T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)
ANABİLİMDALI

İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDAKİ GÖREV SORUNLARI

Doktora Tezi

Emrah ÖZCAN

Ankara-2015

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)
ANABİLİMDALI

İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDAKİ GÖREV SORUNLARI

Doktora Tezi

Emrah ÖZCAN

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Ayhan TEKİNSOY

Ankara-2015

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. 05/10/2015

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Emrah ÖZCAN

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)
ANABİLİMDALI

İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDAKİ GÖREV SORUNLARI

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Prof. Dr. Yahya K. ZABUNOĞLU	.....
Prof. Dr. Metin GÜNDAY	.....
Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY	.....
Doç. Dr. Rifat ERTEN	.....
Yrd. Doç. Dr. K. Burak ÖZTÜRK	.....

Tez Sınav Tarihi 30/09/2015

İÇİNDEKİLER

Sayfa

İÇİNDEKİLER ---------- i
KISALTMALAR CETVELİ ---------- vii
GİRİŞ

BİRİNCİ BÖLÜM
TÜRK HUKUKUNDAKİ GÖREVLİ MAHKEMELER İÇİNDE İDARİ YARGININ YERİ VE HUKUKUMUZDAKİ GÖREVLİ MAHKEMELERİN ÇOKLUĞU SORUNUNA KISA BİR BAKIŞ İLE İDARİ YARGI ORGANLARININ YAPISAL FARKLILIKLARI

I. YARGI
A. KAVRAM ---------- 1
B. YARGI ORGANI; BAĞIMSIZ MAHKEMELER ---------- 1
1. Mahkeme Kavramı ---------- 1
2. İdari Yargı Organları Arasındaki Görev Sorunlarının Çözümü Açısından Bağımsız Mahkemelerin Tasnifi ---------- 8
a. Kuruluş ve Çalışma Biçimlerine Göre Mahkemeler ---------- 9
aa. Tek Hakimli Mahkemeler ---------- 9
bb. Çok Hakimli (Toplu) Mahkemeler ---------- 10
b. Yargı Sistemine İlişkin Derecelendirme Bulundukları Yere Göre Mahkemeler ---------- 12
aa. İlk Derece Mahkemeleri ---------- 12
bb. Üst Derece Mahkemeleri ---------- 14
c. Görmeyi Üstlenmiş Oldukları Uyuşmazlığın Niteliğine Göre Mahkemeler ---------- 17
aa. Genel Mahkemeler (Genel Görevli Mahkemeler) ---------- 17
bb. Özel Mahkemeler (Özel Görevli Mahkemeler) ---------- 18
C. YARGI FONKSİYONU ---------- 20
II. TÜRKİYE'DE YARGI KOLLARI ---------- 27
III.İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDAKİ GÖREV SORUNLARI ÇERÇEVESİNDE İDARİ YARGI ORGANLARININ ÖRGÜTLENİŞİNE İLİŞKİN ESASLAR ---------- 32

A. GENEL OLARAK ---------- 32
B. İDARENİN YARGISAL DENETİM SİSTEMLERİ ---------- 36
1. Yargı Birliği Sistemi (Anglo-Sakson Sistemi) ---------- 36
2. Yargı Ayrılığı Sistemi (Kara Avrupası Sistemi) ---------- 38
C. İDARİ YARGI SİSTEMLERİ (İDARİ YARGIDA MODELLER) ---------- 42
1. Kuruluş Yönünden ---------- 42
a. Danıştay Tipi İdari Yargı ---------- 42
b. Mahkeme Tipi İdari Yargı ---------- 43
2. Görev Yönünden ---------- 43
a. Geniş Görevli İdari Yargı ---------- 43
b. Dar Görevli İdari Yargı ---------- 44
D. İDARİ YARGININ ORTAYA ÇIKIŞI ---------- 45
1. 1789 Fransız Devriminden Önceki Dönemde Yargı ---------- 45
2. 1789 Fransız Devrimiyle Birlikte Yargı ---------- 47
E. İDARİ YARGININ TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ ---------- 50
1. Cumhuriyet Öncesi Dönem ---------- 50
2. Cumhuriyet Dönemi ---------- 52
F. İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDAKİ GÖREV SORUNUNUN ÖNEMİNİ ANLAYABİLMEK ADINA İDARİ YARGI ORGANLARIN YAPISAL FARKLILIKLARI ---------- 55
1. DANIŞTAY ---------- 55
a. Danıştay'ın Yapısı ---------- 61
aa. Daireler ---------- 61
bb. Kurullar (İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulları ile İçtihadı Birleştirme Kurulu) ---------- 65
b. Danıştay'daki Yargı Görevlileri ---------- 67
2. BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ ---------- 71
a. Bölge İdare Mahkemelerinin Yapısı ---------- 74
b. Bölge İdare Mahkemelerindeki Yargı Görevlileri ---------- 77
3. İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİ ---------- 78
a. 1982 Yılından Önceki Durum ---------- 79
aa. İl ve İlçe İdare Kurulları ---------- 79
bb. Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonları ---------- 80

cc. Gümrük Hakem Heyetleri ---------- 81
b. 1982 Yılından Sonraki Durum ---------- 81

İKİNCİ BÖLÜM
GÖREV KAVRAMI VE BU KAVRAMIN ÇEŞİTLİ HUKUKİ MÜESSESELERLE İLİŞKİSİ

I. GÖREV
A. TANIM ---------- 87
B. GÖREV KURALLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ---------- 89
C. GÖREV VE YETKİ KAVRAMLARININ FARKLILIĞI ---------- 93
D. GÖREV UYUŞMAZLIKLARI ---------- 95
II. HUKUK DEVLETİ VE GÖREVLİ MAHKEME ---------- 99
A. HUKUK DEVLETİ İLKESİ----------99
B. HUKUK DEVLETİ İLKESİNİN BİR UNSURU OLARAK HUKUKİ BELİRLİLİK İLKESİ VE GÖREV----------102
C. HUKUK DEVLETİNİN BİR UNSURU OLARAK KANUNİ HAKİM GÜVENCESİ VE GÖREV ----------110
D. ADİL YARGILANMA HAKKI VE GÖREV----------117
1. Makul Sürede Yargılanma Hakkı----------121
2. Gerekçeli Karar Hakkı----------127
III. USUL HÜKÜMLERİ VE GÖREV----------131

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDA GÖREVLİ MAHKEMENİN BELİRLENMESİ SORUNU VE BU SORUNUN ÇÖZÜM YOLLARI

I. İDARİ YARGI ORGANLARININ GÖREVLERİ ----------146
A. DANIŞTAY'IN GÖREVLERİ----------147
1. Bakanlar Kurulu kararları ----------149
2. Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnameler ---150
3. Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve

ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler ----------153
4. Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca
verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemler ----------157
5. Birden çok idare veya vergi mahkemesinin
yetki alanına giren işler ----------158
6. Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun
görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemleri----------163
7. Tahkim yolu öngörülmeyen kamu hizmetleri ile ilgili
imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davalar ------165
8. Danıştayca verilen kararların uygulanmaması halinde
açılacak olan tazminat davaları ----------167
9. Belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının
organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemler ----------168
B. BÖLGE İDARE MAHKEMELERİNİN GÖREVLERİ----------174
C. İDARE MAHKEMELERİNİN GÖREVLERİ ----------194
D. VERGİ MAHKEMELERİNİN GÖREVLERİ ----------197
1. Vergi Yargısı Kavramı ----------198
2. Vergi Yargısının Fonksiyonları ----------199
3. Vergi Yargısının Türkiyedeki Tarihi Gelişimi----------202
a. Cumhuriyet Öncesi Dönem ----------202
b. Cumhuriyet Dönemi ----------204
aa. 1982 Öncesi Dönem ----------204
bb. 1982 Sonrası Dönem ----------207
4. Yargı Sistemi İçinde Vergi Yargısının Yeri ve
Vergi Yargısının Bağımsızlığı Sorunu----------209
a. Vergi Yargısı Sistemleri ----------209
aa. Vergi Yargısının Adli Yargı İçinde Yer Alması
Gerektiğini Savunan Görüş ----------210
bb. Vergi Yargısının İdari Yargı İçinde Yer Alması
Gerektiğini Savunan Görüş ----------213
cc. Vergi Yargısının Bağımsız Bir Yargı Yolu Olması
Gerektiğini Savunan Görüş ----------215
b. Çeşitli Ülkelerde Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü ----------218

5. Pozitif Hukuk Bakımından Vergi Mahkemelerinin Görevleri ---------224
II. İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDA UYGULAMADA GÖRÜLEN GÖREV SORUNLARI ----------229
A. DANIŞTAY İLE DİĞER İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDA GÖRÜLEN GÖREV SORUNLARI ----------229
1. Danıştay Dava Daireleri Arasında Görülen Görev Sorunları----------229
2. Danıştay İle Bölge İdare Mahkemeleri Arasında Görülen Görev Sorunları----------246
3. Danıştay İle İlk Derece Mahkemeleri Arasında Görülen Görev Sorunları----------255
B. BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ İLE İLK DERECE MAHKEMELERİ ARASINDA GÖRÜLEN GÖREV SORUNLARI-----278
C. İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİ ARASINDA GÖRÜLEN GÖREV SORUNLARI ----------283
1. Genel Bütçeye, İl Özel İdareleri, Belediye Ve Köylere Ait Vergi, Resim Ve Harçlar İle Benzeri Mali Yükümler Ve Bunların Zam Ve Cezaları İle Tarifelere İlişkin Davalar ----------287
a. Maddi Kriter----------287
aa. Vergi ----------287
bb. Resim----------291
cc. Harç ----------292
dd. Benzeri Mali Yükümlülükler ----------295
aaa. Kavrama lişkin Sıkıntılar ----------295
bbb. Kavram ----------303
ccc. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Benzeri Mali Yükümlülük ----------307
ddd. Danıştay Kararlarında Benzeri Mali Yükümlülük -----311
eee. Benzeri Mali Yükümlülük ve Ek Mali Yükümlülük Kavramının Karşılaştırılması----------323
ee. Cezalar ile Tarifelere İlişkin Davalar----------335
b. Şekli ve Organik Kriter ----------339

c. Yeni Kriter Arayışı ----------348
2. 6183 Sayılı Kanunun Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar ----------359
3. Diğer Kanunlarla Verilen İşler ----------362
III. İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDA GÖRÜLEN GÖREV SORUNLARININ ÇÖZÜM YOLLARI ----------366
A. GÖREV KURALLARININ NİTELİĞİ ----------367
B. İDARİ YARGIDA GÖREV UYUŞMAZLIKLARI----------370
1. Olumlu Görev Uyuşmazlığı ----------370
2. Olumsuz Görev Uyuşmazlığı ----------372
C. GÖREV UYUŞMAZLIKLARININ GİDERİLMESİ ----------376
1. Danıştay Dava Daireleri Arasındaki Görev Uyuşmazlıklarının Giderilmesi ----------376
2. Danıştay ile İlk Derece Mahkemeleri Arasındaki Görev Uyuşmazlıklarının Giderilmesi ----------378
3. İdare ve Vergi Mahkemeleri Arasındaki Görev Uyuşmazlıklarının Giderilmesi ----------381
4. Danıştay Dava Daireleri ile Bölge İdare Mahkemeleri Arasındaki Görev Uyuşmazlıkları ----------389
SONUÇ ----------392
KAYNAKÇA----------427
ÖZET ----------448
ABSTRACT ----------449

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e. : **Adı geçen eser**

a.g.m. : **Adı geçen makale**

AMKD : **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**

AÜEHFD : **Atatürk Üniversitesi Erzurum Hukuk Fakültesi Dergisi**

AÜHFD : **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**

C : **Cilt numarası**

E : **Esas numarası**

GÜHFD : **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**

İ.B.K. : **İçtihadı Birleştirme Kararı**

İDDGK : **İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**

İDDK : **İdari Dava Daireleri Kurulu**

İÜHFM : **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**

İYUK : **İdari Yargılama Usulü Kanunu**

K : **Karar numarası**

KHK : **Kanun Hükmünde Kararname**

m. : **Madde**

R.G. : **Resmî Gazete**

s. : **Sayfa numarası**

S : **Sayı**

TBB : **Türkiye Barolar Birliği**

U.K.A.S : **Uyap Karar Arama Sistemi**

UYAP : **Ulusal Yargı Ağı Projesi**

VDDK : **Vergi Dava Daireleri Kurulu**

Y : **Yıl**

GİRİŞ

Hukuk Devleti, kişilere hukuki güvenliğin sağlandığı, devlet etkinliklerinin belli kurallar içinde yürütüldüğü, devletin yalnız hukuk kuralları koyan bir güç olmayıp, aynı zamanda kendi koyduğu hukuk kurallarına uyduğu, hukuk kuralları ile kendini bağlı saydığı, kişilerin temel hak ve özgürlüklere sahip olduğu ve bu hakların korunmasında ve kullanılmasında etkin mekanizmaların yer aldığı, hukuki belirliliğin mevcut olduğu devlettir.

Hiç şüphesiz Hukuk Devletini tanımlamanın son derece zorluğu karşısında bu kavramı betimlemeye çalışmak daha doğru bir uğraş olacaktır. Zira, kanaatimizce, yapılmış olan tüm tanımlar bu ideyi tanımlamada belli bir yerlerinden eksik kalmaktadırlar.

Bu zorluk bir tarafa bırakılacak olursa, Hukuk Devletinin olmazsa olmaz bazı unsurlarından bahsedilebilir. Kuşkusuz bunların hepsini burada saymak yersiz olacaktır. Bizim tezimiz için önemli unsurlar; idarenin yargısal denetimi, hukuki belirlilik, kanuni hakim güvencesi ve adil yargılanma hakkıdır.

Yukarıda da bahsedildiği gibi Hukuk Devleti, yöneticilerin de hukuk kurallarına bağlı olduğu devlettir. Hukuk kurallarına bağlılık ise hem evrensel hukuk kurallarını içeren kurallara göre hareket etmeyi, teknik tabirle icra etmeyi, hem de bu kurallara uyulmadığında etkin bir mekanizma tarafından denetlenmeyi gerektirir.

Bu denetimin nasıl olacağı yüzyıllarca tartışılmış, çeşitli sistemler öngörülmüş ve büyük mücadeleler sonucunda en etkin yöntemin yargısal denetim olduğu sonucuna ulaşılmıştır. [1]

Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı bir şekilde yer vereceğimiz üzere, söz konusu bu yargısal denetimin gerçekleştirilmesi konusunda, hemen her ülke, kendi yapısına,

[1] Yargı dışı denetim yolları için; Gözübüyük - Tan, **İdare Hukuku**, C; 1, Ankara, 1998, s. 731 vd.

tarihine ve dinamiklerine göre farklı sistemler geliştirmiştir. Ancak doktrinde bu sistemler genel olarak iki başlık altında toplanır:

- Adli idare sistemi,
- İdari rejim.

İdari rejimi benimseyen ülkelerde idare ile kişiler arasında meydana çıkan uyuşmazlıklar ülkenin genel mahkemelerinde değil, sadece bu amaç için kurulmuş özel mahkemeler tarafından çözümlenir. Bu özel mahkemelerden kurulu yargı teşkilatına "İdari Yargı" teşkilatı denir.

İdari yargının örgütlenişi konusunda farklı sistemler bulunmaktadır. Ülkemizde, ayrı bir idari yargı sistemi kabul edilmiş ve Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemeleri bu sistem içinde örgütlenmiştir. Askeri idari yargının farklı boyutlarının olması ve zaten üzerinde birçok çalışma yapılmış olması nedeniyle Askeri idari yargı çalışmamızın içinde yer almamıştır.

Görüldüğü üzere, hukuk devletinin vazgeçilmez unsuru olan idarenin yargısal denetiminin sağlanması adına, öncelikle farklı bir yargı örgütü kurulmuş, bu örgüt içinde de birbirinden farklı kuruluşlara yer verilmiştir. Söz konusu bu kuruluşların; kuruluşu, yapısı, mensupları, yargılama yöntemleri birbirlerinden oldukça farklıdır. Böyle bir durumda da, bir kişinin, hukuka aykırı bir işlemle karşılaşması halinde, hangi yargı yoluna başvuracağının yanında, o yargı yolu içinde hangi yargı organına başvuracağı da son derece büyük önem arz etmektedir.

Bu sorun sadece uygulamaya ilişkin bir sorun olmayıp, hukuk devleti idesinin gerçekleşmesi açısından da son derece önemlidir. Zira yargısal anlamda en etkin denetim, hukuka aykırı idari işlemi denetim için kurulmuş en doğru organa başvurma ile mümkün olabilecektir.

Durum böyle olmakla beraber, ülkemizde bu türde yargı organları arasındaki hangi organa başvurulacağı ve işin esası hakkında en doğru kararı verebilecek olan organın hangisi olduğu sorununu bilme ve çözme konusunda ne kişiler ne doktrin ne de yargı organlarının yeterli ölçütleri geliştirdiği söylenemez. Bu ölçütlerin geliştirilmesi ve temel prensipler konarak bu organlar arasındaki "görev" sorununun çözümü; "hukuki belirliliği", "kanuni hakim"e başvurabilmeyi, "etkin ve süratli yargılamayı" yani Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile koruma altına alınan "adil yargılanma"yı sağlayıp kişilerin adalet duygusu ve hukuki güven içinde yaşamasına, davaların uzun yıllar sürmesinin önüne geçilmesine, yargı organlarının içinde bulunduğu son derece yoğun iş yükünün ortadan kaldırılmasına büyük bir katkı sağlayacaktır.

Tezimizin adından ve açıklamalarımızdan anlaşıldığı üzere, biz bu incelemede idari yargı organları arasında yıllardır mevcut olan ve birçok problemi beraberinde barındıran "Görev" sorununa bir çözüm bulma gayretinde olacağız. Bunu yaparken de, yargıyı, yargı organlarını, daha sonra idari yargı ve idari yargı organlarını tanıyıp, bunların şuan ki görevlilerini yaşadıkları tarihsel süreçlerle beraber anlatarak, bir usul konusu, hatta belki de bir esas konusu olan görev kavramının anlamından bahsederek, Hukuk Devletinde görev sorununun ne denli önemli olduğundan dem vurarak, konuya ilişkin içtihatlar içerisinde boğuşarak ve en nihayetinde soruna ilişkin olarak çözüm yollarından bahsederek, Türk İdari Yargılama Hukukuna küçük de olsa bir katkı sağlamaya çalışacağız.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDAKİ GÖREVLİ MAHKEMELER VE HUKUKUMUZDAKİ GÖREVLİ MAHKEMELERİN ÇOKLUĞU SORUNUNA KISA BİR BAKIŞ

I. YARGI

A. KAVRAM

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının üçüncü kısmının üçüncü bölümü "Yargı" başlığını taşımaktadır. Aynı Anayasanın Genel Esaslarını düzenleyen birinci kısmında yargının üç temel devlet (geniş anlamda) fonksiyonundan biri olduğu ve yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yargı, biri organik ve şekli, diğeri fonksiyonel anlamda olmak üzere iki noktadan hareket edilerek tanımlanabilir. [1] Genel olarak, organik ve şekli anlamda yargıya "yargı organı"; fonksiyonel anlamda yargıya ise yargı fonksiyonu denir. [2]

B. YARGI ORGANI; BAĞIMSIZ MAHKEMELER

1. Mahkeme Kavramı

Anayasanın 9 uncu maddesinde, yargı işlevinin, "mahkemeler" aracılığıyla yerine getirileceği açıkça hükme bağlanmıştır.

Mahkeme kavramının tanımına, Anayasada ya da yasalarda yer verilmemesi nedeniyle bu konuda, doktrin ve Anayasa Mahkemesi kararları belirleyici olacaktır. [3]

Mahkeme, etimolojik olarak, "hüküm" kökünden türetilmiş olup; genel olarak "hüküm verilen yer", "muhakeme yapılan yer" anlamlarına gelir. [4]

---

[1] Baki Kuru, **Hukuk Muhakemeleri Usulü,** C: 1, Ankara, 2001, s. 2.
[2] Mehmet Yüce, **Türk Vergi Yargısı,** Bursa, 2010, s. 1.
[3]Ceren Sedef Eren, "İtiraz Yolunda "Mahkeme" Kavramı ve Anayasa Mahkemesinin Bireysel Başvuru Yolunda "Mahkeme" Niteliği", **Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi**, 2014/1, s. 123.
[4] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, **Yargı Örgütü Hukuku,** Ankara, 2001, s. 4.

Dar ve teknik anlamda mahkeme ise, Devlet tarafından görevlendirilen ve adalet dağılımı işiyle uğraşan yargılama yerlerini ifade eder. Bu bağlamda, mahkemeler, hukuki statüleri itibarıyla, devlet kuruluşlarıdır. Bunlar, Devlet'e ait temel bir işlev olan yargı işlevini yerine getirmeyi üstlenmişlerdir. Bu nedenle, mahkemelerin yargı işlevinin yerine getirilmesine yönelik faaliyetleri, doğrudan doğruya Devletin yargısal faaliyeti olarak nitelendirilir.[5] Oysa, devlet mahkemelerinin yanı sıra, bazı hukuki uyuşmazlıkların çözümünde hakemler de görev yapar. Bu durumda, hakemleri de kapsar şekilde, geniş anlamda mahkeme, yargı işlevini yerine getirmeyi üstlenmiş olan tüm kuruluşlar şeklinde tanımlanabilir.[6]

Anayasanın 9. maddesinde, yargı işlevini yerine getirecek organların "Bağımsız Mahkemeler" olduğunun belirtilmesi karşısında, yargı organlarının yasama organı gibi tek bir organ olmayıp birden çok organdan oluştuğu sonucuna ulaşabiliriz.

Anayasanın 9. maddesinde kullanılan "Bağımsız Mahkeme" kavramı, Kemal Gözler tarafından, Anayasanın yargı ile ilgili hükümlerinden hareket edilerek şöyle tanımlanmıştır; "Bağımsız Mahkemeler; hiçbir organ, makam, merci veya kişi tarafından yargı yetkisini kullanırken kendilerine emir ve talimat verilemeyen, genelge gönderilemeyen, tavsiye ve telkinde bulunulamayan, kararları yasama ve yürütme organlarını bağlayan, kararları bu organlarca hiçbir surette değiştirilemeyen ve yerine getirilmesi geciktirilemeyen, görevlerinde bağımsız ve teminatlı hakimlerden meydana gelen kuruluşlardır".[7]

---

[5] Mehmet Yüce, **a.g.e.** , s. 1.
[6] T.C. Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, "Yargı Örgütü", **Adalet Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme Ders Notları,** Ankara, 2006, s. 3.
[7] Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri,** Bursa, 2000, s. 426.

Mahkeme kavramına ilişkin kapsamlı bir çalışma yapan Kemal Başlar'a göre, bir organın mahkeme olarak nitelendirilebilmesi için şu unsurlara sahip olması gerekir:

- Yasayla kurulmuş bir organ olmalıdır.
- Yargılama usul ve güvencelerine sahip olmalıdır.
- Kararları mutlak veya nispi anlamda kesin hüküm niteliğinde olmalıdır.
- Üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı güvenceye alınmalıdır.
- Bir hukuk kuralına aykırı davranılıp davranılmadığı veya bir hakkın ihlal edilip edilmediğini belirleyen veya denetleyen bir organ olmalıdır. [8]

"Mahkeme" kavramının ne anlama geldiği konusunda gerek 1961 Anayasasının gerekse 1982 Anayasasının madde metinlerinde ya da gerekçelerinde herhangi bir bilgiye rastlamak mümkün olmadığından, bu terimin içeriğine nelerin gireceği konusu daha ziyade Anayasa Mahkemesinin içtihatlarıyla şekillenmiştir. [9]

[8] Kemal Başlar, **Anayasa Yargısında Mahkeme Kavramı**, Ankara, 2005, s. 146.

[9] Danıştay da bazı kararlarında mahkeme kavramına ilişkin açıklamalarda bulunmuştur. Örneğin Danıştay 1. Dairesi kendi içtihadı ile mahkeme olmadığına karar vermiştir. (Danıştay 1. Dairesi, 06.10.1997 tarihli ve E: 1997/91, K: 1997/124 sayılı karar, **Danıştay Dergisi,** Yıl: 1998, s. 37-38.)

Anayasa Mahkemesine göre, Sayıştay [10], sorgu hakimleri [11], vergi itiraz ve temyiz komisyonları [12], haysiyet divanı [13], baro hakem heyetleri [14] birer mahkeme değildir. Ancak Anayasa Mahkemesi, Sayıştay'ın bir mahkeme olduğuna hükmetmiştir. Mahkeme bu son kararında, Sayıştay'ın denetleme ve kesin hükme bağlama görevleri bulunduğunu, denetleme işleri bakımından bir mahkeme niteliğinde olmadığı açık olmakla birlikte, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama açısından yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiğini, zira, yargısal

[10]Anayasa Mahkemesi, 06.03.1973 tarihli ve E:1972/56, K:1973/11 sayılı karar, **Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi,** S: 11, s. 126-179.

[11]Anayasa Mahkemesinin 1965 yılındaki kararına göre, görevin hâkim niteliğinde bir kişi tarafından yapılması bu yerin mahkeme sayılması için yeterli değildir. (04.02.1988 tarihli ve E: 1988/2, K:1988/4, www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr); Anayasa Mahkemesine göre, "yargı faaliyeti" ve "yargılama faaliyeti" birbirinden farklıdır. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesince, sorgu hâkimleri mahkeme olarak kabul edilmemiştir. (Anayasa Mahkemesi, 12.1.1965 tarihli ve E:1964/51, K:1965/3 sayılı karar, R.G.: 16. 10. 1965-12128.

[12] 27.06. 1967 tarihli ve E: 1966/16, K: 1967/28 sayılı karar, **Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi,** S:4, s. 172-174.

[13] 3499 Sayılı Avukatlık Kanununun, avukatlar hakkında Haysiyet Divanının verdiği kararların kesin olduğunu belirten hükümlerin Anayasaya aykırı olup olmadığını inceleyen Anayasa Mahkemesi, yargı yetkisinin mahkemelere ait olduğunu, bu kuruluşun içinde Yargıtay hakimleri olmasıyla birlikte avukatların da bulunduğunu, bu işlemlerin idari yargı denetimine sahip olduğunu belirterek bu tür bir haysiyet divanının mahkeme niteliğinde olmadığına ve bu divanın kararlarını yargı denetimine kapatan kanun hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, 30.05.1963 tarihli ve E:1963/75, K:1963/129, R.G.: 29.7.1963-11466.)

[14] Anayasa Mahkemesi, Avukatlık Kanununun 167. maddesindeki , "Avukatlık sözleşmesinden ve vekâlet ücretinden kaynaklanan her türlü anlaşmazlıklar, hukukî yardımın yapıldığı yer barosu hakem kurulunca çözümlenir. Hakem kurulu, baronun bulunduğu yargı çevresinin en kıdemli asliye hukuk hakimi ile baro yönetim kurulunca seçilecek, yönetim kuruluna seçilme yeterliliğini taşıyan iki avukattan oluşur. Kurula asliye hukuk hâkimi başkanlık eder. ..Hakem ücretinin yarısının dava ile birlikte yatırılması zorunludur. Hakem kurulunca verilen ve kesinleşen karardan bir örnek, avukatın bağlı bulunduğu baroya gönderilir…Hakem işlerinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 527, 529, 532, 533/1 ve 536 ncı maddeleri dışında tahkime ilişkin hükümleri uygulanır. Hakem işleriyle ilgili diğer hususlar, Türkiye Barolar Birliğince çıkartılacak Baro Hakem Yönetmeliğinde düzenlenir." hükmünün, yargı erkinin yalnızca bağımsız mahkemelerce kullanılabileceği, avukat ve müvekkil arasındaki hukuksal uyuşmazlıkların mahkemeler dışında bir kuruluş tarafından çözümlenmesinin bu kurala aykırılık oluşturduğu ileri sürülerek yapılan itiraz başvurusunu; yasakoyucunun, taraflara görevli ve yetkili mahkemeye başvurmadan önce aralarındaki uyuşmazlığı kısa sürede çözmek üzere baro hakem kuruluna başvurma yükümlülüğü getirebileceği, ancak bu aşamadan sonra kararı benimsemeyen tarafa ilk derecede ve/veya temyiz aşamasında yargı yolunun açık tutulması, hakem kurullarının oluşumunun ve çalışma yönteminin, uzmanlığın önemi de gözetilerek hukuk devleti ilkeleriyle uyum içinde düzenlenmesi gerektiği, ayrıca hakem kurullarının tarafsızlığı ve bağımsızlığı, uzman niteliği ile bu kurulların alacağı kararların bağlı olacağı usul ve esasların yönetmeliğe bırakılmayıp yasa ile düzenlenmesinin de zorunlu olduğu gerekçeleriyle kabul ederek söz konusu hükmün iptaline karar vermiştir. (Anayasa Mahkemesi, 03.03.2004 tarihli ve E: 2003/98, K : 2004/31 sayılı karar, R.G.: 0.07.2004/25518.)

faaliyetin en önemli unsurunun, bir hukuki uyuşmazlığın tüm yönleriyle esastan çözümlenerek karara bağlanması ve bu kararın kesin hüküm niteliğini taşıması olduğunu, Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı, hukuka aykırı ise kamu zararı doğurup doğurmadığı ve hukuka aykırı mali işlem ile kamu zararı arasında illiyet bağı bulunup bulunmadığı yolunda, 6085 sayılı Kanun'da öngörülen yargılama usullerini izleyerek bir inceleme yaptıktan sonra, her üç koşulun da gerçekleşmesi durumunda kamu zararının hesap sorumlusundan tazminine karar verdiğini, Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştay'ın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtilmesi ve bu karara karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma yolunun öngörülmemiş olmasının, Sayıştay kararının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu gösterdiğini, ayrıca, Anayasa'nın 164. maddesinin son fıkrasında yer alan *"Kesinhesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez."* şeklindeki hükümde, hesap yargılamasından söz edilmesinin, Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun önemli bir göstergesi olduğunu, öte yandan, Anayasa'nın 160. maddesinin ikinci fıkrasında, "*Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır."* hükmüne yer verildiğini, bir yargı mercii olan Danıştay ile Sayıştay kararları arasında uyuşmazlığın söz konusu olabilmesi için Sayıştayın bir yargı mercii olması gerektiğini, Anayasa koyucunun Sayıştay ile Danıştay kararları arasında bu şekilde bir kıyaslama yapmasının, ikisini

de yargı organı olarak görmesinin bir sonucu olduğunu, Sayıştay'ın yargısal fonksiyon ifa edip etmediğinin saptanmasında dikkate alınması gereken diğer bir unsurun da, bağımsızlık ve tarafsızlık olduğunu, Sayıştay'ın, Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetleme görevini TBMM adına yaptığını, ancak, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevini TBMM'den bağımsız ve tarafsız olarak yerine getirdiğini, kaldı ki, Sayıştay'ın TBMM adına görev ifa etmesinin, TBMM'ye bağlı olduğu anlamına da gelmeyeceğini, Sayıştay Mensuplarının, TBMM Başkanlığıyla herhangi bir hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmadıkları gibi sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında, TBMM'den telkin, tavsiye ve talimat almadan tamamen bağımsız bir şekilde hareket ettiklerini, bunun yanında, Anayasa'nın 160. maddesinin dördüncü fıkrasında, bir yandan Sayıştay'ın işleyişi ve denetim usulleri ile Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği belirtilmek suretiyle yargılama usullerinin kanunilik güvencesine bağlandığını, öte yandan da Başkan ve üyelerinin diğer kamu görevlilerinden farklı teminatlarla donatılması gerektiğini belirtilerek karar mercilerinde görev yapacak kişilerin bağımsızlık ve tarafsızlıklarının güçlendirildiğini belirterek, Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığını ve yargısal

sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğunu belirterek Sayıştay'ın bir mahkeme olduğu sonucuna ulaşmıştır. [15]

Görülüyor ki Anayasa Mahkemesi bir organın yargı organı olup olmadığını belirlerken, o organın verdiği kararların niteliğinden, mensuplarının bağımsızlığa ve tarafsızlığa sahip olup olmadığından, hukuksal metinlerde bahsediliş şeklinden, yargılama usullerinin kanunilik güvencesine bağlanıp bağlanmadığı gibi kriterlerden hareket etmektedir. Mahkemenin son yıllardaki bu içtihadı ile sanırız ki Sayıştay'ın bir yargı organı olup olmadığı tartışması son bulmuş olacaktır.

Bir organ olarak yargının ne olduğu konusunda doktrinde ileri sürülen görüşler ve yargı kararları bu yöndedir. Bu bağlamda, tezimizin konusunun görevli "mahkemeler" ile ilgili olması nedeniyle öncelikle mahkeme kavramına ilişkin kısa bir açıklama yapmak gerekmiştir. Bunun dışında, herhangi bir hukuki uyuşmazlık ortaya çıktığında gündeme gelebilecek tüm mahkemelere kısaca bir bakışta bulunmak, sorunun detaylarına geçmeden önce sorunun sadeleşmesine sebebiyet verecek ve aynı zamanda bu organlar hakkında belli ölçüde bilgi sahibi olmak sayesinde görevli mahkemenin tespiti sorununu bir nebze olsun kolaylaştıracaktır. Bu yapılmakla, genel idari yargı organları arasındaki görev sorunundan önce belki daha da önemli ve büyük sorunun, bu derece fazla sayıda yargı kolu bulunması ve bunlar arasındaki görev ayrımının tam olarak belirlenememesi olduğu akla gelebilecektir. Yargı kolu anlamındaki görev sorunlarına hukukumuzda bir çok çalışmada değinilmesi ve bizim çalışma konumuzun idari yargının kendi içindeki görev sorunları olması nedeniyle bu konuya tezimizde sadece gerektiği ölçüde değinilecektir.

[15] Anayasa Mahkemesi, 28.02.2013 tarihli ve E: 2011/21 K: 2013/26 sayılı karar, R.G.: 06.03.2014-28933.

Hemen belirtmek gerekir ki, mahkemelere ilişkin bir tasnif yapılması, görev problemi söz konusu olduğunda, bize çözüme ilişkin olarak bazı önemli ipuçları sunabilecektir. Bir mahkemenin genel ya da özel görevli olması, kararının tek ya da çok hakimle verilmesi, ilk derece ya da üst derece olması, idari yargı organları arasındaki görevli mahkemenin belirlenmesi sorununun çözümüne ilişkin önemli ipuçlarını göstermektedir.

2. İdari Yargı Organları Arasındaki Görev Sorunlarının Çözümü Açısından Bağımsız Mahkemelerin Tasnifi

Mahkemelerin farklı ölçütlerin dikkate alınması suretiyle bir tasnifinin yapılması, teori yönünden faydanın yanında, uygulama yönünden de fayda sağlayacak olup en azından bir yargı yolu içindeki mahkemelerden hangisinin hangi özelliğe sahip olduğuna ilişkin bir alt yapı oluşturulması suretiyle görevli mahkemenin tespiti sürecinde en basit ve en temel adımı oluşturacaktır.

Bu bağlamda, bağımsız mahkemeleri, değişik ölçütleri esas almak suretiyle şu tasniflere tabi tutabiliriz; [16]

a. Kuruluş ve çalışma biçimlerine göre;

   aa. Tek hakimli mahkemeler

   bb. Çok hakimli (toplu) mahkemeler

b. Yargı sistemine ilişkin derecelendirmede bulundukları yere göre;

   aa. İlk derece mahkemeleri

   bb. Üst derece mahkemeleri

c. Görmeyi üstlenmiş oldukları uyuşmazlıkların niteliklerine göre;

   aa. Genel Mahkemeler (Genel Görevli Mahkemeler)

   bb. Özel mahkemeler (Özel görevli mahkemeler)

[16] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, a.g.e. s. 38-40; Mehmet Yüce, a.g.e., s. 3-5.

a- Kuruluş ve Çalışma Biçimlerine Göre Mahkemeler

aa. Tek Hakimli Mahkemeler

Tek hakimli mahkemeler, sadece bir hakimin görev yaptığı mahkemeler olup, bu mahkemelerde tahkikat ve yargılama işlemleri bizzat hakim tarafından yapılır ve hüküm yine hakim tarafından verilir. Adli yargıda ilk derece mahkemelerinin çoğu tek hakimlidir.

İdari yargıda ise durum bunun tam tersidir. Adli yargıda kural tek hakimli mahkeme olmasına rağmen idari yargıda kural mahkemenin çok hakimli olmasıdır. Bu nedenle adli yargıda çok hakimli mahkemeler istisna, idari yargıda ise tek hakimli mahkemeler istisnadır.

Bunun da ötesinde, idari yargıda bağımsız tek hakimli mahkemeler bulunmamaktadır. İdari yargıda, toplu olarak çalışan mahkemelerde, belli bir miktarın altında olan ve konusu paraya ilişkin davalar, o mahkemelerdeki hakimlerden biri tarafından karara bağlanmaktadır. Bunun en önemli sonucu çok hakimle verilen karar ile tek hakimle verilen kararın tabi olduğu kanun yolunun birbirinden farklı olmasıdır. Bu nedenle, bir idari mahkemece verilen kararın tek hakimli ya da çok hakimli olmasına göre o kararın kanun yolu incelemesini yapmakta hangi idari yargı organının görevli olduğu önem arz etmektedir.

Burada şunu belirtmeliyiz ki tek hakim, görevine giren konuda o dava ile ilgili olarak mahkemece yapılması gereken bütün işlemleri yapar ve yargılama sonunda hükmü tek başına verir.

bb. Çok Hakimli (Toplu) Mahkemeler

Birden çok hakimin görev yaptığı mahkemelere çok hakimli (toplu) mahkemeler denir. Burada birden çok ifadesi kullanılmakla birlikte bunun en az üç olacağı izahtan varestedir. Zira iki hakimli mahkemenin söz konusu olması halinde, böyle bir mahkeme de, uzlaşılmayan konularda karar alınamayacağından oyçokluğunu oluşturacak üçüncü bir hakim, toplu bir mahkemede mutlaka mevcut olmalıdır.

Bu mahkemelerde, davaya ilişkin tüm kararlar, en az üç hakimden oluşan mahkeme kurulu [17] tarafından verilir. Ancak bazen hakimlerden birisi kurul adına mahkeme binası dışında yapılması gereken işleri (örneğin keşfi) yapabilir.[18] Bu şekilde görevlendirilen hakime naip hakim denir. İdari yargıda, not tespiti davalarında, keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılan imar, yıkım, sınır tespiti, madencilik faaliyetlerine ilişkin davalarda mahkeme hakimlerinden biri naip hakim olarak görevlendirilir. Bu durumlarda naip üyenin işlemleri bizzat kurul tarafından yapılmış sayılır.

Bu tür mahkemelerde Mahkeme Başkanı olarak görevlendirilen kişi yargılamaya ilişkin sevk ve idareyi yürütür. 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun 4. maddesine göre, idare ve vergi mahkemelerinde birer başkan ve yeteri kadar mahkeme üyesi bulunur. Mahkeme kurulları ise başkan ile iki üyeden oluşur. Başkanın herhangi bir sebeple yokluğunda kıdemli üye başkana vekillik eder.

[17] Bu konuda 2576 sayılı Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki kanunda "Kurul" ifadesi kullanılsa da uygulamada, yerleşmiş bir şekilde, "heyet" ifadesi kullanılmaktadır.

[18] Mehmet Yüce, a.g.e., s. 5.

Uygulamada, birçok ilde idare ve mahkemeleri ikiden fazla üyeden oluşmaktadır. Hal böyle olunca bazı konularda, aynı mahkemeden farklı kararlar verilebilmesi ihtimali ortaya çıkabilmektedir. Bu durum ise, hem kişilerin hukuka olan güveninin sarsılmasına hem de mahkeme başkan ve üyeleri arasında çalışma huzurunun bozulmasına yol açmaktadır. Bu nedenle kanaatimizce, bu derece fazla sayıda üyenin (bazen bu sayı 6'ya kadar yükselebilmektedir) bir mahkemede görevlendirilmesi yerine, yeni bir mahkeme kurularak, bu mahkemeler arasında konu bakımından iş bölümü ayrımı yapılması daha yerinde olacaktır.

Doktrinde gerek tek gerek çok hakimli mahkemelerin yararlı ve sakıncalı yönleri tartışılmıştır. Tek hakim sisteminin, genel olarak daha süratli ve daha ucuz bir adalet hizmeti sağlayacağı ve hakimdeki sorumluluk duygusunu kuvvetlendirmek suretiyle onu daha dikkatli olmaya sevk edeceğine işaret edilmekte, bu yararlı yönlerinin yanı sıra, tek hakimin yanılma ve etkilenme olasılığının daha fazla olacağı ve bu hakimin tek başına vereceği kararın, danışma imkanından yoksun bulunması nedeniyle hakimler kurulunca verilebilecek olan karardan daha az isabetli olacağı gibi sakıncalı taraflarının bulunduğu da dile getirilmektedir. Buna karşılık, çok hakim sisteminin, danışma yani tartışma ve fikir alışverişinde bulunma imkanına elveren bir ortam yaratması sebebiyle hukuki uyuşmazlık hakkında daha isabetli karar verilmesine hizmet edeceği; ayrıca mesleğe yeni başlayan genç hakimin münferit sorumluluk yüklenmeden önce kurul içerisinde deneyimler kazanmasına ve kendisini yetiştirmesine katkıda bulunacağı ifade edilmektedir. Bu yararlı yönlerinin yanı sıra, çok hakim sisteminin, usul ekonomi ilkesinin (AY.m.141, IV) gerçekleştirilmesini engellemesi ve hakimlerdeki sorumluluk duygusunu azaltması

sebebiyle, onları uyuşmazlığın çözümünde daha az dikkat ve özen göstermeye sevk edeceği bu mahkemelerin sakıncalı tarafları olarak gösterilmektedir. [19]

Görüldüğü üzere, esas itibarıyla, tek hakim sistemi, usul ekonomisi ilkesini; çok hakim sistemi ise, güvenceli adaleti gerçekleştirmeye yönelik bir işlev üstlenmiştir. Bu durum karşısında, mahkemelerin oluşumunda tek hakim sistemine mi yoksa çok hakim sistemine mi geçerlilik tanınacağını, kanun koyucunun usul ekonomisi ilkesine uygunluğa mı, yoksa güvenceli adalete mi daha çok ağırlık vereceği konusunda yapacağı tercih belirleyecektir. [20]

b. Yargı Sistemine İlişkin Derecelendirme Bulundukları Yere Göre Mahkemeler

aa. İlk Derece Mahkemeleri

Bir davayı ilk evrede gören ve karara bağlayan yargı yerlerine ilk derece mahkemeleri denir. Tahkikat ve yargılama yapmak suretiyle dava konusu kılınan somut olaya kanunları uygulayan ve hüküm veren bu mahkemelere, bu niteliklerinden dolayı "vakıa mahkemesi" veya "hüküm mahkemesi" de denilmektedir. [21]

Bu anlamda, idare ve vergi mahkemeleri idari yargının ilk derece mahkemeleridir. Ancak Danıştay da, kural olarak bir temyiz mahkemesi yani üst derece mahkemesi olmasına rağmen, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde sayılan durumların varlığı halinde davaya ilk derece mahkemesi olarak bakmaktadır. [22] İdari yargı organları arasındaki görevli mahkeme tespit edilirken

[19] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, a.g.e., s. 39.
[20] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, a.g.e., s. 39.
[21] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, a.g.e., s .40; Mehmet Yüce, a.g.e., s. 4.
[22] 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun "*İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar başlıklı* 24. maddesinde, "1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak:
a) Bakanlar Kurulu kararlarına,

mahkemenin ilk derece mahkemesi sıfatıyla ya da üst derce mahkemesi sıfatıyla görev yapmasının farklı sonuçları olacaktır. Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak yapacağı yargılama ile üst derece mahkemesi olarak yapacağı yargılama hem davanın esası hem de uygulanacak usul hükümleri bakımından önemli farklara sahiptir. Bu nedenle bu tasnif görev sorunlarının çözümlenmesi bakımından temel bir yapı taşı niteliğindedir.

Uygulamada, pek çok zaman, Danıştay'ın iş yükünün azaltılabilmesi amacıyla Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı dava sayısının azaltılması gerektiği görüşü ileri sürülmüştür. [23] Bunun bir sonucu olarak da ne zaman idari yargı alanında bir kanun çalışması yapılsa Danıştay'a ait bu görevlerde bir değişikliğe gidildiği görülmektedir. Örneğin, 05.07.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkındaki Kanun ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı birçok dava idare mahkemelerinin görev alanına sokulmuştur.

---

b) (**Değişik : 2/6/2004 - 5183/4 md.)**Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere,

c) **(Değişik: 2/7/2012-6352/45 md.)** Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,

d) Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,

e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,

f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine,

Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeyen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.

2. Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar." hükmüne yer verilmiştir.

[23] 05.07.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 6352 Sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkındaki Kanunun Genel Gerekçesi, www. tbmm.gov.tr./Kanunlar.

Konuya ilişkin olarak değinmek istediğimiz başka bir husus da; bölge idare mahkemelerinin herhangi bir davaya ilişkin olarak ilk derece mahkemesi olarak karar verip veremeyeceği konusudur. Kural olarak bu mümkün değildir. Zira bölge idare mahkemeleri itiraz merci dolayısıyla üst derece mahkemesi niteliğindedir. Ancak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 57. maddesinin üçüncü fıkrasında ayrıksı bir durum bulunmaktadır. Buna göre idare veya vergi mahkemelerinde reddi istenilen başkan ve üye birden çok ise istemi bölge idare mahkemesi inceleyecek ve bu istemi kabul ederse işin esası hakkında karar verecektir. [24]

bb. Üst Derece Mahkemeleri

İlk derece mahkemelerinin hüküm ve kararlarının, kanun tarafından öngörülmüş bulunan yollara başvuru üzerine, sadece hukuka uygunluk ya da hem hukuka hem de vakıalara uygunluk yönünden doğruluğunu denetlemeye yönelik yargı yerlerine, üst derece mahkemeleri denir. [25]

Kimi ülkelerde iki, kimi ülkelerde ise üç dereceli yargı sistemi bulunmaktadır. İki dereceli yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde üst derece mahkemeleri temyiz mahkemeleridir. Bu mahkemelere temyiz mahkemesi, söz konusu bu yola ise temyiz yolu denir. [26]

İki dereceli sistemde, dava ilk derecede görülüp hüküm verildikten sonra, temyiz yoluna başvuru suretiyle, hüküm ve hükmün dayandığı yargılama, hukuka uygunluk açısından üst derecedeki yüksek mahkemede bir defa daha incelenir.

[24] 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun, "Mahkemelerde çekinme ve ret" başlıklı 57. maddesinde, ..İdare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve üye birden çok ise istem bölge idare mahkemesince incelenir ve bu mahkemelerce ret istemleri yerinde görülürse için esası hakkında da karar verilir." hükümlerine yer verilmiştir.

[25] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, a.g.e., s. 39.

[26] Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğünde, temyizin kelime anlamının "mahkemelerce verilen kararın kanun ve usul yönünden incelenmesini sağlayan yasal yol" olduğu bilgisine yer verilmiştir. (Büyük Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr/temyiz.)

Ülkemizde de, yargı düzeni kural olarak iki derecelidir. Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay bu tür mahkemelere örnek olarak gösterilebilir.

İdari yargı alanında, bölge idare mahkemeleri de üst derece mahkemeleridir. Zira bu mahkemeler idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimli olarak vermiş oldukları nihai kararlara karşı itirazen yapılan başvuruları ve yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözmek ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere kurulmuşlardır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45'inci maddesinin ilk fıkrasında, 08.06.2000 tarihli ve 4577 sayılı Kanunun 7'nci maddesiyle yapılan değişiklikle de, yukarıda sözü edilen görevlere ek olarak, idare ve vergi mahkemelerinin fıkrada sayılan uyuşmazlıklarda kurul halinde vermiş oldukları nihai kararlara karşı itirazen yapılan başvuruları karara bağlama görevi de bölge idare mahkemelerine verilmiştir.

Bu mahkemelerin kurulmasıyla birlikte Danıştay'a gelebilecek birçok dosyanın, "bir yargı yolu olarak itiraz" adı altında bölge idare mahkemelerinde görülmesi sağlanmış [27] ve Danıştay'ın iş yükü hafifletilmeye çalışılmıştır.

Bazı ülkelerde ilk dereceden sonra dava, ikinci derecede bir yüksek mahkemede yeniden görülür. Bu sistemde, yargı düzeni üç dereceli olup, istinaf denilen ikinci derece, ilk derece ile temyiz kademesi arasında yer alır.

İstinaf kelime anlamı itibariyle "yeniden başlama" demektir. [28] Bu sistemde, ilk derece mahkemelerinin nihai kararları hem maddi hem hukuki yönden denetlenerek, hukuka aykırı bir durumun olup olmadığı tespit edilir. [29]

---

[27] 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 6572 sayılı değiştirilmemiş 45. maddesinin üçüncü fıkrasında, itirazın, temyizin şekil ve usulüne tabi olduğu belirtilerek Danıştay'ın ve Bölge İdare Mahkemelerinin üst derece mahkemesi olmalarının benzerliğine değinilmiştir.

[28] Mustafa Avcı, "İdari Yargıda İstinaf", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl:2011, S:96, Ankara, s. 181

Bir kanun yolu olarak istinaf, ikinci bir organın birincisinin yerine geçerek aynı davayı bütün boyutlarıyla yeniden incelemesi, birinci organın verdiği kararı onaması veya değiştirmesidir. [30]

Şuan için adli yargıda [31] ve idari yargıda istinaf sistemi uygulanmamaktadır.[32]

Şuan istinaf sistemi yürürlükte olmamakla birlikte bu sistemin yürürlüğe bir an önce girmesi tüm yargı aktörlerinin temennisidir. Kanaatimizce, idari yargıyı baştan aşağı yeniden yapılandıracak böyle bir sistemin üzerinde yeterince düşünülmeli, sürece tüm aktörler dahil edilerek görüşleri alınmalı ve uygulamada ortaya çıkabilecek sorunlar da görülerek kademeli bir şekilde bu sisteme geçilmelidir. Aksi halde, ortaya çıkacak durum, yargıdaki iş yükü ve makul sürenin aşılması sorununu çözmekten ziyade daha da derin bir yaranın ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir.

Çalışmamız bakımından konu incelendiğinde ise, söz konusu tasnif, özellikle Danıştay'ın görevinin belirlenmesi bakımından son derece önemlidir. Zira bir mahkemenin yapacağı incelemeyi ilk derece ya da üst derece olarak yapması arasında, hayati derecede fark vardır. Çünkü, hem yapılacak denetimin şekli, hem

---

[29] Ali Rıza Çınar, "İstinaf", **Fasikül Aylık Hukuk Dergisi**, Yıl:2, S:8, Ankara, Temmuz 2010, s. 14-15.

[30] Zuhal Bereket Baş, "İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu", **Danıştay Dergisi**, C:27, S:11, Ankara, 1996, s. 94.

[31] 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun ile istinaf sistemi kurulmuş olsa da henüz bu mahkemeler faaliyete geçmemiştir.

[32] İleriki bölümlerde açıklayacağımız üzere, 18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanun ile idari yargıda da istinaf sistemi getirilmiştir. Ancak aynı Kanunun 27. maddesiyle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa eklenen geçici 8. maddesinde "bu kanunla idari yargıda kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler 2576 sayılı kanunun, bu kanunla değişik 3'üncü maddesine göre kurulan bölge idare mahkemelerinin tüm yurtta göreve başlayacakları tarihten sonra verilen kararlar hakkında uygulanır." hükmüne yer verilmiş olup aynı kanunun 14. maddesiyle, 2576 sayılı Kanuna eklenen geçici 20. maddede ise, "bölge idare mahkemelerinin kuruluşları, yargı çevreleri ve tüm yurtta göreve başlayacakları tarih Resmi Gazete de ilan edilir" hükmüne yer verilmesi nedeniyle, bu mahkemelerin göreve başlayacakları tarih Resmi Gazetede ilan edilene kadar istinaf hükümleri yürürlüğe girmeyecektir.

uygulanacak usul hükümleri hem de nihai olarak verilmiş olan kararın tabi olduğu kanun yolları değişecektir. Bu nedenle bunun tespiti büyük bir önemi haizdir.

c. Görmeyi Üstlenmiş Oldukları Uyuşmazlığın Niteliğine Göre Mahkemeler

aa. Genel Mahkemeler (Genel Görevli Mahkemeler)

Bakacakları işler, belirli konulara göre sınırlandırılmamış bulunan, aksi belirtilmiş olmadıkça aynı yargılama hukuku disiplininin uğraş alanına giren her türlü işe bakan mahkemelere, genel mahkemeler denir. [33]

Bu anlamda, konuya idari yargı organları açısından bakıldığında, idare mahkemeleri genel görevli mahkeme niteliğindedir. 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. maddesine göre, vergi mahkemeleri ile ilk derece olarak Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki idari davalara idare mahkemelerinde bakılacaktır.

İdari yargıda, genel görevli yargı yeri, 1982 yılında yargı alanında yeniden düzenleme yapılana kadar, Danıştay olmuştur. İdare mahkemelerinin kurulması ile, Danıştay, genel görevli mahkeme olma niteliğini yitirmiştir. [34] 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunu ile genel görevli mahkeme olma niteliği, idare mahkemelerine verilmiştir.

İdare mahkemelerinin dışında, başka bir yargı yerinde, örneğin Danıştay'da, ya da vergi mahkemesinde veya bölge idare mahkemesi'nde dava açılabilmesi, ancak yasada açık bir kuralın bulunmasına bağlıdır. Böylece, idari davalar yönünden, idare

[33] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, a.g.e., s. 41; Mehmet Yüce, a.g.e., s. 5.
[34] Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, Ankara, 2004, s. 136.

mahkemeleri genel görevli; Danıştay, bölge idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri ise özel görevli birer yargı organıdır.

Fransa'da; 1952 yılında yapılmış olan düzenleme ile Danıştay genel görevli bir yargı yeri olmaktan çıkarılmış, idare mahkemeleri genel görevli yargı yeri durumuna getirilmiştir. Fransa'nın, idari yargı alanında yaptığı bu değişiklik, ülkemizde ancak, 1982 yılında gerçekleştirilmiştir. [35]

bb. Özel Mahkemeler (Özel Görevli Mahkemeler)

Özel mahkemeler, belirli kişiler yahut belirli meslek mensupları arasındaki uyuşmazlıklar ile belirli türdeki uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmak amacıyla oluşturulan yargı organlarıdır. [36] Bu tür mahkemelere, adli yargı açısından, iş mahkemeleri, aile mahkemeleri, icra mahkemeleri örnek verilebilir. İdari yargıdaki özel görevli mahkemeler ise, Danıştay, bölge idare ve vergi mahkemeleridir.

Asıl olan, bir davanın genel mahkemelerde görülmesidir. Yani, özel mahkemelerde bakılacağı açıkça bir kanun hükmü ile belirtilmemiş olan bütün dava işler, genel mahkemelerde görülür. İstisnai nitelikte olan özel mahkemelerin, hangi çeşit dava ve işlere bakacakları özel kanunları tarafından belirlenir. [37]

Genel mahkemeler yanında belirli türdeki uyuşmazlıklara bakmak üzere özel mahkemeler kurulması, sosyal (hukuki) ilişkilerde karmaşıklık ve buna bağlı olarak ayrı bir uzmanlık gerektiren uyuşmazlıkların giderek artması ile ortaya çıkan ihtiyacı karşılamak düşüncesine dayanır. Bu nedenle, özel mahkemeler, belirli türdeki uyuşmazlıklara bakmak üzere kurulmuş olan birer uzmanlık yargı organı durumundadırlar. [38] Kanaatimizce, yargı organlarına yansıyan uyuşmazlıkların

[35] Şeref Gözübüyük, a.g.e., s. 137.
[36] Mehmet Yüce, a.g.e., s. 5.
[37] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, a.g.e., s. 41.
[38] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, a.g.e., s. 41.

nitelik ve nicelik olarak son derece büyük oranda olması ve her geçen gün ortaya çıkan yeni durumların sayısın artması, özel görevli mahkemelerin kurulmasını adeta zorunlu kılmaktadır. Zira yargı yerlerinde çok sayıda uyuşmazlık olmasının yanında bir de özel önem gereken, ekstra emek ve araştırma gereken uyuşmazlıkların da aynı yargı yerlerinin görev alanına sokulması, hem uygulamacılar açısından büyük sorunlar yaratacak hem de bireylerin, etkin bir yargısal denetim yapılamaması nedeniyle, hukuka olan güvenlerini sarsacaktır. Durum böyle olmakla birlikte, yargı yolu anlamında görev sorunları yanında bir de aynı yargı yolu içindeki genel görevli mahkemeler yanında özel mahkemelerin kurulmasına rağmen, bu mahkemeler arasındaki görev ayrımın önceden belirlenebilir, istikrara açık, net ve somut kriterlerle ortaya konmaması ve bu konudaki mevzuat hükümlerinin özensizlikler içermesi nedeniyle, uygulamada birçok sorun doğmaktadır. Bu nedenle, yeni gelişmeler, her ne kadar özel görevli mahkemelerin kurulmasını gerekli kılsa da, bu mahkemeler ile aynı yargı yolu içindeki mahkemeler arasındaki görev ilişkisinin sınırlarının tam olarak ortaya konamaması nedeniyle meydana gelecek sorunları ortaya koyarak, konunun önemine vurgu yapmak ve bu konuda bir sonuca varmak çalışmamızın amaçlarından birini oluşturmaktadır.

C. YARGI FONKSİYONU

Devletin, hukuk düzeninin gerçekleştirilmesi ve devamlılığın sağlanması amacını güden yargı fonksiyonu, biri organik ve şekli, diğeri maddi anlamda olmak üzere iki biçimde tanımlanabilir.

Organik ve şekli kriter, ünlü Fransız Anayasa hukukçusu Raymond Carré de Malberg tarafından savunulmuştur. Bu kriter, devlet fonksiyonlarını; bu fonksiyonları ifa eden organa ve bu fonksiyonların yapılış şekillerine göre tasnif etmektedir. Bu ayrımda işlemin niteliği, yani onun genel soyut, bireysel olmasının hiçbir rolü yoktur. Bu kritere göre, devletin üç çeşit organı tarafından, bu organlardan her birine özgü şekillerde yerine getirilen işlemler o organın fonksiyonudur. Buna göre, yasama organının kendine has biçimde yerine getirdiği işlemler yasama fonksiyonunu; idarenin kendine has usullerle yerine getirdiği işlemler de idari fonksiyonu; yargı organının kendisine has usullerle yerine getirdiği işlemler de yargı fonksiyonunu oluşturur. Raymond Carré de Malberg'e göre, hukuki açıdan, devletin işlemleri, yasama organı tarafından yapıldığında yasama işlemlerini; idare organı tarafından yapıldığında idare işlemlerini ve yargı organı tarafından yapıldığında ise yargı işlemlerini oluşturur. [39]

Buna göre mahkemelerin her türlü faaliyeti yargısaldır. Böyle bir tarif, şüphesiz yargı kavramını aydınlatmak için yeterli değildir. [40] Çünkü, mahkemelerin bütün faaliyetleri yargısal değildir; mahkemelerin, kalem (yazı) işlerinin yürütülmesi ve personelin yönetimi gibi idari faaliyetleri de bulunmaktadır. [41]

---

[39] Raymond Carré de Malberg, Contributien a la théorive générale de l'Etat, Paris, Sirey, 1920, s. 268-284.(Aktaran: Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, 2010, s. 18.)

[40] Baki Kuru, a.g.e., s. 2.

[41] Anayasa Mahkemesinin 13.5.1964 tarihli ve E:1963/99, K:1964/38, RG: 14.7.1964-11753 sayılı kararında, "Hakimler ve Mahkemeler, kalem işlerinin yürütülmesi ve personelinin yönetimi için de işlem yaparlar. Ancak bu işlemlerde, hakim sıfatiyle değil, idari bir makam olarak vekalet ederler.

Bu durumda, organik ve şekli ölçütü esas almak suretiyle, yargı fonksiyonunu bütün özelliklerini kapsayacak şekilde tanımlamak mümkün değildir. [42] Bu nedenle bu tanımlamayı yapabilmek için, maddi ölçüte de ihtiyaç vardır.

Maddi ölçüt Fransız Hukukçusu Léon Duguit tarafından geliştirilmiştir. Bu ölçüt, devletin hukuki fonksiyonlarının tasnifini, bu fonksiyonların yerine getirilmesinde başvurulan işlemlerin hukuki mahiyetine göre yapmaktadır. [43]

Duguit'e göre; "Devlet, yasama fonksiyonuyla objektif hukuku formüle eder ve uygulamaya koyar. İdari fonksiyonuyla devlet, sübjektif bir hukuki durum yaratır veya bireysel bir işlemle yasal bir durumun doğması için gerekli şartı belirler. Yargı fonksiyonuyla devlet, ihlal veya uyuşmazlık halinde, bir hukuk kuralının veya hukuki durumun varlığını ve kapsamını belirtir ve buna uyulmasını sağlayacak tedbirlere karar verir". [44]

Maddi ölçüt bu olmakla birlikte, "Yargı" kavramını tanımlamada maddi ölçüt de tek başına yetersiz kalmaktadır. Zira yasama ve yürütme organları da zaman zaman bir hukuk kuralının ya da hukuki durumun varlığını ve kapsamını belirtir ve buna uyulmasını sağlayacak tedbirler olarak hukuki uyuşmazlık çözümleyebilir. Örneğin idarenin bir memura disiplin cezası vermesi. Disiplin cezaları belli bir kurumun düzenini bozan davranışlar olarak tanımlanan disiplin suçlarına karşı uygulanan yaptırımlardır. Disiplin cezası verilmeden önce de, bir hukuka aykırılık iddiası; yani belli bir kurumun düzeninin ihlal edildiği yolunda bir iddia ortaya

---

Bunlar, Adalet Bakanlığı adına yapılır ve bu işlerin hakimlik sıfatiyle hiçbir ilgisi yoktur" ifadelerine yer verilmiştir.

[42] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, a.g.e., s.35.

[43] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 16; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku,** Ankara, 2002, s. 172.

[44] Leon Duguit, Manuel de drait Constitutionnel Paris, Anciennes Maisans Tharin et Fanteming, 1923, s.90-102; Leon Duguit, Troite de droit canstitutionnel, Paris, Anciannes Moisans Tharin et Fontemaing,, 1923, s. 132 vd. (Aktaran: Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 15.)

atılmaktadır. İdare, bu iddianın gerçek olup olmadığını araştırmakta ve gerçek olduğunu tespit ettiğinde disiplin cezası tertip etmektedir. [45] Dolayısıyla, idarenin, disiplin cezası verirken bir yargılama faaliyetinde bulunduğu sonucu ortaya çıkabilir.

Salt maddi ölçütü kullandığımızda, İdarenin de hukuki uyuşmazlıkları ya da hukuka aykırılık iddialarını çözerken ve karara bağlarken yargı olduğunu söyleyebiliriz. Ama Anayasa hükümlerinden hareket ettiğimizde, bunu söylemeniz mümkün değildir. Şöyle ki; Anayasanın 9 uncu maddesinde, "Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır" hükmüne yer verilmiştir. Yargı yetkisini kullanarak yargı fonksiyonunu yerine getirecek bağımsız mahkemelerden ne anlaşılması gerektiği ise gene Anayasada belirlenmiştir. Anayasanın 138 inci ve devamı maddelerine baktığımızda, bağımsız mahkemeler; hiçbir organ, makam, merci ve kişi tarafından kendilerine emir ve talimat verilemeyen, genelge gönderilemeyen, tavsiye ve telkinde bulunulamayan, verdikleri kararlar Yasama ve Yürütme organları için mutlak surette bağlayıcı olan, güvenceli yargıçların görev yaptığı kuruluşlardır. Anayasanın bu hükümlerinden hareket ile denilebilir ki, yargı yetkisinin kullanılması ve yargı faaliyetinin yerine getirilmesi, çözümlenmesi istenen uyuşmazlıkta taraf olmayan ve uyuşmazlığın taraflarından tamamen bağımsız bulunan mercilere ait olmak gerekir. Bu açıdan bakıldığında, idare organlarının hukuki uyuşmazlıkları çözümleme faaliyetleri, bu faaliyetlerin salt mahiyetlerine bakılarak yargı faaliyetine dahil faaliyetler olarak nitelendirilemezler. Çünkü idare organları Anayasanın bağımsız mahkemelere de aradığı niteliklerin hiçbirine sahip

[45] Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara, 2003, s. 12.

olmadıkları gibi, çözdükleri uyuşmazlığın taraflarından bağımsız olma bir yana, bu tür uyuşmazlıkların taraflarından birini oluşturmaktadırlar. [46]

Yargı fonksiyonunun belirlenmesinde ve idari fonksiyondan ayırd edilmesinde maddi ölçüt tek başına yeterli olmadığına göre, burada organik ve şekil ölçüte başvurmak gerekecektir. Bu ölçüte göre yargı, bağımsız mahkemelerin hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını tarafsız olarak çözme faaliyetleridir. Bağımsızlık ve tarafsızlık yargı fonksiyonunu yerine getirecek organın en temel nitelikleri olup, bağımsızlık ve tarafsızlığın sağlanması için özel usuller (=yargılama usulleri) öngörülmüştür. Nihayet, yargı fonksiyonunun bu nitelikleri, onun bir başka niteliğini daha ortaya çıkarmaktadır; yargı, hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını kesin bir biçimde; yani aksinin artık iddia edilemeyeceği bir biçimde çözümleyen ve karara bağlayan bir devlet fonksiyonudur. Bir başka anlatımla, yargının hukuka aykırılık iddiaları karşısında, bu iddiaların gerçekliğini tespit ettikten sonra vereceği hüküm kesin hüküm (=muhkem kaziye) olacaktır. [47]

O halde yargı fonksiyonunu tanımlarken esasen organik ve şekli kriterden hareket etsek de, maddi kritere de başvurmak zorundayız. Daha açıkçası yargı fonksiyonunun tanımında bu iki kriteri birleştirmek gerekir. Bu durumda, iki ölçütü birleştirerek yargı fonksiyonu, "bağımsız mahkemelerin hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını kesin olarak çözme ve karara bağlama fonksiyonudur" şeklinde tanımlanabilir". [48]

---

[46] Metin Günday, a.g.e., s. 12.
[47] Metin Günday, a.g.e., s. 12-13.
[48] Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.834; Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.20; Mehmet Yüce, a.g.e., s. 9.

Bu bakımdan, birinci unsuru gerçekleştirmedikçe sadece ikinci unsuru taşıyan işlemler, yargı fonksiyonu dahilinde bir işlem olarak görülemezler. Bu şu anlama gelir ki, yargı organı (mahkeme) niteliğinde olmayan bir organın yaptığı bir faaliyet, içerik olarak, yani maddi bakımından ne kadar yargı faaliyetine benzerse benzesin "yargı fonksiyonu"na dahil bir fonksiyon olarak kabul edilemez. Yani idari makamların hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını çözme ve karara bağlama yolundaki faaliyetleri yargı fonksiyonu olarak kabul edilemez. Bu faaliyetler, iddia, tespit ve müeyyide aşamalarını içerseler de yargısal faaliyet olarak nitelendirilemez. Mesela, idarenin, kopya çektiği iddia edilen bir öğrenci hakkında soruşturma açıp bu iddianın doğruluğunu tespit ettikten sonra ona disiplin cezası vermesi işlemi, bir yargı işlemi değil, bir idari işlem niteliğindedir. Çünkü, disiplin cezasına karar veren makam, bir yargı organı değil, bir idari makamdır. [49]

Diğer yandan birinci unsuru taşımakla birlikte ikinci unsuru taşımayan işlemler bir yargı işlemi değildir. Yani bir yargı organından çıkmakla birlikte, bir hukuki uyuşmazlığın veya bir aykırılık iddiasının çözümüne ilişkin değil ise, bu işlem bir yargı işlemi değildir. Örneğin yukarıda belirtildiği gibi mahkemelerin yazı işlerine ilişkin işlemleri bir yargı işlemi değildir. [50]

Yargı işlevinin, hukuksal korunma ve yargısal denetim biçimlerinde beliren, birbirini tamamlayan ve birbirine bağlı iki spesifik boyutu vardır. Bunlardan ilki, subjektif-bireysel hakların gerçekleştirilmesini, ikincisi ise objektif hukukun yani hukuk düzeninin korunmasını sağlamaya yönelmiştir. Yargı işlevinin bu boyutları, yargı kollarının, konu, amaç ve gereklerine bağlı olarak farklı şekillerde ortaya çıkar. Örneğin, temel işlevi, idarenin hukuka uygunluğunun ve idare edilenlerin idareye

[49] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 20.
[50] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 20.

karşı korunmasının sağlanması olan idari yargıda, yargı işlevinin, hukuksal korunma ile yargısal denetim boyutları iç içe geçmiştir. Buna karşılık, asli işlevi, kanunlarla diğer bazı yasama işlemlerinin Anayasa'ya uygunluğunun sağlanması ve Anayasa'nın üstünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesi olan Anayasa yargısında ise, yargının yargısal denetim boyutu, hukuksal korunma boyutuna nazaran daha ön planda, baskın ve birincil niteliktedir. Öte yandan, adli yargının bir bölümünü oluşturan hukuk yargısında ise, subjektif hakların gerçekleştirilmesi yani hukuksal korunma boyutu, yargısal denetim boyutuna nazaran daha baskın ve birinci plandadır. [51]

Burada değinilmesi gereken asıl konu, yargı sistemindeki mahkemelerin neler olduğudur. Yargı birliğini benimsememiş bir ülke olarak sistemimizdeki yargı organların neler olduğuna değinmekte fayda bulunmaktadır. Yargı birliğinin benimsenmiş olması halinde, mahkemelerin görevi sorunu gündeme gelmeyecektir. Ancak ülkemizde yargı ayrılığı ilkesinin belirlenmesi sebebiyle, birden ziyade yargı kolu bulunmaktadır. Durumun böyle olması nedeniyle, bu yargı kolları arasındaki görev konusunun net bir şekilde ortaya konması gerekecektir. Yargı örgütümüzde onlarca mahkeme olması ve bu mahkemeler arasındaki görev farklılıkların tam ve net olarak ortaya konamaması, son derece önemli olan bazı sorunları ortaya çıkarmaktadır. Yukarıda da belirttiğimiz üzere son yıllardaki gelişmeler uzmanlık mahkemelerin kurulmasını adeta zorunlu kılmaktadır. Ancak bu zorunluluk birlikte kurulan mahkemeler arasındaki ayrımın net bir şekilde ortaya konması gerekmektedir. Ülkemizde bu anlamda, yargı kolları arasındaki görev ayrımının yeterli ölçüde ortaya konabildiğini söylemek mümkün değildir. Zira uygulamada,

[51] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, s. 35-36.

özellikle adli, idari ve askeri yargı arasında birçok görev uyuşmazlığı çıkmakta, tıpa tıp aynı konuda bu yargı alanlarında farklı kararlar çıkabildiği gibi bu organlar arasındaki görev sorununu çözmek uzun yılları alabilmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesinin de bu konuda istikrara dayalı kararlar ortaya koyamaması sorunu daha da karmaşık hale getirmektedir.

Görülüyor ki, hukukumuzda yargı kolları arasındaki görev ayrımı net olarak ortaya konamamışken bir de yargı kollarının kendi içindeki görev ayrımının net bir şekilde ortaya konamaması birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Yargı yolu anlamındaki görev sorununa ilişkin birçok çalışma bulunmakta olup bu sorun bizim tezimizin çalışma alanı dışında kalmaktadır. Bizim çalışmamız her ne kadar idari yargı organlarının kendi arasındaki görev sorunlarına ilişkin olsa da, bireylerin hukuki bir uyuşmazlık ile karşılaşması halinde hangi mahkemede dava açacağı sorununun önemine vurgu yapmak ve bireyin daha bu aşamada içinde bulunduğu durumu ortaya koymak adına kısaca da olsa mevcut yargı kollarına bahsetmek gerekmektedir.

II. TÜRKİYE'DE YARGI KOLLARI

Ülkemizde yargı, birçok kola ayrılmış olup yargı kolu kavramı ile ilgili olarak doktrinde farklı tanımlar yapılmıştır.

Gözler'e göre, "kararları aynı mahkemede temyiz edilen mahkemelerin oluşturduğu topluluğa yargı kolu denir". [52] Dolayısıyla Türkiye'de yüksek mahkeme sayısınca yargı kolu bulunmaktadır.

Diğer bir tanıma göre ise, "Nitelikleri ve özellikleri itibarıyla birbirine benzeyen uyuşmazlıkların aynı yargılama hukuku disiplinine ait ilke ve kurallar çerçevesinde çözüme kavuşturulmasından kaynaklanan kümeleşmeye yargı kolu denir". [53]

Ejder Yılmaz ise, yargı kolu kavramını, hukuki nitelikleri bakımından bir bütün teşkil eden işlerin, ayrı bir yargılama usulüne tabi kılınmış olması olarak tanımlamaktadır. [54]

Bu bağlamda yapılan tanıma göre, yargı kollarının sayısı farklılaşmaktadır. Zira tanımın, yüksek mahkemelerden hareketle yapılması halinde yüksek mahkeme sayısınca yani 7 adet (Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi, Uyuşmazlık Mahkemesi, Sayıştay) yargı kolu olduğunu söyleyebiliriz. Ejder Yılmaz'ın tanımından hareket ettiğimizde ise, Türkiye'de yargı kollarını 4 adet olarak, Anayasa Yargısı, İdari Yargı, Askeri Ceza Yargısı ve Adli Yargı olarak gösterebiliriz. [55] Arslan-Tanrıver tanımından hareket

[52] Kemal Gözler, **Hukukun Temel Kavramları**, Bursa, 2008, s. 73.
[53] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, s. 36.
[54] Ejder Yılmaz, a.g.e., s. 3-4.
[55] Ejder Yılmaz, a.g.e., s. 3-4.

ettiğimizde ise, yargı kollarını, Anayasa Yargısı, Adli Yargı, İdari Yargı, Uyuşmazlık Yargısı, Hesap Yargısı, Seçim Yargısı olarak 6 adet olarak belirleyebiliriz. [56]

Burada Yüksek Seçim Kurulunun bir yargı organı olup olmadığı dolayısıyla bir yargı kolu olarak sayılıp sayılamayacağı tartışılabilir.

YSK, seçimlerin yönetimi ve denetimi olmak üzere ikili bir fonksiyon yerine getirmektedir. YSK, 1982 Anayasası'nın "Cumhuriyetin Temel Organları" kısmı'nın "Yargı" bölümü'nde değil "Yasama" bölümü'nde, TBMM'nin seçim esaslarıyla bağlantılı olarak düzenlenmiştir. [57]

Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin olarak farklı kararlar vermiş olsa da son kararı YSK'nın bir mahkeme olmadığı yönündedir. [58] YSK'nın kendisi de, kendini bir mahkeme olarak görmemektedir. [59] Gözler'de Anayasa Mahkemesi ve YSK gibi düşünmektedir. [60]

---

[56] Ramazan Arslan – Süha Tanrıver, s. 47-48.

[57] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı 79. maddesinde, Yüksek Seçim Kurulunun oluşumundan ve görev ile yetkilerinin kanunla belirleneceğinden bahsedilmiştir.

[58] Anayasa Mahkemesi, YSK ile ilgili olarak 1973 yılında vermiş olduğu bir kararında, YSK'nın bir mahkeme olduğunu kabul etmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararında; "YSK'nın altı üyesi Yargıtay, beş üyesi Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri arasından seçilen yüksek yargıçlardan meydana geldiğini, öte yandan YSK'ya seçimlerin yönetim ve denetimi yanında, seçimlerle ilgili bütün yolsuzlukları, şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama yetkisi verilmiş olduğunu söyleyerek, özelliği, görev ve yetkileri anayasanın açık hükümleriyle böylesine belirlenen bir kurulun, Anayasadaki yerinin yargı bölümü olmasa da, mahkeme olma özelliğinin ortadan kalkmayacağını" belirterek mahkeme kavramını geniş yorumlamıştır. (06.03.1973 tarihli ve E:1972/46, K:1973/11 sayılı karar, AMKD, S:11, s. 144.) Ancak Anayasa Mahkemesi, 1992 yılında verdiği başka bir kararında YSK' nın bir mahkeme niteliğine sahip olmadığına hükmetmiştir. YSK'nın mahkeme olmadığına dair verilen bu kararın gerekçesinde, YSK'nın 1982 Anayasası'nın yargı bölümünde yer almadığı, Anayasa'da sayılan ve başında bir yüksek mahkemenin bulunduğu bir yargı düzeni içinde bulunmadığı ve ayrıca YSK'nın görevlerinin seçimin genel yönetim, denetim ve gözetimi olduğu, istisnai olarak seçimle ilgili uyuşmazlıkları çözdüğü belirtilmiştir. Kararın devamında, YSK'nın, seçimlerle ilgili uyuşmazlıkları kesin olarak çözmesi, yüksek yargıçlardan kurulu olması, ayrıca bazı cezai yaptırımlar uygulamaya yetkili olması gibi niteliklerinin bu organın mahkeme sayılmasını gerektirmeyeceği belirtilmiştir. (18.02.1992 tarihli ve E:1992/12, K:1992/7 sayılı karar, R.G.: 13. 05.1992-21227)

[59] Kurul'un 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararında şu ifadelere yer verilmektedir: "Yüksek Seçim Kurulu'nun… görev ve yetkileri incelendiğinde, bunların bir bölümünün yönetme görev ve yetkileri, diğer bölümün de, yargı görevi ve yetkileri niteliğinde oldukları açıkça anlaşılır. Kurulumuz, yönetici nitelikteki görev ve yetkilerini ilgilendiren işlerde, uyguladığı yasa hükümlerinin birisinin Anayasa'ya aykırılığı ileri sürüldüğünde veya kendisi gerekli gördüğünde, bu hükmün Anayasa'ya aykırılığından dolayı iptalini, Anayasa'nın 149. maddesiyle kendisine de bu hakkın tanınmış olması

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı uygulamada ciddi sorunların ortaya çıkmasına neden olabilecek bir karardır. Birincisi, seçim kanunlarını uygulamakla görevli olan YSK, "davaya bakmakta olan mahkeme" sayılmadığı için, bu kanunların uygulanması sırasında, res'en bir anayasaya aykırılık tespit etse veya tarafların Anayasa'ya aykırılık iddialarını ciddi bulsa dahi, Anayasa'ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvuramamaktadır. [61]

Bu durumda, seçim kanunlarının Anayasa'ya uygunluğunun denetlenebilmesi için geriye bir tek "iptal davası" yolu kalmaktadır. Bilindiği gibi, iptal davasının belli süreler içerisinde açılması gerekir. Yürürlükteki seçim kanunları açısından bu süreler geçtiğine göre, seçim kanunlarının Anayasa'ya uygunluğunun denetimi -belki de jure değil ama de facto- imkansız hale gelmiştir. İkincisi, YSK bir mahkeme sayılmadığı için, Anayasal sistemimizde mahkemeler için geçerli olan (Anayasamız'ın 138. maddesinde yer alan ilkeler gibi) genel ilkeler YSK için geçerli olmayacaktır. Bu ise, seçimlerin "adilliği ve serbestliği"ni olumsuz yönde etkileyebilecek bir eksikliktir. [62]

---

sebebiyle, Anayasa Mahkemesi'nden isteyemez. Buna karşılık yargı görev ve yetkilerini ilgilendiren işlerinde ise, uygulanacak bir yasanın hükümlerini veya bir hükmünü Anayasa'ya aykırı görürse veya taraflardan birisinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa'nın 151. maddesi uyarınca, Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vereceği karara kadar işin sonuçlandırılmasını, belli edilen süre kadar, geri bırakır, çünkü Kurulumuz yargı görevlerini yaparken veya yargı yetkilerini kullanırken, diğer yargı yerleri ile eşit durumdadır." (1963/618, YSKK-Kasım 1962, Şubat 1964, s. 161-165; 1969/78, YSKK, 1969, s. 55-62). Başlangıçta bu şekilde karar veren YSK, daha sonra içtihadını değiştirmiştir. YSK 1982 Anayasası döneminde verdiği bir kararda; "… Anayasa'nın 152. maddesinde mahkemenin görülmekte olan bir davada uygulanacak maddenin Anayasa'ya aykırılığı sonucuna varması veya tarafların bu yolda öne sürdükleri iddiayı ciddi görmesi halinde itirazen Anayasa Mahkemesi'ne başvurabileceği öngörülmüş ise de YSK sözü edilen maddede geçen "mahkeme" kavramına dahil değildir" demiştir.(1995/364, YSKK, 1995-1996-1997, s. 102-103.)

[60] Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 2008, s. 253.

[61] O. Korkut Kanadoğlu, **Anayasa Mahkemesi**, İstanbul, 2004, s. 175.

[62] Levent Gönenç, "Yüksek Seçim Kurulu'nun "Mahkeme" Niteliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Mümtaz Sosyal'a Armağan**, Ankara, 2009, s. 287.

Doktrinde ise Anayasa Mahkemesi gibi düşünen yazarlar olmakla birlikte, ağırlıklı görüş YSK'nın bir mahkeme, bir yüksek mahkeme olduğu yolundadır. Örneğin Erdoğan Teziç'e göre, Kurul; "… Yargıtay ve Danıştay'ın kendi içlerinden çıkardıkları, karma, egemen, üst yargı merciidir." [63] Yıldızhan Yayla'ya göre de, YSK, "… seçim yargısının üst derece mahkemesidir. [64]

Mukbil Özyörük'e göre de, "… bir merciin herhangi bir kararı aleyhine, herhangi derecedeki bir mahkemeye gidilemiyorsa, o merciin, başka görevleri de olsa, onun bir "mahkeme" (hatta "yüksek mahkeme", yani üst bir yargı merci) olduğunu kabul etmek zorunludur. Örneğin, Sayıştay ve Yüksek Seçim Kurulu, Anayasa tarafından Yüksek Mahkemeler bölümünde zikredilmemiş oldukları halde, "kesin hükümler" vermelerinden dolayı, "Yargı" kavramı muvacehesinde onları birer yüksek mahkeme saymak gerekir. [65]

Levent Gönenç de, Kurul'un Anayasa'da nerede yer aldığına bakılarak bir sonuca varmanın doğru olmadığını, Kurulun idari ve kazai fonksiyonu barındıran ikili bir yapıda olduğunu, Anayasa'nın 67. maddesindeki yargı ifadesinden ancak YSK'nın anlaşılabileceğini ve yapılacak bir yorumun Anayasa'ya uygunluk denetimi yönünde yapılması gerektiğini belirterek, YSK'nın bir yüksek yargı organı olduğunu belirtmektedir. [66]

Servet Armağan da, YSK'nın yargı fonksiyonu yerine getiren bir mahkeme olduğunu ve YSK'nın bir yargı düzeni içinde ayrıca yönetsel görevleri de bulunan bir yüksek mahkeme olduğunu belirtmektedir. [67]

---

[63] Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, İstanbul, 2000, s. 275.
[64] Yıldızhan Yayla, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1986, s. 140.
[65] Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1972-1973, s. 44.
[66] Gönenç, a.g.e., s. 289-290.
[67] Servet Armağan, **Memleketimizde Anayasa, Seçimler ve Anayasa Mahkemesi**, İstanbul, 1979, s. 73-74.

Ergun Özbudun, 1961 ve 1982 Anayasaları'nın seçimlerin yönetim ve denetimini tarafsız yargı organlarına vermekle seçimlerin dürüstlüğünü güvence altına aldığını belirterek, YSK ve Seçim Kurullarının yasama ve yürütmeden bağımsız ve tarafsız olan, yönetsel görevlerinin yanı sıra yargı görevleri de bulunan bir yargı organı, yani bir mahkeme olduğunu belirtmektedir. [68]

Tartışmaların sona ermesi ve sorunun bir çözüme kavuşması için mahkeme kavramına, Anayasa'ya uygunluk yönünde geniş yorumlama ile bakılıp başta Anayasa olmak üzere ilgili mevzuatın buna göre yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu amaçla yapılacak değişikliklerin başında da, YSK'ya bir yüksek mahkeme biçiminde yargı bölümünde yer verilmesi gelmektedir. [69]

YSK'nın da bir yüksek mahkeme olduğunu belirledikten sonra Türkiye'deki yargı kollarını, birbirine benzeyen hukuki uyuşmazlıkların aynı yargılama hukuku disiplinine ait ilke ve kurallar çerçevesinde ve de bir yüksek mahkemenin başında bulunduğu şekilde; Anayasa Yargısı, Seçim Yargısı, Uyuşmazlık Yargısı, Adli Yargı, İdari Yargı, Askeri (Ceza) Yargı, Askeri İdari Yargı, Hesap Yargısı olmak üzere 8 adet olarak sayabiliriz.

[68] Ergun Özbudun, a.g.e., 1992, s. 73.
[69] Ahmet Hamdi Ünlü, Yüksek Seçim Kurulunun Niteliği Üzerine", **Danıştay Dergisi**, Ankara, 2003, s. 2; Gürbüz Özdemir, "Yüksek Seçim Kurulunun Niteliği", **Erzincan Ü.H.F.D**., C:14, S:1-2, 2010, s. 112.

III. İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDAKİ GÖREV SORUNLARI ÇERÇEVESİNDE İDARİ YARGI ORGANLARININ ÖRGÜTLENİŞİNE İLİŞKİN ESASLAR

A. GENEL OLARAK

İdari yargı, ilke olarak idarenin, idare hukukunca düzenlenen etkinliklerinden doğan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir. [70]

Yüzyılların bir mücadelesi olarak ortaya çıkan hukuk devleti ilkesinin belki de en önemli unsurlarından biri, son derece güçlü, belki de en güçlü cihaz olan İdarenin denetiminin yapılmasıdır. Böyle güçlü bir cihaza karşı herhangi bir denetim öngörülmemesi, birçok temel hak ve özgürlüğün kullanımını imkansız hale getirir. Aynı zamanda böyle bir denetimin söz konusu olmadığı devletin hukukiliğinden söz edilemeyecektir. Böyle bir devlet ancak polis devleti olacaktır ki, hukuk devletini, polis devletten ayıran başlıca özellik, devlet etkinliklerin belli kurallar içinde yürütülmesi ve bu kurallara uyulup uyulmadığının denetlenmesidir. [71]

İdarenin tutum ve davranışlarının hukuka uygunluğunu sağlamak için, çeşitli denetim yollarına başvurulmaktadır. Bilindiği gibi bunlar, idari denetim, siyasal denetim, kamuoyu denetimi ve yargı denetimidir. Denetim yolları içinde idarenin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkin ve en nesnel olanı kuşkusuz yargı denetimidir.[72] Zira, yargısal denetimde, denetim bir yargı organı tarafından yapılmaktadır. Yargı organları, teminatlı hakimlerden oluşmuş bağımsız mahkemelerdir. Bu husus uyuşmazlığın tarafları bakımından bir güvence teşkil eder.

---

[70] Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, **İdare Hukuku**, C:2, Ankara, 2006, s. 7.
[71] Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 45.
[72] Günday, a.g.e., s. 45.

İkinci olarak idari denetim sonucunda ortaya bir "idari karar" çıkar ki bu kararın kendisi de yargısal denetime tabidir. Yani idari denetimle nihai ve kesin bir sonuca ulaşılmaz. Oysa yargısal denetim sonucunda ortaya bir "hüküm" çıkar. Hükme karşı itiraz, temyiz gibi başvuru yolları tüketildiğinde bu hüküm "kesin hüküm" halini alır. Kesinleşen bir hükme karşı artık aynı mahkemede veya bir başka mahkemede veya bir başka organ nezdinde bir başvuruda bulunulamaz. Dolayısıyla yargısal denetimin tekrar denetlenmesi mümkün değildir. Nihayet idarenin idari denetimi ile yargısal denetimi arasında diğer bir fark da şudur: İdari denetim, hem hukukilik, hem de yerindelik açısından yapılabilir. Buna karşılık yargısal denetimde sadece hukukilik denetimi yapılır. Yargısal denetimde, denetlenen idari eylem veya işlem, hukuka uygunsa, yerinde olmasa bile, yargı organlarının bu eylem veya işlem hakkında yapabileceği bir şey yoktur. [73]

Anayasa'nın 125'nci maddesinin, 1'inci fıkrası "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmüne yer vermiştir. Bu hüküm göstermektedir ki Türkiye Cumhuriyeti Anayasası da birçok çağdaş hukuk sistemlerinde olduğu gibi, idarenin denetimi konusunda, yargısal denetime üstünlük tanınmıştır.

Birçok ülke, kendi hukuk sistemine uygun bir yargısal denetim sistemi geliştirmiştir. Bu denetim bazı ülkelerde, idari yargı organlarınca yapılmaktayken bazı ülkelerde adli yargı organlarınca yapılmaktadır.

Yargısal denetim ile idarenin tutum ve davranışlarından dolayı haksızlığa uğrayan kimse, yetkili yargı yerine başvurarak, idari işlemin iptalini, kendisine yapılan haksızlığın giderilmesini isteyebilir. Ülkemizde bu denetim, başta Danıştay

[73] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 812-813.

olmak üzere, diğer idari yargı yerlerince, örneğin bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerince yapılır. [74]

Ülkemizde idarenin yargısal denetiminin ayrı bir yargı sistemiyle yapılmasının birçok nedeni vardır. Bunların başında idari ihtilafların kendine has teknik özellikleri olması ve bu alanın etkin bir denetiminin ancak konunun uzmanı olan hakimlerce yapılması gerekliliği gelmektedir. [75] Bunun yanında ikinci dünya savaşından sonra ortaya çıkan sosyal devlet anlayışının yaygınlaşmasıyla artan kamu hizmetleri çerçevesinde idari ihtilafların artması ve artan bu ihtilafların zaten iş yükü altında olan adli mahkemeleri çalışamaz hale getirmesi de, idarenin eylem ve işlevlerinin denetiminde farklı yargı sistemi geliştirilmesinin nedenleri arasında yer alır. [76]

İdarenin yargı yolu ile denetiminin, bireye güven vermesine, nesnel bir denetim yolu olmasına karşın, diğer denetim yollarına göre, geç ve güç işlemesi, idarenin işleyişini, kamu hizmetlerinin yürütülüşünü aksatması, yargı denetiminin sakıncalı yönlerindendir. Bu sakıncaların etkisini azaltmak için, kişisel yararla, kamu yararı arasında bir denge kurulması istenir. İdarenin yargı yolu ile denetimi için, idarenin gereksinmelerini bilen, ayrı bir yargı düzeninin kurulması, idari yargı için özel ve yalın bir yargılama yönteminin benimsenmesi, kişi yararı ile kamu yararı arasında bir dengenin kurulmaya çalışıldığını gösteren belirtilerdir. [77]

[74] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 5.
[75] Murat Aygörmez, **Vergi Yargılama Hukukunda Görev ve Yetki**, İstanbul, 2010, s. 25.
[76] Şerafettin Aksoy, **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, İstanbul, 1989, s. 114-115.
[77] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 5, Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 3.

İdari yargının, idarenin yargısal denetimi amacını gerçek anlamda yerine getirebilmesi için, idari yargı organlarınca yapılacak denetimin "etkin" bir denetim olması gerekmektedir. Etkin denetim ise, ancak söz konusu hukuki uyuşmazlığı çözmekle "görevli" kılınmış mahkemelerce yapılabilecektir. Bu nedenle, idari yargının varlık sebebi olan idarenin etkin mekanizmalarla denetimini sağlayabilmek ve etkin bir yargılama yapabilmek için idari yargı organları arasındaki görev ayrımının net bir şekilde ortaya konması gerekmektedir. Aksi halde yapılacak denetim şekli bir denetimden öteye gidemeyecektir. Böyle bir durumda ise idari yargının var olmasının bir anlamı olmayacaktır.

B. İDARENİN YARGISAL DENETİM SİSTEMLERİ [78]

Hukuk Devleti ilkesi, idarenin hukuka bağlılığını ve idari faaliyetlerin hukuk kuralları içinde yürütülmesini gerekli kıldığına göre, idarenin ve idari faaliyetlerin hukuk tarafından düzenlenmesi ve yargı yolu ile denetlenmesi zorunludur. [79]

İdarenin yargısal denetimi açısından iki ana sistem bulunmakla birlikte uygulamada ortaya çıkan ve bazı düşünürlerce savunulan karma sistemlerle de bulunmaktadır. [80]

Birinci sistem Fransa'da ortaya çıkan, "idari yargı sistemi". İkinci sistem ise İngiltere'de ortaya çıkıp yayılan "yargı birliği" sistemidir. Karma sistemin uygulandığı ülkelerde ise idari uyuşmazlıklar ayrı, özel hukuk uyuşmazlıkları ayrı mahkemelerde görülür. Ancak adli ve idari yargı mercii kararları aynı temyiz merciinde incelenmektedir. Bu sistemi seçmede amaç mahkeme içtihatlarında birlik ve uyumu sağlamaktır. [81]

1. Yargı Birliği Sistemi (Anglo-Sakson Sistemi)

Anglo-Sakson Sistemi "ortak hukuk sistemi" veya "adli idare sistemi" de denen sisteme sahip İngiltere ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerinde, "genel hukuk"un dışında, ayrı ve bağımsız bir "idare hukuku" ve genel mahkemeler (adli yargı) düzeninden ayrı bir "idari yargı" düzeni yoktur. [82]

---

[78] Yargı birliğini ve idari rejimi anlatacağımız bu bölümde, belirtmek istediğimiz bir husus bulunmaktadır. Doktrinde bu konuya ilişkin olarak birçok kaynakta, "İdari Yargı Sistemleri" başlığı kullanılmaktadır. Ancak kanaatimizce, henüz idari yargıdan bahsedilmeye geçilmediği ve henüz idarenin yargısal denetim yollarından bahsedilmediği bir aşamada, "İdari Yargı Sistemleri" başlığı yerine "İdarenin Yargısal Denetim Sistemleri" başlığını kullanmak daha yerinde olacaktır.

[79] Günday, a.g.e., s. 24.

[80] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C:3, İstanbul, 1966, s. 1833.

[81] A. Vahap Darendeli, **Adli Yargı Yerlerinde görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar; Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında**, Ankara, 2004, s. 52-53, 58.

[82] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 813.

Yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Tek bir düzen olarak örgütlenen yargı, hem bireyler arasında çıkan uyuşmazlıklara, hem de bireylerle idare arasında çıkan uyuşmazlıklara bakar. [83]

Şüphesiz İngiltere ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerinde de, bir idare teşkilatı ve bu teşkilatın yürüttüğü idari nitelikte faaliyetler vardır. Keza bu ülkelerde idare teşkilatın kuruluşunun ve işleyişinin tabi olduğu hukuk kuralları da vardır. Yani Anglo-Sakson ülkelerinde de "idareye uygulanan bir hukuk" vardır. Bu ülkeler ülkenin genel hukukundan farklı, onda görülmeyen özelliklere sahip bir "idare hukuku"na sahip değildir. Bu ülkelerde idareye de özel kişilere uygulanan genel hukuk uygulanır. [84]

Bu noktada, herkesin aynı yargı yerlerinde aynı hukuka tabi olması gereğini savunan İngiliz hukukçusu Dicey, Fransız idare hukukunu eleştirmiş ve Fransa'da idarenin yargısal denetimine ilişkin sistemi hukuk devleti ilkesine aykırı bulmuştur.

Dicey, birey ile idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların, adli mahkemelerden ayrı olan idare mahkemelerinde çözümlenmesi anlayışını eleştirmiş ve idari yargının kabul edildiği sistemlerde devletin kişiye tercih edildiğini ileri sürmüştür. [85]

[83] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 13.
[84] İsmail Üzgör, "Türkiye'de Vergi Yargısı ve İdari Yargı Arasındaki Görev Ayrımı", **Yüksek Lisans Tezi**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül 2008, s. 5.
[85] Dicey, A.V., **An İntroduction To The Law of The Constitution**, London, 1959, (Aktaran; Sevgi Karadayı, "Türkiye'de İdari Yargı Reformu", **Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi**, Ağustos 2006, s. 54-55)

2. Yargı Ayrılığı Sistemi (Kara Avrupası Sistemi)

Başta Fransa olmak üzere diğer Kıta Avrupası ülkelerinde (İtalya, İspanya, Belçika, Yunanistan, Türkiye) uygulanmakta olan ve "idari rejim" olarak da adlandırılan bu sistemde idare ve faaliyetlerine, bireyler hakkında uygulanan ve bireylerin ilişkilerini düzenleyen hukuktan tamamen bağımsız bir hukuk olan ve adına idare hukuku denilen bir hukuk uygulanmakta ve bu uygulamadan doğan uyuşmazlıklar da, adli mahkemeler dışında ayrı yargı organları tarafından ve değişik yargılama usulleri izlenerek çözümlenmektedir. [86]

Kara Avrupası Sistemi, ilk olarak Fransa'da ortaya çıktığı için bu sisteme "Fransız Sistemi" de denmektedir. [87]

Bir ülkede "İdari Rejim"den söz edebilmek için üç unsurun bir arada bulunması gerekmektedir;

- Yürütme organı içinde ve onun bir uzantısı konumunda olduğu halde ayrı ve kendi kendine davranabilme yeteneği de bulunan bir "idare",
- İdareye özgü bağımsız bir hukuk kuralları bütünü, başka bir deyişle "idare hukuku",
- Son olarak da, kendine özgü bir hukuku bulunan idarenin, adli yargıdan ayrı bir düzen oluşturan bir "idari yargı" sistemi aracılığıyla denetlenmesi. [88]

Türk İdari Yargı Sisteminde bu üç unsur bulunduğundan, ülkemizdeki idari yargı düzeni "İdari Rejim" esasına göre kurulmuş olmaktadır. Türkiye'de 19. yüzyılın son kırk yılı içinde görülen ithal sayılabilecek hukuk ve yargı modelleri uygulamaları ile birlikte idari rejim görünmeye başlamış, Türkiye Cumhuriyetinin

---

[86] Lütfi Duran, "<İdari Yargı Mı, Yargısal Denetim Benzeri Mi?>", **İktisat ve Maliye Dergisi**, C:28, S:10, Yıl:1981, s. 431; Günday, a.g.e., s. 24.
[87] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 2003, s. 43-44.
[88] İlhan Özay, **Günışında Yönetim**, İstanbul, 2004, s. 112-113.

kuruluşundan itibaren ise Türkiye'de idari rejim, kesin ve keskin hatları ile birlikte var olmuştur. [89]

Burada akla şu soru gelebilir. İdari rejimin bulunmadığı ülkelerde, idare hukuku yok mudur? İdare rejiminin bulunmadığı ülkelerde, örneğin Anglo-Sakson ülkelerinde, idarenin mevcut olduğundan kimse şüphe edemez. İdarenin bulunduğu her yerde, onun hukuku da vardır; ama bu hukuk, 'idarenin hukuku'dur. Bu ülkelerde de idare hukuku, idarenin kuruluşunu, işleyişini, araç ve gereçlerini etkinliklerini düzenler. İşte bu nedenledir ki, bir ABD Hukuk Fakültesinde okutulan 'Administrative Law' (İdare Hukuku), 'idarenin hukuku' olarak anlamak ve onun idari yargıyı içermediğini bilmek gerekir. Kısacası, idarenin hukuku anlayışının ve ona göre bir yapılaşmanın bulunduğu ülkelerde, bu hukuk sadece idarenin hukukundan ibarettir, onun yanı sıra bir idari yargı sistemi ve idari yargı hukuku yoktur. [90]

İdari rejim birçok ülkede uygulanmakla beraber, bazı kişiler bu rejime eleştiriler yöneltmektedir. Siyasilere göre, idari yargı, hükümetlerin iyi yönde yapmak istedikleri şeylere engel olur ve milli iradeyi temsil eden meclisin denetimi dışında böyle bir ayrı denetim sistemine gerek yoktur. Yine bazılarına göre, ayrı bir idari yargı, hukukun hakimiyetini ve bireyi korumak için değil idarenin kendi hukuka aykırılıklarını, kendi etki ve tesiri altındaki teşkilat için de kapatmak için kurdukları bir sistemdir. İdari yargıya yöneltilen diğer bir eleştiri de, idari yargının kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düştüğüdür. Zira bu sistemde yargı yürütme organının üstünde olmaktadır. Diğer bir eleştiri ise, idari yargıdaki hakimlerin gerçek anlamda hakim

[89] Yahya K. Zabunoğlu, **İdare Hukuku**, C:2, Ankara, 2012, s. 102.
[90] Yahya K. Zabunoğlu, a.g.e., s. 102.

vasfı taşımadığı yönündedir. Nihayet son eleştiri ise ayrı bir yargının içtihat farklılığı doğuracağı yönündedir. [91]

Diğer yandan ise, idari rejimin kabul edilmemesinin, idari uyuşmazlıkların karara bağlanmasında uzmanlığı ortadan kaldıracağı, idare hukukunun özel hukuka yaklaşacağı, idarenin tek yanlı işlemlerinin tam anlamıyla denetlenemeyeceği sonucunu doğuracağı kabul edilmektedir. [92]

İdari rejim'in gerekliliği ve zorunluluğu tartışması hiç bitmeyecek bir tartışma gibi görünse de, pozitif hukukumuz açısından idari rejimin kabul edildiği gerçeğinin ortada olması ve bu tartışmanın tezimizin konusuyla doğrudan ilgisi olmaması nedeniyle buna ilişkin açıklamalarımıza burada son veriyoruz. Ancak belirtmek gerekir ki, idari uyuşmazlıkların karara bağlanmasında uzmanlığın sağlanması ve idarenin tek yanlı işlemlerinin tam anlamıyla denetlenmesi amacıyla yargı ayrılığı sistemini kabul eden ülkemizde, bu amaçların yerine gelmesini sağlayacak unsurlardan biri de, idari yargının kendi içindeki görev ayrımının net olarak ortaya konmasıdır. Zira hepsi birer idari uyuşmazlık olmakla birlikte, tüm idari uyuşmazlıkların da kendine özgü bir takım özellikleri bulunmaktadır. Örneğin, bir vergi uyuşmazlığı ile diğer idari uyuşmazlıklar arasında son derece önemli farklar bulunmaktadır. Ülkemizde, her ne kadar vergi uyuşmazlıkları idari yargı içinde karara bağlansa da, bu uyuşmazlıklar, idare mahkemeleri ve Danıştay'ın idari dava dairelerinde değil vergi mahkemeleri ve Danıştay'ın vergi dava dairelerinde çözüme kavuşturulmaktadır. Böyle bir ayrımın yapılması nedeniyle, her iki alanın kesişim

[91] Ayrıntılı bilgi için bakınız, Sıddık S. Onar, a.g.e., s. 1839-1853.

[92] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 12. Şu da belirtilmelidir ki bu iki ana sistemden hiç biriside saf olarak uygulanmamakta, idari yargı sistemindeki ülkelerde bazı idari işlemlere karşı adli yargıya gidilebilirken, yargı birliği sistemindeki ülkelerde ise bazı işlemlere karşı yarı yargısal nitelikte ve idare için de örgütlenmiş bazı idari kuruluşlara başvurulabilmektedir.(Aktaran:Murat Aygörmez, a.g.e., s. 25)

kümeleri olsa da, referans aldıkları ilkeler ve uyuşmazlıkları ele alış biçimleri çoğu zaman farklılık arz etmektedir. Diğer yandan ilk derece mahkemesi olarak idari uyuşmazlıkları inceleyen Danıştay ile idare ve vergi mahkemelerinin uyguladığı ilkeler ve karar alma yöntemleri birbirinden oldukça farklıdır. Bu nedenle, bir idari uyuşmazlığın hangi idari yargı organında çözümleneceği konusu, en az, bir uyuşmazlığın hangi yargı yolunda çözümleneceği konusu kadar önemlidir.

Yargı ayrılığı sistemini benimseyen ülkemizde, idari yargının kendi içindeki görev konusunun önemini anlayabilmek adına öncelikle idari yargı yakından tanınmaya çalışılacak, bu yapılırken kısaca idari yargı modellerinden bahsedilerek bu konuda mevcut sistemler hakkında bilgi verilerek yapısal farklılıklar ortaya konmaya çalışılacaktır. Yine aynı amaçla idari yargının tarihsel gelişimine kısaca değindikten sonra, idari yargı organlarının örgütleniş, işleyiş ve kuruluşları bakımından birbirlerine karşı sahip oldukları farklılıklar ortaya çıkarılacaktır. Böylelikle, bir idari uyuşmazlığın hangi idari yargı organında çözümleneceği konusunun önemine, bu organların karar alma şekillerinin ve süreçlerinin, yargı görevlilerinin niteliklerinin, bu kişilerin seçim usullerinin ve aldıkları eğitimlerin ne derece farklı olduğunun ortaya konması suretiyle, farklı bir bakış açısıyla da dikkat çekilmeye çalışılacaktır.

C. İDARİ YARGI SİSTEMLERİ (İDARİ YARGIDA MODELLER)

İdari rejimi benimseyen ülkelerde, idari yargının bir yargı yolu olarak kabul edilmesinden sonra karşımıza yargısal denetim anlamında farklı modeller çıkmaktadır. Bu anlamda modeller ikili şekilde tasnif edilir. [93]

1. Kuruluş Yönünden

Kuruluş yönünden veya kurumsal ölçüte bakarak, idari yargı sistemlerinin 'Danıştay tipi' ve 'Mahkeme tipi' olmak üzere başlıca iki kısıma ayrıldığını görüyoruz.

a. Danıştay Tipi İdari Yargı

Türkiye'de geçerli olan Danıştay tipinde, idari yargı görevi, esas itibariyle Danıştay veya benzeri adlar verilen bir kuruluş (Yüksek İdare Mahkemesi) tarafından yerine getirilmektedir. Bu modelde, Danıştay, idari yargı sisteminin ana, asli ögesi olarak çalışmaktadır; ona bağlı başka veya alt kademe idari yargı yerlerinin veya idare mahkemelerinin bulunması da bu durumu pekiştirmektedir. [94]

Bu tipte ana öge olan Danıştay, genel idari yapılanmanın dışında kalmakla beraber, kimi idari nitelikte sayılabilecek bir takım danışma ve inceleme görevlerini de yerine getirmektedir. [95]

Danıştay'ın aynı zamanda idareye yardımcı ve yüksek yargı yeri olması uygulamada bazı sorunlara da neden olmaktadır. Nitekim, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 1995 yılında verdiği <Procola> kararında [96], danışma ve yargısal işlevlerin birlikteliğini Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesindeki adil yargılanma hakkının gerektirdiği tarafsızlık ilkesi açısından sakıncalı bulmuştur.

---

[93] Gözübüyük-Tan, s. 15.
[94] Yahya K. Zabunoğlu, a.g.e., s. 94.
[95] Yahya K. Zabunoğlu, a.g.e., s. 94.
[96] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 28.09.1997 tarihli Procola Lüxemburg kararı/ www.inhak.adalet.gov.tr/hudoc

Türk İdari Hukuku doktrininde de, Ali Ulusoy, Danıştay'ın idari ve danışma görevlerinden ayrılıp tam anlamıyla yüksek mahkeme haline gelmesi gerektiğini ileri sürmüştür. [97]

b. Mahkeme Tipi İdari Yargı

İdari yargı yerleri Almanya ve Avusturya gibi ülkelerde mahkeme tipinde örgütlenmiştir. Bu ülkelerde, başında yüksek bir idare mahkemesinin bulunduğu ve onun altında idare mahkemelerinin yer aldığı bir idari yargı düzeni içinde, idarenin yargısal denetimi gerçekleştirilmektedir. Bu tipte idari yargı yerlerinin, hem adli yargıdan ve hem de idareden tamamen ayrı bir yapıya sahip olmakta, salt yargısal görevleri yerine getirmekte ve idari bir görevi bulunmamaktadır.[98]

2. Görev Yönünden

İdari yargı sistemleri görev ölçütü yönünden geniş görevli ve dar görevli olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. [99]

a. Geniş Görevli İdari Yargı

Fransa ve Türkiye gibi bazı ülkelerde idari yargının görev alanı geniş tutulmuştur. İlke olarak, idarenin idare hukukundan doğan uyuşmazlıkları, idari yargıda görülmektedir. İdare hukukundan doğan uyuşmazlıklar, çok sınırlı bir biçimde adli yargıda da giderilebilir. İdari uyuşmazlıkların adli yargıda çözümlenmesi için açık kanun hükmüne ihtiyaç vardır. [100]

[97] Ali Ulusoy, "İdari Yargı Mensuplarının Seçilmeleri, Güvenceleri ve Denetlenmeleri Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme", **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü**, Danıştay 133.Yıldönümü Sempozyumu, Ankara, 2003, s. 57.
[98] Metin Günday, **İdare Hukuku**, Eskişehir, Ağustos 2005, s. 260.
[99] Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s. 10; Yahya K. Zabunoğlu, a.g.e., s. 95; Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 17.
[100] Sevgi Karadayı, a.g.e., s. 11.

b. Dar Görevli İdari Yargı

İdari yargı sisteminin benimsendiği Almanya, İtalya, Belçika gibi diğer bazı ülkelerde yargı yerlerinin görev alanları daha dar tutulmuştur. Bu gibi ülkelerde idari yargı yerlerinin görevleri idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemekten, bir başka deyişle, iptal davalarını çözümlemekten ibaret olmuştur. Buna karşılık idarenin mali sorumluluğunu gerektiren davalar, yani tam yargı davaları bu gibi ülkelerde idari yargıda değil, adliye mahkemelerinde çözümlenmekte ve karara bağlanmaktadır. [101]

[101] Sevgi Karadayı, a.g.e., s. 11.

D. İDARİ YARGININ ORTAYA ÇIKIŞI

İdari yargı da, idare hukuku gibi Fransa'da doğmuş ve gelişmiştir. Fransa'da ortaya çıkan idari yargı sistemi, ülkemizi etkilediği gibi İtalya, İspanya, Portekiz, Mısır, Lübnan, Almanya, Belçika gibi birçok ülkeyi de etkilemiştir. [102]

Kuşkusuz idari yargının tarihsel gelişimi üzerine birçok makale, kitap, tez vb. çalışma yapılabilecek ve başlı başına bir inceleme alanı oluşturulabilecektir. Bizim konumuzun idari yargı organlarına ilişkin olması nedeniyle, bu organların tarihsel gelişiminin ortaya konması, tarihsel süreçteki görev alanlarının bilinmesi, aralarındaki tarihi ilişki sürecinin ortaya konması, günümüzdeki "görev" sorununun çözümünde bir yapı taşı rolü üstlenebilir. Bu anlamda, biz burada tarihsel süreci tezimizle ilgili olduğu ölçüde ve gerekli olduğu düzeyde ortaya koyarak, görev sorununun çözümünde bir rol teşkil etmek üzere, kısaca bilgi vereceğiz.

1. 1789 Fransız Devriminden Önceki Dönemde Yargı

1789 Fransız Devriminden önceki dönemde krallar feodalite'den endişeye düştüklerinden güç senyörler aleyhine merkezde toplanarak kuvvetli bir merkezi idare doğmuştur. Söz konusu kuvvetli merkez zaman içinde, gücünü ve yetkilerini geniş bir alanda kullanabilmek adına geniş bir idare teşkilatı kurmuştur. Bu teşkilat, merkezde kral ve bakanlar; ülkenin muhtelif noktalarında intendant'ları (taşradaki devlet temsilcileri) ve komiserleri ile ortaya çıkıyor ve kral namına idari görevleri yerine getiriyor, kraldan aldığı yetkileri kullanıyordu. Yargısal görevler ise parlaman adını taşıyan bir takım mahalli mahkemeler tarafından yerine getiriliyordu. Bu parlamanlar kendilerini hukuk kurallarının koruyucusu ve bunların uygulanmasını

[102] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 6.

temin eden birer organ olarak kabul ediyorlardı. Parlamanların uyguladıkları hukuk; örf ve adetlerle kralın buyruklarından ibaretti; ancak bu buyrukların birer hukuk kuralı haline gelmesi ve parlamanlar tarafından uyulması mecburi sayılarak uygulanabilmesi için parlamanlar tarafından tasdik ve tescil olunması gerekiyordu. Bir idare memuruna karşı kral tarafından ilan edilmiş bir buyruk tescil edilmediği takdirde o buyruk memur tarafından uygulanması mecburi bir emir mahiyetinde olmakla beraber parlaman nazarında uygulanması ve uyulması mecburi bir hukuk kuralı olarak kabul edilmiyordu. [103]

Hal böyle olunca, kral buyruğu memur açısından bağlayıcı olmasına rağmen parlamanlarca hukuken bağlayıcı kurallar olarak kabul edilmeyebiliyordu. [104] Zaman içinde parlamanlar, kral buyruklarının aşırı yetkiler verdiklerini ileri sürerek bu buyrukları tescil etmemeye ve hukuken geçerli kural kabul etmemeye başladılar. Bu durum, memurun kral buyruğuna uymasına rağmen vatandaş karşısında haksız duruma düşmesine sebebiyet verdiği gibi parlamanların bu yetkilerini resen ve keyfi şekilde kullanmaya başlamaları hem parlamanlar ile memurlar arasında çarpışmaya hem de halk nazarında parlamanların itibarsızlaşmasına sebebiyet veriyordu. [105]

Bu durum nedeniyle krallar, halkın memurlara karşı olan şikayetlerini yine kendi memurları vasıtasıyla halletmeye çalıştılar. Bu kişiler ihtilafları daha masrafsız, daha çabuk ve daha tesirli bir şekilde hallediyorlardı. Bunun neticesi olarak da ortaya adli yargı dışında ikinci bir uyuşmazlık çözme organı çıkıyordu. [106]

[103] Sıddık S.Onar, a.g.e., s. 64.
[104] Sıddık S.Onar, a.g.e., s. 64.
[105] Sıddık S.Onar, a.g.e., s. 64.
[106] Sıddık S.Onar, a.g.e., s. 64.

2. 1789 Fransız Devrimiyle Birlikte Yargı

Parlamanların sorun yaratan tavırları Fransız Devrimini yapanları bu kuruluşları kaldırmaya sevk etmişti. Zira, devrimi yapanlar parlamanların, yenilikleri engelleyeceklerini, tutucu bir tavır sergileyerek idareye müdahalede bulunacaklarını düşünüyorlardı. Bu nedenlerle devrimi yapanlar parlamanları kaldırmaya karar verdi ve yerlerine adli mahkemeleri kurdu. Ancak devrimi yapanlar yeniden düzenlenen bu mahkemelerinde parlamanlar gibi davranacaklarını düşünüyordu. İşte bunu önlemek için sıkı önlemler getirerek adli mahkemelerin idarenin işlemlerine karışmalarını ağır ceza tehdidiyle yasakladılar. [107] 22 Aralık 1789 tarihli yasanın 7. maddesi ve 16 Ağustos 1790 tarihli Yargının Örgütlenme Yasasının 13. maddesi [108], Fransız devrimcilerinin adli mahkemelerce ne denli bir güvensizlik beslediklerinin delilidir.[109]

Fransız Devrimcileri yalnızca adli mahkemelerin idari davaları görmesine karşı çıktıkları gibi aynı zamanda idari mahkemelerin kurulmasına da sıcak bakmıyor ve bu tür mahkemeleri kurmaktan sakınıyorlardı. [110]

Durumun böyle olması idari uyuşmazlıklara karşı mahkemelere başvurulmaması sonucunu doğurduğundan idarenin eylem ve işlemlerinden zarar gören vatandaşlar, mahkemelere başvuramadıkları için doğrudan doğruya idareye başvurup zararlarının giderilmesini istediler.

---

[107] Ethem Atay, "Fransa'da Adli Yargı İdari Yargı Ayrımı", **Kamu Hukuku Arşivi**, Ekim 1998, s.10.
[108] "Yargısal Görevler İdari Görevlerden ayrıdır ve daima ayrı kalacaktır". (Aktaran: Yıldızhan Yayla, "Conseil d'Etat", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S:I, Mart 1980, s. 80.
[109] Sıddık S.Onar, a.g.e., s. 76.
[110] Süheyp Derbil, **İdare Hukuku**, Ankara, 1959, s. 141-142; Maxime Letourneur-Jacqueline Bauchet-Jean Méric, **Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri**, (Çeviren: Recep Başpınar)Ankara, 1973, s. 25.

Bu durumda idare ile bireyler arasında uyuşmazlık hakkında doğrudan doğruya yine idare karar vermiş oluyordu. [111] Bu başvuruları karara bağlamak için idarenin kendi içinde, 13 Aralık 1799 Anayasasıyla "Conseil d'Etat (Devlet Şurası, Danıştay)" kurulmuştur. Conseil d'Etat, başvuru hakkında bir karar tasarısı hazırlıyor ve bunu Devlet Başkanına sunuyordu. Ancak 24 Mayıs 1872 tarihli Kanunla, Conseil d'Etat'ya uyuşmazlıklar hakkında kesin karar verme yetkisi tanınmıştır. Bu şekilde Fransa'da ortaya bir idari yargı organı çıkmış olmuştur. Kısacası, Fransa'da 1790 yılında mahkemelerin idari uyuşmazlıklar hakkında karar vermesinin yasaklanması ve ortaya çıkan boşluğun önce bizzat idare tarafından, sonra idarenin kendi içinde oluşturulan Conseil d'Etat tarafından adım adım doldurulmasıyla ve Conseil d'Etat'nın aktif idareden kısmen bağımsızlaşmasıyla idari yargı doğmuştur. [112]

Fransız Danıştay'ı olan Conseil d'Etat'nın gerçek bir yargı yeri durumuna gelmesi ancak 1872 yılında olabilmiştir. Zira, Conseil d'Etat, 1872 tarihine kadar, idari uyuşmazlıklarda karar verme yetkisine sahip olmadan, sadece idareye görüş bildirmiştir. 24 Mayıs 1872 tarihli yasayla, idari uyuşmazlıkları nihai olarak

[111]Şikayetçiler, devlet merkezindeki hiyerarşik amirlere yani bakanlara başvuruyordu. Bakanlar gerek merkezdeki dairelerden gerekse taşradaki memur veya temsilcilerinden kaynaklanan kararlara karşı yapılacak olan başvuruları kabul etmeye başlamışlardı. Bu durum yargıç-bakan kurumunun oluşumuna sebep olmuştur. Bu yöntemde bakan şikayetleri bir yargıç imiş gibi inceleyip karara bağlamaktadır ve bakanın vermiş olduğu bu tür kararlara karşı başvurulabilecek bir başka makam veya organ bulunmamaktadır. Kısa süre içinde bu yöntem yerleşmiş ve bu alandaki yetkiler bakanın elinde toplanmıştır. Ortaya çıkan bu yöntem Fransız hukukunda "administrateur-juge" terimi ile ifade edilmiştir. Dilimize bu kavram 'yargıç-idareci' veya 'idareci-yargıç' şeklinde çevrilmektedir. Fransızlar, devrimin sekizinci yılında I.Konsül olan Napoleon Bonapart döneminde, idari teşkilatta yapılan bir reformla idari teşkilatı yeniden düzenlemişlerdir. Buna göre idari işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümlenmesinde valilere, bakanlara ve Devlet Başkanlarına idari davaları görmek ve çözümlemek yetkisi tanınmıştır. Böylece faal idare ile ilkel nitelikteki idari yargı birbirinden ayrılmış oldu ve idare kendisine ilişkin uyuşmazlıkları kendisi çözmek durumunda kalmıştır. Bu yöntemlere yukarıda belirtilen terimle birlikte Fransız öğretisi "ministre-juge" 'bakan-yargıç' ifadesini kullanmaktadır". (Ethem Atay, a.g.e., s. 110); "Bu adlandırmaın sebebi, bireyin başvurusunu inceleyecek nihai makamın kararı veren idarenin başında bulunan bakanın olmasıdır. Bu istemin içinde idare davanın hem tarafı hem de yargıcı olmaktadır. Hakkı çiğnenen ya da menfaati zarar gören birey söz konusu hakkının veya menfaatinin yerine getirilmesi için bir başka başvuru olanağına sahip değildir." (Rüştü Aral, "Yargı Organı Olarak Danıştay", **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara, 1968, s. 302-303.)

[112] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 2010, s. 814.

çözümleme yetkisi Conseil d'Etat'ya verilmiştir. Fransız Danıştay'ı 24 Mayıs 1872 tarihli Yasadan bu yana "ulus adına" kararlar veren bağımsız bir yüksek mahkeme olarak görev yapmaktadır. [113]

İşte tüm bu tarihsel süreçle, idari yargı, adli yargıdan farklı olarak yeni bir yargı yolu şeklinde ortaya çıkmış, uzun bir gelişim ve bir nevi "kazanım" süreci yaşamıştır. Zira tarihsel süreçte meydana çıkan her gelişme idari yargıya büyük katkılar sağlamıştır.

İdari yargının tarihsel sürecinin iyi bir şekilde okunması, günümüzde daha ziyade adli yargı ile idari yargı arasında olmak üzere görev uyuşmazlıklarının çözümünde büyük bir ışık kaynağı sağlayacaktır. Bu anlamda idari yargının bu gelişim sürecinden bahsettikten sonra ülkemizdeki süreçten de bahsedip, her bir idari yargı organının doğuş ve gelişme süreçlerinden bahsetmek "idari yargı organları arasındaki görev" sorunlarının çözümü bakımından büyük bir fayda sağlayacaktır. Zira, bir görev sorunu ile karşılaşıldığında, hangi organın görevli olacağını tespit ederken, o organın ortaya çıkış sürecine bakmak, o uyuşmazlığın neden o organın çözümüne bırakıldığını gösterecek, bu organlarının niteliklerinin farkının ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Tüm bunlar dikkate alınması suretiyle, göreve ilişkin kanun metninin yorumunun yapılması sayesinde, en doğru sonuca ulaşılarak, uzman ve etkin bir yargı denetiminin yapılması sağlanacak ve bu sayede hukuki güvenlik, hukuki belirlilik ve tüm bunları içinde barındıran Hukuk Devleti İlkesi hayat bulmuş olacaktır.

[113] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 9.

E. İDARİ YARGININ TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ

1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğunda her ne kadar devlet kudretleri hükümdarın şahsında toplanıyorsa da, 17. ve 18. yüzyıllarda batı ülkelerinde mutlakiyet ve istibdat rejimlerini yıkarak iktidar ve otoriteyi belli hukuk ilkelerine bağlamak ve halk egemenliğini sağlamak amacıyla başlayan mücadele ve yeni fikir akımları üzerine, Osmanlı'da da, yavaş yavaş, devlet yetkilerinin kullanması için bazı esas ve usuller konuyor ve İmparatorluğun içine düştüğü zor durumdan kurtulması için bir takım ıslahat hareketlerine girişilmeye karar veriliyordu. Bu ıslahat hareketlerinden biri de hükümdar adına yargı ve yürütme yetkisine tasarruf eden merci ve kuruluşların birbirlerinden ayrılması oluyordu. [114]

Ülkemizde idari yargının doğuşu da bu ıslahat hareketleriyle olmuştur. 1839 yılında Tanzimatın ilanına kadar, Osmanlı İmparatorluğunda iktidarı elinde tutanların yetkileri çok genişti. Her ne kadar padişahın sahip olduğu yetkiler şeriat hükümleri ve kanunnamelerde sınırlandırılmak istenmişse de, iktidarın etkili bir denetimi yapılamıyordu. [115]

İşte bu yenilik hareketlerinin bir tezahürü olarak öncelikle "Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye ve Dar'ı Şurayı Bab-ı Ali" adı altında iki meclis kurulmuştur. [116] 1854 yılında ise, Meclisi Vala-yı Ahkam-ı Adliye ile Meclis-i Ali-i Tanzimat, Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye adı altında birleştirilmiştir. [117]

---

[114] Orhan Özdeş, "Danıştay ve Tarihi Gelişimi", **Danıştay Dergisi**, Yıl:I, S:I, 1973, s. 24.
[115] Orhan Özdeş, "Danıştay'ın Tarihi Gelişimi ve Cumhuriyet Devrinde Danıştay", **Danıştay Dergisi**, Cumhuriyetin 50.Yılı Özel Sayısı, Ankara, 1973, s. 168.
[116] Orhan Özdeş, "Danıştay'ın Tarihi Gelişimi ve Cumhuriyet Devrinde Danıştay", s. 168.
[117] Rüştü Aral, "Yargı Organı Olarak Danıştay", s. 303; Süheyla Şenlen, "Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi Prof. Dr. Yılmaz Günal'a Armağan**, c: 49, s: 3-4, 1994, s. 403.

Bu yüksek kurul, hem bir danışma meclisi, hem bir yüksek adli mahkeme ve hem de yüksek bir idari mahkeme organıydı. [118] Bu yüksek kurul 1867 tarihine kadar kanun ve nizamların görüşülmesini, düzenlenmesini görevini yerine getirmiş ve mülki işleri görmüştür. 1868 yılında da Meclisi Vala-yı Ahkamı Adliye ikiye ayrılarak Şurayı Devlet ve Divanı Ahkamı Adliye oluşturulmuştur. [119] Mithat Paşa başkanlığı altında 10 Mayıs 1868 tarihinde fiilen [120] çalışmaya başlayan Şurayı Devlet ülkemizde ayrı bir idari yargının temelini oluşturuyordu. [121] Divanı Ahkamı Adliye özel kişiler arasında çıkan davaları çözümlemek ve Tanzimatın ilanından itibaren yürürlüğe konulan kanun ve tüzükleri, anlaşmazlıklarda uygulamak üzere kurulmuş olan en yüksek mahkeme idi. Bu mahkemenin kişi ile idare arasındaki anlaşmazlıklardan doğan idari davaları çözümlemek yetkisi yoktu. Şurayı Devlet ise idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkları çözümlemekle yetkili idi. [122] Ancak bu yetki sınırlı bir yetki idi ve tutuk adalet ilkesi uygulanıyordu. [123] Zira bu yetki, kararın yerine getirilmesi bakımından sınırlandırılmış, Şurayı Devlet tarafından verilen kararların yürütülmesi, bu kararların Sadaret makamınca onanması şartına bağlı kılınmıştı. [124] Bunlar yanında, o dönemde, Şurayı Devlet'e gelen davalar yargı makamı gibi değil bir idari itiraz makamı gibi bir idari iş gibi inceleniyordu. Savunma hakkı, davaların aleni görülmesi, kararın kesin hüküm teşkil etmesi gibi

[118] Ahmet Akgündüz, "Arşiv Belgeleri Işığında Şurayı Devlet'ten Danıştay'a İdari Yargı Teşkilatı", **II. Uluslararası İdare Hukuku Kongresi**, Ankara, 1993, s. 123.
[119] Onur Karahanoğulları, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, Ankara, 2005, s. 132; Ahmet Akgündüz, a.g.m., s. 123; Rüştü Aral, a.g.m., s. 232.
[120] Nihat Kayar, **Yönetsel Yargı-Kuruluş ve İşleyiş**, Bursa, 2010, s. 74.
[121] Gözübüyük-Tan, ag.e., s. 19.
[122] Orhan Özdeş, "Danıştay ve Tarihi Gelişimi", s. 24.
[123] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 9, Orhan Özdeş, "Danıştay'ın Tarihi Gelişimi ve Cumhuriyet Devrinde Danıştay", s. 170.
[124] Rüştü Aral, "Danıştay'ın Tarihçesi, Kuruluş ve Görevleri", **Danıştay Dergisi**, Y:1, S:3, s. 55; Orhan Özdeş, "Danıştay ve Tarihi Gelişimi", s. 25.

taraflara yargı teminatı sağlayan, yargı usulleri mevcut olmadığından da, bu organın tam bir yargılama makamı olduğundan söz edilemeyecekti. [125]

1876 yılında yürürlüğe konulan Kanuni Esasi, "hükümet ile eşhas beynindeki davalar dahi mehakim-i umumiyeye aittir" hükmünü içererek, o ana kadar ayrı bir idari yargı adına yapılan tüm yenilikleri anlamsız hale getirmiştir. Görüldüğü gibi Cumhuriyetten önceki dönemde, adli yargıdan ayrı bir idari yargının gelişmiş olduğunu söylemek güçtür. [126]

2. Cumhuriyet Dönemi

Ülkemizde İdare Hukukunun gelişmesi, idari yargı sisteminin uygulanması, ancak Cumhuriyet döneminde o zaman ki adıyla Şurayı Devlet'in kurulmasıyla olmuştur. Cumhuriyet döneminde, 1923 yılında, hükümet tarafından idari yargı ile görevli olmak üzere yeniden bir "Şûrayı Devlet" kurulması için Meclise bir tasarı sunulmuştu. Bu tasarı yasalaşmadan 1924 Anayasası kabul edilmiş ve bu Anayasa'nın 51 inci maddesinde, idare davalarına bakmak ve idari uyuşmazlıkları çözmek üzere bir Şurayı Devlet'in teşkil edileceği hükme bağlanmıştır. Anayasa'nın bu kuralına dayanılarak 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu, 23 Kasım 1925 tarihinde kabul edilmiş ve 6 Temmuz 1927 tarihinde Şurayı Devlet göreve başlamıştır. [127] Bu Kanunla Osmanlı Devletinde uygulanan tutuk adalet sistemi terk edilerek, Şurayı Devlet tarafından verilen kararların hiçbir makamın onayına tabi olmaksızın

[125] Rüştü Aral, "Danıştay'ın Tarihçesi Kuruluş ve Görevleri", s. 54.
[126] Sıddık S. Onar, a.g.e., C:1, s. 86-92; Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku İdari Yargı – Ders Notları**, Teksir, Ankara, 1977, s. 41-52; Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku I Genel Konular**, Ankara, 1970-1972, s. 140-143.
[127] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 21.

yürütülebileceği kabul edilmiştir. Ancak işlerinde bağımsız olmak kaydıyla Başbakanlığa bağlı olarak faaliyette bulunacağı belirtilmiştir. [128]

1961 Anayasasında ise, tarihsel süreçte ortaya çıkan açmazlar göz önünde tutularak, köklü bir çözüm getirmek amacıyla, Danıştay'ın kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesi olduğu hüküm altına alınmıştır. [129] Bu dönemde çıkarılan 24.12.1964 tarih ve 521 sayılı Kanunun ikinci maddesinde Danıştay'ın bağımsız olduğu, yönetim ve temsilinin Birinci Başkana ait bulunduğu zikredilmiş, aynı maddenin ikinci fıkrasında ise, Danıştayın bütçe ve hükümetle ilgili işlerinin Başbakanlık aracılığı ile yürütüleceği belirtilmiştir. Bu suretle kurulduğu 1868 tarihinden Cumhuriyet Devrinde yeniden kurulduğu 1927 yılına kadar "tutuk adalet sistemi" ile çalışan ve 1927 yılından 521 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği 31 Aralık 1964 tarihine kadar kararlarında tamamen bağımsız olmakla beraber, Başbakanlığa bağlı olan Danıştay bu tarihten itibaren hem organik olarak hem de fonksiyonel olarak tamamen bağımsız bir organ halini almıştır. [130] Böylelikle, Tanzimat döneminde emeklemeye başlayan idari yargı, 521 sayılı Kanun ile tam anlamıyla vücut bulmuş ve kararlarında bağımsız olan, meslek mensupları teminata kavuşturulmuş bir organ olarak ortaya çıkarak Türk Yargı hayatında, hayati bir öneme sahip olmak üzere, yerini almıştır.

1961 Anayasası döneminde bazı idari uyuşmazlıklar hem ilk derece hem de üst derece yargı yeri olarak Danıştay'da çözümlenirken, bazı idari uyuşmazlıklar da ilk derece yargı yeri olarak idare içinde yer alan, mahkeme niteliği taşımayan, idari

[128] 669 sayılı Şurayı Devlet Kanununun 1. maddesinde, "Şûray-i devlet Başvekâlete merbut olub bir reisin tahtı idaresinde dört daire reisi ile onaltı azadan mürekkeptir." hükmüne yer verilmiştir.
[129] Harun Çetintemel, "İdari Yargı Yerlerinin Sorunları", **Danıştay Dergisi**, Y:18, S:68-69, s. 111.
[130] Orhan Özdeş, "Danıştay'ın Tarihi Gelişimi ve Cumhuriyet Devrinde Danıştay", s. 172.

yargı yetkisini kullanan il idare kurulu, vergi itiraz ve temyiz komisyonları ve gümrük hakem heyetleri gibi kurullarca çözümleniyor, bunların kararlarına karşı da Danıştay'a gidiliyordu. İdari yargı merci sayılabilecek bu kuruluşlar, genel idare içinde yer alan ve asla [131] bir mahkeme niteliği taşımayan kuruluşlardı. Yargı kararlarında da bu kuruluşların yargısal işlemi olmadığı kabul ediliyordu. [132]

1982 Anayasasında da, Danıştay Yargı bölümünde yer almış, Yüksek Mahkemeler arasında kendine yer bulmuştur. Bu dönemde çıkarılan 2575, 2576, 2577 sayılı kanunlarla da il ve ilçe idare kurullarının yargı görevleri sona ermiş; vergiler itiraz ve temyiz komisyonları ile gümrük hakem heyetleri de kaldırılmıştır. Böylelikle 1982 yılından bu yana idari yargı organları; Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri olmuştur.

İdari yargının Türkiye'de ki gelişim sürecini bu şekilde aktardıktan sonra bu aşamada da, bu gelişim sürecinde ortaya çıkan 4 idari yargı organını daha yakından tanıyarak kendi tarihsel gelişim süreçlerini ortaya koyarak, kendi aralarında bir görev sorunu söz konusu olduğunda, bu sorunu çözebilmek adına temel bazı referanslara ulaşmış olacağız. Bu anlamda, örneğin Danıştay ve idare mahkemesi arasında bir görev sorunu gündeme geldiğinde o anki göreve ilişkin yasa metnini yorumlarken, bu kuruluşların kuruluş amaçlarının, tarihsel süreçteki görevlerinin ve bu organların yapısal farklılıklarının bilinmesi suretiyle görev konusunun öneminin farkına varılacak, idari bir uyuşmazlıkta hangi organın daha uzman olduğu bilinecek ve bu

[131] Yahya K. Zabunoğlu, a.g.e., s. 119.

[132] İdare kurulu kararlarının idari işlem niteliğinde olmaları nedeniyle, ilk derece mahkemesine gidilmeden doğrudan temyiz edilmesinin hukuk düzenimizde mümkün olmaması nedeniyle idare kurullarının verdikleri kararlara karşı açılan davaların, 2576 sayılı Kanunun 5. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca idare mahkemelerinin görevine girdiğini kabul etmek gerekir. (Danıştay İDDGK, 28.01.1994 tarihli ve E:1992/167, K:1994/42 sayılı karar, **Danıştay Dergisi**, S:90, s. 250 vd.)

organların birbirinden ne denli farklı olduğunun görülebilmesi sayesinde, yapılacak orum ile ortaya konacak çözümün en isabetli şekilde gerçekleşebilmesi sağlanacaktır.

F.İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDAKİ GÖREV SORUNUNUN ÖNEMİNİ ANLAYABİLMEK ADINA İDARİ YARGI ORGANLARIN YAPISAL FARKLILIKLARI

Bu başlık altında, ülkemizdeki idari yargı organları daha yakından tanınacak olup birbirleri arasında yapısal farklılıklar ortaya konacaktır. Zira, bilinmelidir ki bu yargı organlarının sahip olduğu yapı, uyuşmazlığın çözümünde son derece önem arzetmektedir. Bu anlamda söz konusu organın tarihsel süreci, süreçteki görevleri, çalışma usul ve esasları, karar alma yöntemleri, organlarının yapısı gibi hususlardaki farklılıkların bilinmesi görevli mahkemenin tespiti sorununun ne derece hayati olduğunu ortaya koyacaktır.

1. DANIŞTAY

Temelleri 1868 yılına dayanan Danıştay günümüzde hem bir yüksek idare mahkemesi, hem de bir danışma ve inceleme merciidir. [133] Bu anlamda ülkemizdeki Danıştay, Almanya'da ki Yüksek Mahkeme tipinde değil, Fransa'da olduğu gibi Danıştay tipinde örgütlenmiştir. [134] Anayasa Mahkemesi de Danıştay'ın, Anayasa ve kendi yasasına göre, yasa ile gösterilen belli davalara ilk ve son derece mahkemesi olarak bakan bir yüksek mahkeme olduğu gibi, aynı zamanda anayasal bir (danışma) ve (inceleme) mercii olduğunu belirtmiştir. [135]

---

[133] 2575 sayılı Danıştay Kanununun 1. maddesinde "Danıştayın, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme mercii olduğu" belirtilmiştir. Ancak Danıştay'ın sadece idare mahkemelerinin değil vergi mahkemelerinin de üst mahkemesi olması nedeniyle, "Yüksek İdare Mahkeme" yerine "Yüksek İdari Mahkeme" ifadesini kullanması daha yerinde olacaktır.

[134] Ali Ulusoy, a.g.e., s. 55.

[135] Anayasa Mahkemesi, 21.12.1993 tarihli ve E:1993/27, K:1993/57 sayılı karar, R.G.:10.5.1994-21930.

Cumhuriyetin kurulmasından bu yana yürürlüğe konulan 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında, yalnızca Danıştay'a ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, bunun dışında idari yargının yapılanmasına ilişkin herhangi bir özel düzenlemeye yer verilmemiştir. [136]

Danıştay'ın, idari dava ve uyuşmazlıkları çözümlemekle görevli bir mahkeme olduğunu ilk defa belirleyen Anayasa 1924 Anayasasıdır. Ancak 1924 Anayasasında, Danıştay'a (o zamanki adıyla Şuray-ı Devlet'e) yürütme organı bölümünde yer verilmiştir. Bu anlamda, Danıştay'ın bu dönemde tam olarak bir yargı makamı olduğunu söylemek güç görünmektedir.

Gerekçesindeki ifadelerle "Şurayı Devletin, işlerinin daha iyi ve verimli bir halde çıkması için yeni bir kanuna müstaceliyetle muhtaç bulunması" ve zamanla ortaya çıkan eksikliklerin giderilmesi amacıyla Danıştay Başkanlığınca bir tasarı hazırlanmış; bu tasarı Bakanlar Kurulunca bazı değişikliklerle kabul edilerek Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilmiştir. Meclis tarafından 21.07.1938 tarihinde kabul edilen tasarı 30.07.1938 tarihinde 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu olarak Resmi Gazetede yayımlanıp yürürlüğe girmiştir. Bu Yasa da sırasıyla 27 Mayıs 1946 tarihli ve 4904 sayılı, 12 Haziran 1929 tarihli ve 7354 sayılı, 14 Temmuz 1960 tarihli ve 20 sayılı Kanunlarla değiştirilmiştir.

3546 sayılı Danıştay Kanununa ve değişikliklerine göre Danıştay'ın ve meslek mensuplarının hukuki durumu şöyle özetlemek mümkündür: Danıştay Başbakanlığa bağlıdır. Başkan ve üye seçimi için Başbakanlıkça yer sayısının 5 mislinden az olmamak üzere bir aday listesi düzenlenir. Adliye ve Dahiliye

[136] Orhun Yet, "İdari Yargıda Yapısal Değişim", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, **Danıştay 133.Yıldönümü Sempozyumu**, Ankara, 2003, s. 39.

encümenleri, ilgili Bakanların huzuru ile toplanıp liste ile bağlı olmaksızın üç misli aday belirlerler. Meclis genel kurulu adaylar arasından seçim yapar. Danıştay'da bir başkanun sözcüsü ve dokuz kanun sözcüsü mevcuttur. Bunlar Danıştay Birinci Başkanının teklifi, başbakanın kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar. Başyardımcı ve yardımcılar, bir daire başkanı, bir üye ve genel katipten oluşan idare komisyonu tarafından sınavla seçilir. Tüzükte gösterilen görevleri yaparlar. Kanun sözcülerinin atanmasında uygulanan usul ile atanırlar.

Görüleceği üzere, bu dönemde, yargı organları üzerindeki, Başbakanın, Meclisin ve Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu yetkiler, bağımsız ve tarafsız bir Danıştay'a gölge düşürecek niteliktedir.

1961 Anayasasında ise Şurayı Devlet adı yerine Danıştay adı kullanılmış ve Danıştay'a yargı bölümünün yüksek mahkemeler kısmında yer verilerek mensuplarının özlük işlemlerinin kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Aynı zamanda, Birinci Başkan, Başkanunsözcüsü ve daire başkanlarının seçimleri, Danıştay Genel Kuruluna bırakılmak suretiyle yasama ve yürütmenin etkisinden tamamen uzaklaşılmış ve tam teminatlı hale getirilmiş ve bunların yüksek mahkeme hakimleri olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının kendilerine sağladığı teminat altında vazife görecekleri hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple Danıştay'ın 1961 Anayasası ile birlikte tam anlamıyla bir yüksek mahkeme niteliğini haiz, üyelerin tam teminat sahibi olup, kararlarının hiçbir organ veya merciin izin yada onayına tabi olmadığı bir yargı organı haline geldiğini söyleyebiliriz. Bu dönemde Danıştay üyelerinin seçim yetkisi de, Danıştay Genel Kurulu ve Bakanlar Kurulunun göstereceği adaylar arasından olmak üzere Anayasa Mahkemesine bırakılarak yasama ve yürütmenin etkisinden biraz daha uzaklaşılmıştır.

1961 Anayasası'nda Danıştay'ın özel bir kanunla düzenleneceği belirtilmiş olup bu hükmün gereği, 24.12.1964 tarihli ve 521 sayılı kanunla yerine getirilmiştir.

1961 Anayasasının 140. maddesi uyarınca hazırlanan ve 21.12.1964 günlü Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 521 sayılı Danıştay Kanununu incelediğimizde, karşımıza son derece önemli hükümler çıkmaktadır. Buna göre, Danıştay Yüksek İdare mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir. Bağımsızdır; Başbakanlığa merbut değildir, ancak bütçe ve hükümetle ilgili işleri Başbakanlık aracılığı ile yürütülür. Yargısal göreve doğrudan katılan tüm görevliler, başkanlar, üyeler, kanun sözcüleri ve yardımcılar meslek mensubu olarak nitelendirilmiştir. Bunlardan birinci başkan, daire başkanları, üyeler ve baş kanunsözcüsünün yüksek mahkeme hakimleri olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının kendilerine sağladığı teminat altında hizmet görecekleri ifade edilmiş; diğer meslek mensuplarının teminatı da bu yasa ile düzenlenmiştir. Gerçekten de Yasada kanun sözcüleri ve yardımcılar için teminatı içeren hükümler getirilmiştir. Söz konusu yasanın 120. maddesinde, kanunsözcüleri ile başyardımcı ve yardımcıların, görevlerine son verilemeyeceği; kendileri istemedikçe başka göreve atanamayacakları ve yaş haddinden önce emekliye sevk olunamayacakları hüküm altına alınmıştır.

Danıştay, daireler ve kurullar şeklinde örgütlenmiş, bunların görevleri yasada tek tek belirtilmiş, böylece Danıştayın yargısal görevinin ifasında iş bölümü ve uzmanlık esası gözetilmiştir. Birinci Başkanın başkanlığında, dava daireleri başkanları ile her dava dairesinden bir üyenin katıldığı Dava Daireleri Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul görev yaptığı sürece idari yargı için gerçek bir okul

niteliğine bürünmüş; daireler arasında içtihat birliğinin sağlanmasında önemli rol oynamıştır. [137]

Türk idari yargı sisteminde ve bu sistemin yapısı içinde 1961 Anayasası ve sonrasında özellikle 521 sayılı Danıştay Kanunu ile getirilen yeniden yapılanmada Danıştay, hem ilk derece kimliği ile ve hem de bir Yüksek Mahkeme olarak yargı görevlerini yerine getirmiştir. Danıştay'ın altında ilk derece (alt) idare mahkemelerinin kurulması yolundaki arayışlar, istekler oldukça eski tarihlerden itibaren başlamış ise de talep ancak [138] 20 Ocak 1982 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kanunların yürürlüğe girmesiyle karşılanabilmiştir. Bu tarihte yayınlanan kanunlardan biri de insan unsuru da dahil, Danıştay'ın yapısında, kuruluş ve işleyişinde oldukça büyük değişiklikler yapan 2575 sayılı Danıştay Kanunu'dur.

Danıştay Kanununda yer alan Danıştay'ın yapısına, kuruluş ve işleyişine ilişkin bu hükümler bu kanunlardan sonra yürürlüğe konan 7 Kasım 1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 155. maddesine dayanak oluşturmuştur.

1982 Anayasasın Yargı bölümü içinde yüksek mahkemeler arasında düzenlenen Danıştay, kanunda gösterilen belli davalara ilk ve son derece mahkemesi olarak bakan, üyelerinin dörtte üçü belli niteliğe haiz hakim ve savcılar arasından HSYK'ca seçilen, dörtte biri ise nitelikleri kanunda belirtilenler arasından Cumhurbaşkanınca seçilen üyelerden oluşan bir organ halini almıştır. Bu süreç içerisinde, başlangıçta idari ve istişari görevi daha etkin olan Danıştay'ın idari

[137] Nuri Alan, "İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara S:2, 1988, s. 522.
[138] Yahya K. Zabunoğlu, a.g.e., s. 118.

görevlerinin azaldığı, yüksek mahkeme hüviyetinin genişleyip önem kazandığı görülmektedir. [139]

Hemen belirtmek gerekir ki, idari yargı hakim ve savcılarının %80'ine yakın kısmının hukuk fakültesi mezunu olmaması ve Cumhurbaşkanı'nın, hukuk fakültesi mezunu olmayan kişiler arasından Danıştay üyesi seçebilmesi, uygulamada bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Şuan Danıştay'da öğretmen ve mühendis olarak görev yapmaktayken Cumhurbaşkanı tarafından Danıştay üyesi olarak seçilmiş kişiler dahi bulunmaktadır. Bu kişilerin, idarenin, idari uyuşmazlıklarının çözümlendiği bir organda, özellikle kamu yararına uygunluğun denetlendiği durumlarda, sağlayacağı fayda yadsınamaz. Ancak, dairelerin oluşumu gerçekleştirilirken, o daireye seçilen üyelerin HSYK kontenjanından mı yoksa Cumhurbaşkanlığı kontenjanından mı geldiğine dikkat edilmemekte, beş kişiden oluşan daire heyetinin en az üçü, Cumhurbaşkanı tarafından seçilmiş ve hakim veya savcılık geçmişine sahip kişiler olmayabilmektedir. Bu durumun verilen kararın isabetliliğine etki edebileceği son derece açıktır. Bu nedenlerle, kanaatimizce ya Cumhurbaşkanının bu yetkisine son verilmeli, ya Cumhurbaşkanı bu yetkisini, idari yargı hakim ve savcıları arasından seçim yaparak kullanmalı ya da seçilecek sayı azaltılarak, seçilen kişilerin dairelere dağılımı konusunda, bu kişilerin çoğunluğu sağlayamamasına yönelik bir kanuni değişiklik yapılması gerekmektedir. Şu da bilinmelidir ki bu kişiler sadece idari dava daire üyesi olmamakta, aynı zamanda, daire başkanı, idari dava daireleri ve vergi dava daireleri kurulu üyesi, vergi dava

[139] Orhun Yet, a.g.m., s. 40.

daireleri üyeleri olabilmektedirler. Bu durumun yaratacağı sakıncalar da izahtan varestedir. [140]

a. Danıştay'ın Yapısı

aa. Daireler

Önceki bölümlerde de belirttiğimiz üzere, Türkiye'de Danıştay, mahkeme tipinde değil Danıştay tipinde örgütlenmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'de ki Danıştay'ın yargısal görevleri yanında idari görevleri de vardır. [141]

---

[140] 02/07/2012 tarihli ve 6352 sayılı Kanun ile 2575 sayılı Kanuna eklenen, TBMM Genel Sekreteri ile BİO'ların başkanlarının Cumhurbaşkanı tarafından Danıştay Üyeliğine seçilmesine imkan veren hüküm ile Cumhurbaşkanı tarafından seçilebilecek kişilerin görev süresinin 20 yıldan 15 yıla indirilmesine ilişkin hükmün iptali istemiyle Anamuhalefet Partisi tarafından, "*İdarenin iş ve işlemlerini hukuken denetleyen bir yargı kolunun yüksek mahkemesinde, sözkonusu yargı düzeninin en temel usul yasasını dahi bilmeyen insanların idari yargı adına son sözü söyleyebilecek icrai faaliyette bulunmaları kabul edilebilir gözükmemektedir. ..Yürütme içinde anlayışları ve bakış açıları on yıllar sonunda şekillenen, adeta katılaşan kişilerin, meslek yaşamlarının ileri evresinde yürütmenin iş ve işlemlerinin yargısal denetimini yapma noktasında gerek formasyon gerekse hukuksal bakış bakımından problem yaşadıkları, yorum ve yaklaşımları ile tanık olanları şaşkınlık ve hayal kırıklığına uğrattıkları, idare lehine refleksif nitelikteki aşırı empatileri ile tarafsızlıklarında sorun yarattıkları, 1980'li yıllarda idari yargıç eksikliği nedeniyle böyle bir kaynağın kullanılmasının anlaşılabilir olduğu ancak günümüz koşullarında artık anlamını yitirdiği tartışmasız hükmüdür. İdari yargının en temel kavram ve içtihatlarına yabancı bir yüksek yargıç grubunun varlığı ve performansları, öncelikle adalet hizmetinden yararlanan halkın hakkını idare karşısında elde etmesine vesile olmaktadır. Öte yandan, bin bir emek ve çalışma ile bulundukları hakimlik mesleğine giren genç meslektaşlarımız büyük emek ve araştırma ile verdikleri kararların anlamsız gerekçelerle bozulmasının şaşkınlığı ve moral bozukluğunu yaşamaktadırlar. Bütün bunlardan başka, bugün idarenin ajanı iken yarın onu denetleme seviyesine çıkanlar (herkesin en iyi bildiği işi yapmasının gerektiği gerçeği karşısında) kendi saygınlıklarını da yitirmektedirler. ..Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, yani 1982 yılında, Danıştay üyesi kadrosu 68 idi ve bu sayının ¼'ü olan 17 Danıştay üyesi Cumhurbaşkanı tarafından seçilmiş durumdaydı. Ayrıca; o tarihte Danıştay'ın 10 dairesi vardı ve bu dairelerden 8'i dava, 2'si de idari daire idi. Oysa bugün, 15 daireden yalnızca biri idari dairedir. Cumhurbaşkanı tarafından atanan üye sayısı da, bu sayıya koşut olarak, azaltılacak yerde; oranın muhafaza edilmesi sonucu, ihtiyacın çok üzerinde bir rakama en az 39 sayısına ulaşmıştır. Yüksek Mahkeme niteliği ağır basan, idari görevleri azaltılan bir yargı kuruluşu için, yargıçlık kariyerinden gelmeyen bu üye sayısı, çok fazladır.. Bu bakımlardan, kanundaki düzenleme, yararlardan çok zarar getirici niteliktedir..Bu nedenle, seçilenlerin hukukla olan ilgi ve temaslarına ilişkin ve yüksek yargı üyeliğine uygun olacak yeni kriterler getirilmek suretiyle, uygulamanın yol açtığı sakıncaların azaltılması veya uygulanın* ***tamamen kaldırılması yoluna gidilmesi gerekli idi****...Netice olarak, Kanunun ile getirilmiş olan bu hükümler bütünüyle Hukuk Devleti İlesine ve Hukuk Güvenliğine aykırı düzenlemelerdir."* denilerek Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi ise, kanun koyucunun Danıştaya seçilecek üyelerin niteliklerini ve seçilme usullerini belirleme konusundaki takdir yetkisine sahip olduğunu belirterek dava konusu kuralların, mahkemelerin bağımsızlığı, hâkimlik teminatı ve idari yargının özellikleriyle bağdaşmayan bir yönü bulunmadığı sonucuna varmıştır. (Anayasa Mahkemesi, 04/07/2013 tarihli ve E:2012/100, K:2013/84 sayılı karar, www.anayasa.gov.tr/kararlarbilgibankası.)

[141] Bu durumun eleştirisi için bakınız: Ali Ulusoy, a.g.m., s. 55 -56.

Günümüzde, Danıştay idari görevlerini 1. Dairesi ve idari işler kurulu aracılığıyla yerine getirmektedir. Yargısal faaliyetlerini ise 2 ila 17. Daireler ve İdari Dava Daireleri Kurulu ile Vergi Dava Daireleri Kurulu aracılığıyla yerine getirmektedir.

Tarihsel sürece baktığımızda ise, Cumhuriyet döneminde, ortaya çıkan ihtiyaca istinaden kurulan Danıştay, 1926 yılında çıkan 669 sayılı Kanunla Tanzimat Mülkiye, Maliye ve Nafıa Daireleri olmak üzere üç idari ve bir dava dairesinden oluşmuş, 3546 sayılı Kanunla Danıştay üçü idari ve ikisi kazaî işlere bakan beş daireye ayrılmıştır. 4904 sayılı Kanunla dava dairelerinin adedi üçe çıkarılmış ve bu suretle Danıştay altı daireden kurulu hale getirilmiştir.

22 Haziran 1959 tarihinde yürürlüğe giren 7354 sayılı Kanun, Danıştay'ın teşkilatını daha çok genişletmiş ve dördü idari işlere ve beşi dava işlerine bakan dokuz daire teşkil etmiştir. Bu teşkilat ve daire sayısı 31 Aralık 1964 tarihinde 521 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir.

24 Aralık 1964 tarih ve 521 sayılı Kanun, Danıştay teşkilatında büyük değişiklik yapmış, karar organlarını, daireler, Danıştay Genel Kurulu, İdari Daireler Kurulu, Dava Daireleri Kurulu, İçtihatları Birleştirme Kurulu, Başkanlar Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu, Yönetim ve Disiplin Kurulu olarak belirttikten sonra; Danıştay'ı dokuzu idari davaları ve üçü idari işlere bakan on iki daireye ayırmıştır.

1982 yılında yürürlüğe giren ve günümüzde de yürürlükte olan 2575 sayılı Danıştay Kanunu'na göre, idari işler, Danıştay 1. dairesi ve idari işler kurulunca yerine getirilmekte olup, yargısal işler ise 2-17. daireler ve İDDK ile VDDK aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Danıştay'daki bu dairelerin müzakereleri gizli yapılmakta ve toplanma yeter sayısı 5 olup, karar yeter sayısı ise en az 3'tür. [142] 09.02.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6110 sayılı Kanun ile Danıştay Kanununun 13. maddesinin 2. fıkrasında yapılan değişiklikle, üye sayısının yeterli olması halinde dairelerde birden fazla heyet oluşturabileceği ve oluşturulan bu heyetlere heyette bulunan en kıdemli üyenin başkanlık edeceği hüküm altına alınmıştır. Bu nokta da uygulamada bazı sorunlar ile karşılaşılmıştır.

Yapılan bu düzenlemenin amacı, birden fazla heyet oluşturarak daha hızlı bir şekilde karar alınmasını sağlamak ve bu sayede yüksek yargıdaki iş yükünü azaltmak olarak belirtilmiştir. [143] Buna karşılık aynı dairede birden fazla heyetin çalışmasının, içtihat birliği yönünden sorunlar yaratacağı, çalışma düzenini bozacağı, oluşturulacak yeni heyet başkanının seçimle gelmemiş olacağı, tüm bunların ise Anayasanın 2. ve 155. maddelerine aykırı olacağı ileri sürülmüştür.[144] Anayasa Mahkemesi ise, aslında konuyu pek de bu açıdan incelemeyerek, düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmadığını, zira Daire Başkanının daire düzeninden sorumlu olduğunu, oluşturulan heyete başkanlık edecek kişinin fiili olarak daire başkanı olmayacağını, zaten istenirse bu heyete de daire başkanının Başkanlık edebileceğini söyleyerek iptal başvurusunu reddetmiştir. [145]

---

[142] 2575 sayılı Danıştay Kanununun 13. maddesinin 2. fıkrasında, " Her dairede bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Heyetler bir başkan ve dört üyenin katılmasıyla toplanır, salt çoğunluk ile karar verir. Üye sayısının yeterli olması halinde birden fazla heyet oluşturulabilir. Bu durumda, oluşturulan diğer heyetlere, heyette yer alan en kıdemli üye başkanlık eder. Müzakereler gizli yapılır." hükmü her almaktadır.

[143] 09/02/2011 tarihli ve 6110 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un" Genel Gerekçesi, www.tbmm.gov.tr/kanunlar.

[144] 09/02/2011 tarihli ve 6110 sayılı Kanunun bazı maddelerinin Anayasa aykırı olduğu iddiasıyla Anamuhalefet (Cumhuriyet Halk Partisi) Partisinin Anayasa Mahkemesine başvuru dilekçesi, www.anayasa.gov.tr/kararlar bilgi bankası, 30.03.2012 tarihli ve E:2011/29, K:2012/49 sayılı karar, R.G.: 01.01.2013-28515.

[145] Anayasa Mahkemesi, 30.03.2012 tarihli ve E:2011/29, K:2012/49 sayılı karar, R.G.: 01.01.2013-28515.

Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesinin bu kararı yerinde olmamıştır. Zira hukuk devletinin en önemli unsurlarından biri hukuki belirlilik ve hukuki istikrardır. İçtihadın oluşmadığı ya da sık sık değiştiği ve hatta aynı dairede aynı konuda farklı içtihatların ortaya çıktığı durumlarda bireylerin hukuka olan güvenleri sarsılır. Yargıya olan güvenin azaldığı toplumların bir hukuk devleti olduğundan söz etmek olanaksızlaşır. Hele ki, davacısının aynı olduğu konusunun aynı olup, bu dosyaların aynı dairenin iki farklı heyetine gidip, farklı kararların çıktığı bir durumun, bireyde yaratacağı infiali ve oluşturacağı güvensizliği kestirmek mümkün değildir. Bu tür kararlara uygulamada sıkça rastlanması ve bu durumlara sebebiyet veren kanunların hukuk devleti ilkesine aykırı olması nedeniyle, idari yargıda çift heyet uygulamasına yer veren kanun maddesini iptal etmeyen Anayasa Mahkemesi kararı kanaatimizce yerinde olmamıştır. Aynı zamanda bir dava dairesinin içinde, ikinci bir heyet oluşturulması, ikinci bir mahkeme kurulması anlamına gelir ki, bu durum Anayasanın 142'inci maddesinde mahkemelerin kuruluşunun kanunla düzenleneceği yolundaki kurala da aykırıdır. [146]

Danıştay Dairelerinde, 5 kişiden oluşan daire heyetine, tetkik hakimleri tarafından dosya raporte edilmekte ve üyeler bu anlatım üzerinden karar vermektedirler. Verilen karar tutanağa bağlanmakta ve müzakere bitiminde, tetkik hakimi, ilgili dosyaya ilişkin karar taslağını üyelerin imzasına sunmaktadır. Üyelerin imzasının tamamlanmasıyla da ilgili karar taraflara tebliğ edilmektedir. Görüleceği üzere, Danıştay kararlarında, tetkik hakimlerinin bir oyu bulunmamakta, sadece görüşü yer almaktadır.

[146] Aynı doğrultuda görüş için, 1/1994 sayılı, "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" hakkında Danıştay Görüşü. (İbrahim Aliusta, "İdari Yargıda Yargılama Sürelerini Kısaltacak Önlem ve Öneriler", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu 144.Yıl**, s. 145-146.)

bb. Kurullar (İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulları ile İçtihadı Birleştirme Kurulu)

İdare Mahkemeleri ile vergi mahkemelerinde, verilen direnme kararlarını inceleyen, Danıştay İdari Dava Daireleri ile Vergi Dava Dairelerince ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen inceleyen, Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak aldığı yürütmeyi durdurma kararlarına karşı yapılan itirazları kesin olarak karara bağlayan iki kuruldan biri olan İDDK, 02.04.2012 tarihli ve 6352 sayılı Kanun'un yayımı tarihinden itibaren üç yıl süreyle her idari dava dairesinden en az bir üye olmak kaydıyla, başkanlık kurulunun belirleyeceği yirmi üyeden oluşan ve Danıştay Başkanı veya vekillerinden birinin başkanlık edeceği bir kurul olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle bu Kanun'un yayım tarihi olan 05.07.2012 tarihinden 31.12.2016 tarihine kadar, İDDK sabit üyeli olacaktır. Bu düzenleme ile İDDK da biriken dosyaların bir an önce azaltılması hedeflenmiştir.[147] Söz konusu tarihe kadar bu kurulun toplantı ve görüşme yeter sayısı onbeştir.[148] Bu tarihten sonra ise eski sisteme geri dönülecek olup, İDDK, idari dava dairelerinin başkanları ile her idari dava dairesinden iki yıl için Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen iki asıl

[147] 02/07/2012 tarihli ve 6352 sayılı, "Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun Gerekçesi, www.tbmm.gov.tr/kanunlar.

[148] 2575 sayılı Danıştay Kanununun Geçici 24. maddesine göre, "1. 31/12/2016 tarihine kadar Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun oluşumu ve çalışma usulü hakkında aşağıdaki hükümler uygulanır.

a) İdari Dava Daireleri Kurulu, her idari dava dairesinden en az bir üye olmak kaydıyla Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen yirmi üyeden oluşur. Kurula, Danıştay Başkanı veya vekillerinden biri, bunların bulunmaması halinde Kurulun en kıdemli üyesi başkanlık eder.

b) Bu üyeler İdari Dava Daireleri Kurulunda sürekli olarak görev yaparlar. Ancak, iş durumu göz önüne alınmak suretiyle üyelerin daire çalışmalarına katılmalarına Genel Kurul tarafından karar verilebilir.

c) Toplantı ve görüşme yeter sayısı onbeştir. Kararlar, toplantıya katılanların oy çokluğu ile alınır."

üyeden (toplam 36 kişi) oluşacak ve kararlar toplantı ve görüşme yeter sayısı 25'e çıkacaktır. [149]

VDDK ise, vergi dava dairelerinin (3, 4, 7, 9) başkanları ile her vergi dava dairesinden iki yıl için Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen üç asıl üyeden (toplam 16 kişi) oluşmaktadır. [150] Toplantı ve görüşme yeter sayısı Vergi Dava Daireleri Kurulu için onüçtür.

İDDK ve VDDK da dosya inceleme ve karar alma şekli daireler ile aynı olup, tetkik hakimlerinin raportörlüğünde üyeler karar vermektedirler.

Danıştay'ın kurullarından bir diğeri İçtihatları Birleştirme Kurulu'dur. Bu kurul, dairelerin, idari veya vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları arasında, daire kararı ile idari veya vergi dava daireleri kurulu kararı arasında bir dairenin kararı ile başka bir dairenin kararı arasında ortaya çıkabilecek içtihat ayrılıklarını gideren veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli gördüğü takdirde devreye giren bir kuruldur. Bu kurul, Danıştay Başkanı, Başsavcı, Başkan vekilleri ve dava daireleri başkanları ile üyelerinden oluşur. Bu kurulun toplanma yeter sayısı, en az otuzbirdir. Toplantıya katılanlar çift sayıda olursa, en kıdemsiz üye kurula katılmaz. Esas hakkındaki kararlar, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınır. Birinci toplantıda bu çoğunluk sağlanamazsa, ikinci toplantıda mevcudun salt

[149] 2575 sayılı Danıştay Kanununun 17. maddesinde, İdari Dava Daireleri Kurulunun, idari dava dairelerinin başkanları ile her idari dava dairesinden iki yıl için Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen iki asıl ve iki yedek üyeden oluşacağı, iki yıllık süre sonunda Başkanlık Kurulunca, kuruldaki üyelerin yarısı iki yıl süreyle yeniden görevlendirilirken, diğer yarısının kurulda daha önce görevlendirilmeyen üyeler arasından yenileneceği, ve toplantı ve görüşme yeter sayısının İdari Dava Daireleri Kurulu için yirmi beş olduğu hüküm altına alınmıştır.

[150] 2575 sayılı Danıştay Kanununun 17. maddesinde, Vergi Dava Daireleri Kurulunun vergi dava dairelerinin başkanları ile her vergi dava dairesinden iki yıl için Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen üç asıl ve üç yedek üyeden oluşacağı iki yıllık süre sonunda Başkanlık Kurulunca, kuruldaki üyelerin yarısı iki yıl süreyle yeniden görevlendirilirken, diğer yarısının kurulda daha önce görevlendirilmeyen üyeler arasından yenileneceği, ve toplantı ve görüşme yeter sayısının Vergi Dava Daireleri Kurulu için ise onüç olduğu hüküm altına alınmıştır.

çoğunluğu ile yetinilir. [151] Danıştay'ın içtihadı birleştirme kararları, Danıştay'ı, idareyi ve idari yargı organlarını bağlar. [152]

Uygulamada görülmektedir ki, İçtihadı Birleştirme kurumu çok başvurulan bir yol değildir. Uygulamada birçok farklı içtihat varken bunların birleştirilmesine gidilmemesini, bu yolun işletilmemesini anlamak mümkün değildir. Bugünkü Danıştay yapısına bakıldığında en temel konularda bile daireler arasında farklı içtihatların söz konusu olduğu görülmektedir. Bu durum ise yargıya güveni azalttığı gibi ilk derece mahkemelerinde görev yapan hakimleri de zora sokmaktadır. Bu nedenle kanaatimizce, bu yol sıklıkla işletilmeli, temel konulardaki içtihat ortaya konmalı, bu sayede bireyler ve ilk derece mahkemeleri nezdinde hukuki güven ve istikrarın vücut bulmasına da imkan sağlanmalıdır.

b. Danıştay'daki Yargı Görevlileri

Danıştay'daki yargı görevlileri, Danıştay Meslek Mensupları ile tetkik hakimi ve savcılardır.

Meslek mensubu dediğimiz kimseler, Danıştay Başkanı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyelerdir. Bu kimseler, yüksek mahkeme hakimleri olarak Anayasal teminat altında görev yaparlar ve bu teminat gereği kendileri istemedikçe,

---

[151] 2575 sayılı Danıştay Kanununun 18. maddesine göre,

"1. İçtihatları Birleştirme Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, dava daireleri başkanları ve üyelerinden kurulur.

2. Toplanma ve görüşme yetersayısı en az otuzbirdir. Toplantıda hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye Kurula katılmaz.

3. Esas hakkındaki kararlar, birinci toplantıda Kurul üye tamsayısının salt çoğunluğu ile, bu toplantıda karar yetersayısı sağlanamaz ise ikinci toplantıda mevcudun salt çoğunluğu ile verilir. Kurulun diğer kararları oyçokluğu ile verilir."

[152] 2575 sayılı Danıştay Kanununun 40/4. maddesine göre, içtihadı birleştirme kararlarına, Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır.

65 yaşından önce emekliye ayrılamazlar. [153] Danıştay'daki karar mercileri bu kişilerdir. Danıştay'ın bugün için bir başkan, iki başkanvekili onyedi daire başkanı ve 170 üyesi bulunmaktadır. Başkanlar ve başkan vekilleri Danıştay üyeleri arasından Danıştay Kanunundaki usullere göre seçilmektedirler.

Danıştay üyeliği seçim yöntemine ilişkin eleştirimizi daha önce belirtmiştik.

Danıştay tetkik hakimleri, kural olarak meslekte beş yıl görev yapmış idari yargı hakimleri arasından HSYK'ca atanmakla birlikte uygulamada, çıkarılan geçici maddelerle, Danıştay tetkik hakimliğine atanmak için geçerli olan 5 yıl çalışma şartı aranmamaktadır. Örneğin Danıştay Kanununun 2009 yılında yürürlüğe giren geçici 23. maddesiyle 2019 yılına kadar, Danıştay tetkik hakimliğine atanmak için beş yıl görev şartı aranmayacaktır.

Danıştay savcıları da, meslekte beş yıl hizmet etmiş idari yargı hakimleri arasından HSYK tarafından atanmaktadır. Çıkarılan 3. yargı paketinden önce Danıştay'daki ilk derece temyiz ve karar düzeltme dosyaları için, gerek yürütmenin durdurulması gerekse esas hakkında olmak üzere, Danıştay savcıları tarafından yazılı görüş bildirilmekte idi. Bu görüş hiçbir surette daire ya da kurulu bağlamamakta idi. Bu nedenle uygulamada, dosyalar tüm aşamalarda görüş almak üzere Başsavcılığa gönderildiği için, yargılama süreleri uzamakta, bu durum ise eleştiriye sebep olmakta idi. Bir bağlayıcılığı olmayan ve yargılama sürecini uzatan bu görüşler taraflara da tebliğ edilmemekte idi. Ancak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Danıştay'daki davalarda, Savcı görüşünün taraflara tebliğ edilmemesinin Adil Yargılama Hakkını ihlal ettiğine hükmetmiş idi.

[153] Bu yaş Fransa'da 68'dir. (Oliver Duteillet de Lamothe, "Fransız Danıştayı (Le Conceil D'etat)", Çeviren: Hasan Basri Gültekin, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, Ankara, 1983, s. 10.)

Pozitif hukukumuzda, Danıştay Savcısının yazılı düşüncesinin taraflara bildirilmesine dair bir zorunluluk bulunmamakta idi. Bunun tek ayrıksı hali, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Duruşmalara ilişkin Esaslar" başlıklı 17. maddesine yer alan, "Danıştay'da görülen davaların duruşmalarında savcının bulunması şarttır. Taraflar dinlendikten sonra savcı yazılı düşüncesini açıklar. Bundan sonra taraflara son olarak ne diyecekleri sorulur ve duruşmaya son verilir." yolundaki düzenleme idi.

Ancak, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Danıştay Kanunu'nun 61/2. maddesinde yer alan "Savcılar, ilgili yerlerden Danıştay Başkanlığı aracılığı ile her türlü bilgileri isteyebilecekleri gibi işlem dosyalarını da getirtebilirler." yolundaki kurala dikkat çekerek, bunun savcıya geniş bir araştırma ve inceleme yetkisi tanıdığını ve bu yetkinin kullanılması suretiyle hazırlanmış bulunan bir "görüş" yahut "düşünce"nin taraflar yönünden "nötr" bir mahiyet taşıdığını belirterek savcı görüşünün uyuşmazlığı karara bağlayacak yargıçlar üzerinde hiçbir etki ve yönlendirme gücüne sahip olmadığını söylemenin mümkün ve doğru olmayacağına hükmetmiştir. [154] Mahkeme, dava dosyasına giren her belge ve bilginin tarafların bilgisine sunulmasının adil yargılanma hakkının unsurlarını teşkil eden "silahların eşitliği" ve "çelişme usulü"nün vazgeçilmez gereklerinden olduğunu vurgulamıştır.[155]

Bunun üzerine kamuoyunda 3. yargı paketi olarak bilinen düzenleme ile 2577 sayılı Kanunun "Tebligat ve Cevap Verme" başlıklı 16 ncı maddesin (5) numaralı fıkrasından sonra gelmek üzere " Danıştay'da ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülen

[154] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 2. Daire Kararı, MERAL/Türkiye Davası, Başvuru No: 33446/02, Strazburg, 27 Kasım 2007, www.yargitay.gov.tr

[155] Gürsel Kaplan, "Danıştay Savcısının Düşüncesinin Taraflara Bildirilmemesi, Adil Yargılanma Hakkını İhlal Eder mi?", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S:81, Ankara, 2009, s. 1.

davalarda savcının esas hakkındaki yazılı düşüncesi taraflara tebliğ edilir. Taraflar, tebliğden itibaren on beş gün içinde, savcının düşüncesine cevap verebilirler." şeklinde yeni bir fıkra hükmü eklenmiştir.

Bu düzenleme ile Danıştay'da ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülen davalarda Danıştay Savcısı'nın esas hakkındaki mütalaasının uyuşmazlığın taraflarına tebliğ edilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Kendisine savcılık düşüncesi tebliğ edilen taraflara da bu düşünceye karşı görüşlerini ve itirazlarını bildirmek üzere 15 gün süre verilmiştir. Aslında ilk bakışta idari yargılamada yargılamayı uzatan bir neden gibi görünmesine rağmen maddenin gerekçesine bakıldığında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları uyarınca ve adil yargılanma hakkının bir gereği olarak bu hükmün getirildiği ifade edilmektedir. [156] Burada dikkati çeken önemli bir noktada Danıştay Savcısının sadece Danıştay'da ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülen davalarda ve sadece esas hakkındaki mütalaası taraflara tebliğ edilecek olmasıdır.

Görüldüğü üzere Danıştay, geçirmiş olduğu tarihi süreç ile yetkili organları ve kurulları ile, çalışma usulleri ile, görevlilerinin atanma ve çalışma şekli ile kısacası hemen her yönüyle diğer idari yargı organlarından farklılıklar arzetmektedir. Bu durum, hiç şüphesiz, yargılama sonunda verilecek karara da etki etmektedir. İleri görüleceği üzere, idari yargının diğer organları olan bölge idare ve idare ile vergi mahkemelerinin tarihi, organları, çalışma usulleri, üyelerinin atanma usulleri ve çalışma usulleri Danıştay'dan ve birbirlerinden oldukça farklıdır. İşte bu nedenledir ki bir davanın, hangi yargı organında çözüme bağlanacağı meselesi, yani görevli mahkeme meselesi, basit bir usul problemi değildir. Tamamıyla birbirinden farklı

[156] Hüseyin Bilgin, "Üçüncü Yargı Paketinde İdari Yargıda Yargılamanın Hızlandırılmasına İlişkin Getirilen Yenilikler". **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S:103, Ankara, 2013, s. 311.

niteliklere sahip organların, yargılama süreçleri, yargılama usulleri ve mensuplarının nitelikleri vereceklerin kararlara hiç şüphesiz etki edecektir. Bu nedenle görev konusu bir usul problemi olmaktan çok ilgili davada taraflar için hayati önem taşıyan bir konu haline gelmektedir. Görevli olabilecek organların yapısal farklılıkları bu durumu daha da belirginleştirmektedir. O yüzden, idari yargı organları arasındaki görev sorununu inceleme ve belki çözüme kavuşturma yolunda bir adım atma hevesinde olan bu çalışmada, söz konusu organların tarihsel süreçlerini, yapılarını, çalışma usullerini ve görevlilerini konumuzla ilgili olduğu ölçüde aktarmayı gerekli ve yararlı görmekteyiz. Böylelikle, bir davanın hangi organda çözüme kavuşturulacağının ne kadar önemli ve hayati olduğunu bu açıdan da vurgulamaya çalışmaktayız.

2. BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ

Fransa'da, 1799 yılında, tüm illerde, her valinin yanında bir de il idare kurulu oluşturulmuş, bu kurullara valilik makamına görüş vermek ve çok kısıtlı bir alanda olmak üzere yargılama yapmak yetkisi verilmiştir. [157]

Zaman içerisinde bu kurulların yetkileri arttırılsa da, kurul üyelerinin seçiminde gerekli titizliğin gösterilmemesi ve bu kişilerin valilik makamının etkisi altında kalması nedeniyle 1926 yılında düzenleme ile bu kurullar yerine bölge idare kurulları kurulmuştur. Yapılan düzenleme ile hem bu kurullara üye seçiminde gerekli titizliği sağlamaya yönelik adımlar atılmış hem de bu kurulların danışma görevleri azaltılarak daha ziyade yargılama yetkileri artırılmıştır. Bu sayede valilik makamının bu kurullar üzerindeki yetkisi büyük oranda giderilmiştir. [158]

[157] Sait Güran, **Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme**, İstanbul, 1977, s. 255.
[158] Sait Güran, a.g.e., s. 255.

Bu kurullara üye seçiminde titiz davranılması ve kurulların başarılı bir şekilde faaliyette bulunmaları üzerine, Conseil d'Etat'ın iş yükünün azaltılmasına yönelik olarak çözüm bulma arayışları sonrasında, bu kurulların bir idari yargı organı haline getirilmesi düşüncesiyle, Fransa'da 1953 yılında yapılan düzenleme ile bu kurullar bölge idare mahkemelerine dönüştürülmüştür. [159]

Türkiye'de ise 1982 yılında idari yargı alanında yapılan reform ile bölge idare mahkemeleri kurulmuştur.

Bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle vermiş olduğu kararlar ile idare ve vergi mahkemelerinin kurul halinde vermiş olduğu bazı nihai kararlara karşı itirazen yapılan başvuruları karara bağlar. Bunun dışında, ilk derece mahkemeleri tarafından verilen yürütmenin durdurulması taleplerine yönelik kararların itiraz incelemesini yapmak (İYUK 28), aynı yargı çevresi içerisinde bulunan mahkemelerdeki dosyalar hakkında bağlantın bulunup bulunmadığına karar vermek (İYUK 40), aynı yargı çevresi içerisinde bulunan mahkemeler arasındaki görev ve yetki uyuşmazlıklarının karara bağlamak (İYUK 43), aynı yargı çevresi içerisinde bulunan mahkemeler hakkında merci tayinine karar vermek (İYUK madde 44), bölge idare mahkemelerinin görevleri arasında sayılmıştır.

Görüleceği üzere bölge idare mahkemelerinin, kural olarak bir uyuşmazlığa ilk derece mahkemesi olarak bakma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 57. maddesi bu kurala bir istisna teşkil etmektedir. Buna göre, idare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve üye birden çok ise hakimin reddi talebi bölge idare mahkemesince incelenir ve bu işlem bölge idare mahkemesince yerinde görülürse işin esası hakkında o bölge idare mahkemesince

[159] Sait Güran, a.g.e., s. 255.

karar verilir. [160] Dolayısıyla böyle bir durumda işin esası hakkında karar veren bölge idare mahkemesi ilk derece mahkemesi olarak karar vermiş olacaktır.

Bölge İdare Mahkemelerinin bir diğer görevi ise, 04.12.1999 tarihinde yayımlanan 4483 sayılı "Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" da belirtilen hallerde, soruşturma izni verilmesine ya da verilmemesine ilişkin kararlara yapılan itiraz başvurularını incelemektir. Ancak bölge idare mahkemelerinin bu görevi sırasında verdiği kararlar yargısal nitelikte değildir.

Tüm Türkiye'de sayıları 25 olan ve yukarı da belirttiğimiz görevlere sahip olan bölge idare mahkemeleri, 28 Haziran 2014 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6545 sayılı Kanun ile büyük bir "evrime" uğramıştır. Buna göre bölge idare mahkemeleri artık itiraz incelemesi değil "İstinaf" incelemesi yapacaktır. [161]

Yapılan bu köklü değişiklikle, idari yargıda mevcut olan iki dereceli yargılama son bulmuş, üç dereceli yargılamaya geçilmiştir. Böylelikle, bölge idare mahkemeleri istinaf mercii haline getirilmiştir. Bu anlamda söz konusu kanun ile istinaf incelemesi için bölge idare mahkemelerine gelen davaların incelenme ve karara bağlanma usulleri düzenlenmiştir.

[160] 2577 sayılı Kanunun 57. maddesinde, İdare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve üyenin birden çok olması halinde istemin, bölge idare mahkemesince inceleneceği ve bu mahkemelerce ret istemleri yerinde görülürse için esası hakkında da karar verileceği hüküm altına alınmıştır.

[161] "*İstinaf, ilk derece yargı organı kararının ikinci derecede bir yargı organı tarafından ele alınarak bütün maddi ve hukuki yönleri ile bir kere daha yeni baştan incelenip karara bağlanmasıdır."* Orhan Tüzmen,"Temyiz ve İstinaf Mercii Olarak Danıştay", **Türk İdare Dergisi**, Mayıs- Haziran 1968, S:312, s. 71.(Aktaran: Ali Çelikkaya- İlyas Çeliktaş,"İdari Yargılama Süreci ve İstinaf Mahkemeleri", **Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi**, Ocak 2004, S:1, s. 161.)

Söz konusu Kanun 28 Haziran 2014'de yürürlüğe girmiş ancak bölge idare mahkemelerinin kuruluşu bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten üç ay sonraya bırakılmıştır.[162] Bu nedenle bölge idare mahkemeleri ile ilgili açıklamalar yaparken bu "evrim"den önceki ve sonraki durumdan bahsederek bölge idare mahkemelerinin yapısını, işleyişini ve görevlerini tanımlamaya çalışacağız.

a. Bölge İdare Mahkemelerinin Yapısı

Bölge idare mahkemeleri, 2576 Sayılı Kanun'un 2. maddesine göre, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacimleri dikkate alınarak, İçişleri, Maliye ve Gümrük Bakanlıklarının görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur.

Kurulan bu mahkemelerin, Kanun'un ilk halinde yani istinaf sistemine geçilmeden önce, bir başkan ve iki üyeden oluşacağı, gerekli görülmesi halinde birden çok kurul şeklinde çalışabileceği hüküm altına alınmışken, 6545 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle, bölge idare mahkemelerinde biri idare diğeri vergi olmak üzere en az iki daire bulunacağı, gerekli hallerde daire sayısının artırılacağı, dairelerde bir başkan ve yeteri kadar üye bulunabileceği hüküm altına alınmıştır. Böylece, halihazırda birçok bölge idare mahkemesinde, idari ve vergi uyuşmazlıklarına aynı kişilerden oluşan kurul bakmaktayken, bu düzenleme ile idare ve vergi uyuşmazlıkları farklı kurullarca karara bağlanacak, bu sayede ilgili alanlarda uzmanlaşma sağlanarak daha yerinde ve isabetli kararlar verilmesi sonucu ortaya çıkacaktır.

[162] 6545 sayılı Kanunun 14. maddesiyle 2576 sayılı Kanuna eklenen geçici 20. madde de, "Adalet Bakanlığı, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde, Kanunun, bu Kanunla değişik 3 üncü maddesinde öngörülen bölge idare mahkemelerini kurar. Bölge idare mahkemelerinin kuruluşları, yargı çevreleri ve tüm yurtta göreve başlayacakları tarih, Resmî Gazete'de ilan edilir. Mevcut bölge idare mahkemeleri, yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin göreve başlayacakları tarihe kadar faaliyetlerine devam ederler" hükmü yer almaktadır.

6545 sayılı Kanun ile "bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu" isminde bir kurul ihdas edilmiştir. (2576 Sayılı Kanuna 6545 sayılı kanun ile eklenen madde 3/C) Bu kurul Bölge İdare Mahkemesi Başkanı ile daire başkanlarından oluşacak ve daireler arasındaki iş bölümünü belirleyecek, daireler arasında çıkan iş bölümü uyuşmazlıklarını karara bağlayacak, hukuki veya fiili nedenlerle bir dairenin kendi üyeleriyle toplanamadığı hallerde ilgisine göre diğer dairelerden üye görevlendirecek ve en önemlisi, benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi daireleri ile farklı bölge idare mahkemelerince verilen kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık bulunması halinde, re'sen veya talep üzerine Danıştay Başkanlığı'na başvuracaktır. İlgili maddenin 5. fıkrasına göre bu son durumda 2575 sayılı Danıştay Kanunundaki İçtihadı Birleştirmeye ilişkin hükümler uygulanacaktır. Bu nedenle konu Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunda görüşülecek ve verilecek kararlar idareyi ve idari mahkemeleri bağlayacaktır.

6545 Sayılı Kanun ile ihdas edilen Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulu, eksiksiz toplanacak ve çoğunluk ile karar verecektir. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılacaktır. (2576 sayılı kanuna 6545 sayılı kanun ile eklenen madde 3/C, 6. fıkra) Söz konusu düzenlemeyle aynı içerikteki bir hüküm 6216 Sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 65. maddesinin 1. fıkrasında da yer almış, bu hükme karşı Anamuhalefet Partisi tarafından Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin olarak vermiş olduğu 01.03.2012 tarih ve E:2011/59, K:2012/34 sayılı, 02.04.2013 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kararında, "oyların eşitliği halinde Başkanın oyunun bulunduğu tarafa üstünlük tanınması yönteminin diğer bazı yüksek mahkeme

kanunlarında olduğu gibi, mukayeseli hukuk açısından da uygulanan ve benimsenen bir usul olduğunu, iç hukukta benzer düzenlemelerin diğer yüksek mahkeme kanunlarında da yer aldığını, mukayeseli hukukta ise aynı yöntemin İtalya, Fransa, İspanya, Portekiz, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan gibi ülkeler tarafından da kabul edilmiş bir uygulama olduğunu" belirterek söz konusu düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Bölge İdare Mahkemelerinde, Danıştay'dan farklı olarak tetkik hakimleri bulunmamakta, bölge idare mahkemesi üyesi olan kişi hem dosyayı raporte etmekte hem de uyuşmazlığın çözümü hakkında oy kullanmaktadır. (2576 Sayılı Kanun madde 11) Bu sistemin daha doğru olduğu, tarafımızca düşünülmektedir. Zira Danıştay'da üyeler dosyayı incelememekte, sadece tetkik hakiminin anlatımı üzerinden karar vermektedir. Bu şekilde olmasından ise, bizzat dosyayı inceleyen kişinin anlatımı ve oyu üzerine verilecek karar, hataları en aza indirgeyecek ve verilen kararın daha doğru şekilde verilmesini sağlayacaktır. Bu farklılık dahi, bir uyuşmazlığın çözümünde hangi yargı organının görevli olduğunun belirlenmesi sorununun ne denli önemli olduğunu göstermeye yönelik küçük bir delil niteliğindedir.

Bölge İdare Mahkemelerindeki daireler, bir başkan ve iki üyeden oluşmakta olup kararlar çoğunlukla verilmektedir. Görüldüğü üzere, burada da Danıştay'dan bir farklılık ortaya çıkmakta, Danıştay'da beş kişi toplanıp en az üç oyla karar alınırken (ve aynı zamanda Başkan tarafına verilmiş bir üstünlük bulunmazken) Bölge İdare Mahkemelerinde üç kişi toplanıp en az iki oyla karar alınmaktadır.

b. Bölge İdare Mahkemelerindeki Yargı Görevlileri

2576 sayılı Kanunun 3. Maddesi, Bölge İdare Mahkemesi Başkan ve Üyeliklerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca atama yapılacağını belirtmiştir. Ancak Kanun'un 6545 sayılı kanun ile yapılan değişikliklerinden önce, bölge idare mahkemelerine atanma konusunda herhangi bir kriter getirilmediği görülmektedir. Konuya ilişkin olarak, Kanunun 3. maddesinin 4. fıkrasında yer alan hüküm ile birlikte, Ankara, İstanbul, İzmir Bölge İdare Mahkemeleri Başkanlıklarına Danıştay Üyelerinin atanması yolu açık tutulmuştur. Buralarda görev yapan Danıştay Üyelerinin her türlü hakları saklı tutulmaktadır. Buna benzer uygulamalara Fransa'da ve İtalya'da rastlanılmaktadır. [163]

Görüldüğü üzere, 6545 sayılı Kanun'dan önceki düzenlemelerde, bölge idare mahkemesi atamalarının Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca yapılacağı ve Ankara, İstanbul, İzmir Bölge İdare Mahkemelerine Danıştay Üyelerinden istekli bulunanların atanabileceklerinin belirtilmesi dışında, bölge idare mahkemesinde görev yapacak yargı görevlilerine ilişkin bir kriter getirilmemiştir. Ancak 6545 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle 2576 sayılı Kanun'a eklenen 3/E maddesinde; bölge idare mahkemesi başkanı ve daire başkanlarının; birinci sınıf olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş; daire üyelerinin ise en az birinci sınıfa ayrılmış olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hakim ve savcıları arasından atanacağı; Danıştay daire başkanı ve üyelerinin, istekleri üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca bölge idare mahkemesi başkanlığına veya daire başkanlıklarına dört yıllığına atanabileceği, bu şekilde atananların; Danıştay Üyeliği sıfatı, kadrosu, aylık ve ödeneği ile her türlü özlük haklarının korunup aylık ve

[163] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 85.

ödenekleri ile her türlü mali ve sosyal haklarının Danıştay bütçesinden ödenmesine devam olunacağı; disiplin ve ceza soruşturma ve kovuşturmaları Danıştay Üyeleri hakkındaki hükümlere tabi olacağı, bu görevde geçirdikleri sürelerin Danıştay üyeliğinde geçmiş sayılacağı, bu kişilerin; Danıştay Üyeleri tarafından Danıştay'da yapılan iş ve işlemlere katılamayacağı; Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Üyeliği seçimleri hariç Danıştaydaki seçimlerde aday olamayıp oy kullanamayacağı; istekleri üzerine de Danıştaydaki görevlerine geri dönecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bölge idare mahkemelerinin, istinaf mercilerine dönüştürülmesi nedeniyle vereceği kararların daha önemli hale gelmesi ve şuan 25 olan bölge idare mahkemesi sayısının, istinaf modeli nedeniyle muhtemelen tek haneli rakamlara düşecek olması nedeniyle bu mahkemelere atanacak yargı görevlileri için özel düzenlemeler getirildiğini görmekteyiz. Bu konuya ilerleyen başlıklar altında daha ayrıntılı olarak değineceğiz.

3. İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİ

İdari yargı alanında 1982 yılında yeniden düzenleme yapılıncaya kadar, ilk derece idari yargı yerleri olarak, İl ve İlçe İdare Kurulları, Vergiler Temyiz Komisyonu, İtiraz Komisyonları ve Gümrük Hakem Heyetleri görev yapmışlardır. 06.01.1982 gün ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile, idari yargı alanında ilk derece mahkemesi olarak, idare ve vergi mahkemeleri kurulmuştur. Böylece, İl ve İlçe İdare Kurullarının yargı görevlerine son verilmiş, Vergi Temyiz Komisyonu ile İtiraz Komisyonları ve Gümrük Hakem Heyetleri kaldırılmıştır. [164]

[164] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 70.

2576 Sayılı Kanun çıkmadan önce Türkiye'de idari yargı sisteminin içinde yer alıp asla bir 'mahkeme' kimliği ve niteliği taşımayan kimi [165] kurullar, Komisyonlar, Heyetler 'yargı yerleri' (idari yargı yerleri) olarak hareket etmişler ve bunların kimi kararlarının temyiz yolu ile Danıştay'a götürülmesi, bu suretle yasallık denetiminden geçirilmesi mümkün kılınmıştır. [166]

İdare ve vergi mahkemelerinin işleyişleri, yapıları ve yargı görevlileri hakkında açıklamalar yapmadan önce 1982 yılından önceki durum hakkında bilgi vermek bu mahkemelerin görev alanlarını, işleyişlerini ve karar alma süreçlerini bilebilmek açısından fayda sağlayabilecektir.

a. 1982 Yılından Önceki Durum

aa. İl ve İlçe İdare Kurulları

1864 yılında çıkarılan 'İdare-i Umumiyeyi Vilayat Nizamnamesi' ile 'mülki idare kademeleri' yeniden düzenlenmiş ve 'İdare Meclisleri' kurulmuştu. İdare Meclisleri, idare amirinin başkanlığında, idare şube başkanları, kadı ve Müslüman olmayanların ruhani liderleri, Müslüman olan ve olmayan ahaliden seçilecek ikişer üyeden oluşuyordu. Bazı ufak değişikliklerle Cumhuriyet dönemine kadar devam eden, 'İdare Meclisleri', Cumhuriyet döneminde yeniden düzenlenmiş ve din adamları ile halk temsilcileri bu kurullardan çıkarılmış, adları da önceleri 'İdare Heyeti' (Vilayet İdare Heyeti), daha sonra da 'İdare Kurulu'na (İl İdare Kurulu'na) çevrilmiştir. [167]

[165] Karşı görüş için bakınız; Sıddık S. Onar, a.g.e., C:3, s. 1912; aynı yönde bir Danıştay Kararı, Danıştay 5. Dairesi, 09.02.1977 tarihli ve E:1974/8063, K:1977/1441 sayılı karar, **Danıştay Dergisi**, S:28-29, s. 369.
[166] Yahya K. Zabunoğlu, a.g.e., s. 118-119.
[167] Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 41.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun, 57 inci maddesinde yer alan hükme göre, İl İdare Kurulu (ya da İl Yönetim Kurulu) Vali'nin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşmaktadır. İlçelerde ise, İlçe Yönetim Kurulu'na kaymakam başkanlık etmekte olup, ilçe tahrirat katibi (yazı işleri müdürü), hükümet tabibi, veteriner ve mal müdürü ile tarım teknisyeni, ilköğretim müdürü bu kurulun üyelerini oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesine göre, il ve ilçe idare kurullarının almış olduğu kararlar yargısal nitelikte olsa da bu kurullar yargı organı niteliğinde değildir. [168]

2576 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle bu kurulların yargısal yetkileri de sona ermiştir. [169] Bu Kanunla bu kuralların sahip olduğu yargısal yetkiler idare mahkemelerine devredilmiş ve böylece Anayasaya aykırı olan duruma son verilmiştir. [170]

bb. Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonları

Gümrük vergileri dışında kalan vergilere ilişkin uyuşmazlıklar birinci derecede itiraz komisyonları, ikinci derecede temyiz komisyonları tarafından karara bağlanmış ve bu ikinci derecenin üstünde temyiz yeri olarak Danıştay yer almıştır. [171]

---

[168] Anayasa Mahkemesi, 24.09.1987 tarihli ve E:1987/4, K:1987/20 sayılı karar, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, S:23, s. 344. Anayasa Mahkemesi, "yargı mercileri" ile "yargı yolu" kavramlarının farklılığına dikkat çekerek, "Bir merciin yargı mercii sayılabilmesi için yargısal usul uygulaması ve yargısal karar vermesinin yeterli olmayıp, aynı zamanda bu merciin bağımsızlığa ve karar verenlerin de "hakimlik teminatı"na sahip olması gerektiğine hükmetmiştir. Buna göre, İl ve İlçe idare kurulları, vergi itiraz ve temyiz komisyonları, Gümrük Hakem Heyeti ve çeşitli disiplin kurulları mahkemeler gibi bağımsız, bu mercilerde karar verenler de "hakimlik teminatı"na sahip bulunmadıklarından, söz konusu merciler "tam bir yargı organı" sayılamazlar.

[169] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 176.

[170] Metin Günday, a.g.e., s. 398.

[171] Sıddık S. Onar, a.g.e., C:3, s. 1913.

Maliye Bakanlığı'na bağlı olan, vergi itiraz komisyonları ve temyiz komisyonu, yapılarının sonucu olarak birer mahkeme ve üyeleri de yargıç güvenliği olan kimseler olamamışlardır. Anayasa Mahkemesi kararlarında, bu kuruluşların mahkeme niteliğinde bir kuruluş olmadığını belirtmiştir. [172]

cc. Gümrük Hakem Heyetleri

Gümrük Hakem Heyetleri de özel görevli ve de alt 'düzey' yönetsel yargı yerlerinden sayılmakta idi. [173] Gümrük Hakem Heyeti de bir çeşit özel görevli idari yargı yeri olup [174] mahkeme niteliğinde kabul edilmiyordu. [175]

Gümrük vergisi ile ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıklar, teknik yanları da bulunan, özel nitelikli uyuşmazlıklardır. Bu uyuşmazlıkları, gümrük hakem heyetleri çözümlüyordu. Ancak, gümrük vergisi ve mevzuatı ile ilgili tüm uyuşmazlıklar, bu heyetlerin görev alanı içine girmediğinden, bunlar dışında kalanlar için, Danıştay'da dava açmak gerekiyordu.

b. 1982 Yılından Sonraki Durum

1982 Anayasası'nda idare ve vergi mahkemelerinden doğrudan söz eden, onların idari yargı sistemimizdeki yerini belirleyen bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak Anayasanın 'Danıştay' başlıklı 155. maddesinde, 'Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir' ifadesi, yer almaktadır. Bu ifadede yer alan

---

[172] Anayasa Mahkemesi, 22.09.1996 tarihli ve E:966/22, K.966/37 sayılı karar, R.G.: 17.12.1966-12480; Anayasa Mahkemesi, 27.06.1966 tarihli ve E.966/16-K. 966/28 sayılı karar, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, S:4, s. 172. "Vergiler Temyiz Komisyonu… kazai usullerle karar vermekte ise de müessese Maliye Vekaleti Teşkilatı ile Vazifeleri Hakkındaki 2996 sayılı Kanunla kurulmuş olup başkan ve üyelerinin atanmaları, hak ve ödevleri emekliye ayrılmaları, Anayasanın öngördüğü mahkemelerin bağımsızlığı ve hakim teminatı esaslarına göre düzenlenmiş olmadığından bu başkan ve üyeler memur statüsüne girmektedir. Şu durum karşısında kazai nitelikle ve kazai usullerle karar verseler dahi Anayasanın açık hükümleri önünde kurul mensuplarını hakim ve teşkil ettikleri organı mahkeme niteliğinde görmeye imkan yoktur".

[173] Yahya K. Zabunoğlu, a.g.e., s. 122.

[174] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 72.

[175] Karşı görüş için bakınız; Sıddık S. Onar, a.g.e., C:3, s. 1930.

‘idari mahkemelerce’ ibaresi, kuşkusuz idare mahkemelerine ve de onların yanı sıra vergi mahkemelerinin de varlığına işaret etmiştir denilebilir. [176]

İdari yargı 1982 yılında yeniden düzenlenmiştir. 1982 öncesinde ilk derece idari yargı yerleri olarak, bilindiği gibi İl ve İlçe İdare Kurulları, Vergi İtiraz Komisyonları, Vergiler Temyiz Komisyonu ve Gümrük Hakem Heyetleri görev yapmışlardı. 06.01.1982 tarih ve 2576 sayılı ‘Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve görevleri Hakkında Kanun’ ile, Türkiye’de ilk defa uzun zamandır beklenen ve istenen ‘ilk derece’ (alt derece) mahkemeleri, ‘hüküm mahkemeleri’ olarak idare ve vergi mahkemeleri kurulmuştur.

Böylece İl ve İlçe İdare Kurullarının görevlerine son verilmiş Vergi İtiraz Komisyonları ile Vergiler Temyiz Komisyonunun, Gümrük Hakem Heyetleri de lağvedilmiştir.

2576 Sayılı Kanun’un 15. maddesinde, idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkilerin, bu mahkemelerin göreve başlayacağı tarihte son bulacağı hükme bağlanmıştır.

Görüldüğü üzere, yapılan bu değişikliklerle idari uyuşmazlıklar Danıştay dışında, hem organik hem maddi anlamda “yargı” olan idare ve vergi mahkemelerinde de görülmeye başlanmış, 1982 öncesi dönemdeki Anayasaya aykırı durum giderilmiştir. Bu değişiklik ile birlikte, idare mahkemeleri genel görevli kılınmış; Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile vergi mahkemeleri özel görevli hale getirilmiştir. Bu nedenle, idari bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda, dava konusu

[176] Yahya K. Zabunoğlu, a.g.e., s. 131.

uyuşmazlık Danıştay, bölge idare mahkemeleri ya da vergi mahkemelerinin görev alanına girmiyorsa görevli mahkeme idare mahkemeleri olacaktır.

2576 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre, idare ve vergi mahkemelerinde birer başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Kararlar ise, bir başkan ile en az iki üyeden oluşmak üzere kurul halinde alınır. Günümüzde özellikle Ankara, İstanbul, İzmir gibi illerde, idare ve vergi mahkemelerinin başkan haricindeki üye sayısının yedilere sekizlere kadar çıkması, aynı konuda aynı mahkemeden farklı kararlar çıkması sonucunu doğurmakta, bu durum ise yargıya olan güveni sarsmaktadır. Bunun yerine başkan harici iki yada mazeretin söz konusu olabileceği durumlar dikkate alınarak en fazla dört üyeli mahkemeler oluşturularak üye sayısından ziyade mahkeme sayısının artırılması daha doğru olacaktır. [177] Tabiidir ki akla bu mahkemelerden de aynı konuda farklı karar çıkabileceği gelebilir. Bunu önlemek için 30.04.2013 tarih ve 6460 sayılı kanunla 2576 sayılı Kanun'un 2. maddesine bir fıkra eklenmiştir. Buna göre aynı yargı çevresinde birden fazla mahkemenin faaliyet gösterdiği hallerde, ihtisaslaşmanın sağlanması amacıyla mahkemeler arasında konu bazında iş bölümü yapılmasına Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu karar verebilecektir. Bu sayede, mahkemelerdeki üye sayısı azaltılıp, konu bakımından uzmanlaşmanın getirilmesi sonucunda, içtihat birliği oluşacak, aynı konuda farklı kararlar çıkması engellenecek ve hukuka güven sağlanarak hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi adına bir adım daha atılmış olacaktır.

[177] Fransız İdari Mahkemelerinde heyetlerde 1 başkan 4 üye bulunmaktadır". (Ahmet Akbaba, "Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış", **Adalet Dergisi**, 2014, S:49, s. 5.

İdare ve vergi mahkemeleri kural olarak kurul halinde karar vermektedir. Ancak 2576 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre, uyuşmazlık miktarı yirmibeşbin Türk Lirasını aşmayan ve konusu belli bir parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal ve tam yargı davaları ile vergi mahkemelerinin görev alanına giren uyuşmazlıkların toplam değeri yirmibeşbin Türk Lirasını aşmayan davalar mahkeme hakimlerinden biri tarafından çözümlenir.

Anlaşılıyor ki, kanun koyucu, nitelik bakımından daha az önemde gördüğü bazı davalar da yargılamanın tek hakim tarafından yapılmasını sağlamak suretiyle hızlılık ve kolaylık sağlamak istemiştir. Doktrinde bazı yazarlara göre de tek hakimle görülecek davalar miktar ve konu yönünden çeşitlendirilerek, yargının işleyişine hız kazandırılmalıdır. [178] Ancak, uygulamada, aynı konuya ilişkin olan ancak farklı davacılar arasından farklı miktara ilişkin olan davalar, hem tek hakim tarafından hem de bu tek hakimin dahil olduğu mahkeme tarafından karara bağlanabilmekte; tek hakimin mahkeme heyetinden farklı bir görüşe sahip olması durumunda aynı mahkemeden, aynı konuda farklı kararlar çıkabilmekte bu ise yargıya güveni azaltmaktadır. Kanaatimizce bunu engellemek için Fransa'da ki sistem ülkemizde de benimsenmelidir. Zira, aynı konuda birden fazla karar çıkması gibi bir durum Fransız idari yargı sisteminde mümkün değildir. Çünkü aynı konuda aynı bölüm içerisinde görev yapan mahkemelerde birden fazla dava açıldığında, bu konu öncelikle her mahkeme tarafından kendi içerisinde tartışılmakta, tartışmada ortaya çıkan görüşler mahkeme başkanları tarafından, başkanların kendi aralarında yaptıkları toplantıya aktarılmakta ve bu toplantı sonucunda tek bir karara varılmaktadır. Fransız idari yargı sisteminde, içtihat ve karar sonuçlarında birliği sağlamaya yönelik olarak

[178] Zehra Odyakmaz, "İdari Yargı ile İlgili Öneriler", **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü**, Danıştay 133. Yıldönümü Sempozyumu, Ankara, 2003, s.146.

oluşturulmuş sistemlerden bir diğeri de, "hakem hakimlik" müessesesidir. Bu kurumun amacı aynı bölüm içerisinde görev yapan mahkemeler arasında ortaya çıkan farklı kararları takip edip, konuya ilişkin çözüm önermektedir. Bu nedenle, hakem hakimler içtihat birliği oluşturmada çok etkin rol oynamaktadırlar. Bu hakimler meslektaşları ile görüşüp karşılarına çıkan ve içtihat farklılığı yaratacak konularda uyuşmazlıkları karara bağlamaktadır. [179] Ülkemizde de bu tür kurumlara başvurulması uygulamada ortaya çıkan ve bireyler ile uygulayıcılar tarafından çokca dile getirilen içtihat aykırılığı sorununu giderecektir.

İdare ve vergi mahkemeleri oluşumları yönünden birbirine benzer olsa da, uyuşmazlıklara uygulayacakları mevzuat hükümlerinin nitelik olarak farklı olması, yargılama sürecinde uygulanacak olan usul hükümlerinin büyük bir farka sahip olması (yetki, süre, ehliyet, tanık dinlenilmesi vb.) halihazırda, idare ve vergi mahkemelerindeki yargı görevlilerinin farklı türden eğitim almış olması, idari yargının hem idare mahkemesi hem vergi mahkemesi kararlarında çalışan biri olarak gördüğümüz üzere, uyuşmazlıklara bakış açısının iki tür mahkemede de birbirinden oldukça farklı olması nedeniyle, bu iki mahkeme arasındaki görev ayrımı son derece büyük öneme sahiptir.

Yukarıda belirttiğimiz farklılıklar, idari yargıdaki tüm mahkemeler arasında geçerlidir. Karar alma süreç ve yöntemleri, toplantı ve karar nisapları, uygulayacakları usul hükümleri, sahip olunan genel hukuk mantığı, uygulanacak kanun hükümlerinin farklılığı, yargılama giderlerinin farklılığı, oluşumları, görevlilerin seçim ve niteliklerinin farklılığı, tabi oldukları usul hükümlerinin farklılığı, idari yargı organları arasındaki görevli organın belirlenmesi sorununu basit

[179] Ahmet Akbaba, a.g.m., s. 6.

bir usul problemi olmaktan çıkarmakta, adeta hayati bir noktaya taşımaktadır. Bu nedenle bu bölümde bu organları daha yakından tanıyarak, bu hayati farklılıkları ortaya koyup, görevli mahkemenin belirlenmesi sorununu ne derece önemli olduğuna, problemin ciddiyetine vurgu yapmaya çalıştık. İkinci bölümde ise problemin önemine daha da vurgu yapabilmek adına görev sorununun bizzat kendisini daha yakından tanımaya çalışacağız.

İKİNCİ BÖLÜM

GÖREV KAVRAMI VE BU KAVRAMIN ÇEŞİTLİ HUKUKİ MÜESSESELERLE İLİŞKİSİ

I. GÖREV

A. TANIM

Kuru'ya göre, bir davaya o yerdeki hüküm mahkemelerinden hangisi tarafından bakılacağını belirten usul kurallarına "görev" denir. [180]

Gözübüyük, görev kavramının, genel olarak bir yargı yerinin, dava konusu yönünden yetkili olması durumunu gösterdiğini belirtmiştir. [181]

Kızılot ise; görev kavramının bir yargı yerinin davanın konusu bakımından davaya bakmaya yetkili olduğunu anlattığını söylemektedir. [182]

Karavelioğlu, bir davaya konu itibariyle hangi yargı kolunda ve bu yargı kolunun hangi biriminde bakılacağını belirten kurallar bütününe "görev" deneceğini belirtmiştir. [183]

Bir başka tanıma göre ise görev, konu bakımından bir davaya bakacak mahkemeyi gösteren kurallar bütünüdür. [184]

---

[180] Baki Kuru, a.g.e., s. 129-130; Aynı yönde; Baki Kuru-Ramazan Arslan-Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku**, Ankara, 2007, s. 121; Osman Selim Karahanoğlu, **Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Uyuşmazlıklar**, İstanbul, 1982, s. 111; Halil Kalabalık, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Konya, 2009, s. 232; Saim Üstündağ, **Medeni Yargılama Hukuku**, İstanbul, 2000, s. 139; Yavuz Alangoya, **Medeni Usul Hukuku Esasları I**, İstanbul, 2000, s. 50; Hakan Pekcanıtez/Oğuz Atalay/Muhammet Özekes, **Medeni Usul Hukuku**, Ankara, 2001, s. 86; Fevzi Şahlanan, "İş Yargılaması", **İÜHFM**, C:42, İstanbul, 1977, s. 8; A. Can Tuncay, "İş Mahkemelerinin Görev ve Yetkisi Üzerinde Düşünceler", **İstanbul Barosu Dergisi**, S:4-5-6, 1988, s. 223; Ünal Demirci, "İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-2", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Aralık 2010, S:550, s. 98.

[181] Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 68; Aynı yönde; F. Kerim Anadolu, **İdari Yargıda Görev ve Yetki**, Konya, 2003, s. 1.

[182] Şükrü Kızılot, **Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları**, Ankara, 2009, s. 314.

[183] Celal Karavelioğlu, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, C:I, Trabzon, 2001, s. 673; **Murat Yaman, İdari Yargıda Dava Dilekçesi**, Ankara, 2006, s. 7.

[184] Zehra Odyakmaz-Ümit Kaymak-İsmail Ercan, **İdari Yargı**, Ankara, 2006, s. 229.

Hukukumuzda görev deyimi iki farklı müesseseyi anlatmak üzere de kullanılmaktadır. Buna göre iki farklı yargı düzeni içindeki farklı mahkemeler arasındaki görev kuralları da görev deyimi ile anlatılmaktadır. Hatta bu durum kanunlarımıza da yansımıştır. Örneğin Anayasa'nın 158 inci, Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 1, 10 ve 14 üncü, İdari Yargılama Usulü Kanununun 9, 14 ve 15 inci madde hükümlerinde farklı yargı düzenlerindeki mahkemeler arasındaki yargı yolu ilişkisi görev terimi ile karşılanmıştır.

Doktrindeki ağırlıklı görüş, görev kavramını aynı yargı yolu içinde bulunan değişik mahkemelerden hangisinin davaya bakacağını belirlemeye yönelik bir kavram olarak görmekte, bu kavramın farklı yargı yolları arasındaki görev ilişkisini ifade etmek için kullanılmanın doğru olmadığını belirtmektedir. Zira bunun kavram kargaşası yaratacağı ve karışıklığa sebebiyet vereceği düşünülmektedir. [185] Bu nedenle bir davaya hangi yargı yolundaki mahkemelerin bakacağına ilişkin sorun "yargı yolu" sorunu, belirlenen yargı yolu içindeki konu bakımından ayrılmış mahkemelerden hangisinin bakacağı sorunu ise "görev" sorunudur.

Kanaatimizce, görev kavramının tanımında bazı yenilikler yapılarak, bu kavramın önemi üzerine vurgu yapılmalıdır. Tanım yapılırken, bu kavramın yarattığı sorunlar, sorunun ne denli önemli olduğu ve çözülmesi halinde ne gibi sonuçların meydana geleceği ortaya konabilir. Bu nedenle görev kavramı; "basit bir usul problemi olmayıp, yargılamanın seyri ve sonucu açısından hayati önemi haiz olan, doğru bir şekilde tanımlanmasıyla ve belirlenmesiyle hukuk güvenliğini sağlayacak

[185]Selçuk Hondu, "Danıştay, İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri Arasında Ortaya Çıkan Uyuşmazlıklar", **Danıştay Dergisi**, Y:15, S:56-57, s. 15; Oğuzhan Demir, "Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Görevli Mahkeme", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:8, S:3-4, s. 187; Ramazan Yıldırım, "Türk İdari Yargısında Görev ve Yetki", **Amme İdaresi Dergisi**, C:29, S:3, Eylül 1996, s. 87.

olan, sağlıklı-etkin-verimli bir yargılama yapmanın bir aracı olan, usul hükmü olmakla beraber esası da yakından ilgilendiren ve sonuç olarak aynı yargı yolundaki mahkemelerden hangisin o davaya bakacağını belirlemeye yönelik olan kurallar bütünü" olarak tanımlanabilir.

B. GÖREV KURALLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Anayasanın 147 inci maddesinde, "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir" hükmü yer almaktadır. Mülga 1086 Sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 7'nci maddesinde: "Diğer bir mahkeme yahut idari makam veya yargı merciinin görevine giren bir dava veya iş kendisine arz olunan mahkeme, duruşma yapmadan görevsizlik kararı verebileceği gibi davanın her safhasında kendiliğinden görevli olmadığına da karar verir. Görev itirazı davanın her safhasında ileri sürülebilir" hükmü yer almış; 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun 1 inc maddesinde de, mahkemelerin görevinin kanunla düzenleneceği ve göreve ilişkin kuralların kamu düzenine ilişkin olduğu açıkça hükme bağlanmıştır.

Anayasadaki ve Kanundaki bu kanunilik vurgusu nedeniyle, idare, düzenleyici işlemleriyle görevli mahkemenin tespitine yönelik herhangi bir belirleme yapamayacaktır. [186]

Hukuk usulü açısından, görev kurallarının kamu düzenine ilişkin olduğu açıkça belirlenmesine rağmen idari yargı açısından görev kurallarının kamu düzenine ilişkin olduğuna dair açık bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır.

---

[186] Zekeriya Yılmaz, "Hukuk Muhakemeleri Kanunuyla Görev ve Yetki Konusunda Getirilen Önemli Değişiklikler ve Yenilikler", **Terazi Hukuk Dergisi**, Yıl:6, S:63, Kasım 2011, s. 32; Zekeriya Yılmaz, **Yargılama Safhaları ve İşlemleri**, Ankara, Nisan 2013, s. 33; Turgut Uygur, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Temel Kavramlar – Yargılama**, Ankara, 1980, s. 302; Mustafa Çenberci, **İş Mahkemeleri Kanunu Şerhi**, Ankara, 1969, s. 14.

İdari Yargılama Usulü Kanununda dilekçelerin, Danıştayda daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından başta görev ve yetki yönünden olmak üzere ilk incelemeye tabi tutulacağı belirtilmiş; bu konuda kanuna aykırılık görülürse, adli ve askeri yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine, idari yargının görevli olduğu konularda ise açılan davanın görev yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli mahkemeye gönderilmesine karar verileceği kurala bağlanmıştır.

Yine aynı Kanunun 14 üncü maddesinin 6 ncı fıkrasında, davanın görevli mahkemeye açılmadığının ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de, davanın görev yönünden reddine karar verilebileceği belirtilmiştir. Hal böyle olunca, kanun yollarında dahi görev konusunun re'sen dikkate alınacağı açıktır. [187]

2577 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinde de, temyiz incelemesi sonucunda görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması, incelenen kararı bozma sebebi olarak kabul edilmiştir. [188]

[187] Ünal Demirci, "İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-6", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Nisan 2011, S:554, s. 160.

[188] Nitekim Danıştay tarafından verilen bir kararda, ruhsatsız olarak işletilen taşocağından çıkarılan kaçak taş nedeniyle istenilen kusur cezalı rüsum bedeli ile ruhsat harcının kaldırılması istemiyle açılan davada işin esası hakkında hüküm kuran vergi mahkemesi kararı; Taşocakları Nizamnamesinin 18'inci maddesi gereğince rüsum olarak istenilen miktarın aslında rüsum ve harç olmayıp, izinsiz olarak alınan malzemenin bedeli niteliğinde olduğu, dolayısıyla malzeme bedeli ve cezadan oluşan bu davanın görüm ve çözümünün 2576 sayılı Kanunun 5'inci maddesi uyarınca idare mahkemesinin görevine girdiği gerekçesiyle bozulmuştur. (Danıştay Dokuzuncu Dairesi, 10.03.2004 tarihli ve E:2001/3651, K:2004/2076 sayılı karar, **Danıştay Kararlar Dergisi**, Yıl:2, Sayı:5, 2004, s. 261-262.)

Danıştay kararlarında ise, yargı düzeni içinde görev alanının tespiti kamu düzeni ile ilgili olduğundan yasa ile düzenlenmiş görev alanının taraflarca belirlenemeyeceği vurgulanmıştır. [189] Yine Danıştay'ca, mahkemelerin görev ve yetkileriyle ilgili hususların kamu düzeni ile ilgili olduğu belirtilmiştir. [190]

Bu Kanun hükümlerinden ve Danıştay kararlarından anlaşılacağı üzere, idari bir davanın görevli mahkemede açılmaması durumunda; taraflar ileri sürmese dahi bu hususun mahkemece re'sen araştırılması ve kanun yollarında da görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olmasının bozma nedeni olarak kabul edilmesi nedeniyle, idari yargılama usulünde de görev konusunun kamu düzeninden olduğu sonucuna varabiliriz.

Bu itibarla, idari yargılama usulünde görev kurallarının; kamu düzeninden sayıldığına dair açık bir hüküm bulunmamakla birlikte, kamu düzenine ilişkin olduğu kabul edilmektedir. [191]

Ayrıca, görev kurallarının kamu düzeninden sayılması nedeniyle taraflar idari dava açmadan önce, yapacakları anlaşma ile görevli mahkemeyi değiştiremezler. [192] Örneğin; kanunen Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak görevine giren bir davanın çözümlenmesi işinin idare mahkemesine verilmesi konusunda yapılan bir anlaşma mahkemeyi bağlamayacağından, idare mahkemesinin, görevsizlik kararı verip, dosyayı Danıştaya göndermesi gerekir.

---

[189] Danıştay Sekizinci Dairesi, 14.06.2001 tarihli ve E:2001/2025, K:2001/3140 sayılı karar. (Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.)

[190] Danıştay Onüçüncü Dairesi, 12.12.2007 tarihli ve E:2007/8962, K:2007/8806 sayılı karar. (Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.)

[191] Ünal Demirci, a.g.m., s. 160.

[192] İbrahim Topuz-Kadir Özkaya, **Açıklamalı-İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, 2002, s. 357.

Yargıtay'da vermiş olduğu kararlar ile görev kurallarının kamu düzenine ilişkin olduğunu ve sözleşme ile tarafların görevli mahkemeyi değiştiremeyeceğini hükme bağlamıştır. [193]

Görev kurallarının kamu düzenine ilişkin olmasının bir başka sonucu da, görev konusunda taraflar arasında bir müktesap hak doğmaması ve görev konusunda aleyhe bozma yasağının uygulanmamasıdır. [194] Bu nedenle, dava açıldığı sırada görevli olan mahkeme, yeni bir kanunla görevsiz hale gelmiş ise mahkemenin görevsizlik kararı vermesi gerekir. [195] Ancak belirtmek gerekir ki hüküm kesinleştikten sonra mahkemenin görevsizliği ileri sürülemez. Yani görevsiz mahkemece verilen kesin hüküm bu sebeple geçersiz sayılamaz ve aynı nedenle yargılamanın yenilenmesi istenemez. [196]

[193] "Vazife meselesi amme intizamı ile ilgili olup, tarafların vazifeli mahkemeyi mukavele ile tayin etmeleri hukuken bir kıymet ifade etmez." (Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 12.05.1954.); "Vazife, kamu düzenini ilgilendirdiği için tarafların isteği veya başka bir mülahaza ile görevin değiştirilmesi caiz ve mümkün değildir." (Yargıtay 2. Hukuk Dairesi, 14.09.1972)
[194] Yargıtay İ.B.K., 04.02.1959 tarihli ve E:13, K:5 sayılı karar, R.G.:28.04.1959-10193.
[195] Baki Kuru, a.g.e., s. 30.
[196] Ender Gülver, "İş Yargılamasında Görev", **İÜHFM**, C:59, S:1-2, İstanbul, 2001, s. 376.

C. GÖREV VE YETKİ KAVRAMLARININ FARKLILIĞI

Görev ve yetki, usul hukukunun birbirinden ayrı, özel anlamları olan en önemli konularındandır. Aynı yargı yolu içinde değişik görevli, birden çok ve değişik yerlerde mahkeme bulunması görev ve yetki sorununu ortaya çıkarır. Bunun için görev ve yetkinin tanımlanması ve birbirleriyle farklarının ortaya konulması gerekmektedir. [197]

Görev kavramına ilişkin doktrindeki tanımları yukarıda vermiş idik. Bu tanımlardan anlaşılacağı gibi, görev aynı yargı kolu içinde bulunan değişik mahkemelerden hangisinin, konu itibarıyla davaya bakacağını belirler. Örneğin; imar planı ile ilgili olarak açılacak bir davada; idare veya vergi mahkemesinin mi, yoksa Danıştayın mı uyuşmazlığı çözeceği hususu görevle ilgili bir konudur.

Yetki ise, bir yargı kolu içinde değişik yerlerdeki aynı görevi yürüten mahkemelerden hangisinin davayı çözümleyeceğini ifade eder. Bir başka deyişle yetki, yargı yerinin yargılama yetkisini kullanabileceği coğrafi alanı gösterir. [198] Yetkili mahkeme deyimi de, aynı yargı düzeni içinde bulunan ve aynı derecede görevli mahkemelerden, yer (coğrafi konum) itibarıyla o davaya bakabilecek olanı anlatır. [199] Örneğin; idare mahkemesinin görevine giren bir davayı Ankara İdare Mahkemesinin mi, yoksa İstanbul İdare Mahkemesinin mi karara bağlayacağının tespiti yetki ile ilgilidir. Buradan hareketle, görev, bir davaya hangi (tür) mahkeme tarafından bakılacağı sorusuna verilecek cevap ile ilgili iken, yetki ise, bir davaya hangi yerdeki görevli mahkeme tarafından bakılacağı sorunu ile ilgilidir. [200]

---

[197] Selçuk Hondu, a.g.m., s. 14.
[198] Cengiz Derdiman, **İdari Yargının Genel Esasları**, İstanbul, 2004, s. 97;Turan Yıldırım, **İdari Yargı**, İstanbul, 2010, s. 430.
[199] Kazım Yenice-Yüksel Esin, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1983, s. 205.
[200] Yusuf Ziya Taşkan, **Vergi Yargılamasında Görev ve Yetki**, Ankara, 2007, s. 46.

Anayasanın 142 inci maddesinde belirtildiği üzere yetki de görev gibi kanunla düzenlenmek zorundadır. Aynı zamanda adli yargıdan farklı olarak, idari yargı da, yetki de görev gibi kamu düzenine ilişkindir. Bu husus 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 32 inci maddesinde açıkça düzenlenmiştir.

Burada değinilmesi gereken bir başka nokta da bir davada görev ve yetki meseleleri birleştiği takdirde nasıl bir yol izleneceğidir. 2577 sayılı Kanunun "Dilekçeler üzerine ilk inceleme" başlıklı 14 üncü maddesinde incelemenin sırasıyla yapılacağı belirtilse de görev ve yetki aynı bentte düzenlenmiştir. Buradan hareketle kanun koyucunun bu iki kavram arasında bir öncelik gözetmek istemediği anlamı çıkarılabilir. Ancak her ne kadar aynı bentte düzenlense de görevden öncelikle bahsedilmesi, diğer bentlerin davanın taraflarına ya da dava konusu işleme ilişkin olmasına rağmen, mahkemeye ilişkin olan görev ve yetki konusunun aynı bentte düzenlenmek istenmesi sonucu böyle bir yazım şeklinin seçilmiş olacağının düşünülmesi ve nihayetinde Danıştay kararlarının da [201] bu doğrultuda olması nedeniyle bir davada görev ve yetki sorunu birleştiğinde, öncelikle görev sorunu karara bağlanmalı, görevsizlik kararı verilmesi halinde yetki hakkında karar verilmemelidir. [202]

[201] Danıştay 3. Dairesi, 06.02.1986 tarihli E:1986/52, K:1986/383 sayılı karar.(Aktaran:Turgut Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, 2009, s. 546.
[202] Baki Kuru, a.g.e., s. 316.

D. GÖREV UYUŞMAZLIKLARI

Davacı, davasını açmadan önce davanın konusuna göre davanın hangi mahkemede açılması gerektiğini inceler ve bu inceleme sonucuna göre davayı çözümleyecek mahkemede davasını açar. Fakat davacının bu konuda her zaman isabetli bir sonuca varması mümkün değildir. Davacıya göre isabetli olan görevli mahkeme re'sen yapacağı inceleme sonucunda kendisini görevli görmeyebilir. İşte bu ve buna benzer durumlarda görev uyuşmazlıkları ortaya çıkar.

Görev uyuşmazlıkları farklı yargı yollarında çıkabileceği gibi aynı yargı yolunda bulunan mahkemeler arasında da çıkabilir. Farklı yargı yolları arasında ortaya çıkan görev uyuşmazlıkları (ki bunlara yargı yolu uyuşmazlığı denmesinin daha uygun olacağını yukarıda belirtmiştik) uyuşmazlık mahkemesince çözümlenir. Bu tür görev uyuşmazlıkları çalışma alanımız dışındadır.

Farklı yargı yolunda ve aynı yargı yoluna ait farklı mahkemeler arasında ortaya çıkan görev uyuşmazlıkları iki çeşittir;

- Aynı davanın çözümü konusunda iki ayrı mahkemenin kendilerini görevli sayması (olumlu görev uyuşmazlığı),

- Aynı davanın çözümü konusunda iki ayrı mahkemenin kendilerini görevli saymaması (olumsuz görev uyuşmazlığı).

Olumlu görev uyuşmazlığı, aynı davanın çözümü hususunda iki ayrı mahkemenin kendilerini görevli saymaları ile ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle idari yargı alanında, idare ve vergi mahkemelerinin veya Danıştayın (ilk derece) bir davanın çözümünü kendi görevleri içinde görmeleri halinde bu iki mahkeme arasında olumlu görev uyuşmazlığı ortaya çıkar. Uygulamada bu tür uyuşmazlıklara pek rastlanmamaktadır. Çünkü bir davanın idare mahkemesinde açılmasından sonra

ayrıca vergi mahkemesinde veya Danıştay'da (ilk derece olarak) açılması halinde, davalı tarafından derdestlik iddiasında bulunularak ikinci açılan davayı reddettirme imkanı vardır. Ayrıca ikinci davanın açıldığı mahkeme ilk inceleme sırasında davayı kendi görevi içinde görmez ise veya aynı konuda daha önce başka bir mahkeme dava açıldığını haricen öğrenirse davayı incelemeden reddedebilir. [203]

İdare ve vergi mahkemelerinde veya Danıştay'da (ilk derece olarak) açılan, tarafları ve konusu aynı olan iki ayrı davada mahkemelerden birinin ilk inceleme safhasında, itiraz üzerine veya re'sen davayı görev yönünden veya derdestlik nedeniyle reddetmesi mümkündür. Bu halde dava iki iken bire indiği için olumlu görev uyuşmazlığı görülmez. Tarafların itirazı bulunsa dahi idare ve vergi mahkemesinde veya Danıştay gibi değişik mahkemede görülen, tarafları ve konusu aynı iki ayrı davada, mahkemeler davanın çözümünü kendi görev alanı içinde görürlerse esastan inceleyip sonuçlandırırlar. Çünkü idari yargılama usulünde bu safhada mahkemelerin görevli olduklarına ilişkin ayrıca bir karar vermelerine gerek yoktur. Dosyanın tekemmülü sırasındaki yazışmalarda taraflarca görev itirazında bulunulmuş ise esasa ilişkin kararda bu iddiayı karşılamakla yetinirler. Bu durumda da ortaya merci tayinini gerektiren olumlu görev uyuşmazlığı çıkmasına imkan yoktur. Görevsizlik iddiasında bulunup da karar aleyhine çıkan taraf, mahkemenin görevsiz olduğunu ileri sürerek kararı temyiz edebilir. [204]

Olumsuz görev uyuşmazlığı ise, iki farklı idari yargı yerinin, karşılıklı olarak davanın görülmesinde kendisini görevsiz sayıp diğer mahkemeyi görevli kabul etmesi halinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin; vergi mahkemesinde açılan bir davada vergi mahkemesi, uyuşmazlığı çözmekle idare mahkemesinin görevli olduğu

[203] Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 353, Aynı yönde Danıştay 12. Dairesi Kararı, 20.01.2006 tarihli ve E:2005/4375, K:2006/42 sayılı karar. (Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.)
[204] Selçuk Hondu, a.g.m., s. 20.

gerekçesiyle görevsizlik kararı verip, dava dosyasını idare mahkemesine gönderdiğinde, idare mahkemesi de, vergi mahkemesinin görevli olduğu kanaatine varırsa, görevsizlik kararı verir. Böylece ortaya olumsuz görev uyuşmazlığı çıkmış olur. [205]

İdare veya vergi mahkemesi, gerek ilk inceleme sırasında, yani dilekçe üzerine dava dosyası açılıp, dava dilekçesi tekemmüle sevkedilmeden önce, gerekse dosya tekemmül edip esastan karara bağlanabilir hale geldiği sırada, davanın çözümünün kendi mahkemesine ait olmadığı sonucuna varırsa davayı görev yönünden reddederek dosyayı görevli mahkemeye gönderir. İdari Yargılama Usulü Kanununun yukarıda bahsettiğimiz 15 inci maddesinin 1/a ve 43/1 maddeleri bu hususu düzenlemektedir. Sözü geçen maddelerdeki "idari yargının görevli olduğu konularda ise, görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev ve yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine," "idare ve vergi mahkemeleri, idari yargının görev alanına giren bir davada görevsizlik veya yetkisizlik sebebiyle davanın reddine karar verirlerse dosyayı Danıştay veya görevli ve yetkili idare veya vergi mahkemesine gönderirler" ifadelerden de anlaşılacağı üzere, davanın açıldığı mahkeme, davanın çözümünün kendi görevine girmediğini belirtmekle yetinemez. Kararında davayı çözümlemekle görevli mahkemeyi de belirtmesi zorunludur. Aksi halde dosyayı görevli mahkemeye göndermesine olanak yoktur. [206]

[205] Ünal Demirci, "İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-7", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, S:555, Haziran 2011, s. 126.
[206] Selçuk Hondu, a.g.m., s. 22

Konuya ilişkin olarak burada genel olarak bilgi verdikten sonra, bu konunun ayrıntılarına, yani görev uyuşmazlıklarına, bunların çözüm yöntemlerine, ortaya çıkan hukuki sorunların neler olduğuna, uygulamanın ne şekilde gerçekleştiğine üçüncü bölümde yer vermek üzere sözlerimize burada son veriyoruz.

II. HUKUK DEVLETİ VE GÖREVLİ MAHKEME

A. HUKUK DEVLETİ İLKESİ

Hukuk devleti, kişilere hukuki güvenliğin sağlandığı, devlet etkinliklerinin belli kurallar içinde yürütüldüğü, devletin yalnız hukuk kuralları koyan bir güç olmayıp, aynı zamanda kendi koyduğu hukuk kurallarına uyduğu, hukuk kuralları ile kendini bağlı saydığı, kişilerin temel hak ve özgürlüklere sahip olduğu ve bu hakların korunmasında ve kullanılmasında etkin mekanizmaların yer aldığı, hukuki belirliliğin mevcut olduğu devlettir. [207]

Anayasa Mahkemesi hukuk devletinin, insan haklarına saygı gösteren, bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmede kendini zorunlu sayan, bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasaya uyan bir devlet olması gerektiğini; hukuk devletinde, yasa koyucu da dahil olmak üzere, devletin bütün organlarının üstünde hukukun mutlak bir egemenliğe sahip olması gerektiğini, yasa koyucunun faaliyetlerinde her zaman Anayasa ve hukukun üstün kuralları ile bağlı olması gerektiğini belirtmiştir. [208] Anayasa Mahkemesi, aynı şekilde, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, her alanda adaletli bir düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına hakim kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da

---

[207]Hukuk devleti kavramı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız; Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasa'nın Anlamı**, İstanbul, 1986, s. 243; Gülriz Uygur, "Adalet ve Hukuk Devleti", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:53, S:3, 2004, s. 29-38; Mithat Sancar, **"Devlet Aklı Kıskacında Hukuk Devleti"**, İstanbul, 2000; Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1993, s. 145.

[208] Anayasa Mahkemesi Kararı, 11.10.1963 tarihli ve E:63/124, K:63/243 sayılı karar, AMKD, S:1, s. 429; Anayasa Mahkemesi Kararı, 29.11.1966 tarihli ve E:66/11, K:66/44 sayılı karar, AMKD, S:.5, s. 3; Anayasa Mahkemesi Kararı, 18.03.1976 tarihli ve E:75/198, K:76/186 sayılı karar, AMKD, S:.14, s. 97; Anayasa Mahkemesi Kararı, 25.05.1976 tarihli ve E:76/1, K:76/28 sayılı karar, AMKD, S:14, s. 189.(Ramazan Çağlayan, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti İlkesi", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:1, Y:1998, s. 41 vd.)

bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devletin hukuk devleti olduğunu belirtmiştir. [209]

Hukuk devletini, yöneticilerin de uymakla yükümlü oldukları hukuk kurallarının bulunduğu, bu kuralların uygulanmaması halinde etkin ve somut yaptırım mekanizmalarının devreye sokulabildiği ve bireylere hukuk güvenliği sağlanabilmiş olduğu devlet olarak tanımlayan Ulusoy'a göre, bu tanımdan iki önemli sonuç ortaya çıkmaktadır. Birinci sonuca göre; "bir devleti hukuk devleti olarak nitelendirebilmek için öncelikle o devlette yöneticileri de bağlayan ve sınırlayan hukuk kuralları bulunmalı; yöneticiler bu kurallara uymayıp bireylere herhangi bir zarar verdiklerinde bireylerin, bu kurallara uyulmasını sağlama, gördükleri zararın giderimi ve kurallara uymayan yöneticinin yaptırıma tabi tutulması için somut ve etkin bir denetim mekanizmasını sürekli ve düzenli biçimde devreye sokabilmeleri imkanları olmalıdır. Bu bağlamda her bireyin her zaman ve her koşulda harekete geçirebileceği en somut ve en etkin denetim mekanizması idarenin yargısal denetiminin yapıldığı yargı mercileri tarafından yapılan denetimdir." [210] Zira yargısal yolda denetim, teminatlı ve hakimlerden oluşmuş bağımsız mahkemeler tarafından yapılmaktadır. [211]

Ulusoy'un tanımından çıkan ikinci sonuç ise, "hukuk devleti olabilmek için yöneticilerin de bağlı oldukları hukuk kuralları bulunması ve bu kurallara riayetin somut ve etkin olarak sağlanması yeterli değildir. Söz konusu hukuk kurallarının

---

[209] Anayasa Mahkemesi, 27.03.1986 tarihli ve E:85/31, K.86/111 sayılı karar, R.G.:09.05.1986-19102; Anayasa Mahkemesi, 02.06.1989 tarihli ve E:88/36, K:80/24 sayılı karar, R.G.:28.10.1989-20296; Anayasa Mahkemesi, 21.06.1989 tarihli ve E:88/24, K:89/26, sayılı karar, RG.5.12.1989-20363; Anayasa Mahkemesi, 21.11.1991 tarihli ve E:91/7, K:91/43 sayılı karar, AMKD, S:27/2, s .645; Anayasa Mahkemesi, 08.11.1991 tarihli ve E:91/9, K:91/36 sayılı karar, AMKD, S:.27/2, s. 593. (Ramazan Çağlayan, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti İlkesi", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:1, Y:1998, s. 41 vd.)

[210] Ali Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, İstanbul, Eylül 2004, s. 175.

[211] Metin Günday, a.g.e., s.45.

bireylere hukuki güvenlik sağlayacak şekilde konulması ve uygulanması da gereklidir. Bu bağlamda, hukuk kuralları bir yandan evrensel standartlara minimum düzeyde de olsa uygun olmalı; diğer yandan bireyler için öngörülebilir olmalıdır". [212] "Öngörülebilirliğin "görev konusu bakımından önemine birazdan değineceğiz.

Bizim çalışmamız bakımından hukuk devleti tanımının en önemli kısmı burasıdır. Zira, bireylerin tabi oldukları hukuk kurallarının ve kuralların yorumlandığı yargısal içtihatların sürekli değiştiği bir ülkeyi, gerçek bir hukuk devleti olarak nitelemek doğru olmayacaktır. İşte bu nedenle "öngörülebilirlik" ilkesinin bir gereği olarak hukuki istikrarın ve dolayısıyla devlete güvenin sağlanması için devlet işlemlerinden olan kanunların net kriterleri içermesi, uyuşmazlıkların çözümü noktasında muğlaklıklara, anlamsızlıklara sahip olmaması, yazım şeklinin, amacının anlaşılır olması, aynı zamanda kısa sürede değişmeyecek bir iradeye sahip olması gerekir. Bu bağlamda idari yargı organları arasındaki görev uyuşmazlıklarının çözümünde başvurulacak olan 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Kanun, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunundaki hükümlerin, belirttiğimiz bu hususlar bağımından sıkıntılı olduğu, bu durumun yargısal kararlara da yansıyarak uygulamada görevli organın belirlenmesi noktasında ciddi problemlerin doğmasına sebebiyet verdiği görülmektedir. Hal böyle olunca bireyler bu "belirsizlik" ile karşılaşmakta, bir idari uyuşmazlık söz konusu olduğunda, önceden hangi mahkemeye başvuracaklarını kestirememekte, hak arama hürriyetleri sekteye uğramakta, yargılama uzun sürmekte (görevli mahkemenin hangisi olduğu konusunda yeterli kriterin geliştirilmemesi nedeniyle) tüm bunlar sonucunda da hukuka ve yargıya güven sarsılarak hukuk devleti ilkesi hasara uğramaktadır.

[212] Ali Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, s. 176.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere hukuk devletinin tanımı ve unsurları konusunda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır. Ancak hemen herkesçe kabul edilen bazı unsurlar bulunmaktadır. [213] Bizim çalışmamız açısından önemli olan unsurlar "İdarenin Yargısal Denetimi", "Hukuki Belirlilik İlkesi", "Kanuni Hakim Güvencesi" ve "Adil Yargılanma Hakkı"dır.

İdarenin yargısal denetiminden önceki bölümlerde söz ettiğimizden burada diğer üç ilkeden bahsetmeye çalışacağız.

B. HUKUK DEVLETİ İLKESİNİN BİR UNSURU OLARAK HUKUKİ BELİRLİLİK İLKESİ VE GÖREV

Hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinin unsurlarından biri "belirlilik" ilkesidir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Birey, belirlilik ilkesinin bir gereği olarak, yasanın, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımı veya sonucu bağladığını bilmelidir. Ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörülebilir ve davranışlarını ayarlayabilir.

Anayasa Mahkemesine göre; Anayasanın 2 inci maddesinde öngörülen hukuk devletinin gereklerinden biri de "belirlilik ilkesi"dir. Bu ilke, kanunun ne tür fiilleri yasakladığının ve bunların cezalarının ne olduğunun kanunla tespit edilmesini gerektirmektedir. Anayasa Mahkemesi, belirlilik ilkesinin sadece kanuni belirliliği değil, daha geniş anlamda hukuki belirliliği de ifade ettiğini; erişilebilir, bilinebilir ve

[213] Bu unsurlar için bakınız: Metin Günday, a.g.e., s. 38 vd.

öngörülebilir olmak şartıyla kanunlar, mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de belirliliğin sağlanabileceğini" hükme bağlayarak "belirlilik ilkesi"nin anlamını açıklamıştır. [214]

Esasen bu ilke, kuralın açık ve gereğinde hukuki yardım almak suretiyle anlaşılabilir olmasını ifade etmektedir. Hükmün, gerektiğinde hukuki yardım alarak anlaşılabilir olması, bütün ayrıntıların düzenleme içinde yer alması zorunluluğunu kaldırarak kanuni düzenlemedeki muhtemel belirsizliklerin içtihat yoluyla anlaşılmasına da imkan vermektedir. [215]

Anayasa Mahkemesine göre; Anayasa'nın 2 inci maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden birisi de "belirlilik"tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gerekir.[216] Belirlilik ilkesi, bireylerin hukuksal güvenliğinin sağlanması bakımından da önem arz etmektedir. [217]

Anayasa Mahkemesi kararlarında da anlaşılacağı üzere söz konusu ilke hukuk devleti ilkesinin bir türevi, bir alt ilkesi olarak görülmektedir. Bu ilke hukuk devleti ilkesini, soyut ve somutlaşmaya muhtaç bir anlayış olmaktan çıkarmaktadır.

---

[214] Anayasa Mahkemesi, 16.06.2011 tarihli ve E:2009/9, K:2011/103 sayılı karar, RG.: 19.05.2012-28297.

[215] Anayasa Mahkemesi, 03.10.2013 tarihli ve E:2013/28, K:2013/106 sayılı karar, R.G. 18.01.2014-28886.

[216] Anayasa Mahkemesi, 12.11.2014 tarihli ve Başvuru No: 2014/6192 sayılı karar, www.anayasa.gov.tr/KararlarBilgiBankası

[217] Anayasa Mahkemesi, 29.01.2014 tarihli ve E:2013/115, K:2014/16 sayılı karar, RG. 09/05/2014-28995; 28.11.2013 tarihli ve E:2013/64, K:2013/142 sayılı karar, R.G. 07.03.2014-28954; 17.04.2008 tarihli ve E:2005/5, K:2008/93 sayılı karar, RG.: 05.11.2008-27045; 30.06.2011 tarihli ve E:2010/10, K:2011/110 sayılı karar, R.G.: 18.02.2012-28208.

Bu nedenle normların açıklığı ve belirliliği, hukukun kendisi kadar eski, hukukun üstünlüğünden bir parça ve hukuk devletinin ayrılmaz ve doğal bir parçasıdır. [218]

Tüm yaşamsal alanların yasama erkince yasa yapma yoluyla düzenlenmesi zorunluluğu, yani anayasada öngörülen, siyasal sistemin ve yürütmenin işleyişine ve temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasına ilişkin anayasal normların yasalarla somutlaşması zorunluluğu, bu zorunluluğun da ancak açık ve belirli yasalarla yerine getirilebileceği gerçeği, belirlilik ilkesinin demokratik devlet ilkesiyle de bağlantısını göstermektedir. Çünkü belirsiz bir yasayla yukarıda sayılan anayasal zorunluluğa uygun davranılmamış, yürütmeye ve yargıya demokratik devlet ilkesinin kabul edemeyeceği yetkiler devredilmiş, bu erkler de kaynağını Anayasadan almayan bir yetkiyi kullanır duruma gelmiş olur. [219]

Hukuki belirlilik ilkesine ilişkin kapsamlı bir çalışma yapan Osman Can'a göre, konunun önemine göre, kanunların belirginliği artırılmalıdır; yasanın uygulanmasında yeknesaklığın sağlanamamış olması belirsizliğin bir kanıtıdır. [220]

İdari yargı organlarının görevleri, 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinde, 2576 sayılı Kanunun 3/A, 5 ve 6. maddeleri ve 2577 sayılı Kanunun 45 ve 46. maddelerinde ve bu temel kanunlar dışında bazı kanunlar da düzenlenmiştir. [221] Bu Kanunlar 1982 yılında yürürlüğe girmiş olmasına ve aradan 30 yıldan fazla süre geçmiş olmasına rağmen idari yargı organlarının görevleri noktasında içtihatlarda bir düzensizlik bulunmakta, aynı konuda farklı organlara giden dosyalar hakkında farklı kararlar çıkabilmektedir. Bu konu yargı organlarının özensizliğinden kaynaklandığı

[218] Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, München, 1984, s. 829 (Aktaran: Osman Can, "Belirlilik İlkesine Anayasal Bir Bakış", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:9, S:1-2, 2005, s. 93.
[219] Osman Can, a.g.m., s. 93.
[220] Osman Can, a.g.m., s. 93.
[221] Örneğin Vergi Usul Kanunu, Kabahatlar Kanunu, Petrol Piyasası Kanunu, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun, Kamu İhale Kanunu vs.

gibi yukarıda da belirtildiği gibi yasanın uygulanmasında yeknesaklığın sağlanamamış olması o konudaki kanunların da belirsizliğinin bir göstergesidir. Söz konusu düzenlemelere bakıldığında, örneğin ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlem deyiminde, vergi, resim, harç ve özellikle "benzeri mali yükümlülük" kavramında yeterli açıklığın sağlanamaması nedeniyle, uygulamada çok büyük sorunlar doğduğu görülmektedir. İlk derece mahkemesi olarak Danıştay ile idare mahkemeleri ve idare mahkemeleri ile vergi mahkemeleri arasında görevli mahkemenin belirlenmesi konusunda, yasal düzenlemelerdeki belirsizliler, zaten uzun olan yargılama sürelerinin daha da uzaması sonucunu da doğurmaktadır. Bu sorun sadece yargılama sürelerinin uzaması sonucunu doğurmamakta, aynı zamanda karar alma süreç ve yöntemlerinin, toplantı ve karar nisaplarının, süre, ehliyet, idari merci tecavüzü gibi usul konularında uygulayacakları mevzuat ve içtihatların, yargılama giderlerinin miktar ve alınış usullerinin birbirinden son derece farklı olması nedeniyle yargılamanın esasını da etkilemektedir.

Kanuni düzenlemelerdeki bu belirsizliklerin yanında, Danıştay dava daireleri arasındaki görev dağılımının belirlenmesinde ve ortaya çıkacak görev uyuşmazlıklarının çözümünde yetkili organ olan Danıştay Başkanlar Kurulu'nun sürekli geçerli olabilecek ve kabul edilebilecek makul kriterleri geliştirememesi ve benzer hukuki konularda farklı dairelere görev vermesi nedeniyle, bireyler açısından büyük hak kayıpları doğmaktadır. Zira Danıştay'a gelen dava dosyaları Ayırma Bürosu denilen Genel Sekreterliğe bağlı ve tetkik hakimlerinden oluşan idari birimde ilgili dairesine gönderilmekte, dava dosyası kendine intikal eden Danıştay dava dairesi ise kendi ilk incelemesini yaparak kendini görevli görmesi halinde dosyayı incelenmek üzere sırasına koymakta; kendini değil de bir başka Danıştay dairesini

görevli görmesi halinde ise dosyayı bir gönderme kararı ile ilgili dairesine göndermektedir. Ancak, özellikle davanın taraflarından birinin yürütmenin durdurulması talebinde bulunduğu durumlarda, yukarıda anlattığımız süreç iki, bazı durumlarda üç ayı bulabildiğinden, bireyler açısından önemli mağduriyetler doğmaktadır. Diğer bir ihtimalde ise, Ayırma Bürosundan, dava dosyası kendine gelen daire, daire görevi konusundaki belirsizlik nedeniyle, dava dosyasının dairenin görevinde olduğu kanaatiyle dava dosyasını inceleme sırasına koyacak; 2-3 yıl sonra söz konusu dosya için incelenme sırası geldiğinde, dava dosyasının çözümü başka dairenin görevinde olduğu gerekçesiyle dava dosyası ilgili dairesine gönderilecek ve yeni dairesinde gönderildiği yılın esas numarasını alarak tekrar inceleme sırasına girecektir. İşte bu şekilde Danıştay dava daireleri arasındaki görev ilişkisi noktasında Danıştay Başkanlar Kurulunca genel geçerli olabilecek ve kabul edilebilecek, açık, belirli, kolay anlaşılır kriterler benimsenmemesi ve hatta bazı durumlarda aynı hukuki olayda farklı dairelerin görevli olduğuna ilişkin kararlar [222] verilmesi nedeniyle söz konusu mağduriyet daha ileri boyutlara taşınmakta, yargıya olan güven azalarak son tahlilde hukuk devleti ilkesi zarar görmektedir.

Görüldüğü üzere, idari yargı organlarının görevleri noktasındaki "belirsizlik" sadece mevzuat hükümlerimizde değil aynı zamanda Danıştay'ın iş bölümü kararlarında ve yargı kararlarında kendini göstermektedir. Danıştay'ın iş bölümü kararlarında, dairelerin görevlerinin belirlenmesi noktasındaki somut ölçüt belirlenmemesi, benzer konuların farklı dairelerin görevine sokulması, daire görevleri belirlenirken kesin, anlaşılır, öngörülebilir, istikrarlı kriterlerin geliştirilmemiş olması nedeniyle yargılama süreleri uzamakta, hem yargı

[222] Bu tür örneklere bir sonraki bölümde yer verilecektir.

görevlilerinin zamanlarının birçoğunu gereksiz yere harcanmakta, hem de benzer konuların farklı dairelerde karara bağlanarak farklı kararlar çıkması nedeniyle hukuka güvenin sarsılması sonucu doğmaktadır.

Burada değinilmesi gereken bir başka husus ise, mahkemelerin görevine ilişkin olan son derece önemli kanun metinlerinin torba kanunlarla değiştirilmesidir. Özellikle Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görev yaptığı konuları düzenleyen kanun metinleri oldukça farklı mevzuatlarda yer almaktadır. Bu karışıklığın üzerine bir de içerisinde yüzlerce maddesi olan ve farklı konuları düzenleyen torba kanunlarla görev konusunda değişiklik yapılması hukuki belirliliğe büyük darbe vurmaktadır.

"Torba yasa" kavramı, Türkiye'ye özgü informel bir kavramdır. [223] Fakat kavram o kadar yerleşmiştir ki; bilimsel çalışmalarda, dava dilekçelerinde ve elbette basındaki kullanımıyla, çok sayıda yasanın aynı yasal düzenlemeyle değiştirildiği yasalara verilen ad olarak genel-geçer bir kavram anlamını almıştır. Bu kullanım haksız da değildir. Çünkü değişiklik tek bir yasaya ilişkin olmadığı için değişiklik yapan tasarıya bir ad vermek mümkün olamamakta, "torba yasa" dendiğinde ise, bu nitelikte güncel olan hangi düzenleme varsa, onun kastedildiği anlaşılmaktadır. İçerik itibariyle yürürlükteki birden fazla yasayı etkilediği için genellikle "çeşitli kanunlarda" diye başlayan yasalarla, "bazı kanun ya da kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapan kanun" adıyla yürürlüğe giren yasaların, torba yasa niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür. [224]

[223] Bir tanım vermek gerekirse, "konu yönünden birbiriyle ilgili olmayan ve çok fazla sayıda kanunda ek ve değişiklikler yapan yasalara "torba yasa" denir." Şeref İba, "Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları", **Ankara Barosu Dergisi**, S:I, Ankara, 2011, s. 199.
[224] Selda Çağlar, **Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi**, Ankara, 2013, s. 214.

Torba yasaların hukuki belirsizliği arttıran çeşitli özellikleri bulunmaktadır. Bu özelliklerin bir kısmı doğrudan belirsizlik yaratırken, bir kısmı ise yasama kalitesini düşüren özellikler olup, hukuk tekniği açısından düşük nitelikli yasaların ortaya çıkmasıyla ilişkilidir. Torba yasaların hukuki belirliliği doğrudan etkileyen en tipik yanı, yasanın konu veya kapsamı hakkında fikir verecek bir adının olmamasıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi torba yasalar, "çeşitli kanunlarda" ya da "bazı kanunlarda" diye başlayan ve değişiklik yapıldığını ifade eden deyimlerle nitelenir ve bir sayı verilir. Fakat yasayı bilmeyen biri, yasanın sayısını da bilemeyecektir. Bu durumda yasaya erişimi engelleyecektir. Aynı şekilde, torba yasalara göz alıcı bir şekilde bakıldığında ürkütücü bir metinle karşı karşıya kalınmaktadır. Çok sayıda yasanın çok sayıda maddesine yapılan göndermeler, tarihler, uzun maddeler ve cümleler, yasanın yoğunluğunu aşırı arttırmaktadır. Bu yasalardan vatandaşın kendisini ilgilendiren bir soruna çözüm üretmesine imkan olmadığı gibi, profesyonel hukukçular ve uygulayıcı idarelerin de ilgili hükmü bulması, gönderme yapılan yasalarla bağlantı kurması, yorumlaması ve soruna uygulaması zorlu bir faaliyet gibi görünmektedir. Diğer yandan torba yasaya tabi kişiler, öncelikle kendi durumlarının yasa kapsamına girip girmediğini belirlemek, süreci iyice anlamak, başvuru yeri ve usulünü öğrenerek başvurusunu zamanında yapmak zorundadır. Yasanın ilgilisinin yasayı anlayabilmesi, profesyonel yardım almasıyla ya da kamu kurumlarına giderek bir şeyler öğrenmesiyle mümkündür. Fakat idarecilerin hem aşırı yoğunluktan hem de yasanın içeriğine hakim olamamaktan kaynaklanan nedenlerle doğru ve sağlıklı bilgi veremeyecekleri gibi, bu belirsizlik içinde hukuka uygun işlem yapmaları konusunda da sıkıntı yaşanabilecektir. Bütün bunlar göz önüne alındığında, bu tür yasalarla ihlal edilen hukuk devleti ilkesinin getirdiği koruma ile yasadan beklenen

hedeflere erişim düzeyi arasında orantılı, ölçülü bir denge bulunup bulunmadığı sorgulanmalıdır. Yürütme organı bünyesinde özellikle torba yasaların uygulamalarını ve sonuçlarını değerlendirecek kurumların, birimlerin oluşturulması, bu tür yasaların getirdiği ve götürdüklerinin sayısal verilerle, bilimsel yöntemlerle analiz edilmesi gerekmektedir. Belki, buradan çıkacak sonuçlarla torba yasa uygulamasını ya hukuki belirliliği ihlal etmeyecek şekilde yapılandırmak ya da bu uygulamadan vazgeçmek suretiyle sonlandırmak söz konusu olabilecektir. [225]

Şunu da belirtmek gerekir ki, içerik, kapsam, alan ve konu bakımından birbirinden farklı çok sayıda yasanın tek bir yasayla değiştirilmesi, hukuki denetim olanağını da zayıflatmaktadır. Anayasa Mahkemesi, bu tür yasa değişikliklerinin itiraz edilen her maddesini aynı titizlikle değerlendirememektedir. Kararlarda, bazı yasaların ayrıntılı bir değerlendirmesi yapılarak iyi analiz edildiği, bunun sonucu olarak Anayasa'ya aykırılık sorunlarının çözüldüğü, bazı yasalar için oldukça kısa, ilgili yasanın maddelerini tekrar eden, değerlendirme içermeyen ifadelerle yetinildiği ve Anayasaya aykırılıkların giderilmediği gözlenmektedir. [226]

Bu anlamda, idari yargıda istinafı getiren hukuki düzenlemelerin bir torba kanun [227] içinde yer alması, Danıştay'ın uzun zamandır ilk derece mahkemesi olarak baktığı önemli nitelikteki birçok uyuşmazlıkta görevli mahkemeyi idare mahkemeleri haline getiren hukuki düzenlemelerin de bir torba kanun [228] içinde yer alması

[225] Selda Çağlar, a.g.e., s. 214.
[226] Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: Bertil Emrah Oder, **Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri,** Kasım 2010, İstanbul.
[227] 28 Haziran 2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6545 sayılı "Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair" 105 maddeden oluşan Kanun metni.
[228] 05 Temmuz 2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6352 sayılı "Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında" 107 maddeden oluşan Kanun metni.

yukarıda belirttiğimiz sıkıntıları içinde barındırmakta ve idari yargı organları arasında olan görev sorunlarını daha da belirsiz hale getirmektedir.

C. HUKUK DEVLETİNİN BİR UNSURU OLARAK KANUNİ HAKİM GÜVENCESİ VE GÖREV

Anayasa'nın 37. maddesine göre, "Hiç kimse kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz. Bir kimseyi kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz". [229]

Mahkemelerin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesi evresinde gözetilecek olan temel ilkelerden birisini de, "tabii hakim ilkesi (doğal yargıç ilkesi)" oluşturur. Yargılanacak olan uyuşmazlığın gerçekleşmesinden önce, yürürlükte bulunan kanunlar aracılığıyla görevi, yetkisi ve işleyişi (izleyeceği yargılama usulü) belirlenmiş olan mahkemenin hakimine, tabi hakim, bunu öngören ilkeye de, tabii hakim ilkesi denir. [230]

---

[229] 1961 Anayasası 32. maddesinde "hiç kimsenin, tabii hakiminden başka bir merci önüne çıkarılamayacağını ve bir kimseyi tabii hakiminden başka bir mercii önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamayacağını öngörmekteydi. 1971 de hem maddenin başlığı, hem de içeriği değiştirilerek 1982 Anayasasının da aynen benimsediği formüle dönüştürülmüştür: "Hiç kimse, kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz Bir kimseyi kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz."

[230] N. Bilge, "Son Anayasa Değişikliğine Göre Tabii Hakim ve Savcı Teminatı", **Prof.Dr. Hüseyin Cahit Oğuzoğlu'na Armağan**, Ankara, 1972, s. 574; Bülent Tanör, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, İstanbul, 1994, s. 222; G. Erdoğan, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Medeni Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, Ankara, 2011, s. 94; K. T. Çalışır, **Teori ve Pratikte Yargı Bağımsızlığı**, Ankara, 2011, s. 261; B. Tanör/ N. Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul, 2001, s. 456; Schmidt – Bleibtreu, B./Klein F., **Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**, Luchterland, 1989, s. 790. (Aktaran: Süha Tanrıver, "Tabi Hakim İlkesi ve Medeni Yargı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S: 104, Ankara, 2013, s. 12.

İlhan Özay'a göre, "Tabii Hakim" ile "Kanuni Hakim" arasında farklılık vardır. Bu farklılık sadece yazım farklılığı değil aynı zamanda anlam farklılığıdır. Buna göre; 1961 Anayasasında "tabii hakim" ifadesi yerine 1982 Anayasasında "kanuni hakim" ifadesinin kullanılmasına ilişkin olarak, özellikle her iki Anayasada Danıştay'a ilişkin maddede de değişik ifadeler kullanılmış olması da düşünüldüğünde, öncelikle bazı "idari" dava ve uyuşmazlıkları onların doğal yargısından başka bir merci önüne getirebilmenin sadece yasa koyucunun takdirine bırakılmış olduğu ileri sürülebilir. Zira 1961 Anayasası 140. maddesinde Danıştay'ın "idari uyuşmazlıklar ve davaları" görmesi ve çözümlemesinden ve "kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konular"dan söz ediyordu. 1982 Anayasasının ise 155. maddesinde, biraz da garip bir ifade ile sadece "davaları görmek" ifadesini kullanması, bu kuşku ve tartışmaların kaynağını oluşturmaktadır. Öte yandan anılan maddenin birinci fıkrasında "idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümler" ile, yine "kanunla gösterilen belli davalar" formülü bu konuda da hep yasa koyucunun üstün iradesi ve sınırsız takdir yetkisinin tek ölçüt olarak kabul edildiği izlenimini vermektedir. [231] Bu nedenle yürürlükteki Anayasada "tabii hakim" değil de "kanuni hakim güvencesi"nden sözedilmesi bu konuda, idari yargıyı olumsuz yönde etkileyebilecek uygulamaların, hem de yasal çerçeve görüntüsü içinde gerçekleştirilebilmesi olasılık ve tehlikesini beraberinde taşımaktadır. [232] Ancak, Kemal GÖZLER'e göre, Anayasanın 37 inci maddesinde "kanuni hakim güvencesi" adı altında düzenlenen şeyin aslında "tabii hakim ilkesi" olduğu söylenebilir. "Bir kere, maddenin ikinci fıkrasında, "olağanüstü merciler"in kurulması yasaklandığına göre, bundan a contrario "olağan mahkeme

[231] İlhan Özay, "Yargı Güvencesi-Bağımsızlığı ve Anayasa Mahkemesi", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C:8, S:53, Ankara, 1991, s. 103-104.
[232] İlhan Özay, a.g.m., s. 104.

ilkesi"nin kabul edildiği çıkar ki, "olağan mahkeme" ile "tabii hakim" ilkesi aynı şeylerdir. Diğer yandan 37 inci maddenin Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu gerekçesinde de bu maddede ifade edilen ilkenin tabii hakim ilkesi olduğu açıklanmıştır. Gerekçede şöyle denmiştir: "Bu maddede 'kanuni' ve 'tabii' hakim güvencesi birlikte düzenlenmiştir. 'Tabii hakim' kavramı ise yargılanacak nizanın vukuu anında bulunan kanunun öngördüğü yargı mercii demektir. Bunlara 'olağan mahkemeler' de denir. Diğer bir deyimle, bir niza ancak vukuu anında yürürlükte bulunan kanunun tabi kıldığı yargılama mercii önüne götürülecek; bu kanuna göre, hangi mahkemenin görev ve yetkisine giriyorsa o mahkeme tarafından çözüme bağlanacaktır". [233] Anayasa Mahkemesi de 1982 Anayasasının 37 inci maddesinde düzenlenen "kanuni hakim" ilkesinin "tabii hakim" olarak anlaşılması gerektiğine karar vermiştir. [234]

Tabii hakim, kanunla yargılanacak uyuşmazlıktan önce kurulmuş, yargılanacak uyuşmazlıkla kuruluşu bakımından herhangi bir ilgisi bulunmayan, herkes için genel-geçer bir çerçevede ve soyut olarak görevi ve yetkileri tayin edilmiş olan mahkemenin hakimidir şeklinde de tanımlanabilir. [235] Ancak, anılan ilkeye uygunluğun sağlanabilmesi için, mahkemenin kuruluşunun, yani, görev ve yetkilerinin tayin edilmesi işleminin, genel çerçevede ve soyut bir biçimde, yargılanacak olan uyuşmazlığın ortaya çıkmasından önce, kanunla gerçekleştirilmiş

[233] Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 2000, s. 840.
[234] Anayasa Mahkemesi, 20.10.1990 tarihli ve E:1990/13, K:1990/30 sayılı karar, AMKD, C:I, S:27, s. 39.
[235] N. Kunter, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul, 1989, s. 145, N. Centel- H. Zafer, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul, 2010, s. 550-551, Kissel, O.R ./Mayer, H., **Gerichtsverfassungsgesetz**, München, 2008, s. 382. (Aktaran: Süha Tanrıver, a.g.m., s.12)

bulunması yetmez; ayrıca, hakim ya da hakimlerinin de somut uyuşmazlığın mahkeme önüne taşınmasından önce belli edilmiş olması gerekir. [236]

Tabiî Hâkim ilkesi, hukuk devletinin olmazsa olmazlarından birisini teşkil eden, hukuki güvenlik ilkesiyle de sıkı bir ilişki içerisindedir. Hukuki güvenlik ilkesi, kişilerin tabi olunacak hukuki rejimi önceden bilebilmesini ve davranışlarını buna göre ayarlayabilmesini, bir düzene sokabilmesini ifade eden temel bir ilke konumundadır. Hukuki güvenlik, doğası gereği öncedenliği ve belirliliği bünyesinde barındırır. Dolayısıyla, kendisine işaret edilen bu öğelere uygunluk, yargı yerlerinin yapılandırılmasının, ancak, tabii hakim ilkesi gözetilerek gerçekleştirilmesi halinde sağlanabilir. [237]

Tabii hakim ilkesine uygun davranış, aynı zamanda, Devletin hukuki korunmayı sağlama ödevinin de ayrılmaz bir parçasını oluşturur. Çünkü, bir hukuk devletinde, etkin hukuki korunmanın gerçekleştirilebilmesi için, öncelikle, hak arama özgürlüğünün güvence altına alınmış bulunması, hak arama mekanizmalarının tüm hak arayanlar için genel-geçer bir biçimde oluşturulması ve ihtiyaçlara cevap verebilecek bir şekilde işlerliğinin gerçekleştirilmesi ile hak arama süreçlerinin, tarafsızlık, objektiflik ve eşitlik temeline dayalı bir biçimde makul bir zaman kesiti içerisinde yürütülüp sonuçlandırılabilmesinin sağlanması şarttır. Tabii hakim ilkesi, bunu gerçekleştirmeye yönelik en önemli ve etkili hukuki güvence mekanizmalarından birisi konumundadır. [238]

---

[236] Bülent Tanör, a.g.e., s. 222; H. Pekcanıtez, "Mukayeseli Hukukta Medeni Yargıda Verilen Kararlara Karşı Anayasa Şikayeti", **Anayasa Yargısı**, S:195/2, s. 268. (Aktaran, Süha Tanrıver, a.g.m., s. 13)

[237] Süha Tanrıver, a.g.m., s. 16

[238] Süha Tanrıver, a.g.m., s. 20

Tabii hakim ilkesi, aynı zamanda, hakime, görevi ve yetkisi dahilinde bulunan bir dava ya da işe bakmaktan kaçınamama, onu şu veya bu şekilde karara bağlama ödevini de yükleyen bir işlevi yerine getirir. Bu durum, "tabii hakimin çekinme yasağı" olarak adlandırılır. Nitekim, sözü edilen yasağa, Anayasa'mızın 36. maddesinin ikinci fıkrasında, "hiçbir mahkeme, görevi ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz" şeklinde bir düzenlemeye yer verilmek suretiyle, açıkça işaret edilmiştir. Aksine hareket, Türk Ceza Kanununun 260. maddesindeki "kamu görevinin terki veya yapılmaması" suçunu doğurur. [239]

Tabii hakim ilkesiyle ilişkilendirilebilecek en temel hususlardan birisini, mahkemelerin görevine ilişkin kurallar teşkil etmektedir. Görev konusu, Devletin yargı erkinin doğrudan doğruya işleyişine ilişkindir ve bu alana ilişkin kurallar, emredici bir nitelik taşır. Bu nedenle, kamu düzenine ilişkindir ve taraflar, bu alanda, anlaşmak suretiyle, tasarruf edemezler. Yine, görev kurallarına riayetsizlik halinde, mahkeme, görevli olup olmadığı hususunu, davanın her aşamasında re'sen gözetebileceği gibi, taraf da, davanın her aşamasında, görev itirazında bulunabilir. Çünkü, görev, mahkemeye ilişkin dava şartları arasında yer alır. Görev konusu bozma sebeplerindendir ve usuli kazanılmış hak kurumunun istisnalarından birisini teşkil eder. İşaret edilen tüm bu hususlar, bir bütün olarak değerlendirildiğinde, mahkemelerin göreviyle, tabii hakim ilkesi arasında, organik açıdan son derece sıkı ve katı bir bağ ya da bağlantının bulunduğu söylenebilir. [240]

Görev konusu ve Kanuni Hakim Güvencesi arasındaki bağlantı uygulamada yeterince görülebilmiş değildir. Yukarıda da belirtildiği gibi, bireylerin bir hukuki uyuşmazlıkla karşılaştıklarında, hangi mahkemeye başvurabileceklerinin, kesin,

[239] Süha Tanrıver, a.g.m., s. 20
[240] Süha Tanrıver, a.g.m., s. 27

somut, anlaşılır, belirli ve bilinebilir ölçütlerle ortaya konması ve bunun sonucunda kısa zaman dilimi içerisinde yargı organlarına başvurarak yargılama sürecini başlatabilme imkanının olması hukuk devletinin önemli unsurlarından olan "Tabii Hakim İlkesi" ile de yakından ilgilidir. Yargı görevlilerinin de uyuşmazlık önüne geldiğinde, görevli mahkemenin kendisinin ya da başka bir mahkemenin olduğunu belirleyebilme noktasında kanuni ve içtihadi ölçütlere sahip olamaması hukuki belirlilik ve tabii hakim ilkesine zarar vermektedir.

Ülkemizde, daha ziyade adli ve idari yargı organları arasında ortaya çıkan görev sorunları üzerinde durulurken idari yargının kendi organları arasında meydana gelen/gelebilecek görev sorunlarının önemi ve çözüm sonuçları üzerinde fazlaca durulmadığı gözlemlenmektedir.

Bu başlık altında hemen belirtmeliyiz ki, 6110 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 4. maddesi ile Danıştay Kanununun 27. maddesinde gerçekleştirilmiş olan değişiklikle, dava dairelerin görevlerini belirleme yetkisinin, Danıştay'ın kendisine bırakılmış olması tabii hakim ilkesine aykırılık oluşturur. Bir yüksek yargı yeri konumunda bulunan Danıştay'ın, bu bağlamda kanunla yetkilendirilmiş olması, görev tayininin, bir yasama tasarrufu olan kanunla gerçekleştirildiği anlamına asla gelmez. Çünkü, yasama organına, bu bağlamda sahip olduğu yetkiyi, yargı organına devretme olanağı tanınmamıştır. Anayasa'nın 7. maddesinin son derece açık metni uyarınca, yasama yetkisi "devredilemez" bir niteliğe sahiptir. Kanunilik ilkesi, hukuk devleti ilkesinin ve adil yargılanma hakkının en önemli unsurlarından birisini teşkil eden tabii hakim ilkesinin de, alt öğesi konumundadır. Dolayısıyla, kanunla da olsa, görev konularının tayininin tümüyle yüksek yargı organlarının kendi tasarruflarına bırakılmış olması, tabii hakim

ilkesine de aykırılık oluşturur. Öte yandan, yargı organlarının kendi iç düzenlemeleri aracılığıyla, görev bağlamında yapacakları belirlemeler, zaman zaman, kanunlara özgü bir nitelik olan genellik ve özellikle de objektiflikten uzaklaşabilecek, çeşitli zaman dilimleri içinde değişiklik göstereceği için, tabii hakim ilkesinin, "belirlemenin yargılanacak olan uyuşmazlığın ortaya çıkmasından önce gerçekleştirilmiş olması" koşulunun ihlal edilmesine sebebiyet verecek ve bu suretle de, hukuk devleti ilkesinin somut uygulanma biçimlerinden birisini oluşturan "hukuki güvenlik ilkesi" açısından da ciddi sakıncaların doğumuna zemin hazırlayabilecektir. Ayrıca, Anayasanın, mahkemelerin görevine ilişkin belirlemeleri yapma yetkisini münhasıran kendisine bahşetmiş olduğu yasama organının, bu yetkisini, çerçevesini çizerek dahi olsa, kanunla yargı organının kendisine bırakması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ve dolayısıyla bizatihi Anayasa'nın kendisinin ihlali anlamına gelir. [241] Bu yetkinin Danıştay'a verilmesinin Anayasa aykırılığı dışında da Danıştay'ın bu konudaki yetkili organının, dairelerin görevlerinin belirlenmesi [242] noktasında önceden bilinebilir, anlaşılır, belirlenebilir, açık niteliğe sahip ölçütler geliştirmemesi de Tabii Hakim ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

[241] Süha Tanrıver, a.g.m., s. 29

[242] Kanaatimizce, bu sorun, hem Daire görevlerinin belirlenmesi aşamasında hem de daire görevleri belirlenip daireler arası uyuşmazlığını çıkması nedeniyle konunun Danıştay Başkanlar Kuruluna gelmesinden sonra görevli dairenin belirlenmesi aşamasında kendini göstermektedir.

D. ADİL YARGILANMA HAKKI VE GÖREV

İnsan haklarının uluslararası düzeyde korunması için, devletlerin tek taraflı ihlal edemeyecekleri uluslararası standartların saptanması gerekir. Avrupa İnsan Hakları standardının sağlanmasında en önemli belge, kuşkusuz 04.11.1950'de Roma'da imzalanan ve 03.09.1953 gününde yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'dir. Türkiye bu sözleşmeyi 18.05.1954 tarihinde 636 sayılı Yasa'yla, onaylamıştır. Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'na bireysel başvuru hakkını, 22.01.1987 günlü beyanla üç yıl için kimi çekincelerle kabul etmiş; daha sonra 24.01.1990 tarihli ve 90/82 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak 3 yıl için yenilemiştir. Bakanlar Kurulu, bireysel başvuru hakkını tanırken ileri sürdüğü çekinceleri 27.04.1992 günlü, 92/2982 sayılı kararıyla kaldırmıştır.

Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bağlayıcı yetkisini de 25.09.1989 tarihli ve 89/14563 sayılı kararnameyle üç yıl için tanımış, daha sonra bu yetkinin, 22.01.1993 tarihinden itibaren aynı koşullarla 3 yıl daha devamına karar vermiştir.

Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine katılarak ve sözleşmeyle kurulan organların yetkilerini tanımak suretiyle sözleşmeden doğan tüm yükümlülükleri yerine getirmek, bu bağlamda adil yargılanma hakkını kendi hukukunda uygulamak yükümlülüğü altına girmiştir.

Çağdaş tüm hukuk sistemlerinde adil yargılanma hakkı; hukukun varlık nedeni, yargılamanın gerçek nedeni ve amacı olan adalete ulaşmanın tek ve güvenilir yolu olarak kabul edilmektedir. Gerçekten hukuk devleti olmanın, hukukun üstünlüğünü sağlamanın, insan hak ve özgürlüklerini koruyup, teminat altına almanın temel koşulu adil yargılanma hakkıdır.

Hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlüklerin güvence altında olması, hak arama hürriyeti, kanuni hakim güvencesi, idarenin yargısal denetimi, hukuki belirlilik gibi hukuk devleti ilkesi ile ilgili birçok unsuru ihtiva etmesi nedeniyle adil yargılanma hakkı ile hukuk devleti ilkesi arasında sıkı bağ bulunmaktadır. Adil yargılanma hakkı, hukuk devletinin olmazsa olmaz ilkelerinden oluşmakta ve adil yargılanma hakkının olmadığı yerde hukuk devletinden söz etmek mümkün olmamaktadır. [243] Avrupa Birliği organları, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin adil yargılanma hakkına ilişkin 6. maddesine gönderme yaparak, hukuk devleti ilkesine, ulusal hukuk düzeyinde duyulacak saygının Avrupa Birliğine katılımın önkoşulu olduğunu belirtmektedir. [244] Adil yargılanma hakkı, bireylerin karşılaştıkları hukuki uyuşmazlıklarda, yargılamaya ilişkin ilkeleri belirleyerek hukuk devletinin temel unsurunu oluşturmaktadır. [245]

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin "adil yargılanma hakkı" başlıklı 6. maddesinin 1. bendine göre, her şahıs gerek medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar gerek cezai alanda kendisine yöneltilen bir isnat hakkında karar verecek olan yasal, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, davasının makul bir süre içinde hakkaniyete uygun ve aleni surette görülmesini istemek hakkına sahiptir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine göre, hak arayan herkes için bu hükmün amacı, kişileri yargılama işlemlerinin sürüncemede kalmasına karşı korumak, kişilerin davalarının nasıl sonuçlanacağı endişesiyle yaşamasını önlemektir. [246]

---

[243] Gülnur Erdoğan, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Medeni Yargıda Adil Yargılanma Hukuku**, Ankara, 2011, s. 17-18.
[244] Füsun Arsava, "Hukuk Devleti Prensibinin Üye Devlet Mahkemeleri ve AB Yargısı Tarafından İşbirliği İçinde Temini", **Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan**, C:III, İstanbul, 2011, s. 3081.
[245] Sibel İnceoğlu, **Adil Yargılanma Hakkı ve Yargı Etiği**, Ankara, 2007, s. 9.
[246] Özlem Karahanoğulları, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesi –İdari Davalar- Memur Uyuşmazlıkları", **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü**, Danıştay 133.Yıldönümü Sempozyumu, Ankara, 2003, s. 61.

Sözleşmenin 6. maddesi, sadece medeni hak ve yükümlülükler ile cezai uyuşmazlıklardan bahsetmek suretiyle idari uyuşmazlıkların madde kapsamına girip girmediği konusunda tereddüt doğurmaya müsaittir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Sözleşmeden doğan diğer organlar, bu maddenin yorumu suretiyle idari uyuşmazlıkların da bu madde kapsamında olduğuna karar vermiştir. Avrupa İnsan Hakları Komisyonu, Fransa'da ki bir hastanede verilen kan nedeniyle AİDS mikrobu kapan kişinin bakanlık aleyhine açtığı tazminat davasının reddedilmesi üzerine yapılan başvuruyu, sözleşmenin adil yargılanma hakkı başlıklı 6. maddesiyle ilgili görmüş ve bu hakkın ihlal edildiği gerekçesiyle mağdura tazminat ödenmesine karar vermiştir. [247] Anayasa'nın 36. maddesinde, yargı çeşitleri bakımından herhangi bir ayrımlaşmaya gidilmeden, hak arama hürriyetinden söz edilmesi de bu hakkın idari yargı açısından da hükümler doğurduğu sonucunu vermektedir. [248]

Sözleşmenin ilgili maddesine bakıldığında, adil yargılanma hakkının unsurları olarak karşımıza "kanuni, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme önünde yargılanma, makul sürede yargılanma, aleni ve hakkaniyete uygun olarak yargılanmanın" çıktığını görmekteyiz. Madde metninin lafzından çıkan bu unsurlar dışında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarıyla da bazı unsurlar oluşturularak

[247] Yılmaz Aliefendioğlu, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Anayasal Açıdan Adil Yargılanma Hakkı", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C:10, S:95, s. 362.

[248] Adil Yargılanma Hakkının İdari Yargıda da Geçerliliğine İlişkin olarak bakınız: Rıza Türmen, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında İdari Uyuşmazlıklar", **Danıştay 141. Yıl Sempozyumu**, 11 Mayıs 2009, s. 43; F. Gölcüklü, / Ş. Gözübüyük, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, Ankara, 2002, s. 270; Durmuş Tezcan, "Adil (Dürüst) Yargılanma Hakkının Uygulama Alanı Açısından İdari Uyuşmazlıkların Konumu", **Yıldızhan Yayla'ya Armağan**, İstanbul, 2003, s.469-484; Yahya K. Zabunoğlu,"Adil Yargılanma Hakkı ve İdari Yargı", **Yargı Reformu 2000 Sempozyumu**, İzmir, 2000, s. 314-320, Tacettin Kabatepe, "Hukuk Yargılamasında (Adil Yargılanma Hakkının Bir Unsuru olarak) Makul Süre", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilimdalı Yüksek Lisans, Tezi,** Ankara, 2009, s. 42.

maddenin içeriği genişletilmiştir. İçtihat ile oluşan bu unsurlardan en önemlilerinden bir tanesi mahkeme kararlarının gerekçeli olma zorunluluğudur. [249]

Bu şekilde, mahkeme kararlarının gerekçeli olması kuralı da hakkaniyete uygun yargılanma hakkının zımni unsurlarından biri olarak adil yargılanma hakkına dahil edilmiştir Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, gerekçenin, mahkeme kararının saydamlığını ve anlaşılırlığını sağlaması nedeniyle adil yargılanma hakkının içinde saymıştır. [250] Keza, adil yargılanma hakkının önemli bir unsurunu teşkil eden "aleni yargılanma hakkı", aleni karar hakkını da kapsadığından, aleni karar hakkının da, mahkemelerin kararlarına gerekçe göstermesini sağlama amacını taşıdığı şeklinde yorumlanmıştır. Bu çerçevede mahkeme kararlarının gerekçeli olması ilkesi, Hadjianastassiou kararında da Mahkeme tarafından adil yargılanma hakkının bir unsuru olarak açıkça belirtilmiştir. [251] Anayasa Mahkemesine göre de gerekçeli karar hakkı adil yargılanma hakkının somut görünümünden beridir. [252]

Adil yargılanma hakkının bizim tezimiz açısından önem arzeden unsurları, madde metninin lafzından çıkan "makul sürede yargılanma hakkı" ile maddenin yorumuyla oluşturulan "gerekçeli karar hakkı"dır. Zira idari yargı organları arasındaki görevli mahkemenin belirlenmesine yönelik belli niteliklere sahip ölçütler

---

[249] Şeref Gözübüyük, Feyyaz Gölcüklü, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, Ankara, s. 293.

[250] Tekin Akıllıoğlu, **Temel Belgelerde İnsan Hakları, Kavram, Kaynaklar ve Karma Sistemler**, Ankara, 1996, s. 316.

[251] Hüseyin Turan, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Mahkeme Kararında Gerekçe", **Yargıtay Dergisi**, Temmuz, 2005, s. 399.

[252] Anayasa Mahkemesi, 04.12.2013 tarihli ve Başvuru No: 2013/1213, www.anayasa.gov.tr/KararlarBilgiBankası; Anayasa Mahkemesi 2013/2014 tarihli ve Başvuru No: 2013/1780, www.anayasa.gov.tr/KararlarBilgiBankası; Aynı yönde Başvuru No: 2013/307 ve Başvuru No: 2013/7204 sayılı kararlar da bulunmaktadır. Söz konusu bu kararlarda, "Gerekçeli karar hakkı adil yargılanma hakkının somut görünümlerinden biridir. Mahkeme kararlarının gerekçeli olması, kanun yoluna başvurma olanağını etkili kullanabilmek ve mahkemelere güveni sağlamak açısından, hem tarafların hem kamunun menfaatini ilgilendirmekte olup, kararın gerekçesi hakkında bilgi sahibi olunmaması, kanun yoluna müracaat imkanını da işlevsiz hale getirecektir. Bu nedenle mahkeme kararlarının dayanaklarının yeteri kadar açık bir biçimde gösterilmesi zorunludur". ifadelerine yer verilmiştir.

geliştirilmemiş olması; yargılama sürelerinin uzamasına sebebiyet vermekte, mahkemelerce görevli olmadıkları yolunda verilen kararların çoğu zaman somut, açık ve anlaşılır, tarafları ikna edici gerekçeleri ihtiva etmemesi de gerekçeli karar hakkına zarar vererek, son tahlilde adil yargılanma hakkını ihlal etmektedir.

1. Makul Sürede Yargılanma Hakkı

Anayasanın 141. maddesinin son fıkrasında, davaların makul süre içinde bitirilmesi zorunluluğuna açıkça işaret edilmiştir. Bu hükme göre davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması yargının görevidir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinde de, makul sürede davaların görülmesi adil yargılanma hakkının açık bir gereği olarak düzenlenmiştir. Bu aynı zamanda yargı organlarına olan bireysel ve toplumsal inanç ve güvenin korunabilmesinin de önkoşullarındandır. Çabukluk, adaletin toplumsal vizyonunun da önemli gereklerinden biridir. [253]

Makul sürede yargılanma, hak arayanların yargılama işlemlerinin sürüncemede bırakılmasına karşı koruma amacına yöneliktir. Bununla kastedilen, yapılan yargılamanın usul ekonomisine uygun bir biçimde cereyanın temin edilmiş bulunmasıdır. [254]

Usul ekonomisi, yasalarda öngörülen düzenleme çerçevesinde yargılamanın kolaylaştırılmasını, yargılamada öngörülen olağan zaman süresinin aşılmamasını ve gereksiz gider yapılmamasını amaçlar ve bunu hakime bir görev olarak yükler. Bu bağlamda, "basitlik", "hızlılık" ve "ucuzluk" usul ekonomisini oluşturan öğeler olarak ortaya çıkar. [255]

---

[253] Müslüm Akıncı, **İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, Ankara, 2008, s. 271.
[254] Süha Tanrıver, "Hukuk Yargısı (Medeni Yargı) Bağlamında Adil Yargılanma Hakkı" s. 198.
[255] Ejder Yılmaz, "Usul Ekonomisi", **AÜHFD**, C:57, S:I, Y:2008, s. 243.

Yargılamanın gecikmesi pek çok olumsuzluğa neden olabilir. Görülmekte olan bir davada tarafların (idari yargıda daha çok davacı tarafın) günlük yaşamının (ailesi, geliri, yaşam koşulları, iş ilişkileri, mülkiyeti ve güvenliği) etkilendiği bilinen bir gerçektir. Mahkeme kapısını çalmak birçok insanın yaşamında düşüncesini, enerjisini ve diğer kaynaklarını uğrunda harcadığı deneyimlerden biridir. Bu nedenle geciken adaletin yarattığı belirsizlik kişide adalete olan inanç ve saygının yitimine, giderek devlete olan güvende bir sarsıntıya neden olmaktadır. [256] Anayasa Mahkemesine göre ise, davaların makul sürede sonuçlandırılması hukuki istikrar ve güvenilirlik ilkelerinin bir gereğidir. [257] Aynı zamanda, yargılamada makul sürenin aşılması halinde, kişiler, maddi ve manevi baskı ile çeşitli sıkıntılara maruz kalacaktır. [258]

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, yargılama makamlarının üzerlerine düşeni yapmış olmasına rağmen, görev dışı başka nedenlerle (örneğin, hakim açığı, siyasi ortam, ulusal hukuktaki boşluklar, yargı sisteminin yapısı, iş yükünün ağırlığı gibi nedenlerle) makul sürenin aşılması hallerinde de devletleri gene sorumlu tutmakta; buna gerekçe olarak da, devletlerin, adil yargılanma hakkının gerçekleşmesine elverecek ortamı yaratmak; gerekli önlemleri almakla Milletlerarası Sözleşme'nin 6. maddesiyle ödevli kılınmış olmasını göstermektedir. [259] Buna göre Devlet, kendi organlarına atfedilecek gecikmelerden sorumludur ve gerekli olan özeni göstermek

[256] Müslüm Akıncı, a.g.e., s. 271.
[257] Anayasa Mahkemesi, 21.06.1991 tarihli ve E:1991/1, K:1991/16 sayılı karar, www.anayasa.gov.tr/KararlarBilgiBankası.
[258] Anayasa Mahkemesi, Başvuru Numarası: 2013/1280, Karar Tarihi: 28/5/2014, www.anayasa.gov.tr/KararlarBilgiBankası.
[259] Gözübüyük-Gölcüklü, a.g.e., s. 287 (Aktaran Süha Tanrıver, a.g.m., s. 200). Aynı yönde Anayasa Mahkemesi Kararı, Başvuru No:2013/5049, 28/05/2014 tarihli kararı, www.anayasa.gov.tr/ KararlarBilgiBankası.

yükümlülüğündedir. [260] Yargı organlarının da davanın daha sonra başka mahkemelere gönderilmesi nedeniyle ortaya çıkan gecikmelerden sorumlu olduğu kabul edilmektedir. Zira davaların makul sürede ve hukuka uygun sonuçlandırılması yargısal iş kalitesinin de bir gereği ve göstergesidir. [261]

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 2007 yıllık raporuna göre, 1997-2007 yılları arasında, Türkiye aleyhine açılan 1641 davanın 1395'inde Türkiye'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin en az bir maddesini ihlal ettiğine karar verilmiştir. Bunlardan 647 adedinin adil yargılanma hakkının ihlali ile ilgili olduğu tespit edilmiştir. Adil yargılanma hakkı ile ilgili verilen bu ihlal kararlarından 194'ü ise (yaklaşık üçte biri) yargılama sürecinin uzunluğu ile ilgilidir. [262]

Görülüyor ki makul sürede yargılama yapmak hem Anayasa'nın, hem Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin hem Anayasa Mahkemesi kararlarının hem de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının gereğidir. Görevli mahkemeyi belirlemek gibi, kanaatimizce çok da karmaşık olmaması gereken ve daha davanın açılış sırasında bilinebilir ve açık bir şekilde ortaya konmuş olması gereken bir konunun, yasalardaki özensizlikler ve yargı organlarının bu niteliği haiz ölçütler geliştirmemiş olması nedeniyle bir davanın henüz esasına geçmeden sürüncemeye uğraması Anayasa ve Uluslararası anlaşmalar yönünden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmediğini gösterdiği gibi yargısal iş kalitesinin olmadığının da bir göstergesidir. Bugün için idari yargı organları arasında dahi, bireyler hangi mahkemeye başvuracakları konusunda büyük tereddütler yaşamaktadırlar. Bunun gibi yargı organları da bu konuda belirsizlik içinde olup gerekli kriterleri üretemeyerek, benzer konularda farklı

[260]Sibel İnceoğlu, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı**, İstanbul, 2005, s. 383.
[261] Müslüm Akıncı, a.g.e., s. 279.
[262] Hüseyin Turan, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Makul Sürede Yargılanma Hakkı", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Ekim 2012, S:11, Yıl:3, s. 49.

kararlar vererek, göreve ilişkin olarak vermiş oldukları kararlarda yeterli gerekçe göstermeyip formül ifadeler kullanarak hem yargılama süresini uzatmakta hem var olan tereddütleri artırmakta hem yargılamayı daha masraflı hale getirmekte hem de yargıya olan güvenin azalmasına sebebiyet vermektedirler. Örneğin, bir birey davasını idare mahkemesinde açacağı düşüncesiyle bu mahkemeye başvurması, bu mahkemenin ise ilk inceleme aşamasında (sıklıkla karşılaşıldığı üzere dosyanın esastan karara bağlanması aşamasına gelindiğinde bu kararın verilebildiği de görülmektedir) davayı vergi mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle reddetmesi, vergi mahkemesinin de ilk inceleme aşamasında (sıklıkla karşılaşıldığı üzere dosyanın esastan karara bağlama aşamasına gelindiğinde bu kararın verilebildiği de görülmektedir) uyuşmazlığı çözümlemekle idare mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle dosyayı aynı yargı çevresinde bulunan bölge idare mahkemesine göndermesi üzerine bölge idare mahkemesinin bu konuda faraza idare mahkemesinin görevli olduğu yönünde karar vermesi üzerine idare mahkemesince davanın esastan karara bağlanması, taraflardan birinin kararı temyiz etmesi üzerine dosyanın Danıştay'a gelmesi, Danıştay'da ise uyuşmazlık hakkında karar verecek idari dava dairesi noktasında görev uyuşmazlığı doğabilmesi, bu sorunun iki dairedeki git geller sonrasında Başkanlar Kuruluna intikal etmesi, Başkanlar Kurulunun görevli daireyi belirlemesi sonrasında görevli dairenin dava dosyasını incelemesi ve idare mahkemesinin değil vergi mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle kararı bozması, bozulan karara idare mahkemesinin direnmesi üzerine dosyanın idari dava daireleri kuruluna intikal etmesi, bu kurulun bir karar vermesi sonrasında dosyanın vergi mahkemesinin görevinde olduğunu söylemesi, bunun üzerine idare mahkemesinin davayı görevden reddederek dosyayı vergi mahkemesine göndermesi, vergi

mahkemesinin ise dava dosyasını karar bağlaması sonrası bu kararın temyiz incelemesini yapan Danıştay vergi dava dairesinin görevli mahkeme konusunda farklı bir yorum yapması gibi bu durumda yargılama süresinin ne derece uzayacağı gün gibi aşikardır. Faraza olarak anlattığımız bu süreçler uygulamada karşımıza çıkan ve çıkabilecek süreçlerdir. Somut örnekte, Toplu Konut Fonu tahsiline ilişkin **27.09.1994** tarihli ödeme emrinin iptali istemiyle **1994** yılında açılan davada, Ankara 9. İdare Mahkemesince **29.12.1995** tarihinde verilen davanın reddi kararı Danıştay Onuncu Dairesinin **30.06.1999** tarihli kararı ile onanmış, ancak aynı daire karar düzeltme aşamasında, karar düzeltme istemini kabul ederek, davanın vergi mahkemesinin görevinde olduğu gerekçesiyle, **22.06.2000** tarihli kararı ile ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur. Ankara 9. İdare Mahkemesi ise bu bozma kararına uyarak **19.10.2000** tarihli kararıyla dosyayı Ankara 3. Vergi Mahkemesine göndermiştir. Ankara 3. Vergi Mahkemesi ise **05.12.2000** tarihli kararı ile davada idare mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle görev uyuşmazlığını çözmek üzere dosyayı Ankara Bölge İdare Mahkemesine göndermiştir. Ankara Bölge İdare Mahkemesi ise **18.01.2001** tarihinde, Ankara 9. İdare Mahkemesinin görevli olduğuna karar vermiştir. Bu kez Ankara 9. İdare Mahkemesi, **28.02.2001** tarihli kararıyla, Danıştay Onuncu Dairesinin bozma kararına uymamış ve ilk kararında ısrar ederek davanın esastan reddine karar vermiştir. Sonuç olarak dosya Danıştay İdari Dava Daireleri (Genel) Kuruluna intikal etmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri (Genel) Kurulu, öncelikle Danıştayın görevle ilgili bir karar verdikten sonra bu kararın Bölge İdare Mahkemesi tarafından etkisizleştirilemeyeceğini, Ankara 9. İdare Mahkemesince esas hakkında verilen **28.02.2001** tarihli kararı tekrar görev yönünden incelediğini belirterek Ankara 9. İdare Mahkemesinin esas hakkında verdiği kararı,

12.10.2001 tarihinde görev yönünden bozmuştur. [263] Bu karara direnme hakkı bulunmadığından Ankara 9. İdare Mahkemesi görevsizlik kararı vererek dosyayı tekrar Ankara Vergi Mahkemesine göndermiştir. Somut olayda, 1994 yılında açılan davada 2001 yılına gelindiğinde, yani aradan tam 7 yıl geçmiş olmasına rağmen, görev uyuşmazlığının bir çözüme kavuşturulamamış olduğu görülmektedir. Görev problemi çözülmesinden sonra esas hakkında verilecek karar için de, iş yükü altındaki yargı organlarının uzun sürede karar vermesiyle makul süre adeta katledilmiş olacaktır. Bu nedenle idari yargı organları arasındaki görevin açık, net, anlaşılır ve istikrarlı ölçütlerle ortaya konması bu bakımdan da büyük bir önem arz etmektedir. [264]

Şunu da belirtmeliyiz ki, makul sürede yargılanma ile, yargılamanın her ne pahasına olursa olsun çok seri bir şekilde sonuçlandırılması amaçlanmamaktadır. Yargılamada çabukluk adı altında, yargılamanın amacı olan gerçeğe ulaşmadan da ödün verilmesi mümkün değildir. [265]

---

[263] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 12.10.2001 tarihli ve E:2001/602, K:2001/682 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.

[264] *"Bu bağlamda, gerekli alt yapının oluşturulması ve ilk derece mahkemelerindeki yargılamanın güçlendirilip formel bir hal almasının önlenmesi sağlanmadan, istinaf mahkemelerine işlerlik kazandırılmasının, yarardan çok sakınca yaratacağının vurgulanmasında da yarar vardır. Çünkü, iki dereceli yargı düzeninin sağlıklı bir biçimde işletilmesinin gerçekleştirilmediği bir ortamda, ilk derece mahkemeleri ile temyiz mahkemesi arasında görev yapmak üzere, ikinci derece yargı yeri olarak istinaf mahkemelerinin devreye sokulması, yargılamanın uzamasına yada gecikmesine de yol açabilir."* (Süha Tanrıver, a.g.m., s. 200-201.)

[265] Ejder Yılmaz, "Usul Ekonomisi", s. 250; Süha Tanrıver, a.g.m., s. 200; TÜSİAD, **Yargılama Düzeninde Kalite**, Yayın No: T/98-11/237, İstanbul, 1998, s. 32-33

2. Gerekçeli Karar Hakkı

Yukarıda da açıklandığı üzere Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinin ruhundan çıkan ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin içtihatlarıyla oluşturulan başka bir unsur, mahkeme kararlarının gerekçeli olma zorunluluğudur.

Mahkeme kararlarının gerekçeli olması, kanun yoluna başvurma olanağını etkili kullanabilmek ve mahkemelere güveni sağlamak açısından, hem tarafların hem kamunun menfaatini ilgilendirmekte olup, kararın gerekçesi hakkında bilgi sahibi olunmaması, kanun yoluna müracaat imkanını da işlevsiz hale getirmektedir. Bu nedenle mahkeme kararlarının dayanaklarının yeteri kadar açık bir biçimde gösterilmesi zorunludur. [266]

Gerekçeli karar, kaybedenin bile bir takım kuşkulardan uzak, gönül rahatlığı içinde, kararın sosyal doğruluğunu kabul etmesinin ortamını yaratır. Ayrıca, yargılama görevinin gerçek ve doğru yapıldığına bireyleri inandırmak, yargının görevidir. Bunun bir aracı da gerekçedir. [267] Kararın, bu işlevlerini yerine getirebilmesi için, yeterli bir içeriğe sahip olması; bir iki cümleden ibaret tatmin edici olmayan nitelikte olmaması ve hukuki, yasal esaslara dayanması gerekmektedir. Bu açıdan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine göre, açık ve somut bir biçimde ileri sürülen bir iddia, davanın sonucunu değiştirebilecek nitelikte bir iddia ise, davayla doğrudan ilgilidir ve mahkeme tarafından gerekçe gösterilerek değerlendirilmelidir, söz konusu iddiaya ilişkin "ayrı ve açık" bir değerlendirmenin kararın gerekçesinde yer almaması adil yargılanma hakkı açısından ihlale neden olabilecektir. [268]

---

[266] Anayasa Mahkemesi, 20.03.2014 tarihli ve Başvuru No: 2013/1780 sayılı karar, www.anayasa.gov.tr/KararlarBilgiBankası; Mehmet Kayhan, "İdari Yargıda Gerekçesiz Kararlar, Silahların Eşitliği ve Adil Yargılanma Hakkı", **TBB Dergisi**, S:65, 2006, s. 134.

[267] Çetin Aşçıoğlu, **Doğru ve Güvenli Yargılanma Hakkımız Var**, Ankara, 1995, s. 218-219.

[268] Sibel İnceoğlu, a.g.e., s. 326-329.

Aynı zamanda yargı yerlerince verilen kararların yasal açıdan da geçerli bir gerekçeye dayanması gerekmektedir, aksi takdirde gerekçeler, hukuka dayanmaktan çok hakimlerin kişisel değerlendirmelerine dayanmış olacaktır. [269]

Sözleşme organları tarafından sık sık mahkeme kararlarında gerekçe gösterilmesinin zorunlu olduğu, mahkeme kararlarına temel olan gerekçelerin yeterli açıklıkta gösterilmeleri gerektiği ve temel noktalardaki gerekçe eksikliğinin hükmün adil olmadığı yönünde ciddi kuşku ve şüphe uyandırması halinde, gerekçe yokluğunun adil yargılanma hakkının ihlali anlamına geleceği vurgulanmıştır. [270]

Gerekçeli karar hakkı ile amaçlanan şey; hükmün asgari ölçülerde temellendirilmesi ile birlikte keyfiliği ve perdelemeyi önleyerek, yansızlığı yargısal korunmanın hizmetine sunmaktır. Ancak uygulamada mahkemelerin, çeşitli nedenlerle gerekçe göstermekten kaçındıkları ya da yetersiz gerekçelere dayalı kararlar vererek yönteme aykırı bir pratik sergilediklerine sıkça rastlamaktayız. Sebep ne olursa olsun yargıçların, hukuk devleti ve yargısal korunmanın olmazsa olmaz koşullarından olduğu açıklamadan ayrık bu ilkenin, uygulama sorumluluğunu sonuna kadar üstlenerek, gerekçelendirme ödevini yerine getirmede son derece özenli davranmaları gerekmektedir. Bu sorumluluk anlayışında meydana gelecek bir istenç zayıflığının yargıçların kişiliğinde hukuka ve onun pratiğine olan güvenin sarsılmasına yol açacağı unutulmamalıdır. [271]

---

[269] Başar Başaran, "Adil Yargılanma Hakkı", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2007, s. 124.

[270] Uluslar arası Af Örgütü, **Adil Yargılanma Hakkı**, (Çeviren: Fadıl Ahmet Tamer – Erol Kaplan), İstanbul , 2000, s. 242.(Aktaran: Hüseyin Turan, a.g.m., s. 400)

[271] Hilmi Şeker, "Strazburg Yargı Kararlarında Doğru, Haklı, Yasal ve Makul Gerekçe Biçimleri", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:65, S:2, Bahar 2007, s. 182.

Gerekçe, niteliği itibarı ile her şeyin üstünde kararın haklılığını vurgulama ve bu konumu ile olabildiğince ikna edici olma girişimidir. Bu etkinlik ile bir yandan karardaki adalete vurgu yapılmakta, öte yandan da davayı kaybeden tarafa kararın zulmedici ve keyfi bir karar olmak yerine, mantıksal diyalektik sürecin kaçınılmaz sonucu olduğu gösterilmek istenmektedir. Gerekçe ve muhalefet şerhleri; hukuk tüketicilerinin verilecek kararların doğru tahmin edilebilmeleri bakımından önemli dayanaklardır. Keza gerekçe ve muhalefet şerhleri kararların (üst mahkemeler, mesleki yayınlar, kamuoyu organları, sivil tolum kuruluşlarınca) denetlenmesini sağlayan ve hakimlere rasyonel yargılama gücü veren unsurlar olarak da, hukukun zenginleşmesine katkıda bulunmakta hatta ilkelerin oluşum potasını oluşturmaktadırlar. [272]

Kararların gerekçeli olması, bu denli önemliyken, idari yargı organları arasındaki görevli mahkemenin diğeri olduğuna ilişkin kararların, gerekli niteliğe sahip olmayan ve sadece yasadaki ifadelerin tekrarı şeklinde cümleler içeren, yahut yeterli açıklamadan ve detaydan yoksun olan içeriğe sahip kararlar olduğu gözlemlenmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Yunanistan aleyhine açılan bir davada ulusal yargı organının, başvurucunun istemini yasal ifadeleri tekrarlayarak reddetmesini adil yargılanma hakkının ihlali kabul etmiştir. [273] Mahkeme bu içtihadı ile her somut uyuşmazlık ya da talebin yasalar önünde sınanması ile ulaşılan sonucun bu uyuşmazlığın içeriğindeki özel ve spesifik nedenlerle açıklanmasını arzulamaktadır. Zira her uyuşmazlık nevi şahsına münhasır özellikler taşısa da yargıçların benzer dava ve istemleri kaba bir benzeştirme kültürünün etkisi ve içerik

[272] M.Tören Yücel, "Kararlarda Gerekçe ve Muhalefet Şerhi", **Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi**, İstanbul, 2003, S:8, s. 163.
[273] Georgiadis – Yunanistan, Başvuru No: 21522/93, HUDOC Karar arama motoru.

kaygısı duymadan emsal kararlar aracılığı aynılaştırdıkları da bilinmektedir. Bu durumun nedenleri arasında zamansızlık ve iş yükü savunmaları öne çıksa da iş yükü az olan mahkemelerde dahi olması gereken nitelikte gerekçeli karar yazılamamakta ya da kalite ve içerik kaygısından uzak niteliği haiz kararlar yazılmaktadır. Söz konusu bu durum yargılamayı bilimsellikten uzak, yalın ve sıradan bir kamusal etkinlik haline getirmektedir. [274] Bu anlamda idari yargı organlarının görevleri, bu konuya ilişkin özensiz yasa metinlerinde yasa koyucu tarafından değişiklik yapacağı günlerin hayalini kurmadan, taraflar, diğer uygulamacılar ve akademisyenler tarafından anlaşılabilecek nitelikte ve belli ölçütleri içeren gerekçelerle belirlenerek bu konuda var olan hayati sorun bir ölçüde olsun giderilmeye çalışılmalıdır.

İş yoğunluğu ve donanımsızlık ile diğer olanaksızlıklar yargının öteden beri gelen üzerinde çokça konuşulan sorunlardır. Ancak bu ve benzeri nedenlerinin hiç biri neden gösterilerek gerekçeli karar yazılması ediminden imtina edilemez. Başka bir deyişle iki satırlık gerekçelendirme ile ya da yasanın tekrarı ile bireyler açısından son derece önemli sonuçlar doğuracak kararlar yazılması, devletin belki de en önemli faaliyeti olan yargılama faaliyetini sıradanlaştırmakta, kararın doğruluğuna ve uyuşmazlığın yeterince incelendiğine ilişkin inancı zayıflatmakta, bilimsel görüşlerin ve istikrar kazanan yargısal uygulamaların oluşmasına engel oluşturarak bu konudaki belirsiz durumu derinleştirmektedir. Bu nedenlerle, konunun önemi kavranarak, idari yargı organlarının birbirlerinin görevli ya da görevsiz olduğuna ilişkin olarak verdikleri kararlarda ayrıca bir özen göstermeli, bu konuda bir çaba, bir uğraş içinde

[274] Hilmi Şeker, a.g.m., s. 193.

olunmalı, verilecek kararın doğuracağı hayati sonuçların farkına varılarak sağlam ve istikrara dayalı gerekçeler kullanılarak bir hükme varılmalıdır. [275]

III. USUL HÜKÜMLERİ VE GÖREV

Yargı fonksiyonunun ve yargı tasarruflarını Devletin diğer fonksiyonlarından ve tasarruflarından ayrı bir usule tabi olduğu malumdur. Bu ihtilafların ve bunlardan çıkan davaların bünyelerindeki farklar dolayısıyla bunların çözümünde uygulanacak usullerde ayrıntılar bakımından bir takım farklar bulunmaktadır. Hukuk davalarına uygulanan hukuk usulü muhakemeleri veya medeni usul ve muhakeme ile ceza davalarına uygulanan ceza usulü muhakemeleri arasında fark olduğu gibi, hukuk davalarına da, bünyelerine göre, genel usulü muhakemeden başka seri usulü muhakeme ve basit usulü muhakeme gibi farklı usuller uygulanmaktadır. İdari uyuşmazlıklar ve davalar yukarıda saydığımız davalardan farklı bir yapıda oldukları için, bu davaların muhakeme usullerinin de hukuk ve ceza davalarına uygulanan muhakeme usullerinden farklı olması tabiidir. [276]

İdari davalara uygulanacak yargılama usulleri de, idari davaların bünyelerindeki farklara göre değişir. Bu nedenle Danıştay'da görülen, idare mahkemelerinde görülen, vergi mahkemelerinde ve bölge idare mahkemelerinde görülen davalarda uygulanacak usul hükümleri birbirinden farklı olabilmektedir.

---

[275] Buna ilişkin olarak, davacı şirket adına, 08.03.2004 tarihinde yaptığı başvurusu üzerine 23.12.1999 tarih ve 1999/13812 sayılı Kararname Eki Karara dayanılarak 14.01.2000 tarih ve 23933 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İhracat, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında 2000/1 sayılı Tebliğ hükümlerine göre düzenlenen 10.03.2004 tarih ve 2004/Y-123 sayılı vergi, resim ve harç istisnası belgesinin özel şartlarının, sözü edilen Tebliğ kapsamında revize edilmesi istemi kabul edilmeyerek, düzenlenen istisna belgesinin iptal edildiği ve belge kapsamında uygulanan istisnaların 213 ve 6183 sayılı Yasa hükümlerine göre geri alınması gerektiğini duyuran 23.07.2004 tarih ve 41599 sayılı işleme karşı açılan davanın çözümünün, 2576 sayılı Yasanın 5'inci maddesinin l'inci fıkrası uyarınca idare mahkemesinin görevine girdiğini belirten Danıştay 3. Dairesinin 28/02/2007 tarihli ve E: 2006/3246, K:2007/579 sayılı kararı örnek gösterilebilir. Zira söz konusu kararda hiçbir hukuki tartışma yapılmadan ve bir gerekçe gösterilmeden idare mahkemelerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

[276] Sıddık S. Onar, a.g.e., C:III, s. 1934-1935

Çoğu zaman bu farklılıklar basit birer usul farklılığından ziyade yargılamanın esasına da etki edebilecek nitelikte olan son derece önemli farklılıklardır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, idari yargı yerlerinin görevlerine giren uyuşmazlıkların çözümünde uygulanacak usul kurallarını düzenlemektedir. Genel bir adlandırma ile "idari uyuşmazlık" denilen bu uyuşmazlıklar dolayısıyla anılan idari yargı yerlerinde açılabilecek davaların türlerine, açılış koşullarına, bu davalara ait dilekçelerin şekillerine, dava açma sürelerine; diğer ön kabul koşullarına, yargılamanın idaresine, tarafların hak ve yetkilerine, kanun yollarına, idari yargı yerlerinin yetkilerine ve kararlarının hukuk düzenindeki sonuç ve etkilerine ilişkin hükümler, bu Kanunda düzenlenmiştir. [277] Bununla birlikte, vergi hukuku alanında idari usul kodu niteliği taşıyan Vergi Usul Kanunu ve Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda da yargılama hukukuna ilişkin kurallar bulunabilmektedir.[278]

2577 sayılı Kanun incelendiğinde, tüm idari yargı organları için ortak nitelikte usul hükümleri öngördüğü gibi bu usul hükümlerinin her organ için farklı şekilde uygulanmasına yönelik usul hükümleri de öngördüğü de görülmektedir. Bunlardan ilki dava açma sürelerine ilişkindir. Dava açma süreleri ve bu sürelerin hangi durumlarda ne şekilde başlayacağı söz konusu Kanun'un 7. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, dava açma süresi, idari uyuşmazlığı çözümlemekle görevli mahkeme Danıştay ve idare mahkemesi ise 60 gün, vergi mahkemesi ise 30

[277] Turgut Candan, a.g.e., s. 15.
[278] Mustafa Akkaya, "Vergi Yargısında Yargılama Usullerinin Yeniden Değerlendirilmesi", **Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu**, 144. Yıl, s. 179; Ayrıca bu konunun getirdiği, sorun ve çözümlere ilişkin olarak, Oytun Canyaş, "İdari Yargılama Usulü Kanunu ve Vergi Usul Kanunu Arasındaki Çatışmaların Klasik Yöntemle Çözümü", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S: 110, Y: 2014, s. 180-218, Aynı Yazar, "Vergi Yargılama Hukukunda Norm Çatışması", **Hacettepe Hukuk Dergisi**, C:3 S:2, 2013, s.127-152, "Levent Yaralı, Danıştay Kararları Işığında Vergi Kesenlerin Dava Ehliyeti", **Prof. Dr. Ersin Çamoğlu'na Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,** C:71, S:2, s. 543-551.

gündür. Yine uyuşmazlık konusu vergi, resim, harç veya benzeri mali yükümlülük niteliğinde ise davanın Danıştay Kanununun 24. maddesindeki bentlerden birine ilişkin olması halinde dava ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceğinden dava açma süresi 60 gün, eğer bu bentlerden birine ilişkin değil ise uyuşmazlık vergi mahkemelerinde çözümleceğinden dava açma süresi 30 gün olacaktır.

İlk bakışta basit gibi görülebilecek bu ayrımın ne derece "hayati" olduğu Danıştay Vergi Daireleri Kararına konu bir olayda karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu olayda, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 103 üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, eğlence vergisi hasılatının %10'unun … Derneğine ödenmesi istemiyle dernek tarafından 26.10.1990 gününde yapılan başvurunun zımnen reddi işlemine karşı 18.2.1991 tarihinde açılan dava, İzmir 3. İdare Mahkemesince reddedilmiştir. Davacının temyiz başvurusu Danıştay Dokuzuncu Dairesince incelenmiş ve karar 2576 sayılı Yasanın 6 ncı maddesinin (a) fıkrası uyarınca, eğlence vergisi hasılatından … Derneğine pay ayrılmasının, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alması nedeniyle, sosyal amaçlı yardımlara ilişkin uyuşmazlıkların çözümünün vergi mahkemesinin görevine girdiği, bu nedenle dosyanın vergi mahkemesine gönderilmesi gerektiğinden söz edilerek bozulmuştur. Bu karar üzerine dosya kendisine intikal eden İzmir 3. Vergi Mahkemesi, 06.10.1994 tarihli ve E:1994/1217, K:1994/869 sayılı kararıyla; Danıştay Dokuzuncu Dairesince davanın görüm ve çözümünün vergi mahkemesine ait olduğuna karar verildiğinden, mahkemelerince görev uyuşmazlığının devam ettirilmesinin mümkün olmadığı, dava açma sürelerinin, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7 nci ve 8 inci maddelerinde düzenlendiği, olayda, eğlence vergisi payının ödenmesi için davalı idareye 26.10.1990 tarihinde başvurulduğu, 2577 sayılı Yasanın 10 uncu maddesi

uyarınca 60 gün içinde cevap verilmediğinden, bu sürenin bittiği 25.12.1990 tarihinde isteğin reddedilmiş sayıldığı, vergi mahkemelerinde dava açılması halinde geçerli olan 30 günlük dava açma süresinin 24.01.1991 tarihinde sona ereceği, 18.02.1991 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerektiği ancak, davanın konusunun, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükle veya bunlara ait zam ve cezalarla ilgili olmadığı, vergi hasılatından kesilecek payın davacı derneğe ödenmesiyle ilgili bulunduğu, nitekim, davacı tarafından da davanın çözümünün, idare mahkemesinin görevine girdiği düşüncesiyle bu mahkemelerde geçerli olan 60 günlük dava açma süresi içinde ve 18.02.1991 tarihinde dava açıldığı, idare mahkemesince verilen kararın, Danıştay Dokuzuncu Dairesi tarafından görev yönünden bozulması üzerice dosyanın mahkemelerine intikal ettiği, davanın çözümünün idare veya vergi mahkemesinden hangisinin görevine gireceği hususunun mahkemeler arasında dahi değişik yorumlandığı, davanın görüm ve çözümünün hangi mahkemenin görevine girdiğinin davacı tarafından tespitin çok zor olduğu, bu yüzden davacının idare mahkemesinde dava açmasından dolayı kusurlu görülemeyeceği, her ikisi de idari yargı mercii olan idare ve vergi mahkemelerinde dava açma sürelerinin farklı düzenlenmesinden kaynaklanan bu durumun, davacı aleyhine yorumlanarak idare mahkemesinde süresi içinde açılan davanın, Danıştay kararıyla görevlendirilen vergi mahkemesinde süre aşımından reddinin, genel hukuk kuralları, hakkaniyet ve adalet prensiplerine ters düşeceği, kendi kusuru dışında yargı mercilerinin farklı görüşleri nedeniyle dava açma hakkının engellenmesi sonucunu doğuracağı, her ne kadar, idare mahkemesince görev yönünden reddedilen ve işlemin tebliğinden itibaren 31 ila 60 inci gün arasında açılmış olan ve vergi mahkemesinin görevindeki her dava için bu mahkemelerde açılacak davanın süre aşımından reddi

gerekmekte ve aksi görüşle bu davaların süresinde kabulü halinde, vergi mahkemesinde dava açma süresini geçiren bazı kişilerce süresi geçen vergi davalarının idare mahkemesinde açılabileceği ancak, bunun açıkça vergi mahkemesinin görevinde olmasına rağmen idare mahkemesinde açılan davalarla sınırlı tutulması gerektiği, bu nedenle, idare mahkemesinde görev yönünden reddedilerek vergi mahkemesine gelen dava dosyalarının yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda titizlikle incelenmesi ve davanın süresinde olup olmadığına, olayın gelişimine göre karar verilmesinin hakkaniyet gereği olduğu, aksi halde, idare mahkemesinde dava açan herkesin, dava açma süresi 60 gün olmasına karşın, mahkemece davanın görev yönünden reddi ile dosyanın vergi mahkemesine gönderilmesi olasılığını düşünerek, vergi mahkemeleri için belirlenen 30 günlük dava açma süresini esas alarak dava açması gibi hukuki dayanağı olmayan güvensiz bir durumun ortaya çıkacağı, bu açıklamalar karşısında davanın süresinde açıldığının kabulü gerektiğini belirterek davayı esastan hükme bağlamıştır. Bu kararın temyizi üzerine ise Danıştay Dokuzuncu Dairesi, 29.11.1995 tarihli ve E:1995/328, K:1995/3249 sayılı kararıyla; 2577 sayılı Yasanın 7 nci maddesinin 1 inci bendinde, vergi mahkemelerinde dava açma süresinin 30 gün olduğunun hükme bağlandığı, vergi mahkemesince çözümlenmesi gereken davanın esastan incelenebilmesi için davanın, işlemin tebliğ tarihini izleyen günden başlayarak 30 günlük süre içinde açılması gerektiği, bu koşulun, sadece doğrudan vergi mahkemesinde açılan davalar için geçerli olmadığı, idare mahkemesinde açılmakla beraber görev ve yetki yönünden reddedilerek görevli ve yetkili vergi mahkemesine gönderilen davalar için de geçerli olduğu, idari eylem ve işlemlerin sürat ve istikrarını sağlamak amacıyla ve kamu yararı için müesseseleştirilmiş olan dava açma süresinin, "hak düşürücü"

nitelik taşıdığı, ancak kanunda gösterilen hallerde duracağı, kesileceği veya uzayabileceği, zımni ret işlemi üzerine 26.12.1990 tarihinden itibaren 30 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra ve 18.02.1991 tarihinde idare mahkemesinde açılan davanın, görev ve yetki yönünden reddi ile vergi mahkemesine gönderilmesi üzerine, mahkemece süre aşımından reddi gerekirken, yazılı gerekçeyle esasın incelenmesinde yasal isabet bulunmadığı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur. Bozma kararına uymayan İzmir 3. Vergi Mahkemesi ise 09.05.1996 günlü ve E:1996/414, K:1996/387 sayılı kararı ile aynı gerekçelerle ilk kararında direnmiştir. Bunun üzerine dava dosyası kendisine intikal eden Danıştay Vergi Daireleri, idare mahkemesince esas incelemesi yapılarak davanın reddine karar verilmişse de, anılan kararı temyizen inceleyen Danıştay Dokuzuncu Dairesi tarafından kararın görev yönünden bozulması üzerine bozma kararına uyan idare mahkemesinin dosyayı vergi mahkemesine gönderdiğini, İzmir 3. Vergi Mahkemesinin görev uyuşmazlığı yaratmayarak davayı süresinde kabul ettiğini ve esası inceleyerek işlemi iptal ettiğini, yargılamanın bu gelişimi karşısında davanın görüm ve çözüm yerinin yeniden tartışılmasına olanak bulunmadığını, idari yargılama hukukunda dava açma sürelerinin kamu düzeniyle ilgili olduğu ve hak düşürücü süre niteliği taşıdığını, bu sürenin ancak, yasada öngörülen hallerde uzayacağının, duracağını ve kesileceğini, 26.12.1990 gününde kurulmuş sayılan dava konusu olumsuz işleme karşı davanın en geç 24.01.1991 tarihinde açılması zorunlu olduğu halde bu süre geçirildikten sonra ve 18.02.1991 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerekirken, davanın esası incelenerek verilen ısrar kararında yasaya uygunluk görülmediğini belirterek, İzmir 3. Vergi Mahkemesinin ısrar

kararının bozulmasına hükmetmiştir. [279] Böylelikle, dava işin esasına girilmeden süre yönünden reddedilmiş ve hukuk devletinin en önemli unsuru olan idarenin yargısal denetimi sağlanamamıştır. Aynı zaman da bireyin hukuka ve yargıya olan güveni yerle bir olmuştur. Somut olayda da görüleceği üzere, idari yargı organları arasındaki görev ayrımı, son derece hayati bir konudur.

İdari dava açma sürelerinin başlangıç şekilleri de görevli mahkemeye göre değişecek, dava açma süresi; İdari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirimin yapıldığı; vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklardan; tahakkuku tahsile bağlı olanlarda tahsilatın; tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde tebliğin; tevkif yoluyla alınanlarda istihkak sahiplerine ödemenin; tescile bağlı olanlarda tescilin yapıldığı ve idarenin dava açması gereken konularda ise ilgili merci veya komisyon kararının idareye geldiği tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır.

Bunun dışında idari uyuşmazlıkta görevli mahkemenin vergi mahkemesi olması halinde Vergi Usul Kanununu hükümleri uyuşmazlığa uygulanacağından düzeltme-şikayet hükümleri devreye girecek ve dava açma süresi uzayabilecektir. Dava açma süreleri hak arama hürriyeti ile doğrudan ilgilidir. [280] Mevzuatımızda dava açma süreleri bakımından, davanın açılacağı mahkemeye göre farklılık arz eden bir düzenleme yapılmıştır. Hal böyle olunca davanın hangi mahkemede açılacağı dava açma süresi bakımından büyük önem arzetmektedir. Uygulamada, birçok dava süre aşımı yönünden reddedilmekte, bu nedenle, belki hukuka aykırı olan idari işlem ya da eylem hukuka uygunluk denetiminden geçmeyerek hukuka uygun kabul

[279] Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, 13.03.1998 tarihli ve E:1996/244, K:1998/45 sayılı karar, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.
[280] Anayasa Mahkemesi, 06.01.2011 tarihli ve E: 2008/96, K:2011/3 sayılı Karar, R.G.: 14.05.2011-27934.

edilmektedir. Bireylerin, dava açacakları idari yargı organında hataya düşmeleri, yani görevli mahkemeye doğru tespit edememeleri, açtıkları davanın süre aşımı yönünden reddedilebilmesi sonucunu doğurabilmektedir. Aynı şekilde vergi uyuşmazlıklarında düzeltme-şikayet hükümleri uygulandığından dava açma sürelerinin hesaplanması farklılaştığından, vergi mahkemesinin görevli olduğu yanılgısı ile dava açılması ve vergi mahkemesinin, uyuşmazlığı çözmekle görevli mahkemenin idare mahkemesi olduğu düşüncesiyle dava dosyasını idare mahkemesine göndermesi halinde, idare mahkemesince yapılan ilk incelemede, dava süre aşımı yönünden reddedilmektedir. Görülüyor ki, idari yargı organlarından hangisinin görevli olduğunun, kesin, belirli ve açık ölçütlerle ortaya konması, bu konudaki muğlaklığın giderilmesi büyük önem arzetmektedir.

Görevli mahkemenin hangisi olduğuna göre değişecek diğer bir usul konusu da "ehliyet" konusudur. 2577 sayılı Kanunun ehliyetle ilgili konuları düzenleyen 2. maddesiyle Vergi Usul Kanunu'nun, "Vergi Mahkemelerinde Dava Açmaya Yetkili Olanlar" başlıklı 377. maddesi arasında bir çatışma söz konusudur. Zira İdari Yargılama Usulü Kanunu ehliyet konusunda bir genişlik sağlarken, Vergi Usul Kanunu bu konuda bir sınırlama getirmektedir. Bunun dışında da vergi yargısında ehliyete bakış ile idari yargı da ehliyete bakış farklılık arz etmektedir. [281] Bu durumda görevli mahkemeye göre ehliyet konusuna bakış da farklılaşmakta, aynı türden bir davada idare ve vergi mahkemeleri ehliyet konusunda farklı kararlar verebilmektedir. İşte bu nedenle, idari yargı organları arasındaki özellikle idare ve vergi mahkemeleri arasında görev sorununun doğru bir şekilde giderilmesi bu bakımdan da önem arzetmektedir.

[281] Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: Mustafa Akkaya, "Vergi Sorumlusunun Vergi Yargısı ve Vergi İdaresi Karşısındaki Konumu, **AÜHFD**, 1997, s. 185 vd.

Görevli mahkemenin hangisi olduğuna göre değişecek diğer bir usul konusu da "yetki" konusudur. İdari Yargılama Usulü Kanununda yetki konusu 32. ve devamı maddelerde düzenlenmiş ve genel kural olarak, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesinin yetkili olduğu belirlendikten sonra 37. madde de vergi uyuşmazlıkları için özel yetki kuralları belirlenmiştir. Bu nedenle, görevli mahkemenin idare mahkemesi olması halinde uygulanacak yetki kuralları ile vergi mahkemesi olması halinde uygulanacak yetki kuralları farklılık arz etmektedir. Bu bakımdan da görevli mahkemenin doğru tespiti büyük önem arzetmektedir.

Görevli mahkemeye göre değişecek bir diğer usul hükmü İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. maddesidir. İdari yargı da, dilekçeler 14. maddede sayılan hususlar sırasıyla gözetlenerek ilk incelemeye tabi tutulur. Dilekçelerin bu yönlerden Kanuna aykırı görülmesi halinde bu durum bir rapora bağlanır ve Kanunun 15. maddesindeki karar türlerinden biri verilir. İlk inceleme aşamasında 14. maddeye bir aykırılık görülmemesi halinde ise tebligat işlemleri yapılarak dosyanın tekemmül etmesi sağlanır. 14. madde de sayılan hususlardan biri de, dava dilekçelerinin Kanunun 3. maddeye uygunluğunun denetimidir. Buna göre, dava dilekçeleri 3. maddede sayılan hususları ihtiva etmelidir. Bu maddede sayılan hususlar Danıştay, idare ve vergi mahkemeleri için ortak olmakla birlikte maddenin 'e' bendinde vergi mahkemeleri için bir farklılık gözetilmiştir. [282]

[282] 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun "İdari davaların açılması" başlıklı 3. maddesinde," İdari davalar, Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle açılır. Dilekçelerde; a) Tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adresleri ile gerçek kişilere ait Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, b) Davanın konu ve sebepleri ile dayandığı deliller, c) Davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihi, d) Vergi, resim, harç, benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin davalarla tam yargı davalarında uyuşmazlık konusu miktar, **e) Vergi davalarında davanın ilgili bulunduğu verginin veya vergi cezasının nevi ve yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarihi ve numarası ve varsa mükellef hesap numarası gösterilir.**" hükmü yer almaktadır.

Bu nedenle söz konusu idari uyuşmazlığı çözümlemekle vergi mahkemesi görevli olmasına rağmen dava idare mahkemesinde açılır ve idare mahkemesi tarafından dava görev yönünden reddedilirse, içeriğinde dava konusunun nevi ve yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarih, numara ve varsa mükellef hesap numarası olmayan bir dava dilekçesi, dava dosyası görevli olduğu gerekçesiyle kendisine gönderilen vergi mahkemesince reddedilecektir. Bu durum ise yargılamanın uzamasına sebebiyet verecektir. Kanunun 14. maddesine aykırı hususların davanın her aşamasında gözetilmek zorunda olması karşısında, temyiz yahut karar düzeltme aşamasında görevli mahkemenin vergi mahkemesi olduğunun tespit edildiği durumlarda, yıllar sonra dava dilekçesinin reddi sonucu doğmaktadır. Böyle bir durumda da yargılama süresin uzaması bir yana bireylerin yargıya olan güvenleri sarsılmaktadır.

Görevli mahkemeye göre farklılaşan diğer bir husus, duruşmalarda dinlenebilecek kişilerdir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18. maddesinin 3. fıkrasına göre duruşmalarda ancak taraflar dinlenir. Vergi uyuşmazlıklarında uygulanacak norm olan Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 378. maddesine göre ise, duruşmalarda inceleme elemanları ile mali müşavirin veya muhasebecinin de dinlenebilmesi mümkündür. Hal böyle olunca, bir uyuşmazlığın vergi mahkemesinde çözümlenmesi halinde hukuki dinlenilme hakkı genişlemekte, idare mahkemesinde çözümlenmesi halinde ise bu hak daralmaktadır. Böyle bir durumda idari yargıda dava açarak 3. bir kişiyi duruşmada mahkemeye dinletmek isteyen kişi vergi mahkemesinin kendisini görevsiz görmesi halinde bunu yapamayacaktır.

Benzer bir durum ispat hükümleri bakımından karşımıza çıkmaktadır. İdari Yargılama Usulü Kanununun 20. maddesi nedeniyle idari yargı organları re'sen

araştırma yetkisine sahiptir. Vergi yargısında delil serbestliği ilkesi geçerlidir [283] ve Vergi Usul Kanunu'nun 3. maddesine göre, ispat külfeti bunu iddia edene aittir. Görülüyor ki görevli mahkemenin vergi mahkemesi olması halinde taraflara ispat yükümlülüğü getirilmektedir. [284] Birçok yazara ve yargı kararlarına göre bu kural bir yargılama kuralıdır. [285] Bununla birlikte Vergi Usul Kanunu 3. maddesindeki cevaz nedeniyle vergi mahkemelerinde tanık dinlenebilirken, İdari Yargılama Usulü Kanununun 31. maddesinde atıf yapılmadığı gerekçesiyle idare mahkemelerinde tanık dinlenememektedir. [286] Bu bakımdan da görevli mahkemenin doğru bir şekilde tespiti konusu önem arzetmektedir.

Görevli mahkemeye göre değişen diğer bir konu yürütmenin durdurulması konusudur. 2577 sayılı Kanunun 27. maddesinin birinci fıkrasındaki genel kural uyarınca, Danıştay ve idare mahkemelerinde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz. Ancak aynı maddenin, 4. fıkrasına göre vergi mahkemelerinde, tarhiyata karşı açılan davalarda, davanın açılması ile yürütmenin duracağı hüküm altına alınmıştır. Özellikle büyük miktarların dava konusu edildiği hallerde, yürütmenin durdurulması müessesesi büyük öneme sahip olmaktadır. Zira idari işlem uygulamaya devam ettiği için tahsilat aşamasına geçilmekte ve haciz aşamasına kadar gidilmektedir. Bu nedenle, özellikle davacılar açısından, davanın açılması nedeniyle yürütmenin durup durmaması hayati önem arzedebilmektedir. Çoğu zaman vergi idarelerin, yürütmenin durdurulması istemi hakkında verilecek

[283] Osman Pehlivan, **Vergi Hukuku**, Trabzon, 2009, s. 125.
[284] Bu durumun eleştirisi için bakınız; Mustafa Akkaya, a.g.m., s. 182-183.
[285] Öncel-Kumrulu-Çağan, **Vergi Hukuku**, Ankara, s. 203; Yusuf Karakoç, **Vergi Yargılaması Hukuku**, İstanbul, 1995, s. 212; Danıştay 7. Dairesi, 19.11.2002 tarihli ve E:2000/8006, K:2002/3641 sayılı karar; Danıştay 3. Dairesi 05.10.1988 tarihli ve E: 1987/2617, K:1988/2259 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.
[286] Danıştay 8. Dairesi, 25.02.2004 tarihli ve E:2003/3369, K:2004/971 sayılı karar. Danıştay Bilgi Erişim Sistemi. Bu durumun eleştirisi için bakınız: Artuk Ardıçoğlu, "İdari Yargıda Tanık", **Yaklaşım Dergisi**, Kasım 2010, s. 215.

kararı beklemeksizin işlemlerine devam etmesi, kişilerin ekonomik yönden mahvına dahi sebebiyet verebilmektedir.

Burada değinilmesi gereken bir başka husus da, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davaların temyizen incelenmesinde ısrar hükümlerinin uygulanamamasıdır. 2577 sayılı Kanunun 49. maddesinin 4. fıkrasına göre Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda ısrar hükümleri uygulanamayacaktır. Bu nedenle, bir davanın ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da mı yoksa idare ya da vergi mahkemesinde mi açılacağına ilişkin görev sorunu, ısrar hakkının varlığı bakımından da önemli olmaktadır.

İdari yargı organları arasındaki görev konusunun önemini vurgulamak adına değinmek istediğimiz başka bir husus, 18/6/2014 tarih ve 6545 sayılı Kanunla yürürlüğe giren istinaf sistemiyle meydana gelen durumdur. Bu Kanunla değişik 2577 sayılı Kanunun 45. maddesinin 4. fıkrasına göre, bir mahkeme kararının hukuka uygunluğunu incelemekle görevli organın bölge idare mahkemesi olması halinde, incelemeyi yapan bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunu kabul ederek işin esası hakkında kendisi bir karar verecek iken mahkeme kararının hukuka uygunluğunu incelemekle görevli merciin Danıştay olması halinde ise Danıştay mahkeme kararını bozacak ve dosyayı ilk derece mahkemesine gönderecektir. Bu nedenle Danıştay ve bölge idare Mahkemelerinin kanun yolu bakımından görev ayrımının yapılması da uygulanacak usul hükümleri bakımından önem taşımaktadır.

Son olarak şunu da belirtmeliyiz ki, görevli mahkemenin hangisi olduğuna göre değinecek diğer bir konuda yargılama harçları ve vekalet ücretidir. Devlet tarafından idare edilenlere sunulan hizmetlerden harca bağlı olanlar, harç miktar ve

oranları, muafiyet ve istisna hükümleri ve harcın tahsil şekli ve zamanı ile ilgili esaslar, 02.07.1964 gün ve 492 sayılı Harçlar Kanununda düzenlenmiştir. On kısım ve dokuz tarifeden oluşan bu Kanunda, kısımlar, Devlet tarafından yapılan hizmetin türüne göre alınacak harçların esas ve usullerine ilişkin düzenlemelere ayrılmış olup; tarifelerle de, hizmetin gerektirdiği işlem türüne göre harcın miktar ve oranı belirlenmiştir. Bu kısım ve tarifelerden, yalnızca, yargı harçlarının düzenlendiği I'inci Kısım ve "1" sayılı Tarife ile III'üncü Kısım ve "3" sayılı Tarife konumuzu ilgilendirmektedir.

Kanunun I'inci Kısmı ile "1" sayılı Tarifesi, genel olarak yargı harçlarını, III'üncü Kısmı ile "3" sayılı Tarifesi, vergi yargısı işlemlerinden Tarifede yazılı olanlarla ilgili harçları düzenlemiştir. Söz konusu kısım ve tarifeler incelendiğinde görevli mahkemenin hangisi olduğuna göre harcın alınış şeklinin ve miktarının farklı olduğu görülmektedir. Örneğin nispi harçlar, vergi uyuşmazlıklarında binde 3.6 oranında hesaplanırken, diğer idari uyuşmazlıklarda bu oran binde 36 nispetindedir. Aynı şekilde bir vergi uyuşmazlığın ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da incelenmesi halinde harç miktarı binde 7.2 olmakta iken, vergisel niteliği olmayan bir idari uyuşmazlığın ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmesi halinde bu oran binde 36 olacaktır. Aynı şekilde, vergi uyuşmazlıklarında nispi harç karar verildikten sonra ihbarname esasına göre ihbarname tebliğ edildikten 1 ay sonra tahsil edilmekte olup herhangi bir peşin ödeme söz konusu değil iken, Harçlar Kanununun 2'inci maddesinin 9. fıkrası gereği, diğer idari uyuşmazlıklarda nispi harçların dörtte biri peşin, kalanının ise, kararın verilmesinden itibaren iki ay içinde

ödenmesi gerekmektedir. [287] Özellikle dava konusunun yüklü miktarlara yönelik olması halinde, harcın miktarının ve ödeme zamanının son derece önemli olduğu ortadadır.

Adli yargı organların da oldu gibi idari yargı organlarında da davayı kaybeden taraf, eğer, karşı tarafın avukatı varsa, Avukatlık Asgari Ücret tarifesine göre belirlenecek miktarda vekalet ücreti ödemeye mahkum edilir. Bu tarifede de idari yargı organlarının her biri için farklı miktarlarda vekalet ücreti miktarı gösterilmiştir. Örneğin 2014 yılı için vergi mahkemelerinde takip edilen ve konusu para ile değerlendirilemeyen dava ve işler için, duruşmasız ise 750,- TL, duruşmalı ise 1.500 TL vekalet ücretine hükmedilmektedir. [288] Söz konusu vergi uyuşmazlığını çözmekle görevli organ ilk derece mahkemesi olarak Danıştay olursa bu ücret değişmekte ve duruşmalı dava için 1500 TL, duruşmalı dava için 3000 TL olmaktadır. Görüldüğü üzere söz konusu ücret görevli idari yargı organına göre iki kata çıkan miktarlarda değişmektedir. Bu miktarlar, özellikle seri davaların söz konusu olduğu durumlarda daha da önemli hale gelmektedir. [289]

---

[287] Turgut Candan, "İdari Yargı Harçları ile İlgili İnceleme", **Danıştay Dergisi**, Y:15, S:58-59, Ankara, 1985, s. 16 vd.

[288] Vergi Mahkemelerinde açılan davalarda vekalet ücretine ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: Hasan Oral, "Vergi Mahkemelerinde "Vekalet Ücreti" Özelinde Yaşanan Bazı Tartışmalı Uygulamalar", **Ankara Barosu Dergisi**, 2011/3, s. 159 vd.

[289] Uygulamada, bazı idari yargı organları seri davalarda da vekalet ücretine hükmetmektedir. Ankara 5. Vergi Mahkemesinin 22.09.2010 tarihli ve E:2010/1694, K:2010/1876 sayılı kararında, "Yargılama giderleri ile Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca takdir olunacak vekalet ücretine gelince; Birleştirme kararları, taraflar arasındaki uyuşmazlığı esastan çözümleyen bir karar niteliğinden olmadığından, bu kararlarda taraflara yargılama gideri veya vekalet ücreti yüklenmemekte, birleşme kararı gereğince ilk esas numaralı dava dosyasında bileştirilen davalar esastan hükme bağlanırken bu hususta ayrıca karar verilmektedir. Burada her bir uyuşmazlık için ayrı veya ortak yargılama gideri söz konusu olabilmektedir. Böyle bir durumda, ortak masrafların dosyalar arasında paylaştırılması, diğer giderlerin ise her bir dosya için ayrı ayrı hesaplanması gerekmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 5/1 maddesinde, birden fazla idari işlem hakkında tek dilekçe ile dava açılabilmesi için, işlemler arasında "maddi bağlılık", "hukuki bağlılık" veya "sebep-sonuç" ilişkisi aranmıştır. Anılan Yasa hükmüyle düzenlenen "birden fazla işleme karşı tek dilekçe ile dava açılabilmesi" müessesesi, kanunen düzenlenmiş bir davaların birleştirilmesi yöntemidir. 2577 sayılı Yasanın 5/1. maddesi hükmü çerçevesinde tek dilekçe ile açılabilen davaların ayrı ayrı açılması halinde, bu davaların sonradan aynı Yasanın 38 ve devamı maddeleri çerçevesinde birleştirilmesinin talep edilmesine veya resen birleştirilmesine hukuki bir engel bulunmamaktadır.

Görüldüğü üzere, idari yargıdaki usul hükümleri ve harçlar ile vekalet ücretleri bakımından da, görevli yargı organının doğru tespit edilmesi hayati önem taşımaktadır. Bu konular basit gibi görünseler de uygulamada olanların daha ziyade bilebileceği üzere, yargılamanın seyri ve sonuçları bakımından son derece önemlidirler.

Son olarak belirtmek gerekir ki, bir davanın hangi mahkemede açılacağı meselesi, özellikle avukatlar yönünden olmak üzere, davayı açan kişilerin o dava yönünden yapacağı kaynak ve içtihat araştırması bakımından da önem taşımaktadır.[290]

Bu bölümde, "görev" konusunun bağlantılı olduğu hukuki kurumlardan bahsedip, bu konunun ne derece önemli olduğunu, uygulamadaki görmezden gelmenin, hafif almanın ne derece yanlış olduğunu ortaya koymaya çalıştık. Sonraki bölümde ise, idari yargı organları arasında görev sorunlarının nelerden kaynaklandığından bahsedecek, buna ilişkin somut olay örneklerinden yararlanılarak bu sorunun çözümüne yönelik kriterlerin neler olabileceği tartışılacaktır.

Bununla birlikte, vergi yargısının yerleşik hale gelen kararlarıyla birden fazla vergi ve/veya cezalara karşı tek dilekçe ile dava açılmasının kabul edildiği durumlarda, kanunen korunması mümkün olmayan değişik saiklerle her bir işleme veya tek bir işlemin içeriğinde yer alan birden fazla unsura kaşı ayrı ayrı dava açılmış olması halinde dava açma hakkının kötüye kullanılmasından bahsedilebileceğinden, böyle bir durumda 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan; "Herkes, haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uymak zorundadır. Bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz" kuralının dikkate alınması gerekmektedir.

Bu itibarla "aralarında maddi ve hukuki bağlılık veya sebep sonuç ilişkisi bulunması" nedeniyle 2577 sayılı Yasanın 5/1. maddesinde öngörülen yasal koşulları taşıyan ve tek bir dilekçe ile dava açılabilen birden fazla işleme veya bir işlemin içeriğinde yer alan birden fazla vergi ve/veya cezalara karşı ayrı ayrı dava açılmış olması halinde; 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 2 .maddesi uyarınca "hakkın kötüye kullanılamaması" kuralı göz önüne alındığında bu vasıftaki birleştirilmiş davalar için ayrı ayrı vekalet ücretine karar verilmesinin hukuka uygun bulunmadığı sonucuna varılmaktadır. Nitekim, benzer bir uyuşmazlıkta Yargıtay 9. Hukuk Dairesince verilen 28.11.2007 gün ve E:2007/25124, K:2007/35726 sayılı karar da bu yöndedir" denilerek davanın kabulüne ve tek vekalet ücretine hükmedilmesine karar verilmiştir.

Ancak, Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunun 28.02.1975 tarihli ve E:1971/13, K:1975/8 sayılı kararında, seri davalarda da her bir dava için ayrı vekalet ücretine hükmedilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

[290] Av. Ahmet Gül, "İdari Yargıda Yargı Yolu, Görev ve Yetki Sorunları", **Ankara Barosu Dergisi**, 2003/2, s. 39.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDA GÖREVLİ MAHKEMENİN BELİRLENMESİ SORUNU VE BU SORUNUN ÇÖZÜM YOLLARI

I. İDARİ YARGI ORGANLARININ GÖREVLERİ

Ülkemizde, 1982 yılına kadar idari yargı organı deyince akla gelen organ sayısı sadece Danıştay olmak üzere bir iken, 1982 yılında çıkarılan 2576 sayılı "Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri" hakkında Kanun ile akla gelenlerin sayısı, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri olmak üzere 4'e yükselmiştir.

Söz konusu organların görevleri, 2575 ve 2576 sayılı kanunlarda düzenlenmiştir. Bu kanun metinleri yıllar içinde değişikliğe uğramış, farklı şekiller ile bu mahkemelerin görevleri genişletilmiş veya daraltılmıştır. Zaman içerisinde meydana gelen bu değişiklikleri ve bunların gerekçelerini gözlemlemek, günümüz bakımından meydana gelen görev problemlerine ışık tutma amacı güden bazı ipuçları barındırabilir.

İşte bu nedenle, bu bölümde, söz konusu organların 1982 yılından itibaren görevlerinde meydana gelen değişikler ve günümüzdeki görevleri incelenecek daha sonra kanun metinlerinin uygulanması sırasında uygulamada meydana gelen görev problemleri somut örnekleri ile ortaya konarak bu konuda genel-geçer, objektif kriterler getirilmeye çalışılacaktır.

A. DANIŞTAY'IN GÖREVLERİ

Danıştay'ın görevleri Danıştay Kanununun 23. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Danıştay'ın üç temel görevi vardır, bunlardan, birincisi, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay Kanununu 24. maddesinde gösterilen alanlarda açılan iptal ve tam yargı davalarına bakmak [291], ikincisi, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ile ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili olarak verilen nihai kararların temyiz incelenmesini yapmak, üçüncüsü ise belli konularda [292] danışma ve inceleme görevini yerine getirmektir. Bu üçüncü görev Danıştay'ın yargısal görevi değildir. Bu nedenle çalışmamızda bu konuya "gerekli olduğu ölçüde" yer verilecektir.

[291] 2575 sayılı Danıştay Kanununun, "*İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar"* başlıklı 24. maddesinde*, "*1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak:

a) Bakanlar Kurulu kararlarına,

b) **(Değişik : 2/6/2004 - 5183/4 md.)**Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere,

c) **(Değişik: 2/7/2012-6352/45 md.)** Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,

d) Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,

e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,

f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine,

Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeyen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.

2. Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar." hükmü yer almaktadır.

[292] 2575 sayılı Danıştay Kanununun 23. maddesinde, "Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüş bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirmek, Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüşünü bildirmek", Danıştay'ın görevleri arasında sayılmıştır.

Danıştay'ın ilk derece görevleri konusunda Danıştay Kanununda ilk olarak 10 Nisan 1990 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 22.03.1990 tarih ve 3619 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmıştır. Bu Kanun ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlar ile ilgili olarak yine Danıştay'da vergi dava dairelerince verilen kararlar için Vergi Dava Daireleri (Genel) Kuruluna, İdari Dava Dairelerince verilen kararlar için de İdari Dava Daireleri (Genel) Kuruluna temyiz yoluna başvurma imkanı getirilerek Danıştay'ın temyiz yoluyla baktığı dava sayısı artırılmıştır. [293]

[293] Söz konusu değişikliğe karşı dönemin Anamuhalefet Partisi Sosyal Demokrat Halkçı Parti tarafından Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, "Konuyla ilgili Anayasa'nın 155. maddesinde Danıştay'ca ilk derecede verilen kararların kendi içinde temyizini önleyici herhangi bir düzenleme yer almadığından bu davalar için temyiz yolunun açılmasında anayasal bir engel bulunmamaktadır. Anayasa'nın 155. maddesi gereğince idare mahkemelerince verilen karar ve hükümlerin (Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği karar ve hükümler dahil) son inceleme mercii Danıştay'dır. Bu nedenle yasakoyucu son kararı vermek yetkisine sahip başka bir yargı yeri kuramaz. Başka bir anlatımla Danıştay'ın "ilk ve son derece mahkemesi" olması ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararların kesin olması anlamında değil, yasakoyucunun İdari yargı konusunda Danıştay dışında son (nihai) kararı vermek yetkisine sahip başka bir yargı mercii kuramayacağı biçiminde anlaşılmalıdır.

Anayasa'nın Yargıtay'ın kuruluşunu düzenleyen 154., Askeri Yargıtay'ın kuruluşunu düzenleyen 156.maddelerinin birinci fıkralarında aynı ifadeler kullanılmış ve tüm yüksek mahkemelerin görevleri aynı biçimde düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre; Yargıtay ve Askeri Yargıtay genelde ilk derece mahkemeleri kararlarının "temyiz" mercii, özelde ise yasalarla belirlenen davalar için "ilk ve son derece" mahkemesidirler.

4.2.1983 günlü, 2797 sayılı Yargıtay Yasası'na göre Yargıtay, hem bir temyiz mercii, hem de ilk derece mahkemesidir. Yasa'nın 15.maddesinin 3 numaralı bendi gereğince Yargıtay dairelerince ilk derecede verilen kararlara karşı Hukuk ve Ceza Genel Kurularına temyizen başvurulabilir.

Benzeri bir düzenleme de Askeri Yargıtay'ın 27.6.1992 günlü, 160 sayılı Yasası'nın 22.maddesi 3 numaralı bendinde vardır. Buna göre, Askeri Yargıtay dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlar, Askeri Yargıtay Daireler Kurulunda temyiz edilebilir.

Bu örneklerin hepsi benzeri yüksek yargı organlarınca ilk derece mahkemesi olarak verilen kararların kendi içinde temyiz incelemesine bağlı tutulduğunu göstermektedir. Benzeri yargı organlarında olduğu gibi Danıştay'da da bu sistemin kurulması Anayasa'ya aykırılık oluşturmamaktadır.

Yargılama hukukunda temyiz yolunun varlığı kişilerin hak arama özgürlükleri ve olanakları bakımından bir kısıtlamayı değil, tersine bu yolları demokratik anlayışa uygun bir biçimde genişletmeyi ve geliştirmeyi anlatır. Bu nedenle dava konusu Yasa'ya kadar Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği tek dereceli kararlar için temyiz yolunun açılması, taraflar yönünden güvencesizlik değil tam tersine güvence getirmiştir" gerekçesiyle söz konusu başvuruyu reddetmiştir. (21.06.1991 tarihli ve E:1990/20, K:1991/17 sayılı karar, R.G.:30.09.1992-21361.)

1. Bakanlar Kurulu kararları

Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı uyuşmazlıkların ilki, Bakanlar Kurulu kararlarından doğan uyuşmazlıklardır.

Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden Başbakanla birlikte sorumludur. (Anayasa madde 112). Bu amaçla, Bakanlar Kurulu'na Anayasa ve yasalarla kimi görevler verilmiştir. Kurul, bu görevleri, kararname ya da karar adı altında yapacağı işlemlerle (alacağı kararlarla) yürütür. Anayasanın 115 inci maddesine göre, kanunun uygulanmasını veya emrettiği işleri belirtmek üzere tüzük çıkarma yetkisi, Bakanlar Kurulu'na aittir. Bakanlar Kurulu'nun diğer kararları (kararname ve kararlar) düzenleyici nitelikte olabilecekleri gibi, kişisel de olabilirler. Tüm bu işlemleri; yani, tüzükleri, kararnameleri ve kararları konu edinen iptal davaları ile bu işlemler dolayısıyla açılan tam yargı davaları Danıştay'ın görevine girmektedir. Bakanlar Kurulu'nca alınan kararın kişisel niteliği, Danıştay'ın görevini olumsuz yönde etkilemez. Başka anlatımla; Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevini belirleyen, kararın düzenleyici nitelikte olup olmaması değildir. Bu bakımdan önemli olan; ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılan davaya konu işlemin, bir Bakanlar Kurulu kararı olmasıdır. Bakanlar Kurulu kararları, ister genel, kişilik dışı ve objektif, yani düzenleyici olsunlar; isterse, özel, kişisel ve sübjektif nitelikte bulunsunlar, bu kararlara karşı açılan iptal davaları ile bu kararlar dolayısıyla açılan tam yargı davalarının görüm ve çözümü, ilk derece mahkemesi olarak, Danıştay'a aittir. [294]

[294] Turgut Candan, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 36-37.

2. Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnameler

02.06.2000 tarih ve 4575 sayılı Kanun ile ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davaları düzenleyen Danıştay Kanununun 24. maddesinde çok önemli değişiklikler yapılmıştır.[295] Kanunun ilk şeklinde tüm müşterek kararnamelere ilişkin uyuşmazlıkları çözümleme görevi ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'a ait iken, bu değişiklikle bu konuda bir sınırlama yapılmış ve sadece, Başbakanlık ve Bakanlık müsteşarları, müsteşar yardımcıları, genel müdürleri ve kurul başkanları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşar, başkan ve genel müdürleri ile ilgili müşterek kararnamelere ilişkin uyuşmazlıkları çözümleme görevi Danıştay'a bırakılarak, bu anlamda, Danıştay'ın görev alanı daraltılmıştır.

Diğer yandan, Başbakanca alınan tüm kararlara ilk derece mahkemesi olarak Danıştayca bakılırken, söz konusu Kanun ile yapılan değişiklik ile bu bent Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevleri arasından çıkarılmıştır. Bu nedenle bu kararlardan kaynaklanan uyuşmazlıklara o tarihten itibaren, idari uyuşmazlıklar da genel görevli mahkemenin idare mahkemeleri olması nedeniyle, idare mahkemelerince bakılmakta, idare mahkemelerince verilen kararların "temyiz incelemesini" ise Danıştay yapmaktadır.

---

[295] 2575 sayılı Danıştay Kanununun 02.06.2000 tarihli ve 4575 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki 24.maddesinde, " Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: a) Bakanlar Kurulu kararlarına, b) Müşterek kararnamelere, c) Başbakanca alınan kararlara, d) Bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, e) Danıştay idari dairelerince veya İdari işler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve İşlemlere, f) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere, g) Yabancı ülkelerde görevli makamlarca alınan kararlara, h) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararlarına, ı) Yükseköğretim Kurulu, Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi, Üniversitelerarası Kurul kararlarına, J) Vergi Usul Kanunu gereğince şikâyet yoluyla vergi düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemlere,

karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile imtiyaz sözleşmelerinden doğan idari davaları çözümler.

Danıştay, il merkezi belediyeleri ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki İstemlerini inceler ve karara bağlar." hükmüne yer verilmiştir.

Yine bu tarihten önce, yabancı ülkelerde görevli makamlarca alınan kararlara karşı açılacak idari davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmekte iken, yapılan değişiklikle, bu bende yeni düzenlemede yer verilmeyerek, bu kararlara karşı açılan davalarda da, genel görevli olması nedeniyle idare mahkemeleri görevli hale gelmiştir. Kuşku yok ki, bu tür kararların vergisel nitelikte olması halinde özel görev devreye gireceğinden görevli mahkeme vergi mahkemeleri olacaktır.

Son olarak, 2575 sayılı Kanunun ilk halinde YÖK, YÖK Denetleme Kurulu, ÖSYM ve Üniversitelerarası Kurul kararları ile Vergi Usul Kanunu gereğince şikayet yoluyla vergi düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemlere karşı açılan davalara ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da bakılmakta iken bu hususların madde metininden çıkarılmasıyla bu konular, idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına sokulmuştur. Ancak şunu da belirtmeliyiz ki, henüz Danıştay Kanununun 24. maddesi değiştirilmeden önce İdari Yargılama Usulü Kanunu md. 37/b'de 4001 sayılı Kanunla 1994 yılında yapılan değişiklikle şikayet yoluyla vergi düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemlerde yetkili vergi mahkemesinin vergi, resim, harç vb. mali yükümleri tarh ve tahakkuk ettiren vergi dairesinin bulunduğu yer mahkemesinin yetkili mahkeme olduğu belirtilmiştir. Yetkili mahkeme sorunu Danıştay'a çözümlenecek davalarda söz konusu olamayacağına göre İdari Yargılama Usulü Kanunu md. 37/b'de 1994 yılında 4001 sayılı Kanunla yapılan değişikliğin, 2000 yılında açıkça yürürlükten kaldırılan Danıştay Kanununun 24/j bendini zımnen ilga ettiği kabul edilmeliydi. [296] Yani 2000 yılında Danıştay Kanununun 24. maddesinde değişiklik yapılmadan önce de şikayet yoluyla düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemler hakkında açılacak iptal davalarına vergi mahkemeleri

[296] Aynı yönde görüş, Öncel/Kumrulu/Çağan, a.g.e., s.185, Aksine görüş, Yusuf Karakoç, **Yargı Kararları Işığında Vergi Sorunlarının Çözümü**, İzmir, 1996, s. 75.

bakmalıydı. [297] Danıştay da, Danıştay Kanununun 24. maddesinin j bendinin kaldırılmasını beklemeden, bu konuda, görevli mahkemenin vergi mahkemesi olduğuna karar vermiştir. [298] Danıştay Kanunu md. 24/j hükmü 2000 yılında ilga edilerek bugün için şikayet yoluyla düzeltme taleplerinin reddi işlemlerinde görevli mahkeme sorunu ortadan kalkmıştır. Zira Danıştay Kanununun 24. maddesinde yapılan değişiklikle şikayet yoluyla düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemler hakkında açılacak davalar Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar arasından çıkarılmıştır. 10.06.1994'de 4001 sayılı Kanun'la İdari Yargılama Usulü Kanununun 37/b maddesinde yapılan değişiklik de göz önünde tutulursa bu gibi davalarda artık görevli mahkemenin vergi mahkemeleri olduğu kesin bir şekilde söylenebilecektir. [299]

Danıştay Kanununun 24 üncü maddesinde, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak göreceği davalar düzenlenmektedir. Doğrudan Danıştay'a açılan bu tür davalar, öncelikle konularına göre idari ve vergi dava dairelerinde tekemmül ettirildikten sonra karara bağlanmakta, bu kararlara karşı da temyizen İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurularında incelenip sonuçlandırılmaktadır. Bugünkü idari yargı sistemi 1982 yılında ilk kez kurulduğunda, 24 üncü madde ile Danıştay'a ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacağı oldukça fazla sayıda uyuşmazlık bırakılmıştır. Bunun sebebi, yeni kurulan idare ve vergi mahkemelerinin nispeten önemli sayılan kimi idari uyuşmazlıkların çözümünde, yeterli deneyime sahip olmamalarıydı. O tarihten bugüne kadar geçen uzun zaman zarfında, idare ve vergi mahkemeleri, idarenin hukuka uygunluğunun denetiminde, yeterince deneyim sahibi olmuş

[297] Aynı yönde görüşte, Sadık Kırbaş, **Vergi Hukuku**, Ankara, 2001, s. 212.
[298] Danıştay 4. Dairesi, 16.02.1995 tarihli ve E.1995/651, K.1995/743 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.
[299] Oğuzhan Demir, a.g.m., s. 215.

bulunmaktadırlar. Bu nedenle, 24 üncü maddede yazılı uyuşmazlıkların bir çoğunun ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görev alanından çıkarılarak idare ve vergi mahkemelerin görev alanına dahil edilmesinde, Danıştay'ın temyiz mercii sıfatına uygun bir şekilde faaliyet gösterebilmesi bakımından gereklilik bulunmaktadır. [300]

Bu düşüncenin bir tezahürü olarak, Danıştay Kanununun 24. maddesi idari yargıda değişiklik yapılmak istendiğinde, ilk değiştirilen maddelerin başında gelmiştir. Bu değişikliklerden bir diğeri de 02.06.2004 tarih ve 5183 sayılı Kanunun 4. maddesiyle, söz konusu 24. maddesinin b bendinde yapılan değişikliktir. Bu değişiklik ile, Danıştay'ın iş yükünü azaltma adına sadece müsteşarlarla ilgili müşterek kararnamelerden doğan uyuşmazlıkları ilk derece mahkemesi olarak karara bağlama görevi Danıştay'a bırakılmış, bunun dışındaki üst düzey bürokratlarla ilgili müşterek kararnamelerden doğan uyuşmazlıkları çözümleme görevi idare mahkemelerine bırakılmıştır.

3. Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler

Anayasanın 124 üncü maddesine göre; Başbakanlık ve bakanlıklar ile kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Bunun dışında; idareler, genel düzenleme yetkilerine ya da kanunlarla verilen yetkilere dayanarak çeşitli adlarla (genel tebliğ, genelge vs.) düzenleyici nitelikte işlemler tesis edebilmektedirler.

[300] 02.06.2000 tarihli ve 4575 sayılı Kanunun 4. maddesinin gerekçesi, www.tbmm.gov.tr/kanunlar.

Bakanlıkların bu tür işlemlerini konu edinen veya bu işlemler dolayısıyla açılan idari davalar, 2575 sayılı Kanunun 24'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının önceki "c" bendi uyarınca, bu işlemlerin "ülke çapında uygulanması" koşulu aranmaksızın, ilk derece mahkemesi olarak, Danıştay'da çözümlenmekte idi.

24 üncü maddenin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinin önceki haline göre, tüm kamu kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler yanında, bakanlıklarca yapılan ancak, ülke çapında uygulanma niteliği bulunmayan ve düzenleyici işlem kapsamında nitelendirilen bazı işlemler de ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülmekte idi. Bakanlıklarca yapılan imar planlarına ilişkin davalar bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Danıştay meslek mensubu veya hakimi eliyle keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasını gerektiren bu tip uyuşmazlıklar, iş yükünün artmasında etkili olmakta ve ayrıca, daire heyetinin oluşumu ve çalışma düzeni bakımından da olumsuzluklara yol açmakta idi.

Bu amaçla, maddede bakanlıkların tüm düzenleyici işlemleri yerine, sadece, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerine karşı açılacak davaların Danıştay'da görülmesine yönelik değişiklik yapılmıştır. [301]

[301] 02.07.2012 tarihli ve 6352 sayılı Kanunun 45. maddesi ile 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinin c bendi değiştirilmiştir. Söz konusu bu değişikliğin iptali istemiyle, Anamuhalefet Partisi tarafından, bu davaların (örneğin Turizm Bakanlığınca yapılan planlarında olduğu gibi) çoğu kez rantı yüksek nitelikleri ve Danıştay'ın siyasi müdahaleye olanak vermeyecek göreceli güçlü yapısı dikkate alındığında, Danıştayda görülmeye devam etmesi gerektiği, aksi halde, idare mahkemelerinin ağır bir iş yükünün altına sokulacağı, düzenleyici işlemler için genel/yerel ayrımının yapılmasının son derece zor olduğu, mevcut uygulamaya devam edilmesinin içtihat birliği açısından da önemli olduğu, bu nedenle değişikliğin hukuk devleti ilkesine, hukuk güvenliğine, erkler ayrılığı ilkesine ve yargı bağımsızlığına aykırı olduğu ileri sürülerek Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi ise, kanun koyucunun, mahkemelerin görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler yapma hususunda takdir yetkisine sahip olduğunu belirterek, dava konusu kuralla bakanlıkların ülke çapında uygulanmayacak düzenleyici işlemlerine karşı açılacak davalar konusunda, Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla bu davalara bakma yönündeki görevini kaldırarak bu hususta idare ve vergi

Diğer taraftan, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerin önemi, bu düzenleyici işlemlere dayalı olarak tesis edilen bireysel işlemlere karşı açılacak davaların ülke geneline yaygınlığı, düzenleyici işlem ile bireysel işlemin birlikte dava konusu edilmesi durumunda görev ve yetki konusunda sorun yaşanacak olması ve içtihat birliğinin sağlanması gibi nedenlerle, bu tip uyuşmazlıkların Danıştay'da görülmesine devam edilmiştir. [302]

Kamu tüzel kişilerinin düzenleyici işlemlerine karşı açılan idari davaların, ilk derece mahkemesi olarak, Danıştay'da çözümlenebilmesi için, bu düzenleyici işlemlerin ülke çapında uygulanacak nitelikte olmaları gerekmektedir. Ülke çapında uygulanmayan, uygulama alanı belirli bir bölge, il ya da ilçe olan düzenleyici işlemlere karşı açılacak idari davalar, idare ve vergi mahkemelerinin görevine girer ve bu mahkemelerce çözümlenir. Örneğin, belediyelerce yapılan imar planları, birer düzenleyici işlemdirler. Ancak; bu planlar, bir il ya da ilçe düzeyinde uygulanabilir olduklarından; yani ülke çapında uygulanmadıklarından; iptalleri için açılan idari davalar, ilk derece mahkemesi olarak, Danıştay'da değil, yetkili idare mahkemesinde

---

mahkemelerini görevlendirmesinde, hukuk devleti ilkesine aykırı bir yön bulunmadığını, öte yandan, hukuk devleti olmanın yargı bağımsızlığını sağlamayı bir ön şart olarak gerektirdiği gözetildiğinde, bu şartın hem yüksek mahkemeler hem de ilk derece mahkemeleri yönünden aynı oranda geçerli olduğunu, mahkemelere verilen görev ve yetkileri kullanan hâkimlerin tarafsızlığı, bağımsızlığı, Anayasa ve kanunlara bağlılıkları açısından aralarında bir farklılığın bulunduğunun kabul edilemeyeceği, bu çerçevede idare ve vergi mahkemelerinin Danıştaya nazaran siyasi etkilere daha açık olduğu, dolayısıyla bu mahkemelerin yetkilerinin genişletilmesinin mahkemelerin bağımsızlığına müdahale sonucunu doğuracağı iddiasının hukuki bir dayanağı bulunmadığı, dava dilekçesinde, düzenlemenin mahkemeler arasında görev uyuşmazlığına ve içtihat farklılığına neden olabileceği gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de herhangi bir düzenlemenin mahkemeler arasında görev veya içtihat uyuşmazlıklarına neden olması yargılama hukukunun doğası gereği her zaman mümkün olup bu durumun anayasal bir sorun oluşturmasının söz konusu olmadığı, kaldı ki hukuk sistemi içerisinde mahkemeler arasındaki görev ve içtihat uyuşmazlıklarını çözecek hukuki yollara yer verildiği gerekçeleriyle yapılan değişiklikte Anayasa'ya aykırı bir yön olmadığı sonucuna varmıştır.(Anayasa Mahkemesi, 04/07/2013 tarihli ve E:2012/100, K:2013/84 sayılı karar, www.anayasa.gov.tr/kararlarbilgibankası.)

[302] 02.07.2012 tarihli ve 6352 sayılı Kanunun 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinin c bendini değiştiren 45. maddesinin gerekçesi, www.tbmm.gov.tr/kanunlar.

çözümlenir. [303] Bu bakımdan, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi üyesi olarak görev yapmakta iken emekliye ayrılan kişi tarafından, adına tahsis edilen konutta oturma süresinin uzatılması ve tahliye için ek süre verilmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı Yönetim Kurulu kararı ile İstanbul Batı Ataşehir lojmanlarında ikamet eden yargı mensuplarından, oturma süreleri dolmuş olanların ek süre istemlerinin kabul edilmesine ilişkin ATGV Yönetim Kurulu kararlarının ve bu işlemlerin dayanağı olan ATGV Konut Yönetmeliğinin 17. maddesinin (a) fıkrası ile İstanbul Bölge İdare Mahkemesi üyesi olan davacının ikamet ettiği lojmandan tahliye edilmesi ve kira bedelinin on katı tutarındaki miktarın %10 gecikme zammı ile birlikte tahsili amacıyla dava açılmasına ilişkin Ağustos/2011 tarihli ATGV Yönetim Kurulu kararının dayanağını oluşturan ATGV Konut Yönetmeliğinin 23. maddesinin üçüncü fıkrasının iptali istemiyle açılan davanın; sözü edilen Yönetmeliğin, 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinin 1/c fıkrası kapsamında değerlendirilmesine hukuki olanak bulunmadığı gerekçesiyle görev yönünden reddine karar verilmiştir. [304]

Danıştay'ın 24'üncü maddesinin ilk fıkrasının "c" bendi uyarınca, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevli olabilmesi için, düzenleyici işlemin tümünün iptal davasına konu edilmesi gerekli değildir. Düzenleyici işlemin, yalnızca, bir maddesinin iptalinin istenilmesi halinde dahi, dava Danıştay'da açılır. [305]

[303] Turgut Candan, a.g.e., s. 39-40.
[304] Danıştay 5. Dairesi, 19/12/2011 tarihli ve E:2011/8071, K:2011/7625 sayılı kararı, Uyap Karar Arama Sistemi.
[305] Danıştay 10. Dairesi, 17.04.1984 tarihli ve E:1983/1068, K:1984/818 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi. "*Futbol Federasyonunca çıkarılıp ülke çapında uygulanan düzenleyici işlem niteliğindeki Türkiye ligleri statüsünün bir hükmünün uygulama işlemiyle birlikte iptali istemiyle açılan dava, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevindedir.*"

Bu arada, madde metindeki Bakanlıklar kavramına hiç şüphe yok ki Başbakanlık da dahildir. [306]

4. Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemler

Danıştay'ın idari dairesi; Danıştay Birinci Dairesidir. Danıştay Birinci Dairesi, 2575 sayılı Kanunun 42 inci maddesinde yazılı işleri, istekleri ve uyuşmazlıkları inceler, gereğine göre karar verir veya düşüncesini bildirir. Bu görevler dışında, çeşitli kanunlarda Danıştay'ın kararına veya istişari mütalaasına sunulan işler de bu Dairece karara bağlanır. Daire, ayrıca, Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat (4483 sayılı Kanun) hükümlerine göre Danıştay'ca görülecek işleri karara bağlar. 24 üncü maddenin 1 inci fıkrasının "d" bendinde sözü edilen işler, anılan görevleri dolayısıyla Danıştay idari dairesince veya İdari İşler Kurulunca alınan kararlar değildirler. Bu kararların idari davaya konu edilmelerine olanak bulunmamaktadır. [307]

---

[306] 10 Ekim 1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun, "Düzenleme görev ve yetkisi" başlıklı 33. maddesinde, Başbakanlığın genel düzenleyici işlem yapmakla görevli ve yetkili olduğu belirtilmektedir. Başbakanlık adına bu yetkiyi Başbakanın kullanacağı açıktır. (Aktaran: Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 139-140.)

[307] Danıştay İdari Dava Daireleri (Genel) Kurulu, 17.01.1992 tarihli ve E:91/11, K:92/22 sayılı karar, Danıştay Dergisi, S:86, s. 95; "Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere, açılacak idari davanın konusunu, Danıştay idari dairesinin veya idari işler kurulunun kararı değil, bu kararlar üzerine idarece tesis edilen işlem veya uygulanan eylemler oluşturmaktadır. Bu nedenle de Danıştay Birinci Dairesince verilen kararın iptali isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Aynı şekilde: Danıştay 8. Dairesi, 04.10.1990 tarihli ve E:89/658, K:90/1019, Danıştay Dergisi, S:82-83, s. 698; "1580 sayılı Yasanın 7. maddesinin yazılış biçiminden, bir köy veya köy kısmının bir yerleşme yeri sınırları içine girmesi için hazırlık çalışmalarının idarece yapılacağı, ancak bu konuda Danıştayca karar verileceği anlaşılmaktadır. Danıştayca verilen bu karar bir danışma kararı niteliğinde olmayıp doğrudan idari nitelikte bir karar ise de, ancak Danıştay İdari Dairelerince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı Danıştay'da dava açılabileceğinden Danıştay Birinci Dairesince verilen 27.02.1989 gün ve 29 sayılı karara karşı iptal davası açılması olanağı bulunmamaktadır. Bu karar, DİDDGK, 17.01.1992 tarihli, ve E:1991/3, K:192/242 sayılı kararı ile onanmıştır. Kararlar için bakınız; Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.

5. Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işler

Danıştay Kanununun 24 üncü maddesinin 1 inci fıkrasın "e" bendinde, birden çok idare veya vergi mahkemelerinin yetki alanına giren işler de, ilk derece mahkemesi olarak, Danıştay'ın görevine giren davalar olarak gösterilmiştir. Danıştay kararlarına bakıldığında, bu bendin uygulanmasına ilişkin olarak çeşitli kuralların geliştirildiği görülmektedir. Örneğin; Çorum .. İlköğretim Okulu'nda Müdür Yardımcısı olarak görev yapan davacının, Antalya .. Lisesi, Manavgat .. Lisesi veya Serik Öğretmenevi Müdürlüğü'ne müdür olarak atanmak istemiyle yaptığı başvurusunun, hakkında herhangi bir işlem yapılamadığından bahisle iade edilmesine ilişkin Antalya Valiliği İl Milli Eğitim Müdürlüğü işleminin ve Antalya .. Lisesi'ne … isimli şahsın müdür olarak atanmasına ilişkin Milli Eğitim Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün sayılı işleminin iptali istemiyle açılan davada, Çorum İdare Mahkemesince, davacının atanma isteminin işlem yapılmayarak iadesine ilişkin Antalya Valiliği işleminin iptali isteminin Çorum; Antalya .. Lisesi'ne … isimli şahsın müdür olarak atanmasına ilişkin Milli Eğitim Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün sayılı işleminin iptali isteminin ise Antalya İdare Mahkemesinin yetki alanına girdiği, dava dilekçesinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 5. maddesine uygun olduğu hususu da dikkate alındığında, iki ayrı idare mahkemesinin yetkisine giren davanın Danıştay'da çözümleneceği gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar verilerek dava dosyası Danıştay'a gönderilmiştir. Dava dosyası kendisine gönderilen Danıştay 2. Dairesi ise; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun, idare mahkemelerinin yetkilerini belirleyen kuralları arasında yer alan 33. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, görülen davanın konularından olan davacının atanma isteminin işlem yapılmayarak iadesine ilişkin

Antalya Valiliği işleminin iptali isteminin Çorum; Antalya .. Lisesi'ne … isimli şahsın müdür olarak atanmasına ilişkin Milli Eğitim Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün işleminin iptali isteminin ise Antalya İdare Mahkemesi'nin yetkisine girdiğinin kuşkusuz olduğunu, ayrıca, aynı Kanunun 5. maddesinde de aralarında maddi veya hukuki bağlılık ya da sebep sonuç ilişkisi bulunan işlemlere karşı birlikte dava açılabileceğinin öngörüldüğünü, kamu düzenine ilişkin nitelikler içeren ve doğal hakim ilkesinin de söz konusu olacağı sonuçlara etkili olan mahkemelerin görevlerine ve yetkilerine ilişkin kuralların, idari yargılamada özel bir yeri ve önemi bulunduğunu, 2577 sayılı Kanunun 14. maddesinde ilk inceleme konularının başında öngörülen görev ve yetkiye ilişkin ilkelerin öncelikle ele alınıp değerlendirileceğini, ilk inceleme aşamasında, uyuşmazlığın, mahkemenin görev veya yetkisinde görülmezse usul yasasının daha sonraki evrelerine geçilemeyeceğinde duraksama olmadığını, ayrıca 5. maddede öngörülen birlikte dava açılabilme olanağının, görev ve yetkiden sonra gelen bir ilk inceleme konusu ve usul ilkesi olduğu, belirlenen hukuksal durum karşısında; idare mahkemesince görev veya yetkisine girmeyen bir uyuşmazlıkta; dava açmayı kolaylaştıran, az gider ve emek tüketilmesini amaçlayan ve böylece dava ekonomisine yönelik bir özellik içeren Usul Kanunun 5. maddesine öncelik verilerek, birlikte dava açma olanağının yetki kuralının önüne taşınması ve daha sonra mahkemenin yetkisi incelenip görevli mahkemenin saptanmasında yasal uyarlık olmadığını, başka bir aktarımla, 2577 sayılı Kanunun 5. maddesindeki birden çok işleme aynı dilekçeyle dava açılabilmesi olanağının kural olarak aynı mahkemenin görev ve yetkisine giren işlemler açısından söz konusu edilebileceğini, tersi bir durumda, daha önce de belirtildiği gibi başka mahkemelerin yetki alanına giren işlemler arasında ilişkiler kurularak ve olası yorumlar geliştirilerek, dava

ekonomisine yönelik bir usul kuralına mahkemelerin görevlerini belirleyen bir boyut kazandırılmış olacağını, öte yandan, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24. maddesinde, Danıştayın ilk derece görevleri arasında yer alan birden çok idari mahkemenin yetki alanına giren işler anlatımının; birbirinden ayrılması olanağı bulunmayan ve farklı yargı çevrelerini kapsayan uyuşmazlıklara çözüm getirmeyi amaçlayan sınırlı bir görev ilkesi olduğunu, belirlenen açıklamalar karşısında; davaya konu işlemlerde yetki sorununun çözümlenemez bir nitelik taşımadığını, davaların ayrılmasıyla yetkili mahkemelerin belirlenebileceğini ve yetkili olan mahkemelerce bekletici sorun yoluyla çelişkisiz yargısal sonuçlara ulaşabileceğini, yetki sorunu giderilmeden usul ekonomisine ve dava açma şekline yönelik bir kurala, mahkemelerin görevlerini değiştirecek bir işlev kazandırılarak görülen davanın Danıştayın görevine girdiği sonucuna varılmasında hukuka uyarlık bulunmadığını belirterek; davanın görev yönünden reddine ve dosyanın Çorum İdare Mahkemesine gönderilmesine karar verilmiştir. [308]

Aynı şekilde, davacının … Endüstri Meslek Lisesinden 1994-1999 öğretim yılı dışarıdan bitirme sınavları sonucunda almış olduğu diplomasının iptali yolundaki işlem ile diplomasının iptali üzerine teknisyen kadrosuna yapılan atamasının geri alınarak … İşletme Başmühendisliği emrinde memur kadrosuna atanmasına, fazladan yapılmış olan ücret ödentilerinin tahsiline ilişkin davalı genel müdürlük işleminin iptali ve atama işlemi nedeniyle aylığında meydana gelen farkların tazminine hükmedilmesi istemiyle Ankara İdare Mahkemesinde açılan davada; davacının, dışarıdan bitirme sınavları sonucu aldığı meslek lisesi diplomasının iptaline ilişkin Milli Eğitim Bakanlığı işlemi ile teknisyen kadrosundan memur kadrosuna nakline

[308] Danıştay 2. Dairesi, 24.07.2008 tarihli ve E: 2008/5431, K: 2008/3408 sayılı karar, Uyap Mevzuat Sistemi/Danıştay Kararları.

ilişkin … Genel Müdürlüğü işleminin iptali ve tüm özlük haklarının iadesi istemiyle aynı dilekçeyle açılan bu davanın, diploma iptali işleminin Ankara, özlük haklarıyla ilgili işlemin ise Bursa İdare Mahkemesinin yetki alanına girdiği ve iki ayrı idare mahkemesinin yetkisine giren davaların Danıştayda çözümleneceği gerekçesiyle görevden reddedilerek dosya Danıştaya gönderilmiştir. Danıştay 8. Dairesi ise, bir önceki kararda belirtilen gerekçelerle davanın görev yönünden reddine karar vererek dosyanın Ankara İdare Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir. [309]

Şunu da belirtmek gerekir ki, bir uyuşmazlığın çözümünde yetkili mahkemenin hangisi olduğunun belirlenmesi problemi 2577 sayılı Kanunun 44. maddesindeki merci tayini konusuna ilişkin olup, bu durumun 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinin 1. fıkrasının e bendi ile ilgili yoktur. Buna ilişkin olarak Danıştay kararına konu bir olayda, davacıların yakını, Ordu Beştepe Devlet Hastanesi ve 19 Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesindeki tıbbi müdahalelerde hizmet kusuru işlenerek yakınlarının hayatını kaybettiğinden bahisle 50.000 TL manevi zararın tazmini istemiştir. Samsun İdare Mahkemesince, kusurlu işletildiği ileri sürülen sağlık hizmetinin Ordu Devlet Hastanesine yönelik kısmında Ordu İdare mahkemesinin; 19 Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesine yönelik kısmında Samsun İdare Mahkemesinin yetkili olduğu; bu nedenle, davanın birden çok idare mahkemesinin yetkisini girdiği belirtilerek, 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinin I/e bendi uyarınca dava dosyası Danıştay'a gönderilmiştir. Bu kararın temyiz incelemesi yapan Danıştay 10. Dairesi ise; dava konusu olayda, zarara neden olduğu ileri sürülen idari eylemlerden bir kısmının Ordu Devlet Hastanesinde, bir kısmının ise Samsun 19 Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesinde yapıldığını, bu duruma göre

[309] Danıştay 8. Dairesi, 15.12. 1999 tarihli ve E: 1999/2884, K: 1999/7706 sayılı kararı, Uyap Mevzuat Sistemi/ Danıştay Kararları.

uyuşmazlığın Ordu ve Samsun İdare mahkemelerinin yetki çevresinde kaldığını, idare mahkemesince, mahkemenin yargı çevresi yönünden oluşan tereddütün giderilmesi yönünden dosyanın 2577 sayılı Kanunun 44. maddesi uyarınca, merci tayini için Danıştaya gönderilmesi gerekirken, davanın görev yönünden reddedilerek Danıştay'a gönderilmesinde isabet bulunmadığını, öte yandan, davacılar yakınının, idarenin hizmet kusuru nedeniyle hayatını kaybettiğinden bahisle uğrandığını ileri sürdüğü 50.000 TL manevi zararın tazminine karar verilmesi istemiyle açılan bu davanın, Danıştay'da ilk derece görülecek dava niteliği taşımadığından, konunun idare mahkemesinin görev alanı içinde bulunduğunu, bu durumda, davacılar tarafından, Ordu Devlet hastanesinde başlayan hizmet kusurunun, 19 Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinde devam ederek davacılar yakınının ölümüne sebebiyet verildiği iddia edildiğinden; uyuşmazlığın, 2577 sayılı Kanunun 36 (a) maddesi uyarınca, sağlık hizmetinin sona erdiği 19 Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesinin bulunduğu yer idare mahkemesince, bir başka ifade ile Samsun İdare Mahkemesince çözümlenmesi gerektiğini belirterek davanın görev yönünden reddine karar vermiştir.[310]

[310] Danıştay 10. Dairesi, 30.10.2009 tarihli ve E:2009/12471, K:2009/7318 sayılı karar, Uyap Mevzuat Programı/ Danıştay Kararları.

6. Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemleri

Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılan davalarda ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecektir.

Yüksek Disiplin Kurulu, Danıştay Başkanının Başkanlığında her takvim yılı başında, Danıştay Genel Kurulunca her daireden seçilecek birer üye ile ikisi dava daireleri ve biri de idari daireler başkanları arasından seçilecek üç daire başkanından kurulur. Danıştay Başsavcısı Kurulun tabii üyesidir. Yüksek Disiplin Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeler hakkında, disiplin kovuşturması yapılmasına ve disiplin cezası uygulanmasına karar verir. Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyelerin, yüksek hakimlik vakar ve şerefi ile bağdaşmayan veya hizmetin aksamasına yol açan hal ve hareketleri görülür veya öğrenilirse haklarında bu Kanun hükümleri uyarınca disiplin kovuşturması yapılır. Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyelerin bu tür hal ve hareketlerinin görülmesi veya öğrenilmesi halinde konunun Yüksek Disiplin Kuruluna intikal ettirilmesi Başkanlık Kurulu tarafından duruma göre takdir edilir ve karara bağlanır. Böyle bir fiilin varlığı halinde öncelikle konu Danıştay Başkanlık Kurulunda görülür. Başkanlık Kurulu disiplin kovuşturmasına yer olmadığına karar verirse dosya bu aşamada kapanır. Ancak iddiaların Başkanlık Kurulunca ciddi bulunması halinde konu Yüksek Disiplin Kuruluna sevk edilir. Yüksek Disiplin Kurulu, eldeki bilgi ve delillere ve isnat olunan hal ve hareketin niteliğine göre disiplin kovuşturması yapılmasına yer olup olmadığına karar verir. Kurul iddiaları ciddi bulmaz ise yine dosya kapanacaktır. Ancak, Kurul, disiplin

kovuşturmasına karar verirse, Kurul dışındaki daire başkanları ve üyeler arasından seçeceği üç kişiyi soruşturma yapmakla görevlendirir. Soruşturma yapmakla görevlendirilenler, ilgiliye isnat olunan hal ve hareketi bildirerek savunmasını alırlar, lüzum gördükleri kimseleri yeminle dinler, konu ile ilgili bilgileri toplar ve sübut delillerini tespit ederler. Soruşturmayı yapanlar yaptıkları soruşturmaları ve elde ettikleri bilgi ve delilleri gösteren ve bunlara göre disiplin cezası verilmesine yer olup olmadığı hakkındaki kanaatlerini belirten bir rapor hazırlarlar ve belgeleri bu rapora bağlarlar. Hazırlanan bu rapor, Yüksek Disiplin Kuruluna verilir. Yüksek Disiplin Kurulu isnat olunan hal ve hareketi sabit görmezse dosyanın işlemden kaldırılmasına karar verir ve dosya bu aşamada kapanır. Kurul, bu hal ve hareketleri sabit gördüğü takdirde bunların mahiyetine ve ağırlığına göre, ilgilinin uyarılmasına veya hizmet süresine göre istifa etmeye veya emekliliğini istemeye davet edilmesine karar verir. Kurul kararı ilgiliye tebliğ edilir. İlgili, Yüksek Disiplin Kurulu kararının kendisine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde bu karara karşı dava açabilir. İşte açılacak bu dava ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da karara bağlanacaktır.

7. Tahkim yolu öngörülmeyen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davalar

Danıştay Kanununun 24 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında, tahkim yolu öngörülmeyen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davalar da, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla göreceği davalar arasında sayılmıştır.

İmtiyaz şartlaşma ve sözleşmesi bir idari sözleşmedir. Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarına göre; taraflarından biri idare, konusu da kamu hizmeti olan, bu hizmetin yürütülmesi için yapılan, amacı kamu yararı olarak saptanan ve idareye üstünlük ve ayrıcalıklar (özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler) tanıyan sözleşmelere idari sözleşmeler denilmektedir. [311]

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi olan, bir kamu hizmetinin bir özel kişi tarafından kurulmasını ve belli bir süre işletilmesini veya kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin belli bir süre işletilmesini öngören idari sözleşmelerdir. Bu sözleşmelerde İdareye "imtiyaz veren", karşı tarafa ise "imtiyaz sahibi" veya "imtiyazcı" denir. Bu tür idari sözleşmelerle, imtiyaz sahibi hizmetten yararlananlardan ücret veya bir bedel alarak ve masrafları, kar ve zararı da kendisine ait olmak üzere belli bir kamu hizmetini kurar ve/veya işletir. İmtiyaz sahibi tarafından kurulan ve işletilen kamu hizmeti tesisi, sözleşmenin sonunda tümü ile ve bedelsiz olarak idareye geçer. [312]

---

[311] Danıştay 1. Dairesi, 24.09.1992 tarihli ve E:1992/232, K:1992/294 sayılı karar, Danıştay Dergisi, S:87, s. 33; Danıştay 10. Dairesi, 29.04.1993 tarihli ve E:1991/1, K:1993/1752 sayılı karar, Danıştay Dergisi, S:88, s. 463; Anayasa Mahkemesi, 28.06.1991 tarihli ve E: 1994/71, K: 1995/23 sayılı karar, R.G.: 20.03.1996-22586, s. 48; "… Bir sözleşmenin "idari sözleşme" sayılabilmesi için, sözleşmenin taraflarından birinin kamu idaresi, kurumu ya da kuruluşu olması, sözleşmenin kamu hizmetinin yürütümüyle ilgili bulunması ve yönetime özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler tanıması gereklidir" (Aktaran, Turgut Candan, a.g.e., s. 42.)

[312] Metin Günday, 2011, a.g.e., s. 188-189.

Fıkranın sonundaki hükümden anlaşıldığına göre, Danıştay, yukarıdaki hususlardan kaynaklanan iptal ve tam yargı davalarının tümünde görevli olacaktır. Aslında bu gerekli bir hükümdür. İptal davasının Danıştayda, aynı işleme dayanan tam yargı davasının başka bir idari yargı yerinde açılması düşünülemezdi. [313]

[313] Yenice-Esin, a.g.e., s. 423.

8. Danıştayca verilen kararların uygulanmaması halinde açılacak olan tazminat davaları

Burada görev konusu ile ilgili olarak değinilmesi gereken başka bir husus da şudur; idari yargı kararlarının uygulanmaması halinde açılacak tazminat davalarında da Danıştay ilk derece mahkemesi olarak görev yapacaktır. İdari Yargılama Usulü Kanununun 28/3. maddesinde, tazminat davasının, "Danıştay ve ilgili idari mahkemede" açılacağı ifadesi yer almaktadır. "İdari mahkemeler"in Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri olduğunda bir tereddüt yoktur. "İlgili" deyimi ise, idari yargılama mevzuatı çerçevesinde belirlenecek görevli mahkemeyi ifade edebileceği [314] gibi, kararı yerine getirilmeyen idari yargı yerini ifade eden bir sıfat da olabilir. [315] Danıştay, kararı yerine getirilmeyen mahkemede dava açılacağı kriterini benimsemiş gözükmektedir. [316] Bu nedenle, Danıştay tarafından verilen kararların uygulanmaması halinde idari yargıda açılacak tazminat davalarında görevli mahkeme Danıştay olacak olup, Danıştay bu davalara da ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacaktır.

Bu noktada idari yargı düzeninde yer alan mahkemeler (Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri), özel görevli ilk derece mahkemesi olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bu yargı yerleri içinde bölge idare mahkemeleri ile idari veya vergi dava daireleri kurulları, genel olarak ilk derece mahkemesi değilken,

---

[314] Gözübüyük – Dinçer, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1999, s. 719.

[315] Zehreddin Aslan, **İdari Yargı'da Yürütmenin Durdurulması**, İstanbul, 1994, s. 128, Sönmez – Ayaz, **Vergi Yargısı**, Ankara, 1999, s. 348; Ramazan Çağlayan, **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması ve Sonuçları**, Ankara, 2000, s. 336.

[316] "Danıştay Kanunu ile İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerinin birlikte incelenip değerlendirilmesinden, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak çözümlemekle görevli olduğu davalarda verdiği kararların uygulanmaması nedeniyle açılacak tam yargı davalarında da ilk derecede görevli yargı yerinin Danıştay olduğunda kuşkuya yer bulunmamaktadır." Danıştay 5. Dairesi, 04/12/1997 tarihli ve E:1997/2385, K:1997/2883 sayılı karar, Danıştay Dergisi, S:96, s. 222-225; "Danıştay Kararlarına uyulmaması halinde idare aleyhine açılacak tazminat davasının çözüm görevi, kararı veren Danıştay Dairesine aittir", Danıştay 9. Dairesi, 30.12.1985 tarihli ve E:1983/5384, K:1985/2047 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.

bunların kararlarının uygulanmaması üzerine açılacak tazminat davalarına ilk derece mahkemesi olarak bakacaklarını ve verecekleri kararların da kesin olduğunu kabul etmek gerekir. [317]

9. Belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemler

2575 sayılı Danıştay Kanununun "ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar" başlıklı 24. maddesinin 2. fıkrasında, belediyeler ve il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatları kaybetmeleri hakkındaki işlemleri inceleme görevi de Danıştay'a verilmiştir.

Anayasanın 17. maddesinin 5. fıkrasında, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile yapılacağı belirtilmiştir. Bu organların organlık sıfatlarının hangi hallerde son bulacağı her mahalli idarenin kendi kanununda düzenlenmiştir. [318] Kanunda belirtilen bu hallerden birinin varlığının yine özel kanunlarında belirtilen yetki mercilerce ileri sürülmesi halinde Danıştay'a başvurulur. Bu uyuşmazlıklar, Danıştay 8. Dairesi tarafından karara bağlanır. Danıştay 8. Dairesi ilk derece mahkemesi olarak bakacağı bu davalarda farklı ve hızlandırılmış bir usül uygulamaktadır. 2577 sayılı Kanunun Ek 2. maddesine göre; *"Belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştaya gönderilen dosyalar, belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin düşmesine ilişkin ise meclis başkanvekilinin savunması onbeş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre*

[317] Taner Ayanoğlu, "İdari Yargı Kararlarında Açılacak Tazminat Davaların Süresi", **İstanbul Üniversitesi Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, Yıl:19-20, No:1-2, 1999-2000, s. 165.

[318] 5302 sayılı İl Özel İdaresinin Kanunun 125. maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunun 30. maddesi, 44. Maddesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 20. maddesi vs.

içersinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir. Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren onbeş gün içersinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içersinde sonuçlanır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir."

Bugünkü sisteme göre dava dairelerinin birinci derecede verdiği kararlar temyiz edilebildiği halde bu tür kararlar temyiz edilememektedir, ancak itiraza tabi kılınabilmektedir. Kanunda, itiraz üzerine İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından verilen kararların kesin olduğu ifade olunmaktadır. Bu itiraz İYUK'nun 45. maddesindeki itiraza da benzememektedir. Bu tür kararların organik bakımdan yargısal oldukları, belediye veya il özel idaresi ile merkezi idare veya belediye başkanı ile belediye meclisi ve merkezi idare arasında idari bir uyuşmazlık sebebiyle verilmiş bir karar oldukları kabul edilebilmektedir. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının görevden alınmaları merkezi idarenin bu organlar üzerindeki idari vesayet yetkisinin disiplin kudreti şeklindeki bir görünümü olduğu da hatırlanırsa, bu kararlarda, Sekizinci Dairenin bu disiplin kudretini kullandığını, bu sebeple uyuşmazlığın bir disiplin uyuşmazlığı, kararın da bir idari uyuşmazlık sebebiyle verilmiş yargı kararı olduğunu söylemek mümkündür. [319]

Şüphesiz, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevli olduğu konular bunlarla sınırlı değildir. Nitekim Danıştay Onuncu Dairesi tarafından, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 55'inci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinin (Kurulun nihai kararlarına, tedbir kararlarına, para cezalarına ve süreli para cezalarına karşı kararın taraflara tebliğinden itibaren süresi içinde

[319]Pertev Bilgen, "İdari Uyuşmazlıklar", **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri,** 10-14 Mayıs 1993, Ankara, s. 148 vd.

Danıştaya başvurulabilir) Anayasanın 2'inci, 9'ncu, 142'nci ve 155'inci maddelerine aykırı olduğu savıyla yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 155'inci maddesinin ilk fıkrasının son cümlesinde "kanun" sözcüğünün yalnız Danıştayın kuruluş yasasını değil, diğer yasaları da kapsayacak biçimde geniş anlamda kullanıldığından kuruluş yasası dışındaki yasalarla Danıştaya görev verilemeyeceğinin ileri sürülemeyeceğini, bu nedenle, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24'üncü maddesinde sayılmayan bir uyuşmazlığın doğrudan ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülmesini öngören itiraz konusu yasa kuralının Anayasaya aykırı olduğu yolundaki savda isabet bulunmadığını belirterek iptal istemini reddine karar vermiştir. [320] Ayrıca Danıştay, Danıştay Kanunu ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapmakla da görevlendirilmiştir. (Danıştay Kanununun 23. maddesi)

Bu bağlamda, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 5398 sayılı Kanununun 9'uncu maddesi ile değişik 27'inci maddesinde, "özelleştirme uygulamalarına" ilişkin idari davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görüleceği kurala bağlanmıştır. Buna göre, 5398 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 21.07.2005 tarihinden sonra özelleştirme uygulamalarına ilişkin idari davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda çözümlenmesi gerekmektedir. Nitekim Kuşadası Limanının 02.07.2003 tarihinde 30 yıllığına bir şirkete devredilmesine ilişkin Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada işin esasını karara bağlayan Aydın 1. İdare Mahkemesi kararını temyizen inceleyen Danıştay Onüçüncü Dairesi, 4046 sayılı Kanunun 27'nci maddesinde görevle ilgili yapılan değişikliğin 21.07.2005 tarihinde yürürlüğe

[320] Anayasa Mahkemesi, 22.12.1998 tarihli ve E: 1998/48, K:1998/85 sayılı karar, R.G.:31.03.2003-24006.

girmesi karşısında, özelleştirme uygulamasına ilişkin olan ve 01.08.2005 tarihinde açılan davanın görüm ve çözümün, ilk derece mahkemesi olarak Danıştaya ait olduğu gerekçesiyle mahkeme kararını bozmuş ve yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan mahkemeye gönderilmesine karar vermiştir. [321]

Ancak 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un "Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Hükümler" başlıklı 17. maddesinde, Kanun kapsamına giren idareler ile bunlara ait varlıkların ve iştiraklerindeki paylarının, birlikte ve/veya ayrı ayrı özelleştirme kapsamına ve programına alınması ve özelleştirmenin hangi yöntemle yapılacağı, bu konudaki yetkinin Özelleştirme Yüksek Kurulu'na (Kurul) ait olduğu, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan; mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlanmalarına karar verilenlerin bu hazırlık işlemleri tamamlanıncaya kadar, bunların bağlı oldukları bakanlık veya kurumlar ile ilgileri ve önceki statülerinin aynen devam edeceği, bunlarla ilgili mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlık işlemleri kurulca belirlenecek kuruluş veya kuruluşlar tarafından yürütüleceği, özelleştirme programına alınan kurum ve kuruluşlar ile varlıkların Kurul kararının alındığı tarihte başka bir işleme gerek olmadan ve bedel alınmaksızın İdareye devredilmiş sayılacağı, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların gerek görülmesi halinde eski statüsüne iadelerine Kurul tarafından karar verileceği ve kuruluşların özelleştirme programına alınmalarına ve özelleştirme uygulamaları sonucu nihaî devir işlemlerinin onaylanmasına ilişkin kararların Resmî Gazete'de yayımlanacağı belirtilmiş; 18. maddesinde, özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin özelleştirme yöntemleri, değer tespiti ve ihale usulleri açıklanarak, maddenin C/g bendinde, danışman seçimine ilişkin ihalelerdeki

[321] Danıştay 13. Dairesi, 15.10.2008 tarihli ve E: 2008/7619, K:2008/6808 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.

ihale usulüne ve bununla ilgili kurulacak ihale komisyonunun kimlerden oluşacağına yer verilmiştir. Anılan Kanun'un 27. maddesinde ise, "özelleştirme uygulamalarına ilişkin idarî davaların", ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceği hükme bağlanmıştır. Bu nedenle ilgili mevzuat hükümlerine göre, davanın, ilk derece olarak Danıştay'da çözümlenebilmesi için uyuşmazlığın, 4046 sayılı Kanun'un 17. maddesinde belirtilen özelleştirme uygulamalarından kaynaklanmış idarî uyuşmazlık niteliği taşıması gerekmektedir. Bu itibarla, 4046 sayılı Kanun'un 37. maddesi uyarınca Kamu İhale Kurumu'nun uygun görüşü alınarak çıkartılan Yönetmelik kapsamında yapılan ihale sonucu özelleştirme uygulamalarına yardımcı olmak üzere verilecek danışmanlık hizmetine ilişkin olarak imzalanan sözleşmenin süresinin uzatılmamasına ilişkin uyuşmazlığın, EÜAŞ ve/veya müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının özelleştirme kapsam ve programına alınması veya programa alınanların özelleştirilmesi amacıyla ihaleye çıkılması, ihalenin ilânı, ihale ve satış yönteminin belirlenmesi, ihalenin yapılması ve onayı gibi zincir işlemlerden oluşan özelleştirme uygulamalarından kaynaklanmaması nedeniyle, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da değil, idare mahkemesinde görülmesi gerekecektir. [322]

O halde Özelleştirme işlemlerine ilişkin davalarda görevli mahkeme belirlenirken, dava konusunun 4046 sayılı Kanunda belirtilen özelleştirme uygulamalarına ilişkin bir uyuşmazlık olup olmadığı göz önünde bulundurulmalıdır.

05/07/2012 tarihli ve 28344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6352 sayılı Kanun ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4634 sayılı Şeker Kanunu, 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu,

[322] Danıştay 13. Dairesi, 19.12.2011 tarihli ve E: 2011/4469, K: 2011/5888 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 5307 sayılı LPG Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 5809 sayılı Haberleşme Kanunu, 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK' da yapılan değişikliklerle bağımsız idari otorite olarak adlandırılan kurulların kararlarına karşı açılacak davaların idare mahkemelerinin görevinde olduğu hükme bağlanmıştır. Bu değişiklikten önce bağımsız idari otorite niteliğindeki kuralların kararlarına karşı açılan davalar, kuruluş kanunlarındaki özel hükümler nedeniyle, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmekteydi.

B. BÖLGE İDARE MAHKEMELERİNİN GÖREVLERİ

Bölge idare mahkemeleri, 6 Ocak 1982 tarihli ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunla kurulmuş ve düzenlemiştir. Bu Kanunun 2'nci maddesine göre bölge idare mahkemeleri, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığının görüşleri alınarak bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak Adalet Bakanlığınca kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur.

18/06/2014 tarih ve 6545 sayılı Kanun ile bölge idare mahkemeleri büyük bir dönüşüm yaşamıştır. Söz konusu Kanun ile bölge idare mahkemelerinin statüsü, görevleri, oluşumu, organları bir "evrim" geçirmiştir. Ancak bu Kanunun geçici 20. maddesine göre, bölge idare mahkemelerinin kuruluşları, yargı çevreleri ve tüm yurtta göreve başlayacakları tarih, Resmi Gazete'de ilan edilecek, bu tarihe kadar da mevcut bölge idare mahkemeleri, yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin göreve başlayacakları tarihe kadar faaliyetlerine devam edecektir. Bu nedenle böyle bir ilan henüz söz konusu olmadığından, çalışmamızda, hem eski hem de yeni kurulacak sistemden bahsetmeyi uygun görmekteyiz.

Mevcut sistemde, tüm Türkiye'de mevcut bölge idare mahkemesi sayısı 25 iken, 6545 sayılı Kanun uyarınca getirilen istinaf sistemi sonrasında bu sayı 8'e indirilmiş ve Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğünün 02/10/2014 tarih ve 34977 sayılı yazısı ile, Ankara, İstanbul, İzmir, Konya, Gaziantep, Bursa, Erzurum ve Samsun illerinde Bölge İdare Mahkemeleri kurulduğu Danıştay Başkanlığına bildirilmiştir.

Mevcut sistemde bölge idare mahkemelerinin bir başkan ve iki üyeden oluşacağı, gerekli görülmesi halinde birden çok kurul şeklinde çalışabileceği hüküm altına alınmışken, 6545 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle, bölge idare mahkemelerinde biri idare diğeri vergi olmak üzere en az iki daire bulunacağı, gerekli hallerde daire sayısının artırılacağı, dairelerde bir başkan ve yeteri kadar üye bulunacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece, halihazırda birçok bölge idare mahkemesinde, idari ve vergi uyuşmazlıklarına aynı kişilerden oluşan kurul bakmaktayken, bu düzenleme ile idare ve vergi uyuşmazlıkları farklı kurullarca karara bağlanacak, bu sayede ilgili alanlarda uzmanlaşma sağlanarak daha yerinde ve isabetli kararlar verilmesi sonucu ortaya çıkacaktır.

Mevcut sistemde, bölge idare mahkemeleri; idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimli olarak vermiş oldukları nihai kararlara karşı itirazen yapılan başvurularla yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözmek ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere kurulmuşlardır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45'inci maddesinin ilk fıkrasında, 08.06.2000 tarih ve 4577 sayılı Kanunun 7'nci maddesiyle, yapılan değişiklikle de, yukarıda sözü edilen görevlere ek olarak, idare ve vergi mahkemelerinin fıkrada sayılan uyuşmazlıklarda kurul halinde vermiş oldukları nihai kararlara karşı itirazen yapılan başvuruları karara bağlama görevi verilmiştir. Aynı zamanda bölge idare mahkemeleri, varsa kanunlarla verilmiş diğer görevleri yerine getirir. Örneğin İYUK'un 27'nci maddesinin altıncı fıkrasına göre, idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle veya kurul olarak verdikleri yürütmeyi durdurma kararlarına karşı yapılan itirazları inceleyip karara bağlama görev ve yetkisi bölge idare mahkemelerine aittir. Keza, 1 Aralık 1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve

Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun ‘uncu maddesine göre, yetkili merciin soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi, soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet başsavcılığı veya şikayetçi tarafından yapılan itirazlara, yetkili merciin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemesi bakacaktır. Ancak bu son görev yargısal bir görev olmadığından inceleme alanımız dışında kalmaktadır.

Mevcut sistemde bölge idare mahkemelerinin görevleri bu yukarıda sayılanlar iken 6545 sayılı Kanun ile bölge idare mahkemeleri istinaf merci olarak yapılandırılarak bu mahkemelerin görevleri ile inceleme ve yargılama usullerine ilişkin değişiklikler yapılmıştır. Kanun gerekçesine bakıldığında, bu sistemi getirmedeki amacın, Danıştay’ın iş yükünü %80 oranında azaltarak, Danıştay’ı tam anlamıyla bir içtihat mahkemesi haline getirilmesi ve aynı zamanda, davaların karara bağlama süresinin kısaltılması olduğu görülmektedir.

Böylelikle bölge idare mahkemeleri itiraz merci olmaktan çıkarılmış (yürütmenin durdurulması taleplerine ilişkin ilk derece mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı yapılan itirazlar hariç olmak üzere) istinaf mercii haline getirilmiştir.

Buna göre, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 45. maddesinde yapılan değişiklikle, ilk derece mahkemelerince verilecek bazı kararların kesin olduğu ve bu tür kararlar aleyhine istinaf veya temyiz yoluna başvurulamayacağı

hüküm altına alınarak idari yargıya ilişkin olarak ilk derece aşamasında kesinleşecek yeni bir alan oluşturulmuştur. [323]

Bundan böyle, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bu kararlara karşı istinaf veya temyiz yoluna başvurulamayacaktır. İdare ve vergi mahkemelerinin bu tip kararları dışındaki kararlarına ise kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde "öncelikle" bölge idare mahkemeleri nezdinde istinaf yoluna gidilebilecektir.

6545 sayılı Kanun ile oluşturulan başka bir alan ise, temyiz incelemesi sonrasında kesinleşecek kararlar alanıdır. 2577 sayılı Kanunun 6545 sayılı Kanunun 20. maddesiyle değişik 46. maddesinde sayılan davalar hakkında, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay Dava Dairelerince verilen kararlar ile bu konularda

[323] 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 6545 sayılı Kanun ile değişik 45. maddesinde, "1. İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.

2. İstinaf, temyizin şekil ve usullerine tabidir. İstinaf başvurusuna konu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın dosyalar bölge idare mahkemesine gönderilir.

3. Bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulursa istinaf başvurusunun reddine karar verir. Karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararı verir.

4. Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden bir karar verir. İnceleme sırasında ihtiyaç duyulması hâlinde kararı veren mahkeme veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesi istinabe olunabilir. İstinabe olunan mahkeme gerekli işlemleri öncelikle ve ivedilikle yerine getirir.

5. Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararları kesindir.

6. Bölge idare mahkemelerinin 46 ncı maddeye göre temyize açık olmayan kararları kesindir.

7. İstinaf başvurusuna konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim, aynı davanın istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz.

8. İvedi yargılama usulüne tabi olan davalarda istinaf yoluna başvurulamaz." hükümlerine yer verilmiştir.

bölge idare mahkemelerince verilen kararlar "temyiz" yoluna tabi olacak; bu tür davalar için 3'lü kanun yolu sistemi söz konusu olacaktır. [324]

Buna göre bu konulara ilişkin davalar, idare ve vergi mahkemesinde açılıp nihai karar verildiğinde öncelikle istinaf yoluna gidilecek, bunun sonrasında bölge idare mahkemesince verilen karar üzerine de temyiz yoluyla Danıştay'a başvurulacaktır.

[324] 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 6545 sayılı Kanun ile değişik 45. maddesinde, "Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir:

a) Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları.

b) Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar.

c) Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları.

d) Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları.

e) Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları.

f) İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar.

g) Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

h) Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar.

ı) Ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veyahut kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar hakkında açılan davalar.

i) Liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar.

j) 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan davalar.

k) 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

l) 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

m) Düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar." hükmüne yer verilmiştir.

Özetleyecek olursak, 6545 sayılı Kanun ile dava konularına göre kanun yollarına ilişkin farklı düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre;

Davanın konusu;

1. Beşbin Türk lirası ve aşağısı bir değere ilişkin ise bu karar ilk derece mahkemesinin esas hakkında kararı ile kesinleşecek; bu konularda tek dereceli sistem geçerli olacaktır.
2. Beşbin Türk lirası ve aşağısı bir değere ilişkin olmayıp, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde sayılan konulardan birine de ilişkin değilse, idare ve vergi mahkemesince verilen karar bölge idare mahkemesince verilen karar üzerine kesinleşecek; bu konularda iki dereceli sistem geçerli olacaktır.
3. 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde sayılan konulardan birine ilişkin olursa, ilk derece mahkemesi olarak idare ve vergi mahkemesince verilen nihai karar öncelikle istinaf incelenmesi yapılmak üzere bölge idare mahkemesine gidecek, bölge idare mahkemesince verilen karar da temyizen incelenmek üzere Danıştay'a gidecek; bu konularda üç dereceli sistem geçerli olacaktır.

Görülüyor ki, yeni düzenleme ile, eski düzenlemeden farklı olarak [325], kararların temyize tabi olup Danıştay'a gelmesi istisna, istinafa tabi olup bölge idare mahkemesine gelmesi kural olacaktır. 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde sayılan konulardan biri söz konusu olmaz ise, dava Danıştay'a gelmeyecek, karar bölge idare mahkemesi kararı ile kesinleşecektir.

[325] 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde 6545 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerden önce, idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarının, 45. maddede sayılan istisnai haller saklı kalmak üzere, Danıştayda temyiz edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanunun 46. maddesinde sayılan konulara bakıldığında, kanun tasarısının meclise sevk edildiği ilk halinde, bu konuların daha dar olduğu görülmektedir. [326] Komisyon görüşmelerinde Danıştay Başkanlığı'nca getirilen görüş doğrultusunda söz konusu konular artırılarak temyize tabi alanlar genişletilmiştir.

6545 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerden önce idare ve vergi mahkemelerince verilen;

a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçme, not tespiti, kayıt, nakil, ilişik kesme ve disiplin cezalarına ilişkin işlemler ile yükseköğretim öğrencilerinin sınıf geçme ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden,

b) 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, ikinci görev, vekaleten atama, görev ve unvan değişikliği içermeyen il içi naklen atama, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden,

c) Kamu görevlilerine uyarma ve kınama cezası verilmesine ilişkin işlemlerden,

d) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri hakkında verdiği mesleki faaliyeti sona erdirmeyen her türlü disiplin ve sınav işlemlerinden,

e) Asker ailelerine yardım ile ilgili işlemlerden,

[326] Söz konusu tasarı metninde, " Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları, Konusu Yüz bin Türk Lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar, Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları, Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları, Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları, İmar planları ile Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu kararlarına karşı açılan iptal davaları" temyize tabi kararlar olarak sayılmıştır.

f) 2/7/1941 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanunun uygulanmasından,

g) 1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 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,

h) 4/12/1984 tarihli ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından,

ı) 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun uygulanmasından,

kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hakimle verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebileceğinin hüküm altına alınması ve 6545 sayılı Kanun hükümleri uyarınca getirilen istinaf hükümlerinin henüz yürürlüğe girmemesi nedeniyle bu düzenlemeler yürürlüğe girene kadar yukarıda sayılan konularda bölge idare mahkemelerine itiraz yoluna başvurulabilecektir. Bölge idare mahkemelerinin bu konuda verdiği kararlar kesin niteliktedir. Bu sayılan konular dışında ilk derece mahkemeleri tarafından verilen nihai kararlara ise doğrudan temyiz yoluna başvurulabilecektir.

Görüldüğü üzere mevcut sistemde, kanun yolu bakımından, iki dereceli bir sistem oluşturulmakta ve ilk derece mahkemesince verilen karar ya temyize ya da itiraza tabi olmaktadır. Getirilmek istenen sistemde ise bazı kararlar hiçbir kanun yoluna tabi olmamakta (konusu beşbin Türk lirasını aşmayan davalar), bazı kararlar

sadece istinafa tabi olmakta (konusu beşbin Türk lirasını aşan ve 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde sayılmayan tüm idari davalar), bazı kararlar ise hem istinafa hem de temyize tabi olmaktadır. (2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde sayılan davalar)

Mevcut sistemde bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemelerince verilen kararın itirazen önüne gelmesi halinde;

İtiraz başvurusuna konu edilen ilk derece idari yargı organını kararını hukuka uygun görmesi halinde, itiraz başvurusunu reddederek, kararı onar.

İtiraz başvurusuna konu edilen ilk derece idari yargı organının kararını hukuka aykırı görürse, kararı bozar ve bozduğu kısımla ilgili olarak işin esası hakkında karar verir. Yani, dosyayı yeniden karar verilmek üzere ilk derece idari yargı yerine geri göndermez. Bölge idare mahkemesinin itiraza konu kararı bozmakla birlikte işin esası hakkında da karar verebilmesi için, her şeyden önce, itiraza konu kararın ilk inceleme üzerine verilen kararlardan olmaması veya görevsiz olarak davaya bakan hakim tarafından verilmiş bulunmaması gereklidir. Başka bir anlatımla; itiraza konu karar, ilk derece yargı yerince, görevi içinde ve dava dosyasının tekemmülünden sonra davanın esası hakkında verilmiş olmalıdır. (İYUK'un 45/3. maddesi)

Bu nitelikteki bir karara karşı yapılan itiraz başvurusu, yetkili bölge idare mahkemesi tarafından hukuka aykırı görülerek bozulursa; bölge idare mahkemesi, davanın esasını da karara bağlamak zorundadır. Bu yoldaki karar;

- Evrak üzerinden yapılan inceleme sonunda maddi vakıalar hakkında edinilen bilginin yeterli görülmesi veya itirazın sadece hukuki noktalara ilişkin

olması yahut itiraz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesinin mümkün bulunması hallerinde derhal,

- Aksi takdirde, noksan görülen inceleme ve araştırmanın bizzat bölge idare mahkemesince yapılmasından sonra verilir.

İtiraza konu edilen ilk derece yargı yerinin kararının, ilk inceleme üzerine, yani İdari Yargılama Usulü Kanununun 15'inci maddesi uyarınca verilmiş olması veya kararı veren hakimin görevsiz olarak davaya bakmış bulunması hallerinde, bölge idare mahkemesi, itirazı haklı bularak kararı bozsa dahi, işin esasına girerek dava hakkında karar veremez. Dosyayı, gerekli kararın verilebilmesi için, ilgili alt idari yargı yerine (kararı veren idare veya vergi mahkemesine) göndermek zorundadır. [327]

6545 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler ile bölge idare mahkemelerinin itiraz incelemesi yaptığı sırada uyguladığı usule paralel düzenlemeler getirilmiştir.

Buna göre;

Bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulursa istinaf başvurusunun reddine karar verecek, karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararı verecektir. Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde ise istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verecektir. Bu halde bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden bir karar verecektir.

[327] Turgut Candan, a.g.e., s. 935-936.

Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hakim tarafından bakılmış olması hallerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderecektir. Bölge idare mahkemesinin bu konular uyarınca verdiği kararlar da kesin olacaktır.

O halde, itiraz ile istinaf incelemesi aynı şeyler midir? Bölge idare mahkemelerinin mevcut sistemde yaptığı inceleme istinaf incelemesi midir?

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenen itiraz kanun yolunun hukuki niteliği konusunda öğretide farklı değerlendirmelerin yapıldığı görülmektedir. Duran, ilk derece mahkemesi tarafından verilen nihai bir kararın, bir üst mahkemede bir kere daha incelenerek esastan karar verilebilmesini sağlayan itiraz kanun yolunun bir "istinaf" incelemesi [328] olduğunu belirtirken; Gözübüyük, itiraz üzerine verilen kararların kesin olması, bu kararlara karşı temyiz yoluna başvurulamaması gibi farklılıklardan dolayı itiraz kanun yolunun istinaftan ayrı bir kanun yolu olduğunu ifade etmektedir. [329] Güran'a göre de istinaf, itiraz kanun yolundan farklı, kendine özgü bir kanun yoludur. Bölge idare mahkemesi itiraz kanun yolunda maddi ve hukuki yönlerden davayı yeniden incelese de, bu inceleme kural olarak ilk derece mahkemesinden gelen dosya üzerinde ve bununla sınırlı bir incelemedir ve istinaf incelemesinin aksine, herhangi bir duruşma ve soruşturma yapılmaz. İtiraz incelemesinde istinaftan farklı olarak deliller, bölge idare mahkemesince serbestçe

[328] Lütfi Duran, "İdari Yargı Adlileşti", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, **Sarıcaya Armağan**, C:3, S:1-3, İstanbul, 1982, s. 75; Selçuk Hondu, "Bölge İdare Mahkemelerinin Oluşumu İle İlgili Sorunlar", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, I. Kitap**, Ankara, 1991, s. 397.
[329] Şeref Gözübüyük, a.g.e., 2001, s. 515.

değil, "inandırıcı delil" usül ve esasları çerçevesinde değerlendirilir.[330] Candan'a göre ise, itiraz incelemesi sınırlı bir istinaf incelemesidir. [331]

Kanaatimizce, itiraz kanun yolu, istinaf kanun yolu ile birçok noktada benzerlik arzetmektedir. Ancak itiraz üzerine verilen kararlara temyize gidilememe açısından istinaf kanun yolu ile farklılık arzetmektedir. Aynı şekilde, mevcut sistemde, 25 adet bölge idare mahkemesi olması ve bunların kararları arasındaki farklılığı önleyecek, istinaf müessesesinin temelini oluşturacak kurumların olmaması itiraz müessesesinin istinaf kurumu olarak anılmasına engel oluşturmaktadır. Bu nedenle 6545 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler ile sistematik bir şekilde ve tam anlamıyla istinaf sistemine geçildiği söylenebilir.

İstinaf sisteminin gerekli olup olmadığı, lehinde ya da aleyhinde görüşlerin neler olduğu çalışma konumuz dışında kalmakla birlikte hemen belirtmeliyiz ki, idari yargıda var olan birinci sınıfa ayrılmış hakim sayısının yetersizliği, Danıştay üyelerinin yıllardır temyiz incelemesi yaparken aslında görünmeyen bir istinaf incelemesi yapmakta olup bu bakış açılarından kolayca vazgeçemeyecekleri gerçeği [332], mevcut durumdaki dosya sayıları ve fiziki yetersizlikler nedeniyle istinaf merciinde tıkanıklıklar doğabileceği ve mahkemeler arasında oluşabilecek içtihat farklılıklarının vahim sonuçlar doğurabileceği gerçekleri karşısında istinaf sisteminin ülkemiz açısından erken atılmış bir adım olduğu kanaatindeyiz. Bu sistem üzerine tüm paydaşlar ile uzun uzun tartışılmalı, mevcut sistemdeki sorunlar çözüme kavuşturulmalı, sisteme geçilmeden önce yargı görevlilerine istinaf sisteminin özelliklerine ilişkin eğitimler verilerek gereken alt yapı oluşturulduktan sonra sisteme

[330] Sait Güran, a.g.e., s. 324-326.
[331] Turgut Candan, a.g.e., s. 935.
[332] E. Fahrünnisa Tunca, "Türkiye'de İstinaf Arayışları ve İdari Yargının Sorunları", **İdari Yargıda İstinaf Semineri**, Mayıs 2009, Antalya, s. 31.

kademeli bir şekilde geçilmelidir. Diğer yandan, getirilen sistemde, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde, kanun koyucu tarafından "önemli" görülen bazı davaların sayma yoluyla belirlenerek üç dereceli yargılamaya tabi kılındığı, bunlar dışındaki davaların ise iki ya da tek dereceli yargılamaya tabi kılındığı görülmektedir. Acaba bu davaların önemi neye ve kime göre belirlenmiştir? Örneğin, bir daire başkanına ait atama işlemi temyiz tabi kılınmış iken şube müdürü neden bu haktan yoksun kılınmıştır. Yahut Serbest Bölgeler Kanunundan doğan uyuşmazlıklar önemli iken Gümrük Kanunundan doğan uyuşmazlıklar neden önemsizdir? Bu nedenle de istinaf sistemi konusunda yeterli araştırma ve inceleme yapmadan bu sisteme geçilmesinin yarardan çok, zararı olacağı kanısındayız.

6545 sayılı Kanun ile istinaf başvurusunda bulunabilecek ilk derece mahkemesi kararları ve istinaf incelemesi sonucunda temyize konu edilebilecek kararlar sınırlı şekilde belirlenmiş olup bazı kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvurma imkanı kaldırılmıştır. Buna göre örneğin konusu 5.000 TL ve altında bulunan uyuşmazlıklara karşı açılan davalarda ilk derece mahkemesinin kararı kesin olup anılan kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvurmak mümkün olmayacaktır. Dava konusu 5.000 TL ila 100.000 TL arasında bulunan uyuşmazlıklara karşı açılan davalar için ilk derece mahkemesin kararına karşı istinaf yoluna başvurmak mümkün olmakla birlikte, istinaf incelemesi sonucunda verilecek karara karşı temyiz yoluna başvurulması mümkün değildir. Dava konusu 100.000 TL'yi aşan uyuşmazlıklara karşı açılan davalar için ise ilk derece mahkemesi kararlarına karşı istinaf yoluna başvurmak ve istinaf incelemesi sonunda verilecek karara karşı ise temyiz yoluna başvurmak mümkün kılınmıştır.

Konusu para ile belirlenebilen uyuşmazlıklar için öngörülen sistemi şu şekilde gösterebiliriz:

5.000 TL ve altı	**5.000 – 10.000 TL**	**100.000 TL ve üstü**
• İlk derece mahkemesi √ • İstinaf incelemesi X • Temyiz incelemesi X	• İlk derece mahkemesi √ • İstinaf incelemesi √ • Temyiz incelemesi X	• İlk derece mahkemesi √ • İstinaf incelemesi √ • Temyiz incelemesi √

Görüldüğü üzere, bir uyuşmazlığın tabi olduğu kanun yollarını belirleme noktasında nitelik değil nicelik referans noktası olarak alınmıştır. Kanaatimizce bu uygulama doğru bir uygulama değildir. Zira konusu aynı olan bir uyuşmazlığın, sadece dava konusu miktarın farklı olması nedeniyle kesinleşme süreçlerinin farklı olması, aynı konuda farklı kararların ortaya çıkması sonucunu doğurabilecek, bu durum ise bireyler açısından yargıya olan güvenin sarsılması sonucunu ortaya çıkarabilecektir. Somut örnek vermek gerekirse, idari bir eylemden zarar gören birden fazla kişi olduğunu düşünelim. Faraza, idareye ait bir tren seyir halinde iken birden fazla kişiye ait araziye maddi zarar vermiş olabilir. Bu kişilerin zararları da, birisi açısından 4.500 TL, birisi açısından 30.000 TL, birisi açısından ise 150.000 TL olabilir. Böyle bir durumda, eylem tek olmasına rağmen zarar miktarları birbirinden farklı olduğu için, bireyler açısından son sözü söyleyecek idari yargı organları değişecektir. Birincisi için idare mahkemesi, ikincisi için bölge idare mahkemesi, üçüncüsü için ise son sözü Danıştay söyleyecek olup, aynı olay için bu üç organın vereceği karar farklı olabilecektir. Yine aynı şekilde vergi uyuşmazlıklarında da, durum farklı değildir. Bu nedenle, kanaatimizce, miktara dayalı olarak yapılan görevli mahkeme ayrımları birçok sorunu içinde barındırmaktadır. O halde,

miktardan ziyade, eylem yahut işleme bakılmalıdır. Eylem ya da işlemin miktarına değil, niteliğine bakılmalıdır. Günümüzdeki yargı organlarının iş yükü göz önüne alındığında elbette ki bazı türden uyuşmazlıkların üst mahkemelerin önüne gelmesi önlenerek, yani bir filtreleme mekanizması öngörülerek kanuni düzenlemeler yapılması kaçınılmazdır. Ancak bu yapılırken konu bazında bir ayrım yapılmalı, aynı konu miktar bakımından bir ayrıma tabi tutulmamalıdır. Bir konu için öngörülen kanun yolu ya da görevli mahkeme sistemi o konunun tüm miktarları için geçerli olmalıdır. Aksi halde, aynı konuda farklı kararlar çıkabilecek, aynı konuda farklı yargılama süre ve süreçleri söz konusu olabilecek, bu durum ise giderek azalmakta olan yargıya güvenin tabana doğru ilerleyişini hızlandıracaktır. Aynı şekilde davacısının aynı kişi olduğu ve davacı hakkında birden fazla işlem ya da eylemin tesis edilip bu eylem veya işlemin parasal miktarının farklı olduğu durumlarda ne yapılacaktır? Örneğin x şirketine bir vergi borcundan dolayı birisi 50.000 TL diğeri ise 75.000 TL'lik iki ödeme emrinin tebliğ edildiğini varsayalım. Bu iki ödeme emrine karşı iki ayrı dava açılırsa süreç bölge idare mahkemesinde sonlanacak, 2577 sayılı Kanunun 5. maddesinden hareket edilerek tek dilekçeyle dava açılırsa, dava konusu uyuşmazlık miktarı 125.000 TL olacağından süreç Danıştay'da son bulacaktır. Bu konuda bazı yargı organları [333] tek dilekçeyle dava açılmasını kabul etmekteyken, bazı yargı organları [334] ise bunun kamu düzeni ile ilgili olan görev kuralını ve "kanuni hakim ilkesini" ihlal ettiğini belirterek tek dilekçeyle dava

[333] Vergi Dava Daireleri Kurulu, 26.03.2010 tarihli ve E:2009/476, K:2010/127 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.
[334] Danıştay 7. Dairesi, 03.10.2005 tarihli ve E:2002/1593, K:2005/2219 sayılı karar, Uyap Mevzuat Programı, yine aynı yönde Danıştay 7. Dairesi, 03.11.2008 tarihli ve E:2006/3607-3608-3609, K:2008/4336-4337-4338 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.

konusu edilemeyeceklerini karara bağlamaktadırlar. [335] İşte uygulamada ortaya çıkan bu sorunların giderilmesi adına görevli mahkeme ya da kanun yolu merciinin belirlenmesi noktasında nicelikten değil nitelikten hareket edilmelidir. [336]

İtiraz ya da istinaf başvuruları hakkında karar vermek bölge idare mahkemelerinin en önemli görevi olmakla beraber bölge idare mahkemelerin görevleri bununla sınırlı değildir.

Bölge idare mahkemelerinin bir diğer görevi tek hakim tarafından verilen nihai kararların kanun yolu incelemesini yapmaktır. 2577 sayılı Kanun'un 6545 sayılı istinaf kanun yolunu öngören Kanun ile değiştirilmeden önceki 45. maddesinde, idare ve vergi mahkemelerinde tek hakimle verilen nihai kararlara karşı bölge idare mahkemelerinde itiraz yoluna başvurabileceği düzenlenmektedir. Bu nedenle 6545 sayılı Kanun uyarınca yapılan değişiklikler yürürlüğe girene kadar idare ve vergi mahkemelerinde tek hakimle verilen nihai kararların kanun yolu incelemesini yapma görevi bölge idare mahkemelerine ait olacaktır.

Tek hakimle çözülecek davaların neler olduğu 2576 sayılı Kanunun 7. maddesinde gösterilmiştir. Uyuşmazlık miktarı yirmibeşbin Türk lirasını aşmayan, konusu belli parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları ve tam yargı davaları idare mahkemesi hakimlerinden biri tarafından, aynı şekilde 2576 sayılı kanunun 6. maddesinin 'a' ve 'b' bentlerinde belirtilen uyuşmazlıklardan kaynaklanan toplam değeri yirmibeşbin Türk lirasını aşmayan davalar da, vergi mahkemesi hakimlerinden biri tarafından çözümlenecektir.

---

[335] Soner Yakar, "Bir Usul Ekonomisi Kolaylığı: Vergi Yargısında Tek Dilekçe İle Dava Açma", **Maliye Dergisi**, S:162, Ocak-Haziran 2012, s. 459-460.

[336] Aynı yönde görüş için, Ahmet Kumrulu, **Vergi Yargılama Hukukunun Kuramsal Temelleri**, Ankara, 1989, s. 56-57; Ümit Süleyman Üstün, "Vergi Mahkemelerinde Tek Hakimle Çözümlenecek Davalara İlişkin Sınırı Artıran Kanun Tasarısı Hükmünün Değerlendirilmesi", **GÜHFD**, C:16, S:2, Yıl:2012, s. 227.

6545 sayılı Kanun ile itiraz yolunun tamamen kaldırılması öngörüldüğünden ve bölge idare mahkemelerinin görevlerine ilişkin bir madde olan 2577 sayılı Kanunun 45. maddesi yeniden düzenlendiğinden, verilen kararın tek hakimle yahut heyet halinde verilmesi bölge idare mahkemelerinin görevi bakımından bir önem arzetmeyecektir. Zira yeni sistem de tek hakimle verilse de bölge idare mahkemesine başvurulamayacak bir durum söz konusudur. Dava konusu uyuşmazlık beşbin Türk lirasına ilişkin ise bu davayı idare veya vergi mahkemesi hakimlerinden biri çözümleyecek olup bu karara karşı herhangi bir kanun yoluna başvurulamayacaktır. Önceki sistemde ise tüm tek hakim kararlarına karşı bölge idare mahkemelerine başvurma imkanı mevcut bulunmakta idi. Yeni sistemdeki fark konusu 5.000 Türk lirası ile 25.000 Türk lirası arasında kalan davalarda ortaya çıkacaktır. Buna göre dava konusu 5.000 – 25.000 TL aralığında ise, bu uyuşmazlık tek hakim tarafından karara bağlanacak olup bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulabilecek ancak 100.000 TL sınırı nedeniyle istinaf yolundan sonra temyiz yoluna gidilemeyecektir.

Bölge idare mahkemelerinin bir diğer görevi yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı yapılan itiraz başvurularını incelemektir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinin 7. fıkrasına göre; yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar bölge idare mahkemeleri tarafından verilmiş ise en yakın bölge idare mahkemesine, idare ve vergi mahkemeleri ya da tek hakim tarafından verilmiş ise o mahkemenin bağlı olduğu bölge idare mahkemesine, kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir. [337]

[337] Ayrıntılı bilgi için bakınız; Şevket Apalak, "İdari Davalarda Yürütmenin Durdurulması", **Sayıştay Dergisi**, S:31, 1998, s. 10-26; Refik Tiryaki, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Bazı Sorunlar", **Ankara Barosu Dergisi**, 2002-2, s. 190 vd.

1982 tarihli 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun ilk şeklinde yürütmenin durdurulması kurumundan söz edilmesine karşın yürütmenin durdurulması istemi hakkında verilen kararlara karşı itiraz olanağı öngörülmemişti. Bu dönemdeki uygulamada, davanın açıldığı mahkemenin verdiği yürütmenin durdurulması isteminin reddine veya kabulüne ilişkin kararlara karşı, kararı veren mahkemelerden başka bir mahkemeye müracaat imkanı olmadığından, yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne dair kararlara karşı idare tarafından yürütmenin durdurulması kararının kaldırılması için, yürütmenin durdurulması isteminin reddi kararlarına karşı da, davacı tarafından ikinci defa yürütmenin durdurulması isteği ile ilk kararı veren mahkemeye başvurulabiliyordu. [338] 2577 sayılı Kanunda 05.04.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile yürütmenin durdurulması istemlerini hakkında verilen kararlara karşı itiraz hakkı tanınmıştır. Söz konusu bu itiraz, yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilmiş olan kararın bir kere de bu kararı veren mahkeme dışında başka bir mahkemece incelenmesidir. [339] Buradaki itiraz, bir nihai karara karşı değil bir ara kararına yapılmaktadır. Aynı zamanda yedi gün içinde ve bir defaya mahsus olarak yapılabilmektedir. Bu nedenle buradaki itiraz başvurusu bir "kanun yolu" olan itiraz başvurusundan farklıdır.

Bunlar dışında, bölge idare mahkemesi, idare ve vergi mahkemelerinin idari yargının görev alanına giren bir davada görevsizlik veya yetkisizlik sebebiyle davanın reddine karar verir ve dosyayı görevli veya yetkili idare veya vergi mahkemesine gönderir de dosya kendine gelen mahkemelerde kendilerini görevsiz ya da yetkisiz görürse ortaya olumsuz görev uyuşmazlığı çıkar. Bu mahkemelerin

[338] Zehreddin Aslan – Hüseyin Özcan – H. Burak Gemalmaz, **Türkiyede ve Ulusal Üstü Hukukta Bireylerin Yargısal Korunması**, İstanbul, 2004, s. 50-51.
[339] Selçuk Hondu, "İdari ve Vergi Mahkemelerinde Verilen Yürütme Kararlarına İtiraz", Danıştay **Dergisi**, S:80, Ankara, 1991, s. 27-40; Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 971; Refik Tiryaki, a.g.m., s. 201.

aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresi içinde olmaları halinde uyuşmazlık bölge idare mahkemesince çözümlenecektir. Bölge idare mahkemelerinin bu konuya ilişkin olarak verdikleri kararlar kesindir. [340] Örneğin ihracatta vergi iadesinin geri istenmesinden doğan anlaşmazlıkla ilgili davada, aynı yerde bulunan vergi mahkemesinin mi yoksa idare mahkemesinin mi görevli olduğu hususunda çıkacak uyuşmazlık, görevli mahkeme bölge idare mahkemesince belirlenmek suretiyle çözümlenir.

Bölge idare mahkemesinin diğer bir görevi de merci tayin etmektir. 2577 sayılı Kanunun "merci tayini" başlıklı 44. maddesine göre; 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; uyuşmazlığın aynı yargı çevresindeki mahkeme veya mahkemeler arasında çıkması halinde, o yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine gönderilir. Bunun üzerine bölge idare mahkemesi görevli ve yetkili mahkemeyi kararlaştırır. Bölge idare mahkemesinin bu konuda vereceği kararlar kesindir.

Bölge idare mahkemelerinin görevleri arasında sayacağımız diğer bir konu da davalar arasında "bağlantı" bulunup bulunmadığına karar vermektir. İdari Yargılama Usulü Kanununun 38'inci maddesinde, bağlantılı davalar, aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre; farklı idari yargı yerlerinde açılan birden fazla idari dava arasında bağlantıdan söz edilebilmesi, üç halde

[340] Bu ifadeden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin tartışmalara ilerleyen kısımlarda yer verilecektir.

olanaklıdır. Davaların aynı maddi sebepten doğması, davaların aynı hukuki sebepten doğması ve bir dava hakkında verilecek kararın diğerleri hakkında verilecek kararları da etkileyebilecek nitelikte olmasıdır. [341] Bu koşullardan birinin varlığı bağlantının varlığı, için yeterlidir. Bu koşullardan birinin var olduğuna, taraflardan birinin talebi üzerine yahut doğrudan karar verilir ve bağlantılı olduğuna karar verilen davalar aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresindeki mahkemelerde ise, dava dosyaları mahkemelerin bulunduğu yer bölge idare mahkemesine gönderilir. Bunun üzerine bölge idare mahkemesi öncelikli ve ivedi olarak dosyaları inceleyerek bir karar verir. Verilen karar bağlantının bulunduğu yolunda ise, yetkili mahkeme kararda belirtmek suretiyle dosyalar yetkili mahkemeye gönderilir. Bölge idare mahkemesince verilen karar bağlantı olmadığı yolunda ise; dosyalar ilgili mahkemelere geri gönderilecektir.

Bunun dışında, mahkemenin bağlantının varlığı iddialarını kabul etmemesi halinde, aynı yargı çevresindeki mahkemeler için o yer bölge idare mahkemesine başvurulur. Bu konuda karar verme görevi bu aşamada bölge idare mahkemesine ait olur.

Bölge idare mahkemelerinin görevleri başlığı altında değineceğimiz son konu; hakimin reddidir. 2577 sayılı Kanunun 57. maddesi uyarınca, idare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve üye birden çok ise söz konusu talebi bölge idare mahkemesi inceleyip karara bağlayacaktır.

[341] Turgut Candan, a.g.e., s. 875.

C. İDARE MAHKEMELERİNİN GÖREVLERİ

İdare mahkemelerinin görevleri, 2576 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde gösterilmiştir. Buna göre, idare mahkemeleri;

Vergi mahkemelerinin görevlerine giren davalarla 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24'üncü maddesinin 1'inci fıkrası uyarınca ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki;

- İptal davalarını,
- Tam yargı davalarını,
- Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları,
- Diğer kanunlarda verilen işleri çözümler.

Kanundaki bu hükmün düzenleniş şeklinden, idare mahkemelerinin, Danıştay'ın ve vergi mahkemelerinin özel görevli olarak belirttikleri uyuşmazlıklar dışındaki tüm idari davalarda genel görevli ilk derece mahkemesi olduğu sonucu çıkmaktadır. [342]

Danıştay ve vergi mahkemeleri, idari yargı düzeninin özel görevli mahkemeleridir. Bu yargı düzeninin genel görevli mahkemeleri ise, idare mahkemeleridir. Bunun anlamı; özel görevli idari mahkeme olan Danıştay ve vergi mahkemelerinin görev alanının kanunla belli edilmiş bulunması, kanunla sınırları çizilen bu alan dışında kalan idari uyuşmazlıkların idare mahkemelerince çözülmesinin gerekli olmasıdır. Başka anlatımla, özel görevli idari yargı yerlerinin

[342] Zuhal Çoker, "Genel Olarak Görev ve Yetki Konusu", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S:1-3, s. 44; Ünal Demirci, "İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-5", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Mart 2011, S:553, s. 154.

görev alanına girmeyen idari uyuşmazlıkların "kanuni hakimi", idare mahkemeleridir. [343]

2576 sayılı Kanunun 5. maddesinin 2. fıkrası "özel kanunlarda Danıştayın görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davalar"a bundan böyle idare mahkemelerinde bakılacağı hükme bağlanmıştır. Anılan 2. fıkranın amaçladığı kanunlar, idare mahkemelerinin göreve başladığı 20.07.1982 tarihinden önce çıkarılmış olanlardır. Bu tarihten sonra yürürlüğe giren özel hükümleri, fıkranın kapsamı dışında tutmak gerekir. Kanun koyucu, Anayasaya aykırı olmamak koşuluyla, Danıştaya her zaman yeni görevler verebileceğinden; aksini düşünmek mümkün bulunmamaktadır. Buna göre; 20.07.1982 tarihinden sonra çıkan kanunlarda Danıştayı görevli sayan hükümler yer aldığı takdirde, davanın Danıştayda görülmesi gerekecektir. [344]

İdare mahkemelerinin görevlerini düzenleyen 2576 sayılı Kanunun 5. maddesinin 'c' bendine göre tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç olmak üzere, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıkları çözme görevi idare mahkemelerine aittir. Bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla idare hukuku kurallarına dayanılarak özel hukuk gerçek veya tüzel kişileriyle veyahut kamu kuruluşları ile idare arasında imzalanan ve idareye özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler tanıyan sözleşmelere idari sözleşmeler denilmektedir. [345] Özel hukuku aşan yetkiler denilince, kural olarak sözleşmenin

[343] Danıştay 7. Dairesi, 24.04.2000 tarihli ve E:1999/2854, K:2000/1243 sayılı kararda ki Daire Başkanı Turgut Candan'a ait karşı oy, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.
[344] Yenice – Esin, a.g.e., s. 423; Anayasa Mahkemesi'nin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (m.55) ile ilgili kararının da bu yönde olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa Mahkemesi, 22.12.1998 tarihli ve E:1998/48, K:1998/85 sayılı karar, R.G.: 31.03.200-24006.
[345] Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1983, s. 174-175.

tarafı olan idarenin, karşı tarafın hak ve yükümlülüklerini etkileyebilecek nitelikte, kamu gücüne dayanarak, tek taraflı işlem tesis edebilmesi anlaşılmaktadır. İşte bu tür sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkları çözme görevi idare mahkemelerine aittir. Ancak kanun koyucu kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerine daha özel bir önem atfederek, bu tür idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklara ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da bakılacağına hükmetmiştir. (2575 sayılı Danıştay Kanununun 24/2. maddesi) Bu halde dava dosyası önüne gelen idare mahkemesi, davanın konusun bir idari sözleşme olması halinde, bu sözleşmenin bir kamu hizmet imtiyaz sözleşmesi olduğu kanaatine varırsa, davayı görev yönünden reddederek dosyayı Danıştay'a gönderecek, dava konusu sözleşmenin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesinin dışında bir idari sözleşme olduğu kanaatine varırsa, davayı görevinde görüp tekemmül işlemlerini gerçekleştirecektir.

D. VERGİ MAHKEMELERİNİN GÖREVLERİ

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ile bunlara ilişkin cezalar, devlet ya da diğer kamu idareleri tarafından, bunların ödeyicisi durumundaki yükümlüye hiçbir karşılık isteme hakkı verilmeksizin kamu gücüyle alınır. Bu alacaklar, çoğunlukla alacaklı konumundaki devlet ya da diğer kamu idareleri tarafından tek yanlı bir idari tasarrufa dayanılarak alınmakta olup, anılan alacakların, alacaklısı durumundaki yönetimlerce mümkün olduğu kadar çok miktarda ve olabildiğince kısa sürede tahsil edilmesi amacı güdülürken, bu yükümlülüklerin borçlusu durumunda bulunan mükelleflerin arzusu ise bunların miktarını en aza indirmek ya da ödenmesini mümkün olduğu kadar geciktirmektir. İşte mükellef konumundaki borçlu şahıslar ile alacaklı konumundaki idare arasındaki bu birbirine tamamen zıt amaçlar aralarında pek çok anlaşmazlıkların doğmasına sebep olmaktadır. Ortaya çıkan bu anlaşmazlıkların çözümünde, güçlü durumdaki idare karşısında güçsüz durumdaki bireyin haklarını koruyarak ve aynı zamanda idarenin amaçladığı kamu yararı ilkesinin gerçekleşmesini sağlamaya çalışarak her iki taraf için de güvenilir konumdaki yargı organlarının görev alması gerekmektedir. [346]

Mali ve hukuki gelişmeler doğrultusunda vergi yargısı örgütünün Anayasal hükümler çerçevesinde bağımsız yargıçlar tarafından oluşturulması kaçınılması mümkün olmayan bir zorunluluk halini almıştır. [347]

[346] Sabri Ünal, "Vergi Yargısında Görev ve Yetki", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1985, s. 9.
[347] Sabri Ünal, a.g.e., s. 9.

1. Vergi Yargısı Kavramı

Genel bir ifade ile vergi mükellefleri ile vergi idaresi arasında vergiye ilişkin işlemlerden dolayı ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümüne kavuşturulması anlamına gelen vergi yargısı çeşitli kavramlarla ifade edilmektedir. Türkiye'de, vergi uyuşmazlıklarının yargısal çözüm yolları anlamına gelen "Mali Muhakeme", "Mali Yargı", "Mali Kaza", "Vergi Muhakemesi", "Vergi Kazası", "Vergi Yargısı", "Vergi Yargılaması" gibi terimler kullanılmaktadır. [348] İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde "contentious fiscal", Fransa'da "contentieux fiscal", Almanya'da "steuerjust" ya da "berufungs verfuhren", İtalya'da da "givris-diziona ficcale" gibi terimler kullanılmaktadır. Vergi yargısı kavramının karşılığı olarak da, Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere'de "Financial Jurisdiction" veya "Fiscal Jurisdiction", Almanya'da "finanziellegerichtbarkeit" ya da "Steuerjustiz", Fransa'da "La Juridiction Financière" veya "La Juridiction Fiscale" gibi terimler kullanılmaktadır.[349]

Mükellef veya vergi sorumlusu ile vergi idaresi arasında kanunların uygulanması sürecinde ortaya çıkan sorunların idari yollardan çözümlenememesi nedeniyle ilgililerin bu sorunlarını gidermek için tarafsız ve bağımsız yargı organlarına başvurarak hak araması sürecine [350] ya da vergi uyuşmazlıkları konusunda başvurulan yargı yoluna vergi yargısı denir. [351] Vergi yargısı, devletin vergilendirme işlemleri dolayısıyla idare ve yükümlü arasında ortaya çıkan

---

[348] Yusuf Karakoç, **Vergi Yargılaması Hukuku**, İzmir, 1995, s. 15. Bazı yazarlarca, vergi yargısı ve mali yargı kavramları aynı anlamda kullanılırken, bazı yazarlara göre ve bizce de bu iki kavram birbirinden farklı anlamlar taşımaktadır. Abdurrahman Akdoğan, **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, Ankara, 2008, s. 160; Metin Taş, **Vergi Yargısı**, Bursa, 2005, s. 27.

[349] Şükrü Kızılot, "Vergi Yargısı ve Vergi Uyuşmazlıklarını Yargı Aşamasında Çözümlemesi", **Hürses Gazetesi**, 16.12.2004, s. 5.

[350] Galip Dolun, "Mali Kaza", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 1966, s. 117-118.

[351] Sadık Kırbaş, **Vergi Hukuku**, Ankara, 1996, s. 190.

uyuşmazlıkların, vergilendirme işlemlerini bir düzen içine sokan hukuk kurallarını uygulamak suretiyle çözümleyerek yargısal karar verme faaliyeti olarak da tanımlanabilir. [352]

İktisadi kalkınmanın gerçekleşmesi her şeyden önce sosyal adalet ve vergi adaletine bağlı olduğundan, zamanımızda vergi kanunlarının sayısının artması ve günün şartlarına uydurulması gayesiyle, sık değiştirilmesi ve vergi yüklerinin, eskiye göre, çok ağırlaştırılması icap etmektedir. Ancak, vergi kanunlarının sık sık değiştirilmesi ve sayısının artırılması ve eskiye göre vergi yüklerinin çok ağırlaştırılması nedeniyle, vergi idaresi ile vergi mükellef ve sorumluları arasında oldukça kabarık vergi ihtilafları ortaya çıkmaktadır. İşte, ortaya çıkan bu vergi ihtilaflarının kanunlar çerçevesinde ve adil bir şekilde halledilmesi konusu "vergi yargısının" görevidir. [353]

2. Vergi Yargısının Fonksiyonları

Bilindiği üzere hukuk devletinde vergilerin kanuniliği ilkesi hem vergilerin salınmasında hem de vergilendirme işlemlerinde kanunlara uygun hareket edilmesini kapsamaktadır. Bu nedenle vergilendirme işlemlerine karşı yargı yoluna başvurma imkanı tanınmış ve vergi uyuşmazlıklarının yargı yoluyla çözümlenmesi için vergi yargı sistemi oluşturulmuştur. Yargı yolu, bir yandan uyuşmazlığı ortadan kaldırırken aynı zamanda idarenin yargısal denetimini gerçekleştirmek suretiyle hukuk devleti ilkesi gereği vergilendirme işlemlerinde yasaya uygunluğu sağlayıp sübjektif işlemler bakımından vergilerin yasallığı esasını geçerli kılmaktadır.[354] Böylece vergi yargısı, bir yandan vergisel uyuşmazlıkları çözümleme görevini yerine

[352] Mehmet Tosune-Zeynep Arıkan- A.Burçin Yereli, **Türk Vergi Yargısı**, İzmir, 1999, s. 1.
[353] Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 88.
[354] Öncel-Kumrulu-Çağan, a.g.e., 2006, s. 185.

getirirken diğer yandan da vergi borcu ilişkisinin tarafları arasında hukuka uygun olarak çıkar dengesini kurmaya ve korumaya çalışmaktadır. [355] Dolayısıyla vergi yargısı faaliyeti uzun vadede hukuk devleti olma ile kastedilen amacı gerçekleştirme yolunda bir araçtır. [356]

Diğer yandan, tarihsel sürece baktığımızda, mutlak iktidarın, halk tarafından sınırlandırılmak istenen ilk yetkisi vergilendirme yetkisi olmuştur. Mutlak iktidarın vergilendirme gücünün sınırlandırılarak hukuk düzenine bağlanması, anayasal demokratik sistemin kurulması yönünde atılmış ilk adım niteliğindedir. [357] İşte, tarihsel süreçte kazanılan bu zaferin bir gereği olarak vergileme yetkisi bakımından, bireylerin iktidar karşısında korunması vergi yargısının en temel fonksiyonudur. Bu nedenle vergi yargısının görev alanının net bir şekilde ortaya konması son derece büyük önem arzetmektedir.

Vergi yargısının diğer bir fonksiyonu da hukuki güvenliği sağlamaktadır. Vergi yargı organlarının kontrolü altında, vergi kanunlarının tatbiki, hem vergi mükellef ve sorumluları ve hem de vergi daireleri için, kanuni yollara başvurulması hallerinde taraflara güven sağlamaktadır. Şöyle ki, modern hukuk devletinde, vergilerin anayasa ve kanunlara uygun bir şekilde alınıp alınmadığının yargısal kontrole tabi olması taraflara hukuki güvenlik sağlamaktadır. Vergi yargısı yaptığı hukuki denetim sonucu bir taraftan idarenin yasalara uygun idari işlem yapmalarını sağlayarak hukukun egemenliğini sağlamakta, diğer taraftan sorunları çözümlerken

[355]Ahmet Kumrulu, "Türkiye de Vergi Yargısının İşlevi ve Hukuk Düzenine Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme", **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 10-14 Mayıs 1993, (İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri), Ankara, s. 231; Enes Bir, "Vergi Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları, Uyuşmazlıkların Çözümünde Vergi Mahkemelerinin Rolü, Sivas Vergi Mahkemesi İncelemesi", **Yüksek Lisans Tezi**, Gaziosmanpaşa Enstitüsü Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat, 2012, s. 45.

[356] Süheyla Şenlen Sunay, **İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler Karşısında İspat ve Delil Hususları**, İstanbul, 1997, s. 10.

[357] Öncel-Kumrulu-Çağan, a.g.e., 2006, s. 7.

geliştirdiği içtihatlarla gelişen ekonomik koşullara cevap verebilecek nitelikte hukuki normlar oluşturarak hukuka güveni yaratmaktadır. [358]

Son olarak belirtmek gerekir ki, vergilendirme işlemlerin yargı denetimine tabi tutulması ve vergi yargılama hukukunun işlevlerini noksansız ve düzenli yerine getirmesi sonucunda vergi adaleti gerçekleşecektir. Vergi adaleti sağlanması ise, gerçek anlamda sosyal ve ekonomik barışın varlığı anlamına gelmektedir. [359] Vergi adaletinin sağlanması, asıl olarak yasama organı tarafından vergi kanunları çıkartılırken dikkate alınması gereken bir husustur. Ancak vergi kanunları ve vergi idaresince alınacak önlemler vergi adaletini tesis etmede yetersiz kalabilir. Zira günümüzde yaşanan hızlı gelişmeler, çeşitli nedenlerle uygulamalarda görülen aksaklıklar, kanunların gerek mükellefler gerekse vergi idaresi tarafından yeterince anlaşılır olmaması ve kanun boşluklarının bulunması gibi sebeplerle vergi adaleti sağlamayı engelleyebilmektedir. İşte bu aksaklıkların giderilmesi ya da en aza indirilmesi etkin çalışan bir yargı sistemiyle mümkündür. Dolayısıyla vergi yargısı diğer fonksiyonlarını tam olarak ifa ettiğinde vergi adaletini sağlama işlevini de yerine getirmiş olacaktır. [360]

[358] Metin Yüce, a.g.e., s. 50; S. Ateş Oktar, **Vergi Hukuku**, İstanbul, 2008, s. 32.
[359] Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 272.
[360] Metin Yüce, a.g.e., s. 50.

3. Vergi Yargısının Türkiyedeki Tarihi Gelişimi

Bugünkü sisteme gelinceye kadar Türk vergi yargı sistemi oldukça karışık bir evrim geçirmiştir. [361]

Türkiye'de vergi yargısının gelişimini, Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet dönemi vergi yargısı olarak iki dönemde ele almak gerekir:

a. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı devletinde Tanzimat dönemine kadarki sürede, nasıl bir vergi yargısı sisteminin bulunduğu konusunda çok fazla araştırma yapılmamış olmakla birlikte bu dönemde, idari işler ile yargısal işler, teşkilat bakımından ayrılmış değildi. Aynı şahıs veya aynı kurul, hem idari hem de yargısal görev ve yetkilerle donatılmış idi.[362] Geleneksel Osmanlı düzeninde, tımar bünyesinde tahsil edilen vergilerden dolayı reaya, merkeze bağlı ve taşra idaresine karşı bağımsız kadılar nezdinde, tımarlı sipahileri dava edebilmekte idi. [363]

Ancak Tanzimat dönemi ile birlikte mali davaların, belirli kurullarda çözüme kavuşturulmaya çalışıldığını görmekteyiz. Tanzimatın ilk yıllarında "Meclis-i Muhasebe-i Maliye", "Zimemat Komisyonu", "Divan-ı Muhasebat'ın Muhakemat Dairesi", "Taşra Meclisleri", "Meclis-i Vala", "Muhassıllık Meclisleri" gibi kurulların teşekkülü ile mali davaların çözümüne yönelik idari bir teşkilat oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak bu meclislerin, idari çözümden öteye geçemedikleri ve sadece idarenin davacı olduğunu uyuşmazlıkları çözümledikleri;

---

[361] Kamil Mutluer, **Vergi Genel Hukuku**, İstanbul, 2006, s. 362.
[362] Orhan Özdeş, "Danıştayın Kuruluşunun 118. Yıl Dönümü ve İdari Yargı Gününü Açış Konuşması", **Danıştay Dergisi**, S:62-63, Ankara, 1982, s. 12.
[363] Abdüllatif Şener, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi**, İstanbul, 1999, s. 87.

buna karşılık bu dönemde vergi mükelleflerinin, uyuşmazlıklarda davacı taraf olamadıkları görülmektedir. [364]

1865 tarihli Islahat Ferman'ından sonra, yargı teşkilatında önemli düzenlemeler olmuştur. Bilhassa Ticaret Mahkemeleri ile Nizamiye mahkemelerin kurulması bu döneme damgasını vuran önemli gelişmeler olmuştur. 29 Şevval 1287 (miladi 1864) tarihli Vilayet Nizamnamesi ile vergi yargısı görevi Vilayet İdaresi Meclisi'ne devredilmiştir. Vergi uyuşmazlıkların çözümünde de üst yargı kuruluşu olarak Divan-ı Muhasebat Dairesi yer almıştır. Ancak, ceza kanunlarında yer alan bazı vergi suçlarının, Nizamiye Mahkemelerinde ve gümrük resmiyle de ilgili bulunan gümrük kaçakçılığının, Ticaret Mahkemelerinde görülmesi dışında vergi uyuşmazlıklarının hiçbirisi yargısal anlamda bu mahkemelerde dava konusu olmamıştır. [365]

8 Zilhicce 1284 (miladi 1868) tarihli "Şurayı Devlet Nizamnamesi" ile günümüzdeki vergi yargısı anlayışına uygun ilk teşkilat olarak Fransız Danıştay'ı örnek alınarak Şurayı Devlet kurulmuştur. Şurayı Devletin kurulmasından sonra, her vergi için özel bir vergi yargısı teşkilatı, münferit kanunlarla kurulmuştur. Yapılan düzenlemelere göre genel olarak birinci (bidayet) ve ikinci (istinaf) derece mercileri olarak ilçe ve il idare kurullarına başvurulmakta ve bu meclislerin kararlarına karşı da o zamanki adıyla Şurayı Devlete temyiz yolu ile dava açılmaktaydı. İdare meclislerinin iş yoğunluğunun fazla olması sebebiyle vergi uyuşmazlıklarına bakacak bir daire mevcut olmadığından, Şurayı Devletçe verilen kararlar ilam mahiyetini alamamış ve Sadaretten tasdik edilmedikçe tatbik edilememiştir. Ayrıca,

[364] Abdüllatif Şener, a.g.e., s. 89.
[365] Abdüllatif Şener, a.g.e., s. 88.

dolaylı vergiler ile kanunlarında çözüm yeri gösterilmemiş olan vergilere ait uyuşmazlıklar, adliye mahkemelerinde çözümlenmiştir. [366]

Meşrutiyet döneminde ise, il idare meclisleri yerine bazen bu meclislerden de üye alınarak oluşturulan komisyonlar, vergi uyuşmazlıklarında itiraz organı olarak görev yapmıştır. Böylece, vergi yargısı sisteminde bağımsızlığa doğru ilk adım atılmıştır denilebilir. [367]

b. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet döneminde vergi yargısı ile ilgili olarak birçok düzenleme yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemelere göre bu dönem 1982 öncesi dönem ve 1982 sonrası dönem şeklinde iki dönem olarak ele alınabilir.

aa. 1982 Öncesi Dönem

Modern anlamda bir vergi yargısı düzeni kurulamamasına rağmen bu yöndeki gelişmelerin ilk adımı 1926'da 755 sayılı Kazanç Vergisi Kanunu ile ilk kez sadece vergi uyuşmazlıklarını çözümlemekle görevli olan komisyonun kurulmasıyla atılmıştır. [368] 755 sayılı Kazanç Vergisi Kanunu ile ilk itirazların Gayri Muvazzaf olarak ve üç kişiden teşkil edilen Tetkiki İtirazat Komisyonlarınca çözümlenmesi kabul edilmişti. Bu komisyonların kararlarının, temyizin incelenmesi için ayni kanuna göre merkezde ve gerekli hallerde merkez dışında da gayri muvazzaf olarak ve Maliye ve Adliyede yüksek mevkide bulunan bir zatın reisliği altında ikisi Maliye ikisi Ticaret Vekaletleri memurundan veya hariçten seçilen dört üyeden oluşan

[366] Recep Tugay, "Türkiyedeki Mali Kazanın Bugünkü Durumu", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, www.journals.istanbul.edu.tr, 1962, s. 177.
[367] Mehmet Akif Eranıl, **Vergi İhtilafları, İtiraz ve Temyiz Usulleri**, Ankara, 1951, s. 18; Mehmet Tosuner-Ülkü Özcan, **Türk Vergi Yargısı Sistemi ve Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü**, İzmir, 1989, s. 19.
[368] Gözübüyük-Tan, a.g.e., 2003, s. 65; Mustafa Bilici, "Vergi Uyuşmazlıklarının Çözüm yolları, Vergi Mahkemelerinin Fonksiyonları; Antalya Vergi Mahkemesi Örneği", **Yüksek Lisans Tezi**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2010, s. 38.

Temyiz Komisyonları kurulmuştur. Böylece bu yasa ile Türkiye'de ilk bağımsız vergi yargısı kuruluşları olarak kabul edilen "Vergi İtiraz" ve "Temyiz" komisyonları kurulmuştur. [369]

1936 yılında yürürlüğe giren 2996 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile İtiraz ve Temyiz Komisyonları'nın görevleri tekrar genel olarak belirtilmiş, fakat vergi yargısı konusunda ilk esas düzenleme, 1939 tarihli ve 3692 sayılı Vergilerde İhbarnamelerin Tebliğine ve İtiraz Temyiz Usullerine ve İtiraz ve Temyiz Komisyonlarının Teşkiline Dair Kanun ile yapılmıştır. Bu kanunla, vergi yargılama usullerinde büyük değişiklikler yapıldığı gibi, o zamana kadar görev yapmakta olan itiraz komisyonlarının kuruluş şekilleri de değiştirilmiş ve Ankara'da birbirlerinden bağımsız olarak üç komisyon şeklinde çalışan Vergi Temyiz Komisyonları tek bir kuruluş haline getirilmiştir. Bu teşkilatlanma gerçekleştirilirken, gümrük ve pul vergileri dışında kalan bütün vergilerden doğan uyuşmazlıkların çözümlenmesi de yeniden kurulan İtiraz ve Temyiz Komisyonlarının görev alanı içine alınmıştır. [370]

3692 sayılı Kanundaki eksikliklerin tamamlanabilmesi için 30.09.1950 tarihli ve 5655 sayılı Kanunla İtiraz ve Temyiz Komisyonlarının teşkilatı değiştirilmiştir. Bu kanunla İtiraz Komisyonları Muvazzaf ve Gayri Muvazzaf İtiraz Komisyonları olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Vergi yargısının aksaklıklarının en önemli nedenlerinden birini Gayri Muvazzaf İtiraz Komisyonları oluşturmakta idi. Anılan Komisyon üyelerinin, genellikle, vergi hukuku ve vergi kanunları, işletme ve muhasebe konularında pek bilgileri olmadığından, vergi anlaşmazlıkları yıllarca sürüncemede kalabilmekte idi. Bu yüzden, Gayri Muvazzaf İtiraz Komisyonlarına

[369] Mehmet Yüce, a.g.e., s. 63.
[370] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 363; Şerafettin Aksoy a.g.e., s. 88-89.

ancak basit vergilere ait anlaşmazlıkları inceleyip çözümleme görevi verilmiş gelir vergisi gibi bilgi ve ihtisas isteyen vergilere ait anlaşmazlıkların çözümlenmesi işi ise Muvazzaf İtiraz Komisyonlarına bırakılmıştır. [371]

İtiraz Komisyonları esas itibarıyla Vergi Usul Kanunu ile verilen görevleri yapmışlardır. Ancak başka kanunlarla da İtiraz Komisyonlarına görev verilmiştir. Örneğin Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; ihtiyati tahakkuk, ihtiyati haciz ve ödeme emirlerine karşı itiraz komisyonlarına başvurmak mümkün olmuştur. Temyiz Komisyonu ise Ankara'da kurulmuştu. Vergi anlaşmazlıklarına bakmakla görevli olan İtiraz ve Temyiz Komisyonları bu anlaşmazlıkları karara bağladıktan sonra temyiz organı olan Danıştay'a başvuruluyordu. Nihai karar Danıştay'ca veriliyordu. Bu karar kesin olup, tarafları itiraz ve temyiz komisyonlarını bağlıyordu. Dolayısıyla, Danıştayın bu kararları hakkında komisyonların ısrar yetkileri yoktu. Ayrıca, 1615 sayılı Gümrük Vergisi Kanunu'nun 81. ve 84. maddelerinde ifade edildiği gibi, gümrük vergilerinden doğan uyuşmazlıkların bir kısmının Gümrük Hakem Kurulunca çözümlenip temyiz organı olarak Danıştay'a başvurması söz konusu oluyor ve Gümrük Hakem Kurulunun görevlerine girmeyen konularda ise doğrudan Danıştay'a başvuruluyordu. [372]

5655 sayılı Kanuna göre kurulan İtiraz ve Temyiz Komisyonlarının başkan ve üyeleri maliyenin memuru niteliğindeydi. Temyiz Komisyonu ile Muvazzaf İtiraz Komisyonu başkan ve üyelerinin teminatlı bir durumda bulunarak görevlerini tarafsız yapabilmelerini sağlamak amacıyla tayin, terfi ve nakil gibi hususların Ayırma Meclisi Kararlarına göre yapılmaları kabul edilmiştir. Fakat Ayırma Meclisinin oluşum şekli de Muvazzaf İtiraz Komisyonu ve Temyiz Komisyonu başkan ve

[371] Tosuner-Özcan, a.g.e., s. 20; Ahmet Aksoy, "Türk Vergi Sistemi İçinde Vergi Yargısının Yeri ve İşlevi", **Vergi Sorunları Dergisi**, Y:12, S: 74, s. 16.
[372] Tosuner-Özcan, a.g.e., s. 21-22.

üyelerinin idareye karşı bağımsızlığını sağlamaya ve teminat altında bulunmalarına yeterli gelmemiştir. [373] Gayri Muvazzaf İtiraz Komisyonları idareye tamamen bağlı, teminatsız ve yetersiz görev yapıyorlardı. Muvazzaf İtiraz Komisyonları birkaç büyük şehirde kurulmuştu; geri kalan yerlerde ise her bakımdan yetersiz olan Gayri Muvazzaf İtiraz Komisyonları bulunmaktaydı. Bu nedenle bu sistem sağlıklı kararlar verebilmek açısından son derece yetersizdi. [374]

Aynı zamanda, vergi uyuşmazlıklarının itiraz komisyonu, temyiz komisyonu ve Danıştay olmak üzere üç aşamada çözümlenmesi vergi alacağının tahsil sürecini ve uyuşmazlıkların çözüm sürecini uzatmıştır. Diğer yandan itiraz ve temyiz komisyonlarının Anayasa Mahkemesince mahkeme sayılmayarak kararlarına yargısal nitelik verilmemesi nedeniyle bu organların kararları üzerine salınan vergiler açısından kamuoyunda önemli kuşkular söz konusu olmuştur. Aynı şekilde genel bir vergi yargılama usulü kolu olmaması nedeniyle komisyonlar arasında ve bunlar ile Danıştay arasında birbirine tamamen zıt kararların meydana gelmesi nedeniyle vergi yargısı içtihatlarının oluşması ve gelişmesi engellenmiştir. [375]

bb. 1982 Sonrası Dönem

Vergi uyuşmazlıklarının bağımsız ve teminatlı olmaması ve Anayasa Mahkemesince mahkeme niteliğinde kabul edilmemesine rağmen, varlıklarını sürdüren İtiraz ve Temyiz Komisyonlarınca çözümlenmesi vergi yargı sisteminde önemli bir aksaklık oluşturmaktaydı.

---

[373] Esat Tekeli; "Bizde Vergi Hukuku ve Vergi Kazası", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 1955, İstanbul, s. 162.
[374] Tosuner-Özcan, a.g.e., s. 21.
[375] Tosuner-Özcan, a.g.e., s.21.

İtiraz ve Temyiz Komisyonlarının mahkeme sayılmaması sonucunda Danıştay vergi uyuşmazlıklarında ilk derece mahkemesi olarak görev yapmış böylece ağır bir iş yükü altında kalmıştır. Esas itibarıyla yüksek mahkeme ve içtihat mahkemesi olmasına rağmen asıl görevini yerine getirememiştir. [376]

Vergi uyuşmazlıklarının İtiraz ve Temyiz Komisyonları ile Gümrük Hakem Kurulunda çözümlenmesi, farklı yargılama usullerinin izlenmesi sonucunu doğuruyor, bu durum ise vergi yargı sisteminde bir düzensizlik ve karışıklık teşkil ediyor, uyuşmazlıkların çözümlenmesinin uzun zaman alması, hazinenin gelir kaybına uğramasına neden oluyordu. Bu düzensizlik ve karışıklıkların düzeltilmesi isteği, değişiklik yapma ihtiyacını doğurmuştur.

Açıklanan nedenlerden dolayı vergi yargı sistemimizin değiştirilmesi için uzun yıllar çeşitli kanun tasarıları hazırlanmış fakat hiçbirisi kabul edilmemiştir. Ancak 1980 sonrası dönemde, ekonomi politikalarının da etkisiyle vergicilik alanında da birçok değişiklik yapılmış, vergi yargısında ve idari yargı da bir reform niteliğinde olan ve 6 Ocak 1982 tarihinde kabul edilen ve 20 Ocak 1982 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu yürürlüğe konmuştur. [377]

---

[376] Selçuk Hondu, "Türk İdari Yargı Alanında Yeni Kurulan Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemelerinin Tanıtılması", **Adalet Dergisi,** C:I, S:II, Mart-Nisan 1984, s. 349.

[377] Osman Meriç, idari yargıyı yeniden düzenleyen bu kanunların kurulmasındaki temel amacı şu şekilde ifade etmiştir: "Fert ile idare arasındaki ihtilafların çözümünü bağımsız mahkemelere tevdi ederek vatandaşın güvencesini artırarak, yargı hizmetini halkın yakınına getirerek hak aramayı daha da kolaylaştırmak, Danıştay'ı galip karakteriyle bir Temyiz mercii haline getirerek içtihat fonksiyonunu layıkı ile yerine getirmesine imkan vermek, dağınık bir durumda olan idari yargılama usulü hükümlerini bir araya toplamak suretiyle hakimin çalışmasını kolaylaştırmak ve daha sağlıklı kararlar vermesini sağlamaktır." Osman Meriç; "İdari Yargı ve Bu Alanda Ülkemizde Yapılan Yeni Düzenlemeler", **Eskişehir Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C:1, S:2, Eskişehir, Haziran 1983, s. 205.

Bu düzenlemeler sonucu bu tarihe kadar idarenin bir uzantısı konumunda faaliyetlerini sürdüren ve idarenin vesayetinde olan İtiraz ve Temyiz komisyonları ile Gümrük Hakem Kurulları kaldırılmış, bunların yerine vergi mahkemeleri ve bölge idare mahkemeleri kurulmuştur. Böylece vergi uyuşmazlıklarının çözümü idari yargı düzeni içine alınmıştır. Bu yapısıyla vergi yargısı üç mercili ve iki aşamalı bir yapıya kavuşturulmuştur. Vergi uyuşmazlıklarına, birinci derecede vergi mahkemeleri bakacak, bunların tek hakimle verdikleri kararlar itiraz yoluyla bölge idare mahkemelerinde, kurul halinde verdikleri kararlar ise temyiz yoluyla Danıştay'da incelenecektir.

4. Yargı Sistemi İçinde Vergi Yargısının Yeri ve Vergi Yargısının Bağımsızlığı Sorunu

a. Vergi Yargısı Sistemleri

Vergi uyuşmazlıklarının nasıl bir sistem içinde çözülmesi gerektiği teorik olarak tartışma konusu olmakla beraber uygulamada ülkeler bu tür uyuşmazlıkların çözümü ile ilgili olarak değişik sistemleri uygulamaktadırlar. Bu nedenle biz önce vergi yargısının bağımsızlığına ilişkin doktrindeki tartışmalardan bahsedip, daha sonra çeşitli ülke örneklerine yer vererek ülkemizde vergi yargısının yargı sistemi içindeki yerini tespit edeceğiz.

Yargı kollarının bağımsızlığından bahsedilmek için, yargı organlarının ve hakimlerinin bağımsızlığından başka, bu organların kararlarını tetkik edecek, o yargı koluna ait son bir merci olması ve kararların, ayrı bağımsız bir yüksek mahkeme tarafından denetlenmesi icap eder. Aksi halde, o yargı kolunun bağımsızlığından bahsedilemez. Örneğin, bugün ticaret mahkemeleri, hukuk mahkemeleri içinde

bulunmaktadır. Hukuk mahkemeleri yanında ticaret mahkemelerinin bulunması, bunların ayrı ve bağımsız birer yargı kolu olduğu manasına gelmez. Çünkü, hukuk mahkemelerinin kararları gibi, ticaret mahkemelerinin kararları da son merci olarak, Yargıtay'ın denetimine tabidir. [378]

İdari yargı için de, aynı şeyler söylemek mümkündür. O halde, dava konularının özellikleri ve hukuki nitelikleri icabı, bir bütün teşkil eden işleri, ayrı ayrı yargı usullerine tabi tutmak, o yargı kollarının bağımsızlığı demek değildir. Zira, bir yargı düzeninin bağımsızlığından söz edebilmek için o yargı kolunun kendisine mahsus son bir tetkik merciinin bulunması lazımdır. Ayrıca, bu kararları kontrol edebilen başka bir üst merciin de bulunmaması icap eder. [379]

Vergi yargısının yargı sistemi içindeki yeri konusuna dönecek olursak;

Bu konuda doktrinde farklı görüşlerin bulunduğunu görmekteyiz.

aa. Vergi Yargısının Adli Yargı İçinde Yer Alması Gerektiğini Savunan Görüş

Bu görüşü savunan yazarlara göre, vergi hukukunun en çok ilişkisi olduğu hukuk dalı özel hukuktur. İtalyan yazar Giannini'nin belirttiği gibi, vergi mükellefiyeti esas itibarıyla, özel hukuktaki mükellefiyetlerden farklı değildir. Bu nedenle, özel borçların doğuşu, kısmen veya tamamen değiştirilmesi ve icrası konusunda ki prensipler, vergi hukukunun prensip ve kaideleriyle, açıkça veya dolaylı olarak değiştirilmedikçe, vergi konusunda, devletle, kişiler arasında da uygulanabilir. [380] Çünkü, neticede bu olay, bir borç münasebetinden başka bir şey değildir. Gerçekten, çok zaman vergi hukuku, birtakım farklılıklar bulunmasına

[378] Şerafettin Aksoy, a.g.e., s.97-98.
[379] Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 98.
[380] Bedi N. Feyzioğlu, **Vergi Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1975, s. 18-19.(Aktaran; Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 99)

rağmen, vergi borcunun hukuki esasları bakımından, özel hukukun prensiplerinden hareket ederek, meseleleri izaha çalışır. Şöyle ki: Vergi genel olarak, mülkiyet, mal edinme, kullanma, akit, alım, satım, miras, hibe ve bunlara benzer hukuki tasarruflar üzerine konduğu için, özel hukuk sahasına giren bu mefhumlar, vergi hukukunda da, çok zaman aynı manada, bazen de farklı manalarda kullanılırlar. Fransız özel hukukçusu François Geny ve diğer özel hukukçuların ifade ettikleri gibi, vergi hukukunun kaideleri özel hukukun içine girer, her ne kadar, verginin tarh, tahakkuk ve tahsiliyle ilgili hukuki tasarruflar, birer idari muamele ise de, verginin dayandığı ana kavramlar, özel hukuk kavramlarıdır. Bazen, vergi kanunları, özel hukuk kaidelerine uymayan hükümler getirmektedir. Fakat bunlar istisna teşkil etmektedir.[381]

Fransız Hukukçuları olan François Geny, Tesora, Pilas, Karater, Lalev gibi yazarlara göre de özel hukuk vergi hukukunun esaslarını içinde barındırmaktadır. [382]

François Geny, "Vergi Hukukunun bağımsızlığı gibi çekici fakat yanıltıcı formüllerden kaçınılmalıdır. Çünkü bunlar, bazı gelişme olanaklarını sağlayabilirse de, sınırları iyice belirtilmeyince, gerçekleri bozabilir" demektedir ve vergi hukukunun konusunun, devletin mali vasıta temini için yaptığı hukuki tasarruflar olması sebebiyle, ona tam bir bağımsızlık tanımasa bile bu hukuk dalının kendisine mahsus birtakım özellikleri olduğunu inkâr etmemektedir. [383] Diğer taraftan, Tesora da, Vergi Usul Hukuku'nun, Medeni Usul Hukuku'na bağlı olduğunu ve onun bir dalını teşkil ettiğini belirtmektedir. Gerçekten vergi usul hukukunun kaideleri, vergi müessesesinin kendine özgü bazı özelliklerinden doğmuştur. Ancak, aksi kanunda

[381] Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 99.
[382] Şükrü Kızılot, a.g.e., s. 74.
[383] Akif Erginay, **Vergi Hukuku**, Ankara, 1974, s. 24. (Aktaran; Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 99.)

gösterilmedikçe veya durum ve şartlar gerektirmedikçe, vergi ihtilaflarında da, medeni usul hukukunun kurallarını uygulamak icap eder. [384]

Vergi uyuşmazlıklarının çözümünün kendine göre uzmanlık istemesi de, bu uyuşmazlıkların adli yargı organları dışında çözülmesi için bir neden değildir. Çünkü, adli yargıcın karşısına özel uzmanlık gerektirerek çıkan tek konu, vergi uyuşmazlıkları değildir. Bugün adli yargının görev alanı içinde olan Ticaret ve İş Kanunlarından doğan uyuşmazlıklar, en az vergi uyuşmazlıkları kadar uzmanlık isteyen konulardır. Bu tür uyuşmazlıkları çözümleyen adli yargı yargıçları en az idari yargı organlarında görev yapan yargıçlar kadar başarı sağlayabilirler. Kaldı ki, gerekli olduğu durumlarda da yargıç, bilirkişilere başvurabileceği gibi, adli yargı içinde bazı mahkemeler de sadece vergi uyuşmazlıklarına bakmakla da görevlendirilebilir. Böylece bu mahkemelerde çalışacak yargıçlar, konu üzerinde bilgilerini derinleştirerek vergi alanında uzman yargıç olarak yetişirler. [385]

Vergi Hukukunun, özel hukukla olan bu sıkı münasebeti, vergi ihtilaflarının, adli yargı organlarında çözümlenmesini gerektirir. Adli yargı organlarında, hakimlik yapan kişiler, vergi ihtilaflarına uygulanan kanunları ve hukukun genel ilkelerini ve kurallarını bilirler ve hukuk kültür ve formasyonları buna müsaittir. [386]

Görüldüğü üzere, bu modelde ayrı bir vergi yargısına yer verilmemektedir. Vergi yargısı adli yargının içinde yer almakta, yani adli yargı vergi uyuşmazlıklarının çözümünde de görev yapmaktadır. Yargı birliğinin benimsendiği ülkelerde bu model uygulanmaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde vergi uyuşmazlıkları adli yargıda çözümlenmektedir. Ancak, bu modelde vergi

[384] Bedii Feyzioğlu, a.g.e., s. 24-25. (Aktaran; Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 99.)
[385] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 346-347.
[386] Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 100.

uyuşmazlıklarına özel uzmanlaşmış mahkemeler tarafından bakıldığı unutulmamalıdır.

bb. Vergi Yargısının İdari Yargı İçinde Yer Alması Gerektiğini Savunan Görüş

Bu görüşü savunan yazarlar, vergi anlaşmazlıklarının idari nitelik taşıdığı esasından hareketle idari kanunların dayandığı esasların özel hukuktan farklı olduğunu ve kamu hukukunun üstünlüğü esasının kabul edilmesini ve bu sebeple de adli yargıdan ayrı olarak idari yargının kurulması gerektiğine ve vergi yargısının idari yargı dışında düşünülemeyeceğine inanmaktadırlar. [387]

Yine bu görüşü savunanlara göre; "Adli yargının dışında ve bağımsız nitelikte bir idari yargının varlığı, bu iki yargı kolu arasındaki prensip ve yapı farkına dayanır. Başka bir anlatımla, bu iki yargı düzeninin birbirinden ayrılması, bunların çözümledikleri uyuşmazlıklara uygulanan kuralların ayrı oluşundan değil, bu kuralların dayandığı esaslardaki ayrılıktan ileri gelir. Vergi uyuşmazlıkları da gerçekten diğer idari uyuşmazlıklarla aynı niteliktedir. Çünkü vergi yargılaması hukukunun konusu olan vergi uyuşmazlıkları, devlet veya ona bağlı kamu idarelerinin yaptıkları vergilendirme işlemlerinden doğmaktadır. Bu işlemler devlet egemenliğine dayanarak, kamu hizmetleri giderlerini karşılayacak kaynakların sağlanması için yapılır." [388]

Vergi ihtilafları, idari ihtilafların bir kısmını teşkil etmektedir. Devlet ve diğer kamu müesseselerinin vergi kanunlarını uygularken yapmış oldukları hukuki muamele ve tasarrufları neticesinde idare ile vergi mükellef ve sorumluları arasında meydana gelen vergi ihtilafları, esasında idari ihtilaflardan başka bir şey değildir.

[387] Tosuner-Özcan, a.g.e., s. 9; Yılmaz Aliefendioğlu, "Vergi Yargısı ve Sorunları", **Danıştay Dergisi**, Yıl:9, S:32-33, s. 137.
[388] Şükrü Kızılot, a.g.e., s. 75.

Çünkü, vergi idaresinin yapmış olduğu bu tür tasarruflar, devletin hakimiyet hakkına dayanmaktadır. Ayrıca, bu ihtilaflar, özel kişilerin kendi aralarındaki münasebetlerden ve yapmış oldukları akitlerden farklıdır. [389] Bu nedenle, idari ihtilaflara bakan hakimler ve idari yargı organları vergi ihtilaflarını da çözümleyebilirler.

İdari uyuşmazlıklarla aynı nitelikte olan vergi uyuşmazlıklarının çözümünü idari yargıdan alarak onlar için bağımsız bir yargı kolu meydana getirmek, işin doğasına aykırı bulunmaktadır. Çünkü, vergi uyuşmazlıklarını idari yargıdan alarak onları bağımsız bir yargı koluna bırakmak, hukukun ve idarenin bütünlüğünü bozarak idari yargı kolunun zayıflatılmasına neden olur. Aynı zamanda; idare hukuku gittikçe genişleyen bir hukuk dalıdır. Dün özel hukuk alanına giren bazı konular, bugün idare hukukunun konusuna girmektedir. Bu yayılmanın doğal sonucu olarak bugün pek çok teknik konu, artık idare hukuku alanı içine girmektedir. Tartışmasız olarak idare hukuku alanı içinde yer alan vergi hukukunu ve vergi yargısını, vergi uyuşmazlıklarının çözümü teknik bilgiler gerektirir düşüncesiyle idare hukukundan ayırırsak, aynı şekilde idare hukuku içinde bulunan ihale hukuku, imar hukuku ve bunun gibi daha diğer birçok hukuk dalına ilişkin uyuşmazlıkları da idari yargıdan ayırmak gerekir. Çünkü bu hukuk dallarının da en az vergi hukuku kadar teknik özellikleri bulunmaktadır. Böyle bir ayırım ise, idare hukukunun bütünlüğünü gereksiz yere parçalamış ve ortaya ondan fazla bağımsız hukuk ve yargı kolu çıkmasına neden olmuş olur. [390]

---

[389] Esat Tekeli; "Vergi Politikaları ve Türkiyede Vergi Politikası", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, İstanbul, 1958, s. 129-130.

[390] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 348-349; Şükrü Kızılot, a.g.e., s. 73; Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 102; Lütfi Duran, "Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonları ile Vergi İhtilaflarının Akıbeti", **İktisat ve Maliye Dergisi**, C:14, S:2, İstanbul, 1967, s. 54.

İdari yargının yanında ayrıca vergi yargısının kurulması, idari yargı ve vergi yargısı arasında pek çok görev ve hüküm uyuşmazlıkların ortaya çıkmasına neden olacaktır. Ancak doğacak bu uyuşmazlıkların, bağımsız yargı kuruluşlarının karşılıklı görev alanına girmelerini veya görevi alanında çekimser kalmalarını önlemek ve aynı olay hakkında çatışan hükümlerden doğan adaletsiz ve haksız durumları kaldırmak amacıyla kurulan uyuşmazlık mahkemeleri tarafından çözümlenebileceği söylenebilir. Fakat herhangi bir hukuk düzeninde yargı organlarının görev alanları kesinlikle birbirinden ayrılmış olursa olsun, gene de görev ve hüküm uyuşmazlıklarının ortadan kalkmayacağını uygulamalar göstermiştir. Bu tür uyuşmazlıkları asgari düzeyde tutmanın en uygun yolu, bağımsız yargı kollarını mümkün olduğunca az sayıda tutmaktır. [391]

Bu modelde vergi yargısına idari yargı içinde yer verilmesi esası benimsenmektedir. Türkiye'de bu model uygulanmaktadır. Vergi yargısı idari yargı içinde örgütlenmektedir. Gerçi, vergi uyuşmazlıklarına kural olarak vergi mahkemeleri bakmaktadır, fakat bu mahkemelerin kararlarının kanun yolu denetimi genel idari yargının denetim mahkemeleri olan bölge idare mahkemeleri ile Danıştay'da yapılmaktadır.

cc. Vergi Yargısının Bağımsız Bir Yargı Yolu Olması Gerektiğini Savunan Görüş

Bu görüşü savunan yazarlara göre vergi uyuşmazlıklarının çözümü, teknik bilgiye ve muhasebe bilgisine sahip olmayı gerekli hale getirmiştir. Bir adli yargıcın veya idare mahkemelerinde görev yapmakta olan bir kişinin bu bilgilere sahip olması çok kolay değildir. Özellikle vergi kanunlarının ekonomik olaylara bağlı olarak sık

[391] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 349; Yusuf Karakoç, **Vergi Sorunlarının/Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları**, Ankara, 2007, s. 114-115.

aralıklarla değiştirilmeleri, bu güçlüğü bir kat daha artırmaktadır. Bu düşünceye karşılık olarak, böyle bir nedenle vergi uyuşmazlıklarının çözümü için bağımsız bir yargı kolu kurulmasına gerek olmadığı, teknik bilgi eksikliklerinin bilirkişi kullanma yolu ile giderilebileceği ileri sürülebilir. Fakat uyuşmazlıkların bilirkişilere bırakılması, davaların uzamasına, dava maliyetlerin artmasına, bazen gerçeklerden sapmaya ve yargıçları tembelliğe götürmeye neden olabilir. Bunun için davalarda mümkün olduğunca az sayıda bilirkişi kullanılması ve her davanın bilirkişisinin yargıcın kendisi olması esas olmalıdır. Bu da ancak bağımsız bir vergi yargısının kurulmasıyla sağlanabilir. Aynı zamanda, sosyal yaşantının ilerlemesiyle birlikte kamusal hizmetlerin artması, ortaya çok sayıda idari uyuşmazlığın çıkmasına neden olmuştur. Bilindiği üzere, bir zamanlar aynı nedenle idari yargı adli yargıdan ayrılarak bağımsız bir yargı kolu meydana getirilmişti. Bugün aynı durum, vergi uyuşmazlıklarında da görülmektedir. Böyle bir durum karşısında vergi uyuşmazlıklarının çözümünü gereğinden çok yüklü olan adli ve idari mahkemelere bırakmak, davaların çözümünde istenilen sonucu sağlamayacaktır. Bu bakımdan istenilen sonucu elde edebilmek için en uygun yol, bağımsız bir vergi yargı sistemi kurmaktır. [392]

Bu görüşte olan Aksoy'a göre; Vergi ihtilaflarında, kendilerine mahsus birtakım teknik özellikler ve hukuki nitelikler bulunması nedeniyle bu ihtilafları tetkik ederek, karara varacak olan hakimlerin, vergi kanunları ve hukuk bilgisi yanında, işletme, muhasebe ve iktisat bilgisine sahip olmaları icap eder. Halbuki, adli ve idari yargı mercilerindeki vergi ihtilaflarını çözümleyen hakim ve kişilerin bu bilgilere sahip olmasına imkan yoktur. Diğer taraftan, sosyal, iktisadi ve teknolojik

[392] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 350-351; Şükrü Kızılot, a.g.e., s. 72; Yusuf Karakoç, a.g.e., s. 738-739; Tosuner-Özcan, a.g.e., s. 11.

hadiselere bağlı olarak, vergi kanunlarının sık sık değiştirilmesi, konunun önemini bir kat daha artırmaktadır. Devletle vergi mükellefleri arasındaki, vergi ihtilaflarının sayısı, bir hayli kabarık bulunmaktadır. Vergi ihtilafları, mahiyetleri icabı ve miktarları bakımından önemli bir konudur. Bu nedenle vergi uyuşmazlıkları, vergi kanunları ve hukuk bilgisinin yanı sıra, muhasebe, iktisat, işletme bilgisine sahip olan hakimler tarafından çözümlenirse verilen kararlar adalet ve hakkaniyete daha uygun olacaktır. [393]

Bağımsız vergi yargısı sisteminin öncüsü Almanya'dır. Bu ülkede vergi yargısı tamamen bağımsız olarak kurulmuştur. Vergi anlaşmazlıkları iki kademede oluşan bir vergi yargı sistemi içinde çözümlenmektedir. İlk kademede Mali Mahkemeler üst kademede ise Federal Mali Mahkeme mevcuttur. Ayrıca belirtmek gerekir ki Federal Almanya'da da mali yargı yoluna başvurulmadan önce mükellef ile idare arasındaki uyuşmazlığın uzlaşma yoluyla çözülmesi mekanizması iyi bir şekilde işlemektedir. Bir tür uzlaşma komisyonu niteliği taşıyan ve adına vergi komisyonu denilen kurullar halk temsilcilerinin de katıldığı idari bir karakter taşımaktadır ve bu kurullarda bir çok uyuşmazlığın çözümleri yapılmaktadır. Bu mümkün olmazsa, bağımsız vergi yargısı yoluna gidilmektedir. [394]

[393] Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 101.
[394] Tosuner-Özcan, a.g.e., s. 10-11.

b. Çeşitli Ülkelerde Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü

Amerika ve İngiltere gibi yargı birliğini kabul etmiş ülkelerde vergi uyuşmazlıkları adli yargı organlarınca çözümlenmektedir. Vergi uyuşmazlıklarının çözümü bakımından bu iki ülke arasında büyük benzerlikler olsa da devlet yapılarının farklı olması nedeniyle bazı farklar görülebilmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri federal bir devlet yapısına sahip olması nedeniyle bu ülkede hem merkezi (federal) idare hem de yerel idareler anayasal yetkilere sahiptir. Bu yetkilerden biri de vergilendirme yetkisidir. Bu nedenle ABD'de, federal vergi idaresi ile federal yargı ve eyaletler vergi idaresi ile eyalet yargısı şeklinde iki ayrı vergi yargısı bulunmaktadır. [395]

Bu ülkede hem federal düzeyde olan hem de eyaletler düzeyinde olan vergi uyuşmazlıklarının büyük bir kısmı idari yollar ile çözümlenmektedir. Zira idare bir an önce kamu alacağının tahsilini istemektedir. Aynı zamanda, ABD'de yargılama giderleri ile avukatlık ücretlerinin çok yüksek olması da uyuşmazlıkların uzlaşma ile çözülmesi sayısını artırmaktadır. [396]

Mükellefler, uyuşmazlıkları, idari yol ile çözümleyemez ise, üç alternatif yoldan birine başvurabilmektedir. Mükellefler dilerse, bir ihtisas mahkemesi olan Federal Vergi Mahkemesine başvurabilirler. Bu mahkemelerde yargılamalar, tek yargıçla ve jürisiz olarak yapılır. Mükelleflerin sahip olduğu ikinci alternatif ise genel yetkili mahkeme olan U.S. District Court'a başvurmaktadır. Bu mahkemelerde uyuşmazlıklar jüri önünde çözümlenir. 3. alternatif ise, bir ihtisas mahkemesi olan U.S. Court of Federal Claims'a başvurmaktır. Bu mahkemelerden istenilen karar alınamazsa önce istinaf yoluna daha sonra Yüksek Mahkemeye (Supreme Court)

[395] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 352.
[396] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 352.

başvurmak mümkündür. Eyaletler de ise idari düzeyde çözümlenemeyen uyuşmazlıklar için önce eyalet vergi mahkemesine sonra eyalet temyiz mahkemesine başvurmak mümkündür. [397]

İngiltere'de vergi uyuşmazlıklarının çözümünde oldukça değişik bir yol izlenmektedir. Bu ülkede vergi uyuşmazlıklarının çözümü önce, idari düzeyde çözümlemeye çalışılır ve anlaşmazlıkların büyük bir kısmı da bu düzeyde çözüme kavuşturulur. İdari düzeyde çözüme kavuşturulamayan uyuşmazlıklara ilişkin ilk itirazlar, esas olarak Genel Komiserler (General Commissioners) denilen kuruluşlara yapılır. Bazı vergi uyuşmazlıkları ise, Özel Komiserler (Special Commisioners) şeklinde adlandırılan kuruluşlara intikal ettirilir. [398] Genel komiserler, esas olarak gelir vergisinden doğan uyuşmazlıklar hakkında ilk derece mahkemesi olarak görev yapan kuruluşlardır. Aynı zamanda bu kuruluşlar, özel komiserlerin bakmadıkları kurumlar vergisi ve sermaye vergisi ile ilgili bazı uyuşmazlıklara da bakarlar. Genel komiserlerin vermiş oldukları kararlar, hukuki açıdan yüksek mahkemelere temyiz edilebilir. [399] Genel veya özel komiserlerin kararları, daha sonra adli yargı mahkemesi olan yüksek mahkemelere götürülür. Yüksek mahkemeler kendi içinde, yüksek mahkemeler (High Courts) ve istinaf mahkemeleri (Courts of Appeal) şeklinde iki kısma ayrılır. Court of Appeals olarak adlandırılan mahkemeler High Courts olarak adlandırılan mahkemelerden daha yüksek konumdadır. Bu bakımdan yüksek mahkemelerin kararları, en son olarak istinaf mahkemelerine intikal ettirilir ve çoğu zaman uyuşmazlık bu aşamada son bulur.[400]

[397] Kamil Mutluer, a.g.e., s.352-353.
[398] Şükrü Kızılot, a.g.e., s. 89; Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 23-24.
[399] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 355; Şükrü Kızılot, a.g.e., s. 92-93.
[400] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 355-356; Şükrü Kızılot, a.g.e., s.92.

Fransa da ise, ABD ve İngiltere'de olduğu gibi vergi uyuşmazlıkları, yargı kuruluşlarından önce çok geniş çapta idari düzeyde çözümlemeye çalışılır. Fransa'da vergi uyuşmazlıklarının yargı kuruluşlarına götürülmesinden önce idari kuruluşlarda çözümlenilmesine çalışılması, hukuki bir zorunluluktur. Bu bakımdan vergi uyuşmazlıkları bakımından idari yargının yükü, oldukça hafiflemiş durumdadır.

Fransa'da, vasıtasız vergiler ile katma değer vergisi gibi bazı muamele vergilerden doğan uyuşmazlıklar, idari yargı içinde çözümlenir. Bu ülkede idari yargı, idare mahkemeleri (Les Tribunaux Administratifts), idari istinaf mahkemeleri (Les Cours Administratives d'Appeal) ve Danıştay (Conseil d'Etat) olmak üzere, üç kademelidir.

Katma değer vergisi gibi bazı dolaylı muamele vergilerin dışında kalan diğer tüm dolaylı vergiler ile harçlar ve damga resmine ilişkin uyuşmazlıklar, idari yargının görev alanına girmemektedir. Bu özel durumlarda adli yargı kuruluşları görevlidir. Gümrük vergisinden doğan uyuşmazlıklar da adli yargı içinde çözümlenir.[401]

Almanya'da ki vergi yargı sistemi ise apayrı bir özellik göstermektedir. Bu ülkede vergi uyuşmazlıkları, iki dereceden oluşan bağımsız bir yargı kolu içinde çözümlenmektedir. Bu yargı kolunun ilk derecesini Mali Mahkemeler (Finanzgerichte), ikinci derecesini de vergi yüksek mahkemesi olarak görev yapan Federal Mali Mahkeme (Bundesfinanznof) oluşturmaktadır. Bugünkü Alman vergi yargı sisteminin ikinci özelliği ise, yargı birliğine sahip olmasıdır. Yani, genel vergiler için uygulan uygulama kuralları, gümrük ve tüketim vergileri için de uygulanır. Bu vergilerden doğan uyuşmazlıklar da, aynen diğer vergiler gibi mali

[401] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 356-358; Şükrü Kızılot, a.g.e., s. 86-88.

mahkemeler ve Federal Mali Mahkeme sistemi içinde çözümlenerek sonuçlandırılır. Almanya'da da, yargı yoluna başvurmadan önce idari yollara başvurulması zorunlu kılınmıştır. [402]

Tüm bu ülke uygulamalara baktıktan sonra ülkemizdeki sistemde vergi yargısının idari yargı içinde yer aldığını söyleyebiliriz. Ülkemizde bazı yazarlar vergi yargısın idari yargı içinde yer almasının doğru olmadığını düşünmektedirler. Örneğin Aksoy'a göre; vergi ihtilaflarının teknik özellikleri ve bu hukuki nitelikleri bilirkişi müessesesinden yararlanarak tespit edilebilir. Ancak, bu müessesenin olması, bağımsız vergi yargısının kurulmasına mani teşkil etmez, bilakis, her mahkemede olduğu gibi, vergi mahkemelerinde de, bilirkişi raporlarına dayanarak karar verilebilir. Hatta bilirkişi müessesesine ihtiyaç vardır. Çünkü, bu tür ihtilafları çözümleyen hakimlerinin vergi sahasının her dalında bilgi sahibi olması gerekmez. Aynı zamanda, vergi mahkemelerindeki hakimlerin hukuk bilgisin yanı sıra, maliye, iktisat, işletme ve muhasebe bilgilerine sahip olmasıyla, vergi ihtilaflarının bağımsız bir yargı düzeni için çözümlenmesi adalete ve hakkaniyete daha çok hizmet etmektedir. Öte yandan, vergi hukuku açısından ekonomik ve sosyal değişiklik ve gelişmelere bağlı olarak, çok sayıda kanun çıkarılması ve bu kanunların sık sık değiştirilmeleri, teknik ve muhasebe yönünden de vergi anlaşmazlıklarının özellikleri bulunması sebebiyle, vergi yargısının bağımsızlığında yarar vardır. Diğer bir ifade ile vergi ihtilaflarının kendilerine özgü teknik nitelikleri dolayısıyla bağımsız vergi mahkemelerinde çözümlenmeleri icap eder. [403] Ancak, Türk Hukukunda, bizim de katıldığımız ağırlık görüşe göre, vergi yargısının idari yargı sistemi içinde yer alması isabetli olmuştur. Zira, vergilendirme alanındaki işlemlerin denetimi, bunların

[402] Kamil Mutluer, a.g.e., s. 358-359.
[403] Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 97-99.

kuramsal-hukuki niteliğine uygun olarak gerçekleştirilmektedir. İdari yargının bir dalı niteliğiyle vergi yargısı, geniş kapsamıyla bu yargılama alanının ilkelerinden yararlanmakta, aynı zamanda onun gelişimine katkıda bulunmaktadır. [404]

Aynı zamanda ülkemizde vergi hukuku ile idare hukuku arasında öteden beri bir ilişki bulunması, idare hukuku ilkelerinin birçoğunun vergi hukukunun da temelini oluşturması, Tanzimat döneminden bu yana idari yargının vergi yargısını da içermesi nedeniyle ülkemizdeki modelin isabetli olduğu kabul edilmelidir. [405] Kaldı ki, vergi yargısının bağımsızlığına, mevcut Anayasamız imkan vermemektedir. Çünkü 1982 Anayasası yüksek mahkemeleri Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi olarak belirlemiştir. Bir yargı kolunun bağımsızlığından bahsedebilmek için bir yargı kolunda alt derecede yargı organlarının kararlarını denetleyen bir Yüksek Mahkemenin bulunması zorunludur. Anayasamızda ise vergi yargısında bir yüksek mahkeme kabul edilmediği için Türk Hukuk Sistemi'nde vergi yargısının bağımsızlaştırılmasına Anayasal yönden de imkan bulunmamaktadır. [406]

Konuya bizim çalışmamız açısından da bakıldığında uygulamada görülmektedir ki, vergi yargısı idari yargı sistemi içinde yer alsa da, "vergi yargısının görev alanı" net olarak hala ortaya konamamıştır. Göreve ilişkin mevzuat hükümlerinin muğlaklığı, yargı organlarının genel-geçerli ölçütler geliştirmeyip, konuyu adeta geçiştirmesi, idari yargı hakimlerince idare ve vergi mahkemelerinin

[404] Ahmet Kumrulu, "Türkiyede Vergi Yargısının İşlevi ve Hukuk Düzenine Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme", **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, **(İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri)** 10-14 Mayıs 1993, Ankara, s. 232.
[405] Ahmet Kumrulu, **Vergi Yargılama Hukukunun Kuramsal Temelleri**, s. 40; Yusuf Karakoç, a.g.e., s. 739.
[406] Tosuner-Özcan, a.g.e., s. 12.

görev ayrımına yeterli önem verilmeyip gerekçesiz [407] ya da tatminkar olmayan gerekçelerle görev ret kararları yazılması gibi nedenlerle söz konusu görev ayrımı net bir şekilde ortaya konamamıştır. Hal böyle iken bir de vergi yargısının bağımsızlaştırılması, özellikle idari yargı ile vergi yargısı arasındaki problemleri daha da büyütecek, süreci uzatacak ve sorunu daha da karmaşık hale sokacaktır. Türk Hukukunda yeterince yargı yolu bulunmakta olup, bu yargı yolları arasında da görev ayrımının net bir şekilde ortaya konamayıp, bireyler ve uygulamacılar açısından "hangi yargı yolu" karmaşasının devam ediyor olması da bu durumu desteklemektedir. O nedenle kanaatimizce, Osmanlı döneminden bu yana bu iki dalın beraber geliştikleri ve birçok kurumunun ortak olup birbirlerinin gelişimine çok önemli katkılar sağladıkları düşünüldüğünde, bu iki yargı sisteminin birbirinden bağımsızlaştırılması yerine, aralarındaki görev ayrımının net bir şekilde ortaya konup uygulamada ortaya çıkan hayati sorunların giderilmesi yönünde hukuki çalışmalar yapılarak, bu iki sistemin yine aynı yargı yolu içinde tutulup birbirlerinin dinamiklerinden yararlanmaları, birbirlerinin gelişimlerini katkı sağlamaları daha yerinde olacaktır. O halde sonuç olarak belirtmeliyiz ki, vergi uyuşmazlıklarının çözümü bakımından, idari yargı içinde, görevlerinin net ve somut ölçütlerle ortaya konduğu bir vergi yargısı ideal olan sistemdir.

[407] Buna ilişkin başka bir örnek olarak, davacı şirket adına, 08.03.2004 tarihinde yaptığı başvurusu üzerine 23.12.1999 tarih ve 1999/13812 sayılı Kararname Eki Karara dayanılarak 14.01.2000 tarih ve 23933 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İhracat, ihracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında 2000/1 sayılı Tebliğ hükümlerine göre düzenlenen 10.03.2004 tarih ve 2004/Y-123 sayılı vergi, resim ve harç istisnası belgesinin özel şartlarının, sözü edilen Tebliğ kapsamında revize edilmesi istemi kabul edilmeyerek, düzenlenen istisna belgesinin iptal edildiği ve belge kapsamında uygulanan istisnaların 213 ve 6183 sayılı Yasa hükümlerine göre geri alınması gerektiğini duyuran 23.07.2004 tarih ve 41599 sayılı işleme karşı açılan davanın çözümünün, 2576 sayılı Yasanın 5'inci maddesinin l'inci fıkrası uyarınca idare mahkemesinin görevine girdiğini belirten Danıştay 3. Dairesinin 28/02/2007 tarihli ve E: 2006/3246, K:2007/579 sayılı kararı gösterilebilir. Zira söz konusu kararda hiçbir hukuki tartışma yapılmadan ve bir gerekçe gösterilmeden idare mahkemelerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

5. Pozitif Hukuk Bakımından Vergi Mahkemelerinin Görevleri

Vergi mahkemelerinin görevleri, 2576 sayılı Kanunun 6. maddesinde; 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 davalar ile bu konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin davaları, diğer kanunlarla verilen işleri çözümlemek, olarak belirlenmiştir. Görüleceği üzere, idari yargı düzeninde, vergi mahkemeleri, kanunda belirtilen konulara bakan özel görevli idari yargı mercileridir.

2576 sayılı Kanunun, "vergi mahkemelerinin görevleri" kenar başlığını taşıyan 6. maddesinde, görevlerin sayılmış bulunduğuna bakarak, zaten belli olduğu kabul edilip, bir sorun teşkil etmediği söylenebilir. Fakat anılan maddenin (a) fıkrasında, "Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunlara ilişkin zam ve cezalar ile tarife uyuşmazlıkları" diye ifade edilen asıl ve genel görev alanının kapsam, nitelik ve sınırlarının ne olduğu hususu, görünüşün aksine, sorunsal bir nokta oluşturmaktadır. Çünkü, yukarıya aktarılan görev kuralı, mevzuatta "vergi uyuşmazlıkları"nı tanımlayan veya belirleyen hükümlere tamamen uymadığı gibi, ne içinde yer aldığı 2576 sayılı Kanunun öteki maddeleriyle, ne de 2575 sayılı "Danıştay" ve 2577 numaralı "İdari Yargılama Usulü" Kanunlarının hükümleriyle aydınlatılıp açıklığa kavuşturulmuş değildir. [408] Bu hükmün ortaya çıkardığı sorunlara ve somut olay örnekleriyle, sorunun çözüm yollarına bir sonraki kısımda yer verilecektir.

[408] Lütfi Duran, "Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı I", **İktisat ve Maliye Dergisi**, C:29, S:1, Nisan 1982, s. 46-47.

Yukarıda belirttiğimiz gibi idari yargı düzeninde vergi mahkemeleri vergi ve benzeri mali yükümlülüklere ilişkin davalara bakan özel görevli yargı mercileridir. Buna rağmen 2576 sayılı Kanunun 1. maddesinde idare mahkemeleri yanında vergi mahkemelerinden de genel görevli mahkemeler olarak bahsedilmektedir. Kanunun bu düzenlemesinin aksine, 6. maddesinde vergi mahkemelerinin görevleri belirli konulara inhisar ettirilmiş, 5. maddesinde de vergi mahkemeleri ile Danıştay'ın görev alanına girmeyen idari davalara idare mahkemelerinin bakacağı düzenlenmiştir. Bu durum karşısında 2576 sayılı Kanunun 1. maddesinde vergi mahkemelerini genel görevli olarak nitelendiren düzenlemeyi şöylece anlamak mümkündür: "Devletin haiz olduğu kamu gücü yetkisinin bir sonucu olarak alacaklısı olduğu vergi ve benzeri mali yükümlerden doğan uyuşmazlıklarda vergi mahkemesi, adli ve askeri yargı organları karşısında genel görevlidir".[409] Aksi halde vergi mahkemelerini de idari yargı düzeni içinde genel görevli olarak nitelendirmek, çözümlenmesi idari yargının görev alanı içine giren her türlü davada idare mahkemeleri yanında vergi mahkemelerinin de görevli olacağı gibi bir sonuç ortaya çıkar ki, bu durumun 2576 sayılı Kanunun 5. ve 6. madde hükümlerine uymayacağı aşikardır. Vergi mahkemeleri olsa olsa vergi uyuşmazlıklarında genel görevli bir mahkemedir. [410] Bu son halde dahi vergi mahkemeleri, devletin (ve diğer kamu tüzel kişilerinin) her türlü kamu alacağından doğan uyuşmazlıklarda görevli değildir. Çünkü 2576 sayılı Kanun md. 6 vergi mahkemelerinin görevine girecek vergi uyuşmazlıklarını sınırlamaya tabi tutmuştur.[411] O halde, bir idari uyuşmazlık ile karşılaşıldığında, davanın öncelikle vergi mahkemelerinin görevine girip girmediğine

[409] Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 163; Oğuzhan Demir a.g.e., s. 194; İsmail Özgür, a.g.e., s. 40; Mehmet Tosuner-Ahmet B. Yereli, **Türk Vergi Hukuku**, İzmir, 1996, s. 149.
[410] Şerafettin Aksoy, a.g.e., s. 163, Oğuzhan Demir, a.g.e., s. 194.
[411] Salih Benli, "İdare Hukuku İçinde Vergi Yargısının Görev Alanı", **Adalet Dergisi**, S:34, 2009, s. 34.

bakılacak, vergi mahkemelerin görevi söz konusu değilse dava genel görevli mahkeme olan idare mahkemelerinin görevi içinde olacaktır.

Hemen belirtelim ki, 2576 sayılı Kanunun 6. maddesinde 24.02.1988 tarih ve 3410 sayılı Kanunun 2. maddesiyle yapılan değişikliklerle [412], bazı kamu alacakları için tahsilat aşamasında vergi mahkemelerinin görevli olması garabetine son verilmiştir. Kanunun ilk şeklinin b bendinde, bir sınırlama yapmaksızın, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan tüm uyuşmazlıklarda vergi mahkemeleri görevli olmaktaydı. Böyle bir durum ise a bendine girmeyen bir kamu alacağına tarhiyat aşamasında 6183 sayılı Kanun uygulanmayacağından, bu aşamada açılacak davalarda idare mahkemelerinin görevli olması, aynı konuda tahsilat aşamasında b bendindeki hüküm nedeniyle, vergi mahkemelerinin görevli olması sonucunu doğuruyordu. Bu ise hem hukuk mantığıyla bağdaşmıyor hem de farklı kuralların uygulanması nedeniyle farklı kararların çıkması sonucunu doğurabiliyordu. Bu nedenle yerinde bir şekilde 1988 yılında b bendi değiştirilerek, sadece a bendindeki konularda 6183 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin davalar vergi mahkemelerinin görev alanına sokularak, bir kamu alacağının hem tarhiyat hem de tahsilat aşamasının vergi mahkemelerinin görev alanına gireceği hüküm altına alındı. Diğer yandan 2576 sayılı Kanunun "Vergi Mahkemelerinin Görevleri" başlıklı 6'ncı maddesinin "a" bendinde "Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunlara ilişkin zam ve cezalar ile tarife uyuşmazlıklarını" çözümleyeceği şeklinde yer alan düzenleme, bu uyuşmazlıkların, yalnızca, Vergi

[412] Söz konusu değişiklikten önce 2576 sayılı Kanunun "Vergi Mahkemelerinin Görevleri" başlıklı 6. maddesi şu şekilde düzenlenmekte idi: Vergi mahkemeleri; a) Genel bütçeye, il özel İdareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunlara ilişkin zam ve cezalar ile tarife uyuşmazlıklarını, b) 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan uyuşmazlıkları, c) Diğer kanunlarla verilen işleri, çözümler."

Usul Kanunu ile 6183 sayılı Kanunda, tarh, tahakkuk, ceza kesme ve tahsil işlemleri ile tarife olarak nitelendirilen tip işlemlere ilişkin oldukları izlenimini yarattığından; vergi idarelerinin vergilendirme işlevine yardımcı işlemler olarak tanımlanabilecek diğer işlemlere; örneğin yatırım indirimi, sakatlık indirimi, vergi idaresi ve ihbar ikramiyesi gibi konulara ilişkin işlemlere karşı açılan davaların vergi mahkemelerinin görevine girip girmediği hususunda tereddütlere ve farklı uygulamalara neden olmaktaydı. Anılan hüküm, yeni düzenlemelerde, "Genel bütçeye, il özel idareleri belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tariflere ilişkin davaları" şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklikte, vergi mahkemelerinde açılacak davaların, vergi resim ve benzeri mali yükümlere ilişkin bulunması yeterli görülmüştür. Davanın anılan konulara ilişkin bulunması, dava konusu idari işlemin vergi mevzuatının (kanun, tüzük, yönetmelik, genel tebliğin) uygulanmasıyla tesis edilmiş olması demek olacağından; vergilendirmenin tip işlemleri dışında kalan, fakat vergi mevzuatının uygulanmasıyla tesis edilen diğer tüm işlemleri de kapsamına alabilecek niteliktedir. Dolayısıyla, "a" bendinin yeni düzenlemesi, eskisine nazaran, daha açık ve kapsayıcıdır. [413]

Vergi mahkemelerinin görev alanına bir sonraki kısımda ayrıntılı olarak yer vereceğiz. Ancak burada hemen belirtmek gerekir ki sayacağımız bu uyuşmazlıkların, vergi mahkemelerinin görev alanına girdiği hemen herkesçe kabul edilmekte, bu konudaki uygulama yerleşmiş bulunmaktadır. Buna göre; işyeri kapatma cezalarından doğan uyuşmazlıklar, Gümrük Kanununa tabi vergi ve resimler ile bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklar, ihtirazi kayıtla

[413] Turgut Candan, a.g.e., s. 27-28.

verilen beyannamelere dayanılarak yapılan tarhiyatlar, uzlaşma komisyonunun uzlaşmanın reddine dair kararlarına karşı açılan davalar, mükellefin beyan ettiği zarar miktarının azaltılması sonucunu doğuran işlemler hakkında açılan davalar, takdir komisyonu kararlarına karşı açılan davalar, vergi mahkemelerinin kararlarının yerine getirilmemesi nedeniyle açılan tazminat davaları, vergi mahkemelerinin görev alanına girmektedir.

Bunlardan başka Vergi Usul Kanunu ya da diğer bazı kanunlarda açılacak bazı davaların vergi mahkemesinin görevi içinde olduğu belirtilebilir. Bu hallerde davanın çözümlenmesinde görevli mahkeme açık bir şekilde vergi mahkemesidir. Vergi alacağı ile ilgili bir uyuşmazlıkta görevli idari yargı yerinin tespitinde açık bir kanun hükmü ile vergi mahkemeleri görevlendirilmişse, artık 2576 sayılı Kanunun vergi mahkemelerinin görevi ile ilgili 6. maddesinin yorumlanmasına ve değerlendirilmesine gerek yoktur. Kanun koyucunun belirttiği vergi mahkemesi görevli mahkemedir. Açık bir kanun hükmünün olmadığı yerlerde ise 2576 sayılı Kanunun 6/a-b hükümlerine göre görevli mahkemenin tespit edilmesinden başka bir yol yoktur. [414]

[414] Oğuzhan Demir, a.g.e., s. 216-217; İsmail Özgür, a.g.e., s. 60.

II. İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDA UYGULAMADA GÖRÜLEN GÖREV SORUNLARI

A. DANIŞTAY İLE DİĞER İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDA GÖRÜLEN GÖREV SORUNLARI

1. Danıştay Dava Daireleri Arasında Görülen Görev Sorunları

Danıştay'ın üstlenmiş olduğu görevler, sayıları "16" (Danıştayda görev yapan daire sayısı 17 olmakla birlikte, bunlardan bir tanesi idari işlere bakan idari dairedir) olan dava daireleri tarafından yerine getirilir. Bu dairelerden dördü, vergi uyuşmazlıklarından doğan idari davalarla görevli olduklarından, "vergi dava daireleri" olarak adlandırılmaktadır. Vergi dava daireleri olarak adlandırılan bu daireler; Üçüncü, Dördüncü, Yedinci ve Dokuzuncu dairelerdir. Vergi uyuşmazlıklarından doğanlar dışında kalan idari davaların çözümüyle görevli dava dairelere ise, diğerlerinden ayırabilmek için, "idari dava daireleri" denilmektedir. Bu dava daireleri, İkinci, Beşinci, Altıncı, Sekizinci, Onuncu, Onbirinci, Onikinci, Onüçüncü, Ondördüncü, Onbeşinci, Onaltıncı ve Onyedinci dairelerdir.

Danıştay Kanununun "dava dairelerinin görevleri" başlıklı 27. maddesinin 2. fıkrası uyarınca; "İdari dava daireleri ile vergi dava daireleri kendi aralarında iş bölümü esasına göre çalışır. Özel kanunlarda başkaca hüküm bulunmadığı takdirde dava daireleri arasındaki iş bölümü aşağıdaki esaslar uyarınca Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir." hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemenin verdiği yetkiye dayanarak Başkanlık Kurulu tarafından alınan Karar No: 2014/17 sayılı karar 22 Aralık 2014 tarihli ve 29213 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konmuştur.

Danıştay Kanunu'nun 2011 yılından (6110 sayılı Kanun değişikliği) önceki halinde ise, hangi dava dairesinin hangi konulara bakacağı bizzat kanun tarafından teker teker sayılmakta idi. Sıddık S. Onar'a göre; "Danıştay daireleri arasındaki, tamamen teferruat olan yani belirli esaslara ve kriterlere dayanmayan "işbölümü" bir kanunda yer almaya gerek olmayan, bir yönetmelik ve hatta idari bir kararla sağlanacak bir takım maddelerden ibarettir. Görevlerin bir esasa bağlanmadan kanunla dondurulmak suretiyle daireler arasında taksim edilmiş olması; evvelce hatıra gelmeyen veya çeşitli cepheleri bulunan işlerin hangi dairede görüleceği hakkında bir takım tereddütlere ve çatışmalara meydan vereceği için çok sakat ve mahzurlu bir sistemdir." [415] Ancak Süha Tanrıver ise, dava dairelerinin görevlerini belirleme yetkisinin Danıştay'ın kendisine bırakılmış olmasını tabii hakim ilkesine aykırı bulmaktadır. Tanrıver'e göre; "Bir yüksek yargı yeri konumunda bulunan Danıştay'ın, bu bağlamda kanunla yetkilendirilmiş olması, görev tayininin, bir yasama tasarrufu olan kanunla gerçekleştirildiği anlamına asla gelmez. Çünkü, yasama organı, bu bağlamda sahip olduğu yetkiyi, yargı organına devretme olanağına imkan tanımamıştır. Çünkü, Anayasa'nın 7. maddesinin son derece açık metni uyarınca, yasama yetkisi "devredilemez" bir niteliğe sahiptir. Kanunilik ilkesi; hukuk devleti ilkesinin ve adil yargılanma hakkının en önemli unsurlarından birisini teşkil eden tabii hakim ilkesinin de, alt öğesi konumundadır. Dolayısıyla, kanunla da olsa, görev konularının tayininin tümüyle yüksek yargı organlarının kendi tasarruflarına bırakılmış olması tabii hakim ilkesine de aykırılık oluşturur. Öte yandan, yargı organlarının kendi iç düzenlemeleri aracılığıyla, görev bağlamında yapacakları belirlemeler, zaman zaman, kanunlara özgü bir nitelik olan genellik ve

[415] Sıddık S. Onar, a.g.e., C:3, s. 1909.

özellikle de objektiflikten uzaklaşabilecek, her yıl değişim gösterebileceği için, tabii hakim ilkesinin, "belirlemenin yargılanacak olan uyuşmazlığın ortaya çıkmasından önce gerçekleştirilmiş olması" koşulunun ihlal edilmesine sebebiyet verecek ve bu suretle de, hukuk devleti ilkesinin somut uygulanma biçimlerinden birisini oluşturan "hukuki güvenlik ilkesi" açısından da ciddi sakıncaların doğumuna zemin hazırlayabilecektir. Ayrıca, Anayasanın, mahkemelerin görevine ilişkin belirlemeleri yapma yetkisi münhasıran kendisine bahşetmiş olduğu yasama organının bu yetkisini, çerçevesini çizerek dahi olsa, kanunla yargı organının kendisine bırakması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ve dolayısıyla bizatihi Anayasanın kendisinin ihlali anlamına gelir." [416]

Ancak buradaki temel sorun, daireler arasındaki iş paylaşımın "görev" ilişkisi mi işbölümü ilişkisi mi olduğunda kendini göstermektedir. Onar'a göre bu ilişki işbölümü ilişkisidir. [417] Tanrıver'e göre ise görev ilişkisidir. [418] 6110 sayılı Kanunun genel gerekçesine baktığımızda, daireler arasındaki iş paylaşımının iş bölümü ilişkisi olduğu Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun 26/12/1988 tarih ve E:1988/325, K:1988/566 sayılı kararının da bu yönde olduğu, bu kararda, daireler arasındaki ilişki görev ilişkisi olsaydı Yargıtay Başkanlar Kurulunun bir dairenin işlerini başka daireye verme yetkisini sahip kılınamayacağı, zira görevin ancak yasa ile düzenleneceği ifadelerine yer verildiği, İlhan Postacıoğlu [419] ve Baki Kuru [420]'nun görüşlerinin de bu doğrultuda olduğu belirtilmiştir. [421]

[416] Süha Tanrıver, "Tabii Hakim İlkesi ve Medeni Yargı", s. 29.
[417] Sıddık S. Onar, a.g.e., C:3, s. 1909.
[418] Süha Tanrıver, a.g.m., s. 29.
[419] İlhan Postacıoğlu, **Medeni Usul Hukuku Dersleri**, İstanbul, 1975, s. 98.
[420] Baki Kuru, **Medeni Yargılama Hukuku**, Ankara, 1979, C:1, s. 61.
[421] 6110 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının" Genel Gerekçesi, www.tbmm.gov.tr/kanunlar.

Anayasa Mahkemesi de, daireler arasındaki bu anlamdaki ilişkinin teknik anlamda görev ilişkisi olmayıp iş paylaşımı olduğuna karar vermiştir. [422]

[422] "Anayasanın 142 nci maddesinde, mahkemelerin kuruluşu ve görev ve yetkilerinin, işleyişi ve yargılama usullerinin yasayla düzenleneceği belirtilmiş, 155 inci maddesinin son fıkrasında da yasayla düzenleme yetkisi Danıştay için yinelenmiştir. Danıştay hem ilk derece mahkemesi hem de temyiz mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Danıştay Dairelerinin görevlerinin yasa ile belirlenmesi gerekmektedir. Temyiz incelemesi sırasında, daireler arasındaki ilişki "teknik anlamda görev değil işbölümü" ilişkisi olduğundan bahisle, böyle bir düzenlemeye gidilmektedir ki, bu gerekçe yapılan düzenlemeyi haklı göstermemektedir. Son inceleme mercii olan her bir dairenin, Anayasanın 155 inci maddesini birinci fıkrasında da belirtildiği gibi "kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak" bakmakla görevli olduğu unutulmamalıdır. "Görev" ile "işbölümü"nü ayıran görüş, yüksek yargı organlarındaki daireleri mahkeme olarak nitelendirmeyen bir sonuca götürür ki, bunun Anayasanın 37 nci, 142 nci ve 155 inci maddeleri karşısında ileri sürülmesi mümkün değildir. Ayrıca, dairelerinin görev bölüşümünde "uzmanlık" esasının adil yargılanmanın önemli unsuru olduğu da unutulmamalıdır.

Mahkemelerin görevlerin yasa ile düzenlenmesi gerektiği Anayasanın 37 nci maddesinde düzenlenen kanuni hakim güvencesinin de zorunlu sonucudur.

Hukuk devletinde "Kanuni hakim" ilkesinin sonucu suçun işlenmesinden ve çekişmenin doğmasından önce davayı görecek yargı yerini yasayla belirlenmesi evrensel hukukun bir gereğidir. Başka bir anlatımla "Kanuni hakim" ilkesi yargılama makamlarının suçun işlenmesinden veya çekişmenin meydana gelmesinden sonra kurulmasına olanak vermez.

Günümüz yargılama hukukunun vazgeçilmez bir prensibi olan "kanuni hakim" ilkesinin uygulanması için Anayasa ve kanunlar pek çok kurum ve kavram kabul etmiş ve düzenlemiştir. Bu ilkenin ve bu ilke uyarınca kurulan kurumun temel amacı da adil yargılanmanın gerçekleşmesidir.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 6 ncı maddesi gereğince de, adil bir yargılama için mahkemelerin görevlerin, yasa ile ve de açık ve uygulanabilir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir.

Anayasanın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devletin temel ilkelerinden biri "belirlilik"tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Yasa kuralı, ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmelidir. "Öngörülebilirlik şartı" olarak nitelendirilen bu ilkeye göre yasanın uygulanmasında takdirin kapsamı ve uygulama yöntemi bireyleri keyfi ve öngöremeyecekleri müdahalelerden koruyacak düzeyde açıklıkla yazılmalıdır.

Dairelerin görevleri ve işbölümüyle ilgili kimi esasların soyut olarak yasayla belirlenmiş olması yasallık ilkesi için yeterli değildir. Bu nedenlerle, 6110 Sayılı Kanunun 4 üncü maddesiyle değişik, 2575 sayılı Kanunun 27 nci maddesinin ikinci fıkrası Anayasanın 2 nci, 37 nci, 142 nci ve 155 inci maddelerine aykırı olup iptali gerekmektedir" şeklindeki dilekçe ile iptal istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi 1 Ocak 2013 tarihli ve 28515 sayılı resmi Gazete yayımlanan E:2011/29, K:2012/49 sayılı kararıyla, söz konusu düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığına zira daireler arasındaki ilişkinin bir iş dağılımı ilişkisi olduğuna karar vermiştir. "Anayasa'nın 155.maddesinin birinci fıkrasında Danıştay'ın görev tanımı yapılmıştır. Buna göre Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Ayrıca Danıştay, kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakmaktadır. Buna göre Danıştay'ın görevi bir bütün olarak belirlemiştir. Dolayısıyla Danıştay'ın görevine giren hususlarda daireler arasında hangi işin iş durumuna göre hangi dairede görüleceği hususu teknik anlamda görev ilişkisi olmayıp iş paylaşımını ifade etmektedir. Bu nedenle, Danıştay daireleri arasındaki iş paylaşımının kanunla belirlenmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Dava konusu kuralın Anayasa'nın 37.maddesi ile ilgisi görülmemiştir."

İşbölümü, bir yerde birden fazla aynı mahkeme bulunması halinde ortaya çıkan ilişkidir. [423] Örneğin Ankara'da ki idare mahkemeleri arasındaki ilişki işbölümü ilişkisidir. Aynı yerde bulunan mahkemeler arasında uyuşmazlığın türüne göre değil, işin yoğunluğuna göre yapılan dağılım işbölümü dağılımıdır. [424]

Görev, uyuşmazlığın konusuna göre yapılan belirleme olup, uyuşmazlığın konusu uyarınca onu çözmekle hangi mahkemenin meşgul olacağını ifade etmektedir. [425]

2575 sayılı Danıştay Kanununa bakıldığında Danıştay daireleri arasındaki ilişkinin ne tür bir ilişki olduğu konusunda tam bir kavram kargaşası olduğu görünmektedir. Örneğin 27. maddede dairelerin kendi arasında işbölümü esasına göre çalışacağı belirtilmiş fakat 26. maddenin başlığında, 35. maddede, 36. maddede, 42. maddede, nihayet Danıştay Başkanlar Kurulunun görevlerini düzenleyen 52. maddenin 1. fıkrasının e bendinde, "daireler arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını karara bağlamak" ifadesiyle "görev" kavramının kullanıldığı görülmektedir. "Görev" ifadesinin kullanıldığı bu hükümlerin 6110 sayılı Kanun ile getirilen yeni düzenlemeye adapte edilmesinin unutulmasının bir sonucu olduğu kuvvetle muhtemel olmakla birlikte 6110 sayılı Kanun ile kullanılmaya başlanan "işbölümü" ifadesinin teknik anlamda işbölümü kavramını karşılayıp karşılamadığını incelemek gerekmektedir. [426] Zira daireler arasındaki ilişkinin görev ilişkisi ya da işbölümü ilişkisi olarak kabul edilmesine göre farklı hukuki sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

---

[423]Hakan Pekcanıtez-Oğuz Atalay-Muhammed Özekes, **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Hükümlerine Göre Medeni Usul Hukuku**, Ankara, 2012, s. 84.

[424] Dilşat Yılmaz, "İdari Yargıda "Görev", "İş Bölümü", "İş Dağılımı" Paradoksu", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: XVII, Y:2013, S:4, s. 260.

[425] Zuhal Çakar, a.g.m., s. 43

[426] Dilşat Yılmaz, a.g.m., s.264; Ramazan Çağlayan ise 6110 sayılı Kanun ile Danıştay Dava Daireleri arasında görev esasının terk edilerek iş bölümü esasına geçildiğini belirtmektedir. (Ramazan Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, 2011, s. 28.

Kanaatimizce, Danıştay Kanununda daireler arasındaki ilişkiyi anlatmak için kullanılan "işbölümü" ifadesi doğru bir kullanım değildir. Zira işbölümü ifadesi, teknik anlamda, aynı türden olan ve hangi tür uyuşmazlıklara bakacağı kanun ile açıkça belirlenmiş ve iş yoğunluğu nedeniyle aynı yerdeki birden fazla mahkeme arasındaki dağılımı belirlemek için kullanılır. Bu mahkemeler arasındaki dağılım tevzi bürosu tarafından dosya sayılarına göre yapılır. Bu nedenle, kanun koyucu, 2011 yılında yaptığı değişikliklerle, konunun Anayasa'nın 142. maddesine aykırılığının ileri sürülmesini engellemek adına, Danıştay daireleri arasındaki ilişkinin "işbölümü" olduğunu kabul etmiştir. Bunu görev olarak kabul etseydi, dairelerinin görevlerini kanun ile belirlemek zorunda olacaktı. Bu dağılımı yapma yetkisini Danıştay'ın kendisine verebilmek için, işbölümü kavramı kullanılsa da kanaatimizce daireler arasındaki ilişki bir "görev" ilişkisidir. Zira Kanunun diğer maddelerindeki ifadeler bunu desteklemektedir. Aynı zamanda, bir uyuşmazlığı çözmekle görevli yargı organını belirleme yetkisini yasama organı dışındaki iradelere bırakmak, temel hak ve özgürlükler açısından da sakıncalı durumlar yaratır. Bu hem hukuki korumanın daha etkili olmasında, hem de kanunları değiştirmenin daha zor bir usul olduğu düşünüldüğünde, bireylerin hak arama özgürlüklerin engellenmesi ihtimalinin azalmasında karşımıza çıkmaktadır. Kaldı ki, her ne kadar idari dava daireleri ile idari dava daireleri, vergi dava daireleri ile de vergi dava daireleri arasındaki ilişkinin "işbölümü" ilişkisi olacağı düşünülebilirse de, bir idari dava dairesi ile vergi dava dairesi arasındaki ilişkinin "görev" ilişkisi olduğunda şüphe bulunmamaktadır. İşte bu nedenlerle, Danıştay dava daireleri arasındaki ilişki bir görev ilişkisi olup söz konusu görev dağılımının kanunla yapılması da Anayasanın 142. maddesinin bir gereğidir. O halde mevcut düzenleme, kanaatimizce Anayasa'ya

aykırıdır. [427] Kanundaki bu karışıklıklar kuvvetle muhtemel değişikliklerin yapılması sırasında usul hukukuna dair kavramlara ilişkin nüansların gözden kaçırılmasının sonucudur. Ne var ki, usul hukuku anlamında kurumların adlandırılmalarının farklı ve kendine özgü hukuki sonuçları olduğu düşünüldüğünde, söz konusu çalışmaların daha dikkatlice yapılması gereği fazlaca hissedilmektedir. Ayrıca, kavramlar hatasız bir şekilde kullanılmış yani arzu edilen sonuca ulaşmayı sağlayacak şekilde seçilmiş olsa bile, yapılan kavramsal değişikliklerin mevzuatın tamamı ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. İşte fark edilip de anılan ya da daha sonra fark edilip de anılacak kavramsal karmaşa ve bunların hukuki sonuçlarını önlemek adına, mevzuatta yapılacak değişikliklerin kavramsal zeminlerinin de sağlam bir şekilde hazırlanması gerekmektedir. [428]

Danıştaydaki dava dairelerinin görevlerine ilişkin hükümler 2575 sayılı Danıştay Kanununun 26. maddelerinde yer almaktadır. Kanunun 26. maddesinde idari uyuşmazlıklara hangi daire ve kurulların bakacağı belirtilmiştir. 27. maddede ise, üçüncü, dördüncü, yedinci ve dokuzuncu dairelerin vergi dava dairesi, diğer dava dairelerinin ise idari dava dairesi olarak görev yapacağı belirtilmiştir.

02.12.2014 tarihli ve 6572 sayılı Kanundan önce, Danıştaydaki daire sayısı, birisi idari daire olmak üzere 15 iken, belirtilen Kanun ile yapılan değişiklik ile daire sayısı, ikisi idari daire olmak üzere 17'ye çıkarılmıştır. Kanunda, 1. ve 17. Daireler idari daireleri; 3, 4, 7. ve 9. Daireler vergi dava daireleri; 2, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16. Daireler ise idari dava daireleri olarak öngörülmüştür.

[427] Aynı yönde görüş için, Süha Tanrıver, a.g.m., s. 29.
[428] Dilşat Yılmaz, a.g.m., s. 268-269.

Ancak söz konusu Kanunun 26. maddesinin 3. fıkrasının [429] verdiği yetkiye dayanarak Danıştay Başkanlık Kurulu 22.12.2014 tarih ve 2014/16 sayılı kararı ile 17. Daireyi idari dava dairesine dönüştürmüştür.

Belirtilen bu dairelerin kendi aralarındaki görev dağılımının hangi esaslara göre yapılacağı ise 2575 sayılı Danıştay Kanununun "Dava Dairelerinin Görevleri" başlıklı 27. maddesinin 2. fıkrasında belirtilmiştir. [430] Bu maddede dava daireleri arasındaki görev dağılımın belirlenmesinde, uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuatın esas alınacağı hüküm altına alınmıştır.

[429] (Yeniden düzenleme: 27/6/2013 – 6494/11 md.; Değişik ikinci fıkra: 2/12/2014-6572/13 md.) "Başkanlık Kurulu, iş yükü bakımından zorunluluk doğması hâlinde vergi dava daireleri, idari dava daireleri veya idari dairelerden birinin veya birkaçının görev alanını değiştirerek bu daireleri; vergi dava dairesi, idari dava dairesi veya idari daire olarak görevlendirebilir."

[430] Buna göre, Danıştay dava daireleri arasındaki görev dağılımı belirlenirken şu esaslardan hareket edilecektir: "

1. İptal davaları ve idari sözleşmelerden doğan davalar yönünden, daireler arasındaki işbölümünün belirlenmesinde uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuat esas alınır.
2. Tam yargı davaları yönünden işbölümü;
    a. Zarara neden olan idari işlemden doğan uyuşmazlığı çözmekle görevli daireye göre,
    b. Zarar idari eylemden kaynaklanmışsa hizmetin niteliğine göre, belirlenir.
3. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlere ilişkin davalarda vergi dava daireleri arasındaki işbölümünün belirlenmesinde uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuat esas alınır.
4. Temyiz incelemesi yapmakla görevli daire, aynı konuda ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülecek davalara bakmak ve olağanüstü kanun yolları incelemelerini de yapmakla görevlidir.
5. İdare mahkemeleri arasında görev ve yetkiye ilişkin uyuşmazlıklarda ve bağlantılı davalarda merci tayini, uyuşmazlığın esasını çözümlemekle görevli idari dava dairesince yapılır.
6. Vergi mahkemeleri arasında görev ve yetkiye ilişkin uyuşmazlıklarda ve bağlantılı davalarda merci tayini, uyuşmazlığın esasını çözümlemekle görevli vergi dava dairesince yapılır.
7. İşbölümünde idari ve vergi dava dairelerinden herhangi birinin görevinde olduğu belirlenmemiş davalara bakmak üzere birer idari ve vergi dava dairesi görevlendirilir.
8. İşbölümünde aynı mevzuattan kaynaklanan uyuşmazlıkların birden fazla dairede çözümlenmesi konusunda farklı esaslar belirlenebilir.

Dairelerden birinin yıl içinde gelen işleri normal çalışma ile karşılanamayacak oranda artmış ve daireler arasında iş bakımından bir dengesizlik meydana gelmiş ise takvim yılı başında ikinci fıkrada belirlenen usule göre bir kısım işler başka daireye verilebilir.

Bu madde uyarınca alınan kararlar Resmi Gazetede yayımlanır ve yayımı izleyen ay başından itibaren uygulanır."

Söz konusu bu düzenlemeler 09.02.2011 tarih ve 6110 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu kanundan önce hangi dairenin hangi konulara bakacağı kanunda tek tek yazılmakta idi. Yapılan değişiklik ile dairelerin görev konularını artık kanunun belirlemeyeceği, bu belirlemenin kanunun koyduğu esaslar çerçevesinde Danıştay'ın kendisi tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre, Kanunun 27. maddesinde belirtilen esaslar çerçevesinde, Danıştay dava daireleri arasındaki işbölümünü belirleme yetkisi Danıştay Başkanlık Kuruluna verilmiştir. Danıştay Başkanlık Kurulunun Karar No: 2014/17 sayılı kararı 22 Aralık 2014 tarihli ve 29213 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu belirleme yapılırken de uyuşmazlığın doğduğu mevzuat esas alınmıştır.

Görülüyor ki, uygulamada, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 27. maddesindeki hükümler nedeniyle, Danıştay dava daireleri arasındaki işbölümü uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuat esas alınarak yapılmaktadır. Fakat, kanaatimizce, daireler arasındaki konu dağılımı yapılırken, "uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuat" kriteri doğru bir kriter olmadığından, daire görevlerinin ortaya konmasında ve daireler arası görev uyuşmazlıklarının çözümünde büyük sıkıntıların ortaya çıkmaktadır. Zira, görev hususu, bir işlemin en iyi şekilde yargısal denetiminin yapılabilmesi için getirilmiş ve bu işlemin o işlemle ilgili olarak uzmanlaşmış organlarca çözüme kavuşturularak hukuka en uygun kararın verilebilmesi adına kabul edilmiş bir usul kuralıdır. Yani, görev konusunun hareket noktası işlemdir. İşlemler (konumuz bağlamında idari işlemler) ise aynı mevzuata tabi olmakla beraber farklı nitelikler taşıyabilir ve bu nedenle o işleme ilişkin uyuşmazlık çözümlenirken farklı ilkeler, farklı kurallar uygulanabilir. Görevli organ belirlenirken, uyuşmazlığın dayandığı mevzuatın dikkate alınması halinde, farklı

niteliği haiz ve farklı ilkeler, kurallar çerçevesinde çözüme kavuşturulması gereken konular aynı organca karara bağlanır ki bu durum ise görev kurallarından beklenen amacın ortaya çıkmasına engel olur. Örneğin, önceki iş bölümü belirlenmesinde, kamu görevlilerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışındaki kanunlarla düzenlenmiş olan parasal haklarından doğan uyuşmazlıkların temyiz incelemesini Danıştay Onbirinci dairesi yapmaktayken, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda düzenlenmiş bulunan parasal haklardan doğan uyuşmazlıkların temyiz incelemesini Danıştay İkinci Dairesi yapmaktadır Ancak görülüyor ki buradaki uyuşmazlığın esası Devlet Memurlarının parasal haklarıdır. Bu türden uyuşmazlıklar ile ilgili uygulanacak idare hukuku ilkeleri, bazen bunlar farklı mevzuatlarda yer alsalar da, aynı niteliktedir. Bu nedenle, kanaatimizce, bu uyuşmazlıkların tamamı tek bir dairenin görev alanında olmalıdır. Aksi halde, uygulamada olduğu gibi, niteliği, hemen hemen aynı olan ve özünde uygulanacak idare hukuku ilkeleri benzer olan uyuşmazlıklar hakkında, farklı dairelerin görevinin söz konusu olması nedeniyle, farklı kararlar çıkabilmektedir. Bu ise yargıya olan güveni azaltmakta, kararlarda ise istikrarın önüne geçmektedir. Hal böyle olunca, kafa karışıklıkları nedeniyle yargılama süreleri, aslında çok da basit konular olmasına rağmen, uzamaktadır. Aynı şekilde önceki belirlemede, Karayolları Trafik Mevzuatından doğan idari uyuşmazlıklar, işlem ya da eylemlerin niteliğine bakılmaksızın, Onbeşinci Dairenin görev alanında bulunmaktaydı. Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'dan doğan uyuşmazlıklar, diğer dairelerin görevi dışında kalan bir uyuşmazlık olması nedeniyle, uygulamada torba daire olarak adlandırılan Onuncu dairenin görev alanına girmekteydi. Durum böyle olunca, aslında niteliği aynı olan ve çözümünde aynı idare hukuku ilkeleri uygulanacak olan uyuşmazlıklar

farklı dairelerce karara bağlanmakta, bu durum ise farklı ilkelerin benimsenmesine, farklı kararların çıkmasına sebebiyet vermekteydi. Örneğin, idari uyuşmazlık, bir trafik işaretinin konmaması nedeniyle meydana gelen bir trafik kazasından doğan tazminat istemine ilişkin ise görevli daire, bu durumun Karayolları Trafik Kanunundaki bir yükümlülüğün yerine getirilmemesine ilişkin olması nedeniyle, Onbeşinci Daire; ancak tazminat istemi, Karayolları Genel Müdürlüğünün denetimi altında olan bir karayoluna ilişkin yol kusurundan kaynaklanırsa, söz konusu durumun Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'dan doğan bir yükümlülüğün yerine getirilmemesine ilişkin olması nedeniyle, uyuşmazlığı çözümleyecek olan dairenin Onuncu daire olduğu kabul edilmekte idi. Burada iki uyuşmazlık da idari eylemden doğan tazminat istemine ilişkindir. O halde bu istemler için uygulanacak idare hukuku ilkeleri aynı olmalıdır. Bu sayede, tazminat konusunda uzmanlaşma sağlanacak, konuya ilişkin genel ilkeler ortaya konacak ve aynı tür uyuşmazlıklar aynı ilkelere tabi olacağından, bireyler ve uygulamacılar önceden ne tür bir karar verebileceği konusunda öngörü sahibi olacaktır. Bu ise, yargıya güvenin artmasını, yargının hızlanmasını, verilecek kararın belli olduğu uyuşmazlıkların gereksiz yere yargının önüne gelmesine engel olmasını sağlayacaktır. Bu nedenle, daireler arası, bize göre görev, bazılarına ve kanunun belli maddelerine göre işbölümü belirlenirken, uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuat kriteri yerine uyuşmazlığın niteliği yani idari eylem ya da işlemin niteliği dikkate alınarak bir belirleme yapılmalıdır. Örneğin kamu görevlilerinin parasal haklarından doğan uyuşmazlıkların tamamına bir daire bakmalıdır. Yine, bir idari eylemden doğan tazminat taleplerine aynı daire bakmalıdır. Bu bağlamda yeni belirlemede kamu görevlilerinin parasal haklarından doğan uyuşmazlıkların tamamının 11.

Dairenin görevine bırakılması isabetli olmakla birlikte, Karayolları Trafik Mevzuatından doğan uyuşmazlıklar ile Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'dan doğan uyuşmazlıkların, önceden olduğu gibi, uyuşmazlığının kaynaklandığı mevzuatının farklılığından hareketle, farklı dairelerin görev alanında bırakılması isabetli olmamıştır.

İlerleyen bölümlerde de belirteceğimiz gibi, söz konusu kriter, uygulamada, idare ve vergi mahkemeleri arasındaki görev ayrımını belirlerken de kullanılmaktadır. Örneğin, uyuşmazlık Belediye Gelirleri Kanunundan doğuyorsa, ya da idare işlemin dayanağı olarak bu Kanun gösteriliyorsa, işlemin niteliği hakkında bir irdeleme yapmaksızın, vergi mahkemelerinin görevli olduğu kabul edilmektedir. İkinci bir örnekte ise, davacı tarafından, ASKİ şantiyesi önünde bulunan çim zeminin tahrip edildiğinden bahisle Büyükşehir Belediyesi Encümenince bir ihbarname ile kesilen idari para cezasının iptali istemiyle açılan davada, Adana İdare Mahkemesince; davalı idarenin sunduğu belgelerde, açıkça söz konusu tutarın 1608 sayılı Kanunun 1. maddesine istinaden kesildiği, bu durumda, dava konusu idari para cezasının, 5326 sayılı Kanunun 16 ncı maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 1608 sayılı Kanunda idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği, Kabahatler Kanununun 5560 sayılı Kanunla değişik 3 üncü maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanunun 27 nci maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli

yargı yerinin görevli olduğu gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar verilmiştir. [431]

Görülüyor ki, Mahkemece, dava konusu işlemin herhangi bir nitelendirilmesi yapılmaksızın, sadece idarece söz konusu işlemin dayanağı olarak gösterilen mevzuat dikkate alınarak dava görev yönünden reddedilmiştir. Ancak yukarıda belirttiğimiz hususlar burada da geçerlidir. Görevli organ belirlenirken uyuşmazlığın dayanağı olan mevzuat değil, uyuşmazlığın dayanağı olan işlem ya da eylemin irdelenmesi sonucu ortaya çıkan nitelik esas alınmalıdır. Ancak bu sayede görev kurallarından belirlenen amaç hasıl olacaktır. Aksi halde, somut örnekte olduğu gibi, hasar tespit bedelinin istenmesine ilişkin ihbarnamenin, tek yanlı, kamu gücüne dayalı ve kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış bir idari işlem olduğu aşikar olmasına rağmen işlemin nitelendirilmesi yapılmayarak dayanılan mevzuat kriterinden hareket edilmesi halinde, hem bir idari işlemi, o işleme denetlemekte etkin ve uzman olan idari yargının denetimsizliği sonucu ortaya çıkacak hem de görev gibi son derece önemli sonuçları olan bir konunun belirlenmesi, çoğu zaman da belki hatalı olmak üzere, idarelerin kendisine bırakılmış olacaktır.

Danıştay dava dairelerinin görev konularının belirlenmesinde böyle bir kriterin esas alınması nedeniyle, uygulamada, daireler arasında çok fazla gönderme kararı çıkmaktadır. Bu ise dosyaların, özellikle yürütmenin durdurulması istemli dosyaların, yok yere sürüncemede kalmasını ve karar alma sürecinin uzaması nedeniyle gecikmiş bir şekilde verilen kararın bir anlamı olmaması sonucunu doğurmaktadır. Hatta, bu durum, çoğu zaman ilk inceleme aşamasında gerçekleşerek, 3-4 ay gibi zaman kaybı sonucunu doğurmakla birlikte (bu süre özellikle yürütmenin

[431] Adana 1. İdare Mahkemesi, 24.05.2012 tarihli ve E:2012/722, K:2012/897 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

durdurulmasının istendiği davalarda son derece büyük önem arzetmektedir) bazen de, ilk inceleme aşamasında fark edilmeyip, yahut dairenin görevinde olduğu kanaatiyle, dosyanın tekemmül ettirilerek esastan havale sırasına konulup birkaç sene sonra esastan karar vermek için heyete getirildiğinde, heyetin kanaatinin değişmesi ya da heyetteki kişilerin değişmesi (ki bu son zamanlarda bir ritüel haline gelmiştir) nedeniyle, daire görevi konusunun farklı yorumlanarak, uyuşmazlığın başka bir dairenin görevinde olduğu kanaatiyle ilgili daireye gönderme kararı verilmesi halinde daha da "feci" sonuçlar doğurmaktadır. Zira böyle bir durum da, dosya zaten bu dairede uzun süre beklemiş olmakta, dosya yeni daireye gönderildiğinde de gönderildiği yılın esasına kaydedilmektedir. Örneğin bir Danıştay kararına konu olan olayda; davacılar tarafından; Hakkari ili, Yüksekova ilçesi, Dağlıca Köyü, Vezirli Mevkii'nde 22.09.2007 tarihinde davacılar yakını Muhsin Erhan'ın terör örgütü mensuplarınca öldürülmesinden dolayı davalı idarenin kusursuz sorumluluğu olduğu iddiası ile uğranıldığı ileri sürülen toplam 140.000 - TL maddi, 140.000 -TL manevi tazminatın yasal faiziyle birlikte ödenmesine hükmedilmesi istemiyle İçişleri Bakanlığı'na karşı açılan dava sonucunda, Van 1. İdare Mahkemesi'nce davanın **süre aşımı yönünden** reddi yolunda verilen **08.10.2010** tarihli ve E:2010/1115, K:2010/1642 sayılı kararın temyiz incelemesi yapan Danıştay 15. Dairesi, davacılar yakını Muhsin Erhan'ın ana yolun 3-4 metre kenarında bulunan çalıların içinde ölü olarak bulunduğu, davacılar tarafından da yakınları Muhsin Erhan'ın Devlet ajanı olduğu iddiası ile yaşamını yitirdiği, bu nedenle idarenin kusursuz sorumluluğu olduğundan bahisle taraflarına maddi ve manevi tazminat ödenmesine karar verilmesi istemiyle bakılan bu davayı açtıklarının anlaşıldığını, bu durumda, idarenin kusursuz sorumluluğunun bulunup bulunmadığının irdelenmesi suretiyle uyuşmazlık

çözümleneceğinden 5233 sayılı Kanun kapsamında bulunmayan bu uyuşmazlığın çözümünün Danıştay Onuncu Dairesi'nin görevine girdiği gerekçesiyle **17.10.2012** tarihli ve E:2011/12095, K:2012/6919 sayılı karar ile dava dosyanın Danıştay Onuncu Dairesi'ne gönderilmesine karar vermiştir. İlk derece mahkemesi kararının davanın süre yönünden reddi kararı olması ve Danıştay 15. Dairesinin ilk derece mahkemesi kararından yaklaşık iki yıl sonra gönderme kararı vermesi, bu nedenle davanın 10. Dairenin 2012 yılı esasına kaydedilmesi ve en azından 1 yıl incelenme sırası beklemesi, 10. Dairece sadece davanın süresinde olup olmayacağının karara bağlanacağı ve kararı bozması halinde davanın esasının karara bağlanmasının da yıllarca süreceği gerçekleri göz önünde bulundurulduğunda, durumun önemi daha da iyi anlaşılacaktır. Bu yüzden, daireler arasındaki görev ayrımının dayandığı esaslar daha net, daha açık, daha iyi ifadelerle yapılmalı, muğlak ve özensiz ifadeler kullanılmaktan kaçınılmalı, tereddütlü konulara ilişkin olarak müstakar kararlar oluşturularak, uygulamada meydana gelen hayati önemdeki zararlar giderilmelidir.

Daireler arasındaki görev dağılımın dayandığı esaslardaki sıkıntı yanındaki başka bir sıkıntı da, daireler arası görev uyuşmazlıklarını çözmekle yükümlü olan Danıştay Başkanlar Kurulunun bu uyuşmazlıkların çözümünde, net, somut, objektif, bilinebilir, öngörülebilir, istikrara açık kararlar vermemesidir. Bu kurulun kararlarına bakıldığında, bu kararların çoğu zaman tatmin edebilir gerekçelerden yoksun, formül ifadelerden hareketle yazılmış, bir istikrara izin vermeyecek şekilde nitelikte olduğu görülmektedir. Örneğin, ithalatta Haksız Rekabetin Önlenmesine İlişkin Tebliğin iptali istemiyle ilk derece olarak Danıştay'da açılan bir davada hangi dairenin görevli olduğuna ilişkin, Danıştay Başkanlar Kurulunun 19.07.2001 tarih ve E:2001/30, K:2001/30 sayılı kararında Danıştay'ın Onuncu Dairesinin görevli olduğuna karar

verilmiş iken, 2014 yılında aynı konuda iki daire arasında çıkan görev uyuşmazlığını çözümleyen 18.02.2014 tarih ve E:2014/11, K:2014/35 sayılı kararında, herhangi bir gerekçeye yer vermeyerek, bu konuda Yedinci Dairenin görevli olduğu sonucuna varılmıştır. Başkanlar Kurulunun buna benzer daha birçok kararı bulunmaktadır. Başkanlar Kurulunun, daireler arası görev uyuşmazlıklarına ilişkin olarak verecekleri kararlarda, görev konusunun son derece önemli olduğu şuuruyla, sadece önündeki uyuşmazlığı çözüp herhangi bir sonuca varmak yerine, her somut olayda o konuya ilişkin genel ilkeler koyması, uyuşmazlıklar daha doğmadan bilinebilir, öngörülebilir, istikrar oluşturacak nitelikte kararlar vererek ve zorunlu haller dışında daha önce verdiği kararlardan (hele ki gerekçe belirtmeksizin) farklı kararlar vermeyerek uygulamaya yön vermesi, birçok sorunun çözümüne katkı sağlayacaktır.

Bu konuda vermek istediğimiz son bir örnekte ise, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5. maddesi uyarınca Hazine'ye ait bulunan taşınmazın davalı idare Türkler Belediye Başkanlığı'na öncelikle yapı sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerine satılmak amacıyla devredilmiştir. Söz konusu taşınmazda öncelik hakkı olan davacının başvurusu üzerine satış için gerekli işlemlere başlanılmış ve dava konusu işlem ile üzerinde bir katlı betonarme yapı bulunan taşınmazın 105.000.00 TL bedelle satışının uygun olduğuna karar verilmiştir. Davacı tarafından ise, belirlenen bu bedelin emsal taşınmaz değerlerinin çok üstünde olduğu iddiasıyla işlemin bedele ilişkin kısmının ve işleme dayanak olan Kıymet Takdir Komisyonu kararının iptali istemiyle dava açılmıştır. Açılan davada Antalya İdare Mahkemesince verilen kararın temyiz incelemesini yapan Danıştay 8. Dairesi; Danıştay dava daireleri arasında iş bölümünün belirlenmesine ilişkin karar

uyarınca; vergi davalarına bakan dava daireleri hariç, diğer dava dairelerinin görevi dışında kalan uyuşmazlıklara ilişkin davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesi görevinin Danıştay 10. Dairesine ait bulunduğunu, ayrıca, aynı karar kapsamında; toprak edinme mevzuatına ilişkin işlerden kaynaklanan uyuşmazlıkları çözme görevinin Danıştay 8. Dairesine tevdi edildiğini (son iş bölümü kararında bu uyuşmazlıkları çözüm görevi Danıştay 17. Dairesine verilmiştir) uyuşmazlığın; 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca, "üzerinde yapı bulunan" bir arazinin satışına ilişkin işlemden kaynaklandığı, bu nedenle toprak edinme mevzuatından doğmadığını gerekçe göstererek dosyanın Danıştay Onuncu Dairesine gönderilmesine karar vermiştir. [432] Görülüyor ki, taşınmazın üzerinde bir yapı yoksa 8. Dairenin, varsa 10. Dairenin görevli olduğu kabul edilmektedir. Böyle bir ayrımı davacılar bir yana uygulamacıların dahi bilmesi çoğu zaman mümkün değildir. Bu nedenle yukarıda da belirttiğimiz gibi, dairelerin görevi konusunda verilecek kararlarda, bilinebilir, öngörülebilir, istikrar oluşturacak nitelikte ölçütler kullanılması "hukuki belirlilik" açısından son derece önemlidir.

[432] Danıştay 8. Dairesi, 17.09.2013 tarihli ve E:2013/503, K:2013/6255 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi; aynı yönde Danıştay 8. Dairesi, 21.01.2014 tarihli ve E:2013/7868, K:2014/41 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

2. Danıştay İle Bölge İdare Mahkemeleri Arasında Görülen Görev Sorunları

Bilindiği üzere kural olarak, bölge idare mahkemeleri, ilk derece mahkemesi olarak görev yapmazlar. Bu nedenle bölge idare mahkemeleri ile Danıştay arasında, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı uyuşmazlıklara ilişkin bir görev sorunu doğmayacaktır. Ancak Danıştay ilk derece mahkemesi olarak görev yapmasının yanında kanun yolu incelemesi yapan bir organdır. Bölge idare mahkemeleri de kanun yolu incelemesi yapan bir organdır.

İdare ve vergi mahkemelerince verilen kararların ikinci bir incelemesini bölge idare mahkemeleri ve Danıştay yapmaktadır. İlk derece mahkemelerinin vermiş oldukları kararların hangilerinin bölge idare mahkemelerinin denetimine tabi olduğu 2577 sayılı Kanunun 45. maddesinde sayılmış idi. Burada sayılanlar dışındaki tüm kararlara karşı Danıştay nezdinde temyiz yoluna gitmek mümkündü. Ancak 18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanun ile bölge idare mahkemelerinin istinaf merciine dönüştürülmesi ve yeni bir sistem kurulması nedeniyle ilk derece mahkemesi kararlarını Danıştay'a götürmek istisna, bölge idare mahkemesine götürmek kural haline gelmiştir. Diğer bir deyişle, önceki sistemde, ilk derece mahkemesi kararlarının itiraz yoluna tabi olmayan tüm kararlarına karşı Danıştay'a gidebilip Danıştay bu anlamda genel görevli üst mahkeme iken, yeni düzenlemelerle, ilk derece mahkemesi kararlarından ancak belirli konulara ilişkin olanların Danıştaya temyiz yolu açık olması nedeniyle Danıştay özel görevli üst mahkeme vasfına bürünmüştür. Çalışmamızın bu kısmında, bu konuya ilişkin olarak önceki ve sonradan getirilen düzenlemeleri karşılaştırmak olarak inceleyeceğiz.

2577 sayılı Kanunun "Kararlara Karşı Başvuru Yolları" başlıklı üçüncü bölümünde düzenlenen ve 6545 sayılı Kanun ile değiştirilmeden önceki halinde, 45. maddede bölge idare mahkemelerinin, idare ve vergi mahkemelerinin hangi kararlarına karşı kanun yolu incelemesi yapacağı sayılmaktadır. Buna göre; idare ve vergi mahkemelerinin;

a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçme, not tespiti, kayıt, nakil, ilişik kesme ve disiplin cezalarına ilişkin işlemler ile yükseköğretim öğrencilerinin sınıf geçme ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden;

b) 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, ikinci görev, vekaleten atama, görev ve unvan değişikliği içermeyen il içi naklen atama, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden,

c) Kamu görevlilerine uyarma ve kınama cezası verilmesine ilişkin işlemlerden,

d) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri hakkında verdiği mesleki faaliyeti sona erdirmeyen her türlü disiplin ve sınav işlemlerinden,

e) Asker ailelerine yardım ile ilgili işlemlerden,

f) 2/7/1941 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanunun uygulanmasından,

g) 1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 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,

h) 4/12/1984 tarihli ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından,

ı) 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hakimle verildikleri nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

İstinaf sistemi yürürlüğe girene kadar bölge idare mahkemelerinin itiraz mercileri olma görevi devam ettiğinden, bu konuya ilişkin bazı açıklamalar yapma zorunluluğu doğmaktadır.

Söz konusu 45. madde incelendiğinde, Danıştay ile bölge idare mahkemelerinin kanun yolu merci olarak görevlerinin belirlenmesine ilişkin olarak uygulamada bazı sıkıntıların bulunduğu gözlenmektedir.

Örneğin; söz konusu 45. maddenin a bendindeki "sınıf geçmeye ilişkin" işlemlerin neler olduğunun tam olarak belirlenememiş olması, uygulamada değişik yorumların yapılmasına sebebiyet vermektedir. Örneğin, bir üniversite öğrencisinin bir dersten muaf sayılma talebinin reddine ilişkin olarak açtığı dava sonucunda verilen karar Danıştay nezdinde temyiz edildiğinde, tek ders sınavından başarısız sayılma işlemlerinin ve muafiyet taleplerinin de sınıf geçmeye ilişkin olduğu gerekçesiyle dava dosyası 2577 sayılı kanunun 45/a maddesi uyarınca ilgili bölge idare mahkemesine gönderilmektedir. Kanaatimizce bu yorum doğru bir yorum değildir. Zira kanun metninin lafzı son derece açıktır. Kanun, sadece sınıf geçip

geçmemeye ilişkin işlemlerden kaynaklı uyuşmazlıkların bölge idare mahkemesi nezdinde itiraza konu edilebileceğini belirtmiştir. Yargı organlarının, kararlarında bir gerekçe göstermeksizin, yalnızca kanun metnini yazarak bu tür taleplerinin de sınıf geçmeye ilişkin olduğunu belirtmek suretiyle, dava dosyasını bölge idare mahkemelerine göndermeleri kanaatimizce, iş yükünü azaltma amacını gütmektedir. Ancak sırf bu gerekçeyle kanunun lafzını aşarak bir karar verilmesi hukukla bağdaşmayacaktır. Bu nedenle, tek ders sınavından başarısız sayılma işlemleri ile bazı derslerden muaf olma taleplerine ilişkin olarak açılan davalarda verilen nihai kararlara karşı Danıştay Başkanlığına temyiz yoluna gidilebilmesi Kanunun lafzına uygun olan sonuçtur.

Yine 45. maddenin b bendindeki il içi naklen atamaya ilişkin işlemlerden kaynaklanan davalar da verilen nihai kararlara karşı bölge idare mahkemesine mi Danıştay'a mı başvurulacağı konusunda uygulamalar tereddütler doğabilmektedir. Örneğin; Polis Akademisi Başkanlığı Destek Hizmetler Şube Müdürlüğü bünyesinde teknisyen olarak görev yapan davacının, Polis Akademisi Başkanlığı bünyesinde bulunan Kantin Başkanlığı emrinde görevlendirilmesine ilişkin Polis Akademisi Başkanlığı işlemine ilişkin olarak Ankara 16. İdare mahkemesince verilen 25/03/2/14 tarih ve E:2012/1873, K:2014/325 sayılı kararın, kanun yolu incelemesini Danıştay'ın yapacağı düşünülerek temyiz istemiyle Danıştay'a başvurulması sonrasında Danıştay 5. Dairesi 18/08/2014 tarih ve E:2014/5871, K:2014/5816 sayılı kararı ile, işlemi tesis eden makamın İçişleri Bakanlığının ve Emniyet Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatındaki bir makam olduğunu ve işlemin il içi naklen atama olduğunu söyleyerek 2577 sayılı Kanunun 45. maddesinin 1. fıkrasının b bendindeki hüküm nedeniyle, söz konusu mahkeme kararının kanun yolu

incelenmesini bölge idare mahkemesinin yapacağı gerekçesiyle, dosyanın Ankara Bölge İdare Mahkemesine iletilmek üzere Ankara 16. İdare Mahkemesine gönderilmesine oybirliği ile karar vermiştir. Son günlerde, İçişleri Bakanlığında gerçekleşen atamalar göz önüne alındığında, söz konusu kararın çok önemli bir karar olduğu görülecektir. Ancak bazı yargı organları bu tür işlemleri taşra teşkilatınca tesis edilen işlem olarak görmemişlerdir. Bursa Bölge İdare Mahkemesinin 21.12.2004 tarih ve E:2004/592, K:2004/1020 sayılı kararına konu olayda, Halk Bankası Burhaniye Şubesi Müdür Yardımcısı olarak görev yapmakta iken, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu uyarınca Bağ-Kur Balıkesir İl Müdürlüğü emrine şef olarak naklen atanması nedeniyle kendisine yolluk ödenmesi için yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ve anılan yolluğun faiziyle birlikte ödenmesi istemiyle açılan davaya ilişkin olarak Bursa 2. İdare Mahkemesince verilen karara karşı itiraz incelemesini yapan Bursa Bölge İdare Mahkemesi, dava konusu yollukla ilgili işlemin merkezi (genel) idare birimince tesis edildiğini, idarenin taşra teşkilatında yetkili organlarca tesis edilmediğini, ilk derece mahkemesince verilen kararın kanun yolu incelemesini Danıştay'ın yapması gerektiğini söyleyerek dosyanın Danıştay Başkanlığına gönderilmesine karar vermiştir. Kanaatimizce de, kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatlarından kasıt, başkent Ankara dışındaki makamlardır. Zira, merkezi idarenin başkentteki yetkililerinden oluşan teşkilatına başkent teşkilatı, başkent dışındaki tüm ülkeye yayılmış teşkilatına ise taşra teşkilatı denir. [433] Bu nedenle bu tür davalarda, ilk derece mahkemelerince verilen kararların kanun yolu incelemesini yapmakla görevli organ Danıştay'dır.

[433] Metin Günday, a.g.e., s. 66.

Diğer yandan söz konusu bendin uygulanmasına ilişkin olarak açılan bir davada, İlköğretim okulunda sınıf öğretmeni olan davacı önce bir başka okulda müdür vekili olarak görevlendirilmiş, bu işlemin idarece kaldırılması üzerinde ise önceki okuluna geri dönmüş ve kendisine bir sınıf verilmesi istemiyle davalı idareye başvurmuştur. Bu işlemin reddi üzerine açılan dava Muğla 1. İdare Mahkemesi tarafından reddi üzerine davacı kararı Danıştay nezdinde temyiz etmiştir. Bunun üzerine Danıştay 2. Dairesi, Öğretmen olan davacının, tarafına sınıf verilmesi için yaptığı başvurunun reddine ilişkin işleminin iptali istemiyle açtığı davada Muğla İdare Mahkemesi'nce verilen kararın temyizen incelenerek bozulması istenilmiş ise de; işlemi tesis eden makam ve işlemin konusu bakımından uyuşmazlığın 45. maddenin 1/b fıkrası kapsamında olması nedeniyle, temyiz isteminin görev yönünden reddine ve 2577 sayılı Yasanın değişik 45/1. maddesinin son bendi uyarınca dosyanın Aydın Bölge İdare Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.[434] Aydın Bölge İdare Mahkemesi de bu karar doğrultusunda davayı esastan inceleyerek oyçokluğu ile itirazın reddine karar vermiştir. [435] Bu karardaki karşı oy ise oldukça dikkat çekicidir. Aydın Bölge İdare Mahkemesi Üyesi Osman Ermumcu; Bölge İdare Mahkemesinde itirazen incelenecek olan hususun "GEÇİCİ GÖREVLENDİRME" işlemi olduğunu, bunun dışındaki görevlendirme ve-veya görev vermeme işlemleriyle ilgili kararların itiraza değil temyize tabi olduğunu, nitekim dava konusu ihtilafın konusu da, davacının kendisine "sınıf verilme talebinin reddi işlemi" olup bu işlemin geçici görevlendirme niteliğinde olmayıp, kararın itiraza tabi değil temyize tabi olduğunu belirtmiştir. Kanaatimizce de, karşı

[434] Danıştay 2. Dairesi, 30.10.2004 tarihli ve E:2005/2166, K:2007/4049 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.
[435] Aydın Bölge İdare Mahkemesi, 12.12.2007 tarihli karar, www.aydınbim.gov.tr.

oy yerindedir. Zira aksine bir yorum kanunun açık lafzının dışında çıkmak olmaktadır.

Bölge idare mahkemeleri ile Danıştay arasında uygulamada ortaya çıkan görev sorunlarına ilişkin olarak değinilmesi gereken başka bir konu da, parasal bir değere ilişkin disiplin cezalarına karşı açılan davalarda, disiplin cezası içeriği paranın miktarına göre görevli organın belirlenip belirlenemeyeceğidir. Örneğin, Mimar olan davacıya disiplin cezası olarak 1350 TL para cezası verilmesine ilişkin işleme karşı açılan davada, Ankara 8. İdare Mahkemesi; söz konusu davayı, davanın miktar itibariyle tek hakimle bakılacak davalardan olmadığını belirterek heyet halinde görüp karara bağlamıştır. [436] Bu kararın temyiz incelenmesini yapan Danıştay 8. Dairesi ise, davanın konusunun disiplin hükümlerine uyulmaması nedeniyle verilen bir para cezası niteliği taşıyan, dolayısıyla konusu belli bir parayı içeren idari işlem olduğunu belirterek, bu davanın tek hakim tarafından incelenmesi gerektiğini belirtmiştir. [437] Ankara 8. İdare Mahkemesi ise, uyuşmazlığın özünün belli bir paraya ilişkin olmayıp disiplin kurallarına aykırı davranıldığından bahisle verilen bir disiplin cezası olduğunu, böyle bir durumda paranın miktarına bakılamayacağını, bu nedenle davanın mahkeme heyetince karara bağlanabileceğini belirterek ilk kararında ısrar etmiştir. Israr kararı üzerine dosya hakkında son sözü söyleyen İdari Dava Daireleri Kurulu ise, Ankara 8. İdare Mahkemesinin ısrar kararının yerinde olduğunu söyleyerek bu kararın onanmasına oybirliği ile karar vermiştir. [438] Görülüyor ki, konusu belli bir parayı içerse ve bu para miktarı tek hakim sınırında olsa da,

[436] Ankara 8. İdare Mahkemesi, 31.03.2003 tarihli ve E:2003/24, K:2003/365 sayılı kararı, Uyap Karar Arama Sistemi.
[437] Danıştay 8. Dairesi, 23.10.2003 tarihli ve E:2003/2949, K:2003/4271 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.
[438] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 14.11.2005 tarihli ve E:2004/2677, K:2005/40, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.

uyuşmazlığın özünün bir para değil, bir işlem, bir disiplin cezası olması nedeniyle bu davalar mahkeme heyetince karara bağlanacağından, bu kararların kanun yolu incelemesini yapmakla görevli idari yargı organı Danıştay olacaktır. Kanaatimizce de, İdari Dava Dairelerinin verdiği karar son derece yerindedir.

Belirtmekte fayda gördüğümüz başka bir hususta, ilk derece mahkemelerince tek hakimle verilen kararların kanun yolu incelemesini ancak bölge idare mahkemelerinin yapabileceğidir. Uygulamada Danıştay'ın bazı daireleri [439], grup dosyalar da karar verirken, grubun içindeki dosyalarda verilmiş kararlardan biri tek hakimle verilmiş bir karar olsa da, bu dosyanın diğer dosyalar ile ilişkili olmasını ve usul ekonomisini gerekçe göstererek, bu dosyayı bölge idare mahkemesine göndermek yerine, dosyanın esası hakkında karar vermektedirler. Ancak bu usul uygulamada bazı sorunların da doğmasına sebebiyet vermektedir. Zira Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu'nun önüne gelen bir olayda, Aydın Vergi Mahkemesince tek hakimle verilen bir karar Danıştay Dokuzuncu Dairesince bozulmuştur. Bozma kararına uymayan Aydın Vergi Mahkemesi Hakimliği ise, tek hakimle karar vererek ilk kararın da ısrar etmiş ve dosya Vergi Dava Dairelerinin önüne gelmiştir. Bunun üzerine Vergi Dava Daireleri Kurulu, ancak heyet halinde verilen vergi mahkemesi kararlarının Danıştayın ilgili Dairesince bozulması üzerine mahkemenin ısrar edebileceğinin açık olduğunu belirterek, tek hakim tarafından verilen kararın bozulması halinde ısrar edilebileceği yolunda herhangi yasal düzenleme bulunmadığından, yargılama usulüne aykırı olarak verildiği anlaşılan ve ısrar kararı niteliği taşımayan vergi mahkemesi kararının kaldırılması gerektiğine ve

[439]Örneğin Danıştay 9. Dairesi, 04.12.2012 tarihli ve E:2011/1715, K:2012/7921 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi. Ancak bu kararda karşı oy kullanan Zehra Birden'e göre; temyize konu kararın tek hakim kararı olması nedeniyle dava dosyasının incelemeyi yapmakla görevli bölge idare mahkemesine gönderilmesi gerekir.

yeniden inceleme yapılarak karar verilmek üzere dosyanın, Danıştay Dokuzuncu Dairesine gönderilmesine karar vererek ortaya çıkan garip durumu düzeltmeye çalışmıştır. [440] İşte bu gibi hukuk garabetlerinin yaşanmaması adına, tek hakimle verilen bir karar söz konusu olup bu kararın Danıştay'a gelmesi halinde, bu dosyanın Danıştay'da bulunan başka dosyalarla ilgisi de olsa, o dosyanın kanuni hakimi olan bölge idare mahkemesinde incelenmesini sağlamak üzere dava dosyası bölge idare mahkemesine gönderilmelidir.

Şüphesiz, bölge idare mahkemeleri ile Danıştay arasındaki görev sorunları istinaf sisteminin yürürlüğe girmesi halinde de ortaya çıkacaktır. Ancak bu sorunların ortaya çıkıp çözüme kavuşturulması birkaç yılı bulabilecektir. Zira henüz istinaf sistemi yürürlüğe girmediği gibi, sistem yürürlüğe girdiğinde de, ilk derece mahkemelerinin esas hakkında bir karar verdikten sonra kararların sadece istinafa mı yoksa hem istinafa hem temyize mi tabi olacağı sorunu gündeme gelebileceğinden, bu süreç "en az" bir ya da iki yılı bulacaktır. Bu nedenle bu aşamada, konu bağlamında fazlaca söz söyleme imkanı bulamamakla birlikte, 2577 sayılı Kanunun 6545 sayılı Kanun ile değişik 46. maddesinin a bendindeki düzenleyici işlemlerin ne olduğu sorunu ile e bendindeki ülke çapında uygulamanın ne olduğu sorunu idari yargının kronik sorunları olduğu için ortaya çıkacak görev problemlerinin daha ziyade bu iki bent üzerinden doğacağı tahmininden hareketle, biz bu iki soruna, bir sonraki başlık altında değinmeyi uygun buluyoruz.

[440] Vergi Dava Daireleri Kurulu, 11.12.2013 tarihli ve E:2013/160, K:2013/754 sayılı karar. Aynı yönde, Danıştay 9. Dairesi, 13.09.2012 tarihli ve E:2011/1116, K:2012/4607 sayılı karar. Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.

3. Danıştay İle İlk Derece Mahkemeleri Arasında Görülen Görev Sorunları

Danıştay asıl olarak temyiz görevleri olan bir yargı organıdır. Bununla beraber Danıştay, kanunlarla açıkça belirtilen bazı davalara da ilk derece mahkemesi olarak bakmaktadır. Danıştay Kanununun 24. maddesinde Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacakları davalar sınırlı bir şekilde sayılmıştır.

Danıştay Kanununun 24. maddesinde, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalardan şunlar; ya doğrudan vergi uyuşmazlığı şeklinde ortaya çıkabilir ya da vergi uyuşmazlığı ile ilgili olabilir:

- Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılan davalar
- Bakanlıklar işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak olan düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalar.
- Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere karşı açılacak davalar.

Bu davalar dışında 24. maddede sayılan diğer davaların vergi uyuşmazlıkları ile ilgileri bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle bu sayılanların dışında Danıştay'da ilk derece mahkemesi olarak görülecek davaların Danıştay idari dava dairelerinde görülecektir.

Danıştay vergi dava daireleri, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay Kanununun 24. maddesinde belirtilen hallerde vergi uyuşmazlığı olarak nitelendirilebilecek konularda görevli yargı organıdır. Bu nedenle bir dava, ilk derece mahkemesi olarak vergi mahkemelerinde açılacak olsaydı (yani 2576 sayılı Kanun md. 6 kapsamına giriyorsa) ve ayrıca bu dava, Danıştay Kanununun 24. maddesi

kapsamında ise o zaman Danıştay vergi dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak görevinden bahsedeceğiz. Aksi halde yani idari yargı kolunda çözümlenecek bir davanın Danıştay Kanununun 24. maddesi kapsamına girdiği şüphesiz olmakla bu dava yani 2576 sayılı Kanun md. 6 kapsamına giren bir dava değilse bu halde Danıştay'ın idari dava dairelerinin görevi gündeme gelecektir.

Bu şekilde, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalarda da, idare mahkemeleri ile vergi mahkemeleri arasındaki görev ayrımının belirlenmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Zira burada kullanılan kriter de aynı kriter olacaktır. Bu nedenle, bir uyuşmazlığın Danıştay Kanununun 24. maddesinde sayılanlardan biri olduğu tespit edildikten sonra uyuşmazlığın vergi uyuşmazlığı ya da idari uyuşmazlık olmasına göre önce uyuşmazlığa vergi dava dairelerinin mi yoksa idari dava dairelerin mi bakacağı belirlenecek, daha sonra da uyuşmazlığın konusuna göre vergi dairelerinden ya da idari dairelerden hangisinin davaya bakacağı belirlenecektir.

Bugünkü idari yargı sistemi 1982 yılında ilk kez kurulduğunda, 24 üncü madde ile Danıştaya ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacağı oldukça fazla sayıda uyuşmazlık bırakılmıştır. Bunun sebebi olarak yeni kurulan idare ve vergi mahkemelerinin nispeten önemli sayılan kimi idari uyuşmazlıkların çözümünde, yeterli deneyime sahip olmamaları gösterilmiştir. O tarihten bugüne kadar geçen uzun zaman zarfında, idare ve vergi mahkemeleri, idarenin hukuka uygunluğunun denetiminde, yeterince deneyim sahibi olmuş bulunmaları nedeniyle 24 üncü maddede yazılı uyuşmazlıkların bir çoğunun ilk derece mahkemesi olarak Danıştayın görev alanından çıkarılarak idare ve vergi mahkemelerin görev alanına dahil edilmesinde, Danıştayın temyiz mercii sıfatına uygun bir şekilde faaliyet

gösterebilmesi bakımından gereklilik olduğu düşüncesinden hareketle madde metninde zaman içinde değişiklikler yapılmıştır. Bununla birlikte; 24 üncü maddede yazılı uyuşmazlıkların tümünün ilk derece idari yargı yerlerine devri yapılmamış, taşıdıkları önem dolayısıyla bir kısmının devri, ileride yapılacak değerlendirmelere bırakılmıştır. [441]

Kanunun mevcut halinde, Danıştay ilk derece mahkemesi olarak Bakanlar Kurulu kararlarına, Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere, Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere, Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere, 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 öngörülmeyen kamu hizmetleri ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri karara bağlamaktadır.

Danıştay Kanununun 24. maddesindeki bu durumların dışında özel kanun hükümleri ile de Danıştay'a ilk derece mahkemesi olarak bazı davalara bakma görevi verilmiş olabilir. Örneğin Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 49. maddesinin a bendine göre belirlenen inşaat maliyet bedellerine karşı Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları Birliği Resmi Gazete'de ilandan itibaren 15 gün içinde dava açabilirler.

[441] 02.06.2000 tarih ve 4575 sayılı Danıştay Kanununda ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesine ilişkin gerekçe, www.tbmm.gov.tr/kanunlar.

Uygulamada, Danıştay ile ilk derece idari yargı organları arasında, ortaya çıkan görev uyuşmazlıklarından bahsetmeye geçmeden önce belirtmek gerekir ki, Bakanlar Kurulunun tesis ettiği hem bireysel (Vatandaşlıktan çıkarma gibi) hem düzenleyici işlemlere karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılacaktır. Bunun dışında, Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarları dışındaki müşterek kararnamelere karşı idari yargıda genel görevli mahkemeler olan idare mahkemelerinde dava açılabilecektir. Dolayısıyla müsteşar yardımcısı, genel müdür gibi üst düzey kamu görevlileri ile ilgili atama işlemlerine idare mahkemelerinde bakılacak, Danıştay bu kararların temyiz incelemesini yapacaktır.

Bu hususları belirttikten sonra, uygulamadaki sorunlara bakıldığında, Danıştay ile ilk derece idari yargı yerleri arasındaki görev sorunlarının daha ziyade Kanundaki "ülke çapında uygulanacak olan" ve "düzenleyici işlem" niteliğinde olan işlemler bakımından kaynaklandığı görülmektedir. Bu kavramlar ile ilgili olarak kanunda bir tanım bulunmadığından, yargı organları ve doktrin tarafından bu kavramlara farklı anlamlar yüklenebilmiştir.

Buna göre, Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca tesis edilen bir idari işleme karşı dava açıldığında, görevli idari yargı organını tespit etmek için bakılacak iki husus vardır;

- Söz konusu işlem bireysel işlem midir, yoksa düzenleyici işlem midir?
- Söz konusu işlem düzenleyici işlem ise bu işlem ülke çapında uygulanacak bir düzenleyici işlem midir?

Söz konusu idari işlemin, düzenleyici nitelikte olması ve ülke çapında uygulanacak olması şartları bir arada gerçekleştiğinde, görevli idari yargı organı

Danıştay olacak, idari işlem, bu niteliklerden bir veya ikisine sahip değil ise, uyuşmazlığın niteliğine göre idare veya vergi mahkemeleri görevli olacaktır. İşte bu nedenle, bu kavramların neyi anlattığının net bir şekilde ortaya konması gerekmektedir.

Düzenleme yapmak, kural koymak anlamında kullanılmaktadır. Bir işlem ile kural koyulup koyulmadığı, işlemleri yapanların bu işlemlere verdikleri isimlere göre değil, işlemlerin içeriklerine göre belirlenir. Genel olarak yasama organı yapmış olduğu kanunlar vasıtası ile kurallar tesis etmektedir. Ancak kural koyan tek organın yasama organı olduğunu kabul etmek yanlış olacaktır. [442]

İdarenin de görevlerini yerine getirebilmesi için genel bir düzenleme yetkisine sahip olduğu kabul edilmek zorundadır. [443] İdarenin sahip olduğu bu düzenleme yetkisinin idarenin takdir yetkisine dayandığı kabul edilmektedir. [444] Yasama organınca kanunlar ile genel düzenlemelerde bulunulmuş ve bu genel düzenlemeleri somutlaştırması için idareye takdir hakkı tanınmıştır. Böylece idare kanunların çizdiği bu sınırlar içerisinde önce yeni hükümler koymak suretiyle, kanunlar ile getirilen genel düzenlemeleri somut durumlara uygulanabilecek bir hale getirerek, takdir yetkisinin uygulanmasını sağlamış olur. Daha sonrada bu düzenlemelere dayanılarak idare tarafından bireysel işlemler yapılacaktır. İdarenin sahip olduğu takdir yetkisini tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemler yaparak kullanmasıyla somut olaya has bir düzenleme yapması önlenmiş olacağı gibi aynı durumda olanlar içinde eşit düzenlemeler yapması sağlanmış olacaktır. [445] Aynı

[442] F. Ebru Gündüz, "Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri", **GÜHFD**, C:11, S:1-2, 2007, s. 754.
[443] Ragıp Sarıca, **Türkiye'de İcra Uzvunun Tanzim Salahiyeti**, İstanbul, 1943, s. 317.
[444] Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara, 1965, s. 88.
[445] Güneş, a.g.e., s. 88.

zamanda, idarenin sahip olduğu düzenleme yetkisi, düzenli idare ilkesinin de bir gereğidir. [446]

Düzenleyici işlemlerin tanımlanması ve hukuki işlem türleri içindeki yerinin belirlenmesi konusunda doktrinde çeşitli görüşlerin ifade edildiği görülmektedir. Örneğin Gözler, yürütmenin tek yanlı işlemlerinin kendi içinde bireysel işlemler ve düzenleyici işlemler olarak ikiye ayrıldığını belirtmekte ve bireysel işlemleri, yürütme organının belli kişi ve durumlara ilişkin olarak yaptığı işlemler, düzenleyici işlemleri ise yürütme organının kendisi ile bir norm koyduğu işlemler olarak ifade etmektedir. [447]

Giritli-Bilgen-Akgüner ise, düzenleyici işlemlerin niteliği üzerinde dururken, yönetimin sürekli, soyut, nesnel ve genel durumları belirleyen, uyulması zorunlu işlemler yaptığını, böylece ortaya çıkan düzenleyici işlemlerin organik kriter bakımından yönetsel, maddi kriter bakımından ise kural işlem niteliğinde olduğunu belirtmektedir. [448]

Bu tanımlamalara bakıldığında, bireysel idari işlemler ile düzenleyici idari işlemler arasındaki farkı ortaya koymak adına iki kriter geliştirildiği görülmektedir.[449]

İlk kriter "Genellik" / "özellik" kriteridir. Bu kritere göre, bireysel idari işlemler özel durumlara ilişkindir. Düzenleyici idari işlemler, genel niteliktedir. [450]

İkinci kriter ise "kişisellik / kişilik – dışılık" kriteridir. Bu kritere göre; Bireysel idari işlemler, ismen belirlenen bir veya birden çok kişiye ilişkindir. Buna

---

[446] Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku**, C:1, Ankara, 1972, s. 176; Abdurrahman Saygılı, "Meclis Başkanlık Divanının Bireysel ve Düzenleyici İdari İşlemleri", **Ankara Barosu Dergisi**, Y:66, S:3, 2008, s. 106.
[447] Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 2000, s. 388.
[448] Giritli-Bilgen-Akgüner, **İdare Hukuku**, İstanbul, 1998, s. 142.
[449] Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, s. 560.
[450] Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, s. 560.

karşılık, düzenleyici idari işlemler, "kişilik-dışı" niteliktedirler, yani bunların "muhatapları" ismen belirlenmemiştir. Burada şuna işaret etmek gerekir. Bir idari işlemin düzenleyici veya bireysel nitelikte olmasında muhataplarının sayısı önemli değildir. Önemli olan muhataplarının ismen belirlenmiş olup olmadığıdır. Yani, bir idari işlemin muhatabı olan kişi, ismen değil de, sıfatı veya görevi itibarıyla belirlenmiş ise, o işlem neticede bir kişiye uygulanacak olsa bile bir düzenleyici işlemdir. Örneğin tek bir kişi tarafından işgal edilen makamlara (Başbakanlık Müsteşarı, Genelkurmay Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri vs.) ilişkin yapılan bir işlem, gerçeklikte ismen bilinen tek bir kişiyi ilgilendiriyor olsa da bu işlemde o kişinin ismi geçmedikçe, bu işlem bir bireysel idari işlem değil, düzenleyici idari işlemdir. Kaldı ki, düzenleyici idari işlemler sürekli nitelikte olduklarından, o kişinin görevden ayrılmasından sonra yerine atanacak kişiye de uygulanır. Keza belirli bir yere, hatta belirli bir sokağa ilişkin olan bir işlem düzenleyici işlem olabilir. Örneğin Fransa'da bir belediye başkanının bir sokağın tek yönlü sokak olduğuna karar vermesinin düzenleyici işlem olduğu kabul edilir. Zira, bu sokaktan artık bütün araçlar sadece tek yönde (gidiş veya geliş) hareket edebileceklerdir. [451] Bu son türden işlemlere "Genel Karar" adı verilmektedir.[452]

Genel karar "genel" unsurlar içeren bir düzenlemedir. Fakat belirli ya da belirlenebilir sayıda kişi veya nesneye yöneliktir. Genel karar, "genel" unsurlar içeren bir düzenleme olarak genel düzenleyici işlemlere, belirli sayıda kişi veya nesneye yönelik olması itibariyle de bireysel işlemlere benzerlik gösterir. [453] Bazı

[451] Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, s.561; Sevilay Satı, "İdarenin Düzenleyici İşlemleri", www.turkhukuksitesi.com.
[452] Ahmet Emrah Akyazan, "Maddi Açıdan İdari İşlemler", **TBB Dergisi**, S:.85, 2009, s. 234.
[453] Ahmet Emrah Akyazan, a.g.m., s.234.

yazarlar ise bu tür idari işlemlere "genel nitelikte geçici karar" adını vermektedirler.[454] Örneğin, Bakanlar Kurulunun grev erteleme kararı, caddelere isimlerini gösteren levhaların konulması, su koruma alanlarının tayin ve tespiti, belediye tarafından otobüs duraklarının yerlerinin belirlenmesi trafikte trafik polisinin işaretleri, birer genel karar örnekleridir. Bu tür işlemler, özel bir duruma ilişkin olduklarından, yukarıda verilen kriterlerden birini taşımaması nedeniyle düzenleyici işlemler olmadıkları düşünülebilir. Ancak bu işlemler, belirli kişi ya da duruma veya olaya ilişkin olsalar da, sadece bir kişiye ilişkin olmayıp, aynı durumda olan herkes için geçerli kurallar koyduklarından ve kişilik dışı bir durum oluşturduklarından bu işlemlerin düzenleyici işlemler oldukları kabul edilmelidir. [455]

1982 Anayasasında idarenin düzenleyici işlemleri, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak belirlenmiştir. Ancak idarenin düzenleyici işlemleri, sadece Anayasada sayılanlardan ibaret değildir. Yasal düzenlemeler, idarenin "karar", "kararname", "tebliğ", "sirküler", "statü", "esaslar", "genel emir", "tenbihname", "genel tenbih", "ilan", "duyuru", "plan", "tarife", "ilke kararı", "yönerge", "talimat", "genelge" ve "iç düzen kararı" gibi isimler taşıyan düzenleyici işlemler yapmasına da imkan tanımakta ve uygulamada bu isimler altında çıkarılan düzenleyici işlemlere rastlanılmaktadır. [456] Doktrinde ve uygulamada bu tür işlemler "adsız düzenleyici işlemler" olarak anılmaktadır.

---

[454] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 405-406.
[455] Ahmet Emrah Akyazan, a.g.m., s. 235.
[456] Fatih Aydın, "Türk Pozitif Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisi", **Başbakanlık Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2000, s. 95.

Bazı yazarlar, özellikle ceza hukukçuları, idarenin düzenleme yetkisinin yalnızca Anayasada isimleri yer alan düzenleyici işlemler vasıtasıyla kullanılabileceği kanaatindedirler. Yürütme organına Anayasanın verdiği tanzim salahiyetinin, sadece tüzük ve yönetmelik neşredebilmekten ibaret olduğunu ifade eden Dönmezer, bunların dışında; karar, sirküler, tamim, tebliğ gibi vasıtalarla objektif kurallar koyabilme yetkisinin kaldırılmış olduğu kanaatindedir. [457] Tosun da yürütme organının herkes için riayeti mecburi kaideleri, ancak tüzük ve yönetmelik şeklinde koyabileceğini kabul eden fikre iştirak etmektedir. [458] Düzenleme yetkisinin genel bir yetki olmadığını ifade eden Yarsuvat'a göre de, yürütme organı kural olarak düzenleme yetkisine sahip bulunmamakta, istisnai olarak yalnızca Anayasada belirtilen tüzük ve yönetmelik yapabilme yetkisine sahip olmaktadır. [459]

Ancak, idare hukukçuları bu görüşe katılmamaktadır. Zira, bir idari işlemin varlığı ve gerçekliği adına göre değil ögelerine ve içeriğine göre değerlendirilir. [460] Aynı zamanda, düzenleme yetkisinin takdir yetkisinden kaynaklanmasının bir sonucu olarak bu yetki sadece Anayasada öngörülmüş olan düzenleyici işlemler ile sınırlandırılamaz. İdare, Anayasa'da öngörülen düzenleyici işlemler dışında da farklı işlemlerle düzenleyici işlemler yapabilir. Aksi bir düşünce yürütmenin çalışmalarını çok dar ve işlemesi çok güç bir çerçeve içine sokar ki, bu durum Anayasanın ilke ve amacı ile bağdaşmaz. [461]

---

[457] Sulhi Dönmezer, "İcranın Tanzim Tasarrufları ile Suç İhdası, Anayasaya Aykırılık İddiası Halinde Verilmesi İcap Eden Karar, Mahkeme Kararları Kroniği", **İÜHFM**, C:28, S:1, 1962, s. 243-244. (Aktaran: Fatih Aydın, a.g.e., s. 95.)

[458] Öztekin Tosun, "Yürütme Organlarının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması", **İÜHFM**, C:28, S:1, 1962, s. 353. (Aktaran: Fatih Aydın, a.g.e., s. 95.)

[459] Duygun Yarsuvat,, "Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası ve 1961 Anayasası", **İÜHFM**, C:29, S:1-2, 1963, s. 544. (Aktaran: Fatih Aydın, a.g.e., s. 95.)

[460] Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982, s. 472.

[461] Anayasa Mahkemesi 15.10.1991 tarihli ve E:1990/29, K:1991/37 sayılı karar, AMKD, S:27, C:2, s .618-619. Aynı yönde, 28.03.1963 tarihli ve E:1963/4, K:1963/71 sayılı karar, AMKD, S:1, s. 165.

Doktrinde ağırlıklı olarak kabul edildiği üzere adsız düzenleyici işlemler yönetmeliklerin tabi olduğu hukuki rejime tabidirler. [462] Zira bu türden idari işlemleri yönetmeliklerden ayıran hiçbir kriter ve hiçbir problem bilinmemektedir. Adsız düzenleyici işlemlerin yönetmelik olarak kabul edilmesinde yargısal denetim rejimi bakımından bir problem yoktur. Anayasamızın 124'üncü maddesinde yönetmeliklerin yargısal denetimine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasamızın 125'inci maddesine göre, idarenin diğer işlemleri gibi yönetmeliklerin ve adsız düzenleyici işlemlerin de yargısal denetime tabi olduğunu söyleyebiliriz. Diğer yandan Danıştay Kanunu, İdari Yargılama Usulü Kanununda ve 2576 sayılı Kanunda da bu bakımından bir problem yoktur. Danıştay Kanununun 24'üncü maddesinde "yönetmelik" kelimesi kullanılmamakta, "düzenleyici işlem" tabiri kullanılmakta ve "bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere" karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarına Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı hükme bağlanmaktadır. 2576 sayılı Kanunun 5'inci maddesine göre ise "ilk derecede Danıştayda çözümlenecek olanların dışındaki" iptal ve tam yargı davalarına bakma görevi idare mahkemelerine verilmiştir. O halde adsız düzenleyici işlem bir Bakanlar Kurulundan, Başbakanlıktan veya bir bakanlıktan çıkıyorsa ve bu işlem ülke çapında uygulanıyorsa buna karşı dava ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda açılır. Keza kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak bir adsız düzenleyici işlem söz konusuysa buna karşı dava

[462] Turan Güneş, a.g.e., s. 94-95; Balta a.g.e., s. 181-82; Mehmet Akad-Abdullah Dinçkal, **1982 Anayasası, Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, 1998, s. 469.

da ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda açılır. [463] Gözler bu noktada Yüzbaşıoğlu'na katılmamakta olduğunu belirtmiştir. Zira Yüzbaşıoğlu'na göre, ayrım yapılmaksızın, bütün adsız düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalara Danıştayda bakılır. Yazara göre, "adsız düzenleyici işlemlerle ilgili idari davalara da tüzük ve yönetmelikler gibi, Anayasa'nın 125 ve 155. maddesi ile Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi uyarınca Danıştay bakacaktır". Gözler'e göre, yazarın bu görüşü yanlıştır. Zira, tüzüklere karşı açılacak davalara Danıştay'da bakılır. Bunda tereddüt yoktur. Ancak, yönetmelikler hakkında aynı şey söylenemez. Zira, Danıştay Kanununun 24'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının d bendine göre, "bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere" karşı açılacak davalara Danıştay'da bakılır. Buna göre, her yönetmeliğe karşı değil, ancak "ülke çapında uygulanacak" bir yönetmeliğe karşı dava, Danıştayda açılabilir. O halde idarenin adsız işlemlerine karşı her davanın Danıştayda bakılacağı söylenemez. [464]

Danıştay kararlarında, özlük anlamı ile "düzenli hale koymak, düzen vermek, tanzim ve tertip etmek" olarak tanımlanan "düzenleme" kavramının, kamu hukukunda "kural koyma" ile eş anlamlı olduğu, "kural" kavramının ise ise, hukukta sürekli, soyut, nesnel, genel durumları belirleyen ve gösteren norm olarak tanımlandığı, yasama organının yasama tasarrufları dışında idare, Anayasa ve yasal düzenlemelerden aldığı yetki ile kural koyma, düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu, düzenleme yetkisini kullanarak tüzük, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemleri yapan idarenin bir işleminin "düzenleyici" nitelik taşıdığının kabul

[463] Gözler, **İdare Hukuku**, s. 1130
[464] Gözler, **İdare Hukuku**, s. 1130.

edilebilmesi için, söz konusu işlemin sürekli, soyut, nesnel, genel durumları belirleyen ve gösteren hükümler içermesi, başka bir anlatımla, belirtilen nitelikte kurallar koymuş olması gerektiği, "Kural işlemler"in (ya da diğer adıyla "genel düzenleyici işlemler"), üst hukuk normuna uygun olarak hukuk düzenine yeni kural getiren, ya da olan bir kuralı değiştiren veya kaldıran işlemler olduğu, öte yandan, bazı idari işlemlerin "genel" olmalarına karşın, düzenleyici işlem niteliğinde olmadıklarını da belirtmek gerektiği, bir işlemin kural (düzenleme) olup olmadığı, salt bunları yapanların niteliklerine göre değil, bu işlemlerin içerikleri ve doğurdukları hukuksal sonuçlar da gözönünde bulundurulmak suretiyle saptanması gerektiği sonucuna varılmaktadır. [465] Bu bağlamda, Çevre ve Orman Müdürlüğü emrinde mühendis kadrosunda görev yapan davacı tarafından, kendisi gibi teknik personele memuriyet mahalli dışına görevli olarak yapılan seyahatler ve orada yürütülen hizmetler için Harcırah Kanununun ilgili maddeleri uyarınca geçici görev yolluğu ödenmesi gerekirken; Harcırah Kanunun 49. maddesinde düzenlenen ve fiilen gezici olarak görev yapan personele ödenen seyyar görev tazminatına göre ödeme yapılması gerektiği şeklinde bir yanlış anlamaya neden olduğu ve ödemeyi yapacak idareyi tereddüde düşürdüğü iddiasıyla, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın Merkez ve Taşra Teşkilatına dağıtımlı "Seyyar Görev Tazminatı ve Ek Özel Hizmet Tazminatı" konulu yazısının iptali istemiyle ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay 16. Daire Başkanlığı nezdinde açılan davada; davaya konu edilen genel yazıda, Harcırah Kanunun 49. maddesinde düzenlenen ve fiilen gezici olarak görev yapan personele ödenen seyyar görev tazminatı ile "Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar"a ekli II sayılı Cetvelin

[465] Danıştay 4. Dairesi, 23.02.2015 tarihli ve E: 2012/866, K: 2015/485 sayılı karar; Danıştay 13. Dairesi, 04.11.2014 tarihli ve E: 2014/2134, K: 2014/3320 sayılı karar. Uyap Karar Arama Sistemi.

(E) Teknik Hizmetler Bölümünün 6. sırasında bulunan personele ödenecek ek özel hizmet tazminatına ilişkin bazı açıklamaların yapıldığı, Bakanlık harcama birimlerince yanlış uygulamalar yapıldığının tespit edildiği bilgisine yer verildiği ve konuya ilişkin ilgili personelce uyulması gereken hukuki düzenlemelerle ilgili açıklamalara yer verildiğinin görüldüğü, buna göre, iptal davasına konu edilen açıklayıcı nitelikteki genel yazının, harcırah ödemeleri ile ilgili yeni bir düzenlemeye yer vermediği, üst hukuk normuna uygun olarak hukuk düzenine yeni kural getiren ya da olan bir kuralı değiştiren veya kaldıran işlemler içermediği, dolayısıyla söz konusu işlemin içerik olarak düzenleyici bir işlem niteliğini taşımadığı ve 2575 sayılı Yasanın değişik 24. maddesinin kapsamı dışında kaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu nedenle dava görev yönünden reddedilerek, dava dosyası idare mahkemesine gönderilmiştir. [466] Ancak bu karar oyçokluğu ile alınmış olup, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı personeline seyyar görev tazminatı ve ek özel hizmet tazminatının ödenmesi konusundaki genel yazının, emir ve talimat içeren hükümler ihtiva etmesi ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici bir işlem niteliğini taşıdığı gerekçesiyle, iki Danıştay Üyesi çoğunluk kararına katılmamıştır. Diğer yandan, Danıştay 5. Dairesi tarafından, P.T.T. Sağlık Yardım Sandığı Yönetim Kurulu kararının, personelin özel eğitim merkezlerinde eğitim alan özürlü çocuklarının almış oldukları eğitime ilişkin fark ücretlerine ait faturaların Sağlık Yardım Sandığı bütçesinden ödenmeyeceğine ilişkin kısmının iptali istemiyle ilk derece olarak Danıştay'da açılan bir davada, bir işlemin kural (düzenleme) olup olmadığının, salt bunları yapanların niteliklerine göre değil, bu işlemlerin içerikleri ve doğurdukları hukuksal sonuçlar da gözönünde bulundurulmak suretiyle saptanacağı, anılan Yönetim Kurulu kararının iptali

[466] Danıştay 16. Dairesi, 25.02.2015 tarihli ve E: 2015/6217, K: 2015/396 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

istenilen kısmının, bir kanun maddesi ile getirilen yeni düzenlemeye uyum sağlanması amacına yönelik olması; yeni bir kural getirmemesi ve bu içeriğiyle "düzenleyici bir işlem" niteliğini taşımaması karşısında, uyuşmazlığın, 2575 sayılı Yasa'nın yukarıda değinilen 24. maddesinde sayılan ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar arasında yer almadığı, bu durumda; düzenleyici işlem niteliğinde bulunmayan söz konusu Yönetim Kurulu kararının anılan kısmının iptali istemiyle açılmış olan bu davanın, görüm ve çözümünün 2576 sayılı Yasa'nın 5. maddesi gereğince idare mahkemesine ait bulunduğu gerekçesiyle, davanın görev yönünden reddine ve dava dosyasının İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine karar verilmiştir. [467] Güncel bir olayda ise, "Sabit Şebekeler Üzerinden Arama Hizmeti Pazar Analizi" nihai dokümanının, 01.07.2014 tarihi itibarıyla yürürlüğe girecek şekilde onaylanmasına dair Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu kararının iptali istemiyle ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay 13. Daire Başkanlığı nezdinde açılan davada, davalı idare tarafından Pazar Analizi Yönetmeliği'nde yer alan kuralların, somut bir pazara ve pazarda faaliyet gösteren işletmecilere, yani belirli kişilere uygulanması suretiyle tesis edilen pazar analizi nihai dokümanının kabul edilmesine ilişkin Kurul kararının iptali istemiyle açılan davanın, işlemi tesis eden idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesince çözümlenmesi gerektiği gerekçesiyle, görev yönünden reddine karar verilmiştir. [468] Ancak bu karara katılmayan iki Danıştay Üyesi, görevli yargı yerinin belirlenmesi açısından, Kurum tarafından yapılan bu analizin sektör üzerindeki sonuçlarına

[467] Danıştay 5. Dairesi, 13.02.2008 tarihli ve E:2007/7830, K:2008/772 sayılı kararı, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.
[468] Danıştay 13. Dairesi, 04.11.2014 tarihli ve E: 2014/2134, K: 2014/3320 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

bakmak gerekeceği, dava konusu işlemin ülke çapında uygulandığı konusunda şüphe bulunmamakla birlikte, kural koyma ya da getirme yönünden bir düzenleme içerip içermediğinin açıklığa kavuşturulması gerektiği, dava konusu işlemin ülke çapında uygulandığı konusunda şüphe bulunmamakla birlikte, kural koyma ya da getirme yönünden bir düzenleme içerip içermediğinin açıklığa kavuşturulması gerektiği, pazar analizi işlemi ile, elektronik haberleşme sektörünün sabit şebekeler üzerinden arama hizmeti pazarına ilişkin kurallar konulduğu, üç yıl veya daha fazla süreyle uygulanarak sektörü düzenlediği, pazardaki tüm işletmecilere ve tüketicilere yönelik olması itibarıyla genel (kişilik dışı) niteliğinin bulunduğu, nitekim, davacının Türk Telekom'un söz konusu pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeci olarak belirlenmemesi nedeniyle pazar analizinin iptalini istediği, bu hâliyle, ülke çapında uygulanacak düzenleyici bir işlem olduğundan ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da çözümlenmesi gerektiğinden işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerektiği oyu ile, davanın görev yönünden reddedilerek İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine yönelik çoğunluk kararına katılmadıklarını belirtmiştir.

Bu konudaki ilginç bir görüş ise, Anayasada belirtilenler dışında tamim, talimat, sirküler gibi kaidelerle herkes için mecburi kurallar konulamayacağı, bunların ancak yürütme organlarının iç faaliyetini tanzim edebileceği görüşüdür. [469] Buna göre; idare hukukunda, düzenleyici işlem, idarenin aynı durumda olan idare edilenler için bağlayıcı, üst hukuk normunun belirlediği şekilde soyut hukuk kuralı koyan, yani normatif nitelikte olan tek yanlı tasarruflarına verilen addır. Bu nitelikte olmayan, daha önce yürürlüğe konulan üst hukuk normunun belirlediği sınırları aşan idari tasarruflar, yok hükmünde olmaları nedeniyle, hukuk düzeninde herhangi bir

[469] Öztekin Tosun, a.g.e., s. 354; Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, Ankara, 1985, s. 104-105; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, 1982, s. 472-473.

değişiklik oluşturamayacaklarından, idare edilenler yönünden bağlayıcı, dolayısıyla da düzenleyici değildirler, idarenin bu nitelikteki bir işleminin idari yargı denetimine tabi tutulması, bu denetimin varlık nedenine uygun düşmez. Bu nedenle, bu tür işlemleri düzenleyici nitelikte kabul etmeye imkan olmadığından, bu işlemlere karşı açılan davaların esaslarının incelenmesine imkan bulunmamakta olup, açılan dava incelenmeksizin reddedilmelidir. [470] Bu bağlamda, 10.03.2011 günlü ÖSYM Sınav Uygulama Yönergesindeki "Soru Kitapçığı/Cevap Kağıdı" başlığı altında getirilen adaya özel soru kitapçığı yönündeki düzenlemenin iptali istemiyle açılan davada, Danıştay 8. Dairesince; 10.03.2011 günlü ÖSYM Sınav Uygulama Yönergesinin sadece 2011 Yükseköğretime Geçiş Sınavına esas teşkil etmekte olduğu, tüm sınavlarda uygulanan bir yönerge olmadığı, bu bakımdan; 10.03.2011 günlü ÖSYM Sınav Uygulama Yönergesinin, 2011 Yükseköğretime Geçiş Sınavını uygulayan sınav görevlilerini tanımladığı, bu görevlilerin uymak zorunda oldukları kuralları belirlediği ve bu haliyle sınav görevlilerine yönelik bir kurum içi talimatlar bütünü olduğu, normatif ve genel düzenleyici işlem niteliği taşımadığı gerekçesiyle, kısım yönünden davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiştir. [471] Ancak, yukarıda verilen örneklerde görüleceği üzere, Danıştay kararlarındaki ağırlıklı görüş, bu tür işlemlerin düzenleyici nitelikte olmamaları nedeniyle, davanın görev yönünden reddedilerek idare mahkemelerine gönderilmesi yönündedir. Hiç şüphesiz böyle bir durumda, davayı inceleyen idare mahkemesi aynı gerekçelerle davanın incelenmeksizin reddine karar verebilecektir. [472]

[470] Danıştay 7. Dairesi, 03.10.2002 tarihli ve E:2001/337, K:2002/3092 sayılı karar; 02.12.2002 tarihli ve E:2000/3035, K:2002/3888 sayılı karar. Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.
[471] Danıştay 8. Dairesi, 10.06.2011 tarihli ve E: 2011/2900, K: 2011/3108 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.
[472] Danıştay 10. Dairesi, 20.12.2013 tarihli ve E: 2013/7909, K:2013/9285 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

İdarenin değişik isimler altında yaptığı düzenleyici işlemlerin gerçek anlamda düzenleyici işlem mi yoksa idarenin iç düzen işlemi mi olduklarının belirlenmesi gerekmektedir. Özellikle yönerge veya genelge gibi işlemler, idarenin iç düzen işlemi izlenimini verseler de bir işlemin gerçek niteliği, ismine bakılarak değil, içeriğine bakılarak anlaşılabilir. Bu bakımdan, ismi ne olursa olsun, kişilerin hukuki durumlarını etkileyici genel, objektif kurallar içeren işlemlerin düzenleyici işlem sayılması gerekir. [473]

Yukarıda belirttiğimiz üzere bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan düzenleyici işlemlere karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştayın görevli olduğunu söyleyebilmemiz için söz konusu düzenleyici işlemin ülke çapında uygulanacak bir düzenleyici işlem olması gerekir. Buna göre; bakanlıkların ve kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı Danıştayda, bu kuruluşların ülke çapında uygulanmayan düzenleyici işlemlerine karşı düzenleyici işlemin tesis edildiği yerdeki idari yargı yerinde dava açılabilir. Bu bağlamda, davacı tarafından, sözleşmeli personel statüsünde milletvekili ilave (yardımcı) personeli olarak yürütmekte olduğu görevinin, hizmet verdiği milletvekilinin isteği üzerine 26.05.2014 tarihi mesai bitimi itibariyle sona erdirilmiş olduğuna dair Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İnsan Kaynakları Başkanlığı işlemi ile bu işlemin dayanağı olan Milletvekillerinin Yasama Faaliyetlerinde Sözleşmeli Olarak Çalıştırılacak Danışman, İkinci Danışman ve İlave (Yardımcı) Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları'nın

---

[473] Gözübüyük-Tan, a.g.e., s.110.

"Sözleşmenin Sona Ermesi" başlıklı 18.maddesinin (1) inci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Hizmet verdiği milletvekilinin bu personelin görevden alınmasını yazılı olarak talep etmesi halinde ...sona erer." yolundaki düzenlemenin iptali ile işe son verme işleminin tesis edildiği tarih ile bu işlemin tebliğ edildiği tarih arasında ödenmeyen maaş ve özlük haklarının tahsili ile dava konusu işlem nedeniyle yoksun kalınan aylık ücret, prim ve sair parasal ve özlük haklarının yasal faiziyle birlikte tahsiline karar verilmesi istemiyle ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay 12. Dairesi nezdinde açılan davada, Milletvekillerinin Yasama Faaliyetlerinde Sözleşmeli Olarak Çalıştırılacak Danışman, İkinci Danışman ve İlave (Yardımcı) Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları'nın "Sözleşmenin Sona Ermesi" başlıklı 18.maddesinin (1) inci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Hizmet verdiği milletvekilinin bu personelin görevden alınmasını yazılı olarak talep etmesi halinde ...sona erer." yolundaki düzenlemenin ülke çapında uygulanacak bir düzenleyici işlem olmadığı, Milli Saraylar dışında taşra teşkilatı bulunmayan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne özgü bir kısım personelin sözleşmelerinin hangi hallerde sona erdirileceğine dair bir düzenleme olduğu, bu nedenle; ülke çapında uygulanacak genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmayan dava konusu düzenleme ve uygulama işlemine karşı genel görevli idari yargı mercii olan idare mahkemesinde dava açılması gerektiği gerekçesiyle açılan davanın görev yönünden reddine karar verilmiştir. [474]

Kanunun c bendindeki bu düzenlemenin 02/07/2012 tarih ve 6352 sayılı kanunun 45. maddesiyle değiştirilmeden önceki halinde bakanlıkların düzenleyici işlemlerin ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava konusu edilebilmesi için

[474] Danıştay 12. Dairesi, 19.09.2014 tarihli ve E: 2014/5284, K: 2014/5811 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

ülke çapında uygulama şartı aranmaksızın bakanlıkların her türlü düzenleyici işlemine karşı Danıştay'da dava açılıyordu. Ancak söz konusu Kanun ile yapılan değişiklik ile, artık Bakanlıkların her türlü düzenleyici işlemine değil ancak ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerine karşı Danıştay'da ilk derece mahkemesi olarak dava açılabilecektir. Bu nedenle, önceden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından ve düzenleyici işlem niteliğinde olup coğrafi olarak sadece belli bir bölgede uygulanacak olan imar planlarına [475] karşı açılan davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmekte iken artık bu davalara işlemin tesis edildiği yerdeki idare mahkemelerince bakılmaktadır. [476]

[475] Ali Ulusoy, "İdari Yargılama Usulü Kanununun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu", 9 Mart 2012, Birinci Oturum, **"İdari Yargı",** s. 28.

[476] Söz konusu kanun değişikliğine karşı, Anamuhalefet Partisi olan Cumhuriyet Halk Partasi tarafından dava konusu kuralın, Danıştayın görev alanını daralttığını, Bakanlıkların belli bir coğrafyada uygulanacak düzenleyici işlemlerinin (Kültür ve Turizm Bakanlığınca yapılan planlar gibi) çoğu kez bazı kişi veya gruplara rant sağlayacak niteliğinin bulunduğu, bu sebeple söz konusu düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalara bakma görevinin Danıştayın siyasi müdahaleye olanak vermeyecek göreceli güçlü yapısı dikkate alındığında idare ve vergi mahkemelerine verilmesinin uygun olmadığı, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlem ile yerel düzenleyici işlem arasında ayrım yapmanın zor olduğu ve bunun mahkemeler arasında görev uyuşmazlığına sahip olabileceği, ayrıca genel ve yerel düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalara farklı mahkemelerce bakılmasının içtihat birliğini bozacağı belirtilerek kuralın, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi ise; kanun koyucun mahkemelerin görev alanına ilişkin düzenleme yapma hususundaki takdir yetkisini kullanarak dava konusu kuralla bakanlıkların ülke çapında uygulanmayacak düzenleyici işlemlerine karşı açılacak davalar konusunda, Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla bu davalara bakma yönündeki görevini kaldırarak bu hususta idare ve vergi mahkemelerini görevlendirmesinde, hukuk devleti ilkesine aykırı bir yön bulunmadığını, öte yandan, hukuk devleti olmanın yargı bağımsızlığını sağlamayı bir ön şart olarak gerektirdiği gözetildiğinde, bu şartın hem yüksek mahkemeler hem de ilk derece mahkemeleri yönünden aynı oranda geçerli olduğunun kuşkusuz olduğunu, mahkemelere verilen görev ve yetkileri kullanan hakimlerin tarafsızlığı, bağımsızlığı, Anayasa ve kanunlara bağlılıkları açısından aralarında bir farklılığın bulunduğunun kabul edilemeyeceğini, bu çerçevede idare ve vergi mahkemelerinin Danıştaya nazaran siyasi etkilere daha açık olduğunu, dolayısıyla bu mahkemelerin yetkilerinin genişletilmesinin mahkemelerin bağımsızlığına müdahale sonucunu doğuracağı iddiasının hukuki bir dayanağı bulunmadığını, dava dilekçesinde, düzenlemenin mahkemeler arasında görev uyuşmazlığına ve içtihat farklılığına neden olabileceği gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de herhangi bir düzenlemenin mahkemeler arasında görev veya içtihat uyuşmazlıklarına neden olmasının yargılama hukukunun doğası gereği her zaman mümkün olup bu durumun anayasal bir sorun oluşturmasının söz konusu olmadığını, kaldı ki hukuk sistemi içerisinde mahkemeler arasındaki görev ve içtihat uyuşmazlıklarını çözecek hukuki yollara yer verildiğini gerekçe göstererek dava konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. (04.07.2013 tarihli ve E:20120/100, K:2013/84, sayılı karar, R.G.: 2 Ağustos 2013-28726)

Kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalarda ilk derece olarak Danıştayda görülecektir. Nitekim ihale işlemine karşı yapılan itirazen şikayet başvurusunun reddine ilişkin Kamu İhale Kurulu kararı ile bu kararın dayanağı olarak gösterilen ve Kamu İhale Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin muhtelif maddelerinin iptali istemiyle Ankara 10. İdare Mahkemesi nezdinde açılan bir davada mahkemece; davalı idare tarafından düzenlenen ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlem niteliğinde olan Yönetmeliğin iptali istemiyle açılan davanın görev yönünden reddine ve dava dosyasının Danıştaya gönderilmesine karar verilmiştir. [477] Yine aynı şekilde, Aksaray Üniversitesi Beden Eğitimi ve Spor Yüksekokulu'nda araştırma görevlisi olarak görev yapan davacının, Yüksekokuldan ilişiğinin kesilmesine ilişkin işlem ile söz konusu kararın dayanağı olan Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yürütme Kurulu kararların iptali istemiyle açılan davada, Ankara 8. İdare Mahkemesince, 2547 sayılı Kanun'un verdiği görev ve yetkilere dayanılarak Yükseköğretim Kurulu tarafından verilen ve dava konusu olan ilişik kesme işleminin dayanağı olan kararların, ülke çapında uygulanma niteliği bulunan, genel düzenleyici idari işlemlerden olduğu anlaşıldığından, davanın görev yönünden reddine, dava dosyasının Danıştay'a gönderilmesine karar verilmiştir. [478] Söz konusu Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yürütme Kurulu kararların içeriğine bakıldığında, 2547 sayılı Kanun'un 33/a maddesi uyarınca, "ÖYP kapsamında araştırma görevlisi kadrosuna atanmaya hak kazandığı halde göreve başlamayanlar, göreve başladıktan

[477] Ankara 10. İdare Mahkemesi, 19.01.2010 tarihli ve E:2010/91, K:2010/41 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.
[478] Ankara 8. İdare Mahkemesi, 23.03.2012 tarihli ve E:2012/454, K:2012/382 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

sonra istifa edenler, yanlış beyan sonucu ataması yapılamayanlar ile halen ÖYP araştırma görevlisi kadrosunda bulunanların, tekrardan ÖYP araştırma görevlisi kadrolarına başvurmaları halinde, ÖYP puanlarından %3 oranında düşürülmesine ilişkin olduğu ve ÖYP kapsamında araştırma görevlisi kadrosu atanmaya hak kazandığı halde tüm göreve başlamayanlara ilişkin olarak, ülke çapındaki tüm üniversitelerde uygulanacak şekilde kural işlem niteliğinde olduğu görülmektedir.

Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı bir başka dava ise, Danıştay kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine açılacak tazminat davalarıdır. Danıştay 5. Dairesi kararına konu bir olayda, Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığında dış ticaret uzmanı olan davacı, sürekli olarak yurt dışında görevlendirmeye ilişkin kararnamede kendisine yer verilmemesine ilişkin işlemin iptali ve bu işlem nedeniyle yoksun kaldığı parasal haklarının yasal faiziyle birlikte ödenmesine hükmedilmesi istemiyle Danıştay Beşinci Dairesi nezdinde açtığı davada, dava konusu işlemin iptali, maddi hakların tazminine ilişkin istemin ise reddi yolunda verilen karar üzerine, adı geçen kararın uygulanarak yurtdışı göreve atanmak için yaptığı başvuruların reddi üzerine yargı kararının uygulanmadığından bahisle 750.000.000,- TL maddi, 750.000.000,- lira manevi tazminata yasal faizi ile birlikte hükmedilmesi istemiyle Ankara 1.idare mahkemesinde dava açmıştır. Bu konuda esas hakkındaki karar verildikten sonra kararın temyiz incelemesini yapan Danıştay 5. Dairesi ise, Danıştay Kanunu ile İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerinin birlikte incelenip değerlendirilmesinden, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak çözümlemeye görevli olduğu davalarda verdiği kararların uygulanmaması nedeniyle açılacak tam yargı davalarında da ilk derece görevli yargı yerinin Danıştay olduğunda kuşkuya yer bulunmadığı

gerekçesiyle İdare Mahkemesince davanın görev yönünden reddine karar verilerek dosyanın Danıştay'a gönderilmesi gerekirken uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesinde usule uyarlık görülmediğine hükmetmiştir. [479]

Danıştayın ilk derece mahkemesi vasfıyla bakacağı davalara ilişkin, olarak yargı kararlarına yansıyan değişik bir örnek de, Danıştay (eski) Başkanı Hüseyin H. Karakullukçu hakkında 2575 Sayılı Danıştay Kanununun 76. maddesi uyarınca ceza soruşturması yapılması istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin Danıştay Başkanlık Kurulu kararının iptal istemine ilişkin davadır.

Danıştay Kanununun 76. maddesinde, Danıştay Meslek Mensuplarının görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işlemiş bulundukları suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturmanın nasıl yapılacağına ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Söz konusu olayda, davacı konumundaki Atilla KART, davayı Ankara İdare Mahkemesi nezdinde açmış, fakat Ankara İdare Mahkemesince davanın görev yönünden reddine ve dosyanın Danıştay'a gönderilmesine karar vermiştir. Dava dosyası kendisine gönderilen Danıştay 5. Dairesi ise, dava konusu uyuşmazlığın Danıştay Kanunun 24. maddesinde belirtilen uyuşmazlıklardan olmadığı gerekçesiyle, dosyanın Ankara İdare Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir. Bu kararda karşı oy kullanan iki Danıştay üyesi ise farklı bir yorum yaparak, Danıştay meslek mensupları ile ilgili olarak gerek disiplin kovuşturması gerekse ceza kovuşturması yönlerinden özel bir rejim öngörüldüğünü, 2575 sayılı Kanunun Altıncı ve Yedinci Bölümünde yer alan düzenlemeler uyarınca, Danıştay meslek mensupları hakkında yapılacak disiplin soruşturmasının Yüksek Disiplin Kurulunca başlatılıp sonuçlandırılması esası benimsenmiş iken ceza kovuşturmasını başlatma

[479] Danıştay 5. Dairesi, 04.12.1997 tarihli ve E:1997/2385, K:1997/2883 sayılı karar, Danıştay bilgi Erişim Sistemi.

yetkisinin Danıştay Başkanına verildiğini, söz konusu süreçlerde tesis edilen işlemlerin yargısal denetimi bakımından; 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinin 1. fıkrasında, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar sayılırken (f) bendinde, Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeleri hakkında disiplin işleriyle ilgili olarak tesis edilen Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılmasının öngörüldüğünü, ancak Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeleri hakkında ceza soruşturması konusunda tesis edilecek Danıştay Başkanlığı işlemlerine yer verilmediğini, söz konusu işlemlere karşı hangi yargı merciine başvurulacağının açıkça belirtilmediğini, Danıştay meslek mensupları ile ilgili disiplin işlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların ilk derecede Danıştay'da görülmesine karşın, disiplin işlemlerinden daha ağır ve ciddi sonuçları bulunan ceza soruşturmasıyla ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerinin iptali istemine ilişkin uyuşmazlıkların (düzenleme boşluğu bulunmakla birlikte) ilk derecede Danıştay'da görülemeyeceğini kabul etmenin, Kanunun belirtilen özel düzenleme amacına uygun düşmediğini, öte yandan ceza kovuşturması için ileri sürülen iddiaların, aynı zamanda Danıştay Yüksek Disiplin Kurulunun görev alanı ile de ilgili olması da, yargısal itiraz mercilerinin de aynı olmasını daha isabetli kıldığını gerekçe göstererek davanın, ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülmesi gerektiğini belirtmişlerdir. 2577 Sayılı Kanunun 43. maddesinin 3. fıkrasında Danıştay ve bölge idare mahkemelerince idari yargı organları arasında görev uyuşmazlıklarına ilişkin olarak verdikleri kararların kesin olduğunun belirtilmesi nedeniyle de dava Ankara 10. İdare mahkemesinde görülmeye devam etmektedir. [480]

[480]Danıştay 5. Dairesi, 01.11.2013 tarihli ve E:2013/7942, K:2013/7263 sayılı karar, UKAS.

B. BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ İLE İLK DERECE MAHKEMELERİ ARASINDA GÖRÜLEN GÖREV SORUNLARI

İdari yargıda kural olarak bölge idare mahkemeleri ilk derece mahkemesi olarak görev yapmazlar. Ancak İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 57. maddesi bu kurala bir istisna teşkil etmektedir. Buna göre, idare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve üye birden çok ise hakimin reddi talebi bölge idare mahkemesince incelenir ve bu işlem bölge idare mahkemesince yerinde görülürse işin esası hakkında o bölge idare mahkemesi karar verir. Dolayısıyla işin esası hakkında karar veren bölge idare mahkemesi ilk derece mahkemesi olarak karar verecektir. Böyle bir durumda idare veya vergi mahkemelerinin görevine ilişkin olarak yaptığımız açıklamalar burada da geçerli olacaktır.

Bölge idare mahkemelerinin ilk derece mahkemesi olarak görev yapamaması nedeniyle idare ve vergi mahkemeleriyle, bölge idare mahkemeleri arasında görev uyuşmazlığı çıkması mümkün değildir. Ancak uygulamada, bu durumun aksi kararlara rastlanmaktadır.

Bilindiği üzere, bölge idare mahkemelerine, idari yargının itiraz ya da istinaf organı olması dışında, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunu uyarınca yapılacak soruşturmalarda, soruşturma izni verilmesine ya da verilmemesine ilişkin kararlara karşı ilgililer tarafından yapılacak itirazları inceleme görevi verilmiştir. [481] Bu itirazlara, Kanunun 3. maddesinin e, f, g, h bentlerinde sayılanlar için Danıştay Birinci Dairesi, diğerleri için ise yetkili merciin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemeleri bakmaktadır.

[481] Bu konuda bakınız, Sabri Başköy, **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Uygulaması**, Ankara, 2006.

Danıştay ve bölge idare mahkemelerinin, bu itirazları incelerken bir yargı organı sıfatından çıkıp çıkmadıkları tartışmalıdır. Bazılarına göre; ilk olarak, Mahkemelerin yargısal faaliyetleri önlerine gelen bir hukuki bir uyuşmazlığı çözümlemektir. 4483 sayılı Kanun kapsamındaki inceleme ise, hakkında ön inceleme yapılanın isnat edilen suçu işleyip işlemediğini sonuca bağlamak değil, sadece Cumhuriyet Başsavcılığınca hazırlık soruşturulması yapılmasında kamu yararı bulunup bulunmadığını tespit etmektir. Zaten yapılan inceleme de sınırlı olmaktadır. Örneğin yargılama faaliyetinde olduğu gibi keşif, bilirkişi incelemesi yapma, ilgili yerlerden her türlü bilgi ve belgeyi toplama gibi bir görevi yoktur. İkinci olarak, bölge idare mahkemelerinin bu faaliyetlerinin yargısal faaliyet kapsamında olduğunun kabulü bazı çelişkileri beraberinde getirecektir. Çünkü kararın yargısal nitelikte kabul edilmesi halinde Savcılık tarafından bir de hazırlık soruşturması yapılacak olması, bunun sonucunda dava açılması halinde Ceza Mahkemesince ayrı bir karar verilecek olması süreçte izahı güç çelişkiler yaratacaktır. [482] Ancak bazılarına göre ise; 4483 sayılı Kanundan önce yürürlükte olan 1913 tarihli muvakkat Kanunda; karar ve itiraz merciinin ağırlık olarak idari mekanizma içinde yer aldığını, bu sistem, ağırlıklı olarak idari mekanizmaya dayanıp suçlananların bazen lehine bazen aleyhine kullanılmaya müsait olduğundan 4483 sayılı Kanun ile itiraz mercii olarak tamamen yargı yerleri belirlenerek bu mahsurun aşılmak istendiğini, itiraz merci olarak Danıştay ve bölge idare mahkemelerinin belirlenmesinin asıl hikmetinin, bu organların bağımsız yargı organı olmaları olduğunu, 4483 sayılı Kanunda, "Danıştay ve bölge idare mahkemesi" sıfatlarının aynen korunduğunu ve bu konuda karar verirken heyet teşekkülü ve karar verme şekilleri yönünden özel bir

[482]Meriç Erdoğan, "4483 sayılı Yasa Uygulamasında Karşılaşılan Bazı Sorunlar", **www.izmirbim.adalet.gov.tr/makaleler**, s. 3.

düzenlemeye yer verilmediğini, hal böyle olunca, Danıştay ve bölge idare mahkemelerinin 4483 sayılı Kanun uygulanmasında mahkeme sıfatıyla hareket etmediğini söylemenin olanaklı olmadığını, yasada "itiraz" kelimesinin kullanılmış olmasının da bu iki kurumun mahkeme sıfatını ortadan kaldırmayacağını, çünkü pek çok yasada para cezalarına karşı "…idare mahkemesine itiraz edilir." hükmü mevcut olup, bu durumlarda da itirazın dava olarak kabul edilmekte olduğunu ve idare mahkemelerinin mahkeme sıfatını ortadan kaldırmadığını belirterek 4483 sayılı Kanun kapsamında yapılan itirazları inceleyen Danıştay ve bölge idare mahkemelerinin yargı organı sıfatını taşıdıklarını ileri sürmektedirler. [483]

Anayasa Mahkemesi ise, Malatya Bölge İdare Mahkemesinin 4483 sayılı Kanun kapsamında yaptığı bir itiraz başvurusunu incelerken, itiraz yolu ile kendisine başvuran bölge idare mahkemesinin bu faaliyetinin yargılama faaliyeti kapsamında olmadığını belirtmiştir. [484] Aynı şekilde Danıştay 1. Dairesi ve bölge idare mahkemeleri de bu görevlerini yerine getirirken kendilerini yargı organı olarak görmemektedirler. [485]

Bu nedenle, idare mahkemelerinin 4483 sayılı Kanun uyarınca soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi işlemlerine karşı açılan davalarda, davanın görev yönünden reddine karar vererek dosyayı bölge idare mahkemelerine göndermeleri ya da doğrudan bölge idare mahkemelerine göndermeleri hukuken mümkün olmamak

[483]Osman Ermumcu, "Memurun Muhakematında (4483) Kararların Kesinliği", www.izmirbim.adalet.gov.tr/makaleler, s. 2.

[484] Anayasa Mahkemesi, 27.12.2006 tarihli ve E:2006/163, K:2006/121 sayılı karar, R.G.: tebliğ edildi.

[485]Danıştay 1. Dairesi, 13.03.2007 tarihli ve E:2007/229, K:2007/288 sayılı karar, www.idarehukuku.net/içtihat; Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 06.10.2010 tarihli ve E:2010/7971, K:2010/6595 sayılı karar; Aynı yönde Ankara 14. İdare Mahkemesi, 09.12.2010 tarihli ve E:2010/2408, K:2010/1738 sayılı karar, Ankara 14. İdare Mahkemesi, 20.06.2014 tarihli ve E:2014/1064, K:2014/748 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

gerekir.[486] Zira 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa göre; Danıştay dava dairelerinin veya idare mahkemelerinin, başvuru ve karar harçları alınmış, esas numarası ile kayıtlarına girmiş ve iptal davası olarak açılmış davalarda görev yönünden bir karar verilmesi gerekiyorsa bu davaya bakmakla görevli mahkemeyi de belirleyerek dosyanın görevli mahkemeye gönderilmesine ve davanın görev yönünden reddine şeklinde bir karar verilmesi gerekmektedir. Mahkemenin görevli veya yetkili mahkemeyi belirlerken öncelikle belirleyeceği merciin, idari davalara bakmakla görevli, yargısal görev ifa eden mahkemeler olması zorunludur. Aksi takdirde idare mahkemelerinin, mahkeme niteliği olmayan, yargısal görevi bulunmayan idari mercilerle de görev uyuşmazlığı çıkarabilmesi söz konusu hale gelir ki bunun yargılama usulü hukuku bakımından kabul edilebilir bir yanı bulunmamaktadır. Bu nedenle 4483 sayılı Kanun hükümlerine göre yetkili merci tarafından verilmiş bulunan soruşturma izni verilmesine ilişkin kararın bir idari işlem olarak nitelendirilmesi suretiyle iptali istemiyle idare mahkemesinde açılmış bir iptal davası bulunursa, iptal davalarını çözümleme görevi idare mahkemelerine ait olduğuna göre, bu davada idare mahkemesinin görevli olduğu hususunun göz ardı edilmemesi, ayrıca dava konusu edilen işlemin iptal davasına konu olabilecek idari bir işlem nitelinde olup olmadığı, diğer bir ifadeyle bu işlemin iptali isteminde idari yargının görevli olup olmadığı hususunun öncelikle irdelenmesi gerekirken, yargısal

[486] Ankara 14. İdare Mahkemesi, 30.06.2010 tarihli ve E:2010/870, K:2010/938 sayılı karar; Yozgat İdare Mahkemesi, 29.05.2008 tarihli ve E:2008/329, K:2008/463 sayılı karar; Yozgat İdare Mahkemesi,22.08.2011 tarihli ve E:2011/1088, K:2011/858 sayılı karar; Ankara 14. İdare Mahkemesi, 14.11.2012 tarihli ve E:2012/1582, K:2012/1408 ve sayılı karar. Uyap Karar Arama Sistemi. Söz konusu kararlarda 4483 sayılı Kanun uyarınca soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi işlemine karşı idare mahkemelerinde iptal davaları açılmış olup, idare mahkemelerince bu davalarda "görev ret" kararı verilerek dosya ilgili bölge idare mahkemelerine gönderilmiştir. Yine aynı şekilde, İlçe İdare Kurulunca verilen men-i muhakeme kararının kaldırılması istemiyle İstanbul İdare Mahkemesine başvurulmuş, İstanbul İdare Mahkemesince, söz konusu istemin Bölge İdare Mahkemesinde inceleneceği gerekçesiyle görevsizlik kararı verilerek dosya İstanbul Bölge İdare Mahkemesine gönderilmiştir.(Aktaran: Selami Demirkol-Zuhal Bereket Baş, **İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü**, İstanbul, 2007, s. 24.)

görevi bulunmayan Danıştay Birinci Dairesinin ya da bölge idare mahkemelerinin görevli merci olarak gösterilmesi suretiyle dava dosyasının bu mercilere gönderilmesine yasal olanak bulunmamaktadır. [487]

Sonuç olarak bölge idare mahkemelerinin ilk derece mahkemesi olarak görev yapamaması ve 4483 sayılı Kanun kapsamında yapılan itirazlara bakarken bir yargı organı vasfı taşımaması nedeniyle ilk derece mahkemeleriyle bölge idare mahkemeleri arasında bir görev uyuşmazlığı çıkması hukuken mümkün değildir. Ancak uygulamada bazı idare mahkemeleri, 4483 sayılı Kanun kapsamında tesis edilen işlemlere karşı bir dava açıldığında, dosyayı görev ret kararı vererek ya da esas kaydını kapatarak, bölge idare mahkemelerine gönderme kararı vermektedir. Ancak yukarıda belirttiğimiz gibi bu hukuken mümkün değildir. Bunun içindir ki son yıllarda birçok idare mahkemesi bu konudaki içtihadını değiştirerek, söz konusu olayda itiraz yoluyla bölge idare mahkemesine ya da Danıştay 1. dairesine başvurulması gerektiğini, bu işlemlerin idari davaya konu edilemeyeceğini söyleyerek 2577 sayılı Kanunun 15. maddesinin 1/b bendi uyarınca davanın (incelenmeksizin) reddine karar vermektedirler. [488]

[487]Danıştay 1. Dairesinin 13.03.2007 tarihli ve E:2007/229, K:2007/288 sayılı kararı, www.idarehukuku.net/içtihat.
[488]Ankara 14. İdare Mahkemesi, 09.12.2010 tarihli ve E:2010/2408; K:2010/1738 sayılı karar, Ankara 14. İdare Mahkemesi 12.11.2010 tarihli ve E:2010/1840, K:2010/1589 sayılı karar, Ankara 14. İdare Mahkemesi, E:2011/155, K:2011/124 sayılı karar/Uyap Karar Arama Sistemi.

C. İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİ ARASINDA GÖRÜLEN GÖREV SORUNLARI

Uygulamada, idari yargı organları arasındaki görev uyuşmazlıkları, en çok idare ve vergi mahkemeleri arasında görülmektedir.

1982 yılında çıkarılan kanunlarla, idari yargıda görev yapan yargı organı sayısı dört olmuştur. Bunlardan vergi mahkemeleri, 1982 öncesi dönemde bir yargı organı sıfatını taşımayan ve idari kuruluş niteliğindeki, vergi uyuşmazlıklarını çözen kuruluşlar yerine kurulmuştur. Bu sayede vergi uyuşmazlıklarının, hakimlik teminatını haiz, yargılama yetkisine sahip, yargısal usuller uygulayan bağımsız mahkemelerce çözümlenmesi istenmiştir. Hiç şüphesiz böyle bir değişiklik son derece yerinde olmuştur.

Vergi uyuşmazlıkları hukukumuzda, idari yargı sistemi içinde örgütlenen vergi mahkemelerinde çözümlenmektedir. Bu anlamda, taraflarından biri devlet olan idari uyuşmazlıklar, vergisel nitelik taşıyorsa vergi mahkemelerinde, bu niteliği taşımıyorsa idare mahkemelerinde çözümlenmektedirler. Her ne kadar idare ve vergi mahkemeleri aynı yargı düzeni içinde örgütlenmiş iseler de, yargılama usulleri, karar alma yöntemleri, oluşumları, hukuk anlayışları, uyguladıkları mevzuat hükümleri birbirinden birçok açıdan farklılık arzetmektedir. Bu nedenle, bir uyuşmazlın idare veya vergi mahkemesinde görülmesi basit bir usul problemi olmayıp, davanın esasını da etkileyebilecek son derece "hayati" bir konudur. Ancak uygulamada, bu önemin farkına varılmadığını düşünmekteyiz. Böyle olunca, bireyler açısından hukuka güven azalmakta, aynı konuda farklı kararlar çıkabilmekte, söz konusu ayrıma ilişkin kriterler geliştirilmemesi nedeniyle, çoğu zaman davanın hangi mahkemede görüleceğinin belirlenmesi yıllara mal olabilmekte, bu nedenle adil yargılanma hakkı

da zarar görmektedir. Zira adil yargılanma hakkının en temel unsurlarından biri makul sürede yargılanma hakkıdır.

Aynı şekilde, bu ayrımın somut sınırlar ile ortaya konmaması nedeniyle, bireyler dava açmadan önce davalarını hangi mahkemede açacaklarını bilememektedirler. Bu durum ise Anayasamızda düzenlenen "kanuni hakim güvencesine" aykırılık oluşturmaktadır.

Buradaki sorun, birden fazla unsurun kabahatine bağlı olarak, tam anlamıyla çözüme kavuşturulamamıştır. Sorun en başta konuya ilişkin Kanun metninden çıkmaktadır. 2576 sayılı Kanunun, "vergi mahkemelerinin görevleri" kenar başlığını taşıyan 6 ncı maddesinde, görevlerin sayılmış bulunduğuna bakarak, zaten belli olduğu kabul edilip, bir sorun teşkil etmediği söylenebilir. Fakat anılan maddenin (a) fıkrasında, "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" diye ifade edilen asıl ve genel görev alanının kapsam, nitelik ve sınırlarının ne olduğu hususu, görünüşün aksine, sorunsal bir nokta oluşturmaktadır. Belki, bu kötü kaleme alınmış kanun metninin uygulamacılar tarafından iyi yorumlanmasıyla sorunun çözülebileceği düşünülebilirse de, yargı organlarının soruna gereken önemi vermemesi, birbirlerinin görevli olduklarına ya da kendilerinin görevli olmadıklarına ilişkin kararları yeterli gerekçeden yoksun[489] ve formül ifadelerle yazmaları, içtihad

[489] Örneğin Ankara ilinde doğalgaz dağıtım faaliyetleri kapsamında alt yapı çalışmaları yapan davacı şirket tarafından Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.12.2013 tarih ve 2296 sayılı kararıyla belirlenen ücret tarifesinin Ankara Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Dairesi Başkanlığı Alt Yapı Koordinasyon (AYKOME) Şube Müdürlüğüne ilişkin bölümünün "cadde asfalt", "stabilize" yol zemin tahrip bedeli ve "keşif bedeli" kısmının ve buna dayanılarak şirket adına 6.480,99 TL tutarında zemin tahrip ücreti, ruhsat harcı ve keşif bedeli tahakkuk ettirilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davayı görev yönünden reddeden Ankara 10. İdare Mahkemesi, hiçbir gerekçeye yer vermeyerek söz konusu yükümlülüklerin vergi mahkemesince karara bağlanacağı sonucuna varmıştır. Ankara 10. İdare Mahkemesi, 20.10.2014 tarihli ve E:2014/1832, K:2014/1118 sayılı kararı, Uyap Karar Arama Sistemi. Aynı şekilde, davacı şirket adına tahakkuk ettirilen navlun primi, performans primi ve bu primlere ilişkin olarak hesaplanan gecikme zamlarının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme

oluşturacak kararlara imza atmayıp sadece somut olay bazında doyurucu olmayan gerekçelerle bir sonuca varmaları, çoğu zaman konuyu hukuki bir temel de tartışmamaları, aynı konuya hem idare mahkemelerinin ya da bu mahkemelerin temyiz incelemesini yapan Danıştay Dava Dairelerinin hem de vergi mahkemelerinin ya da bu mahkemelerin temyiz incelemesini yapan Danıştay Dava Dairelerinin (3, 4, 7, 9. daireler) bakması ve birbirinden farklı kararlar verebilmeleri nedeniyle, yargı organları da sorunun çözülmeyişinden pay sahibi olmaktadırlar.

Danıştayın hem bir vergi dava dairesinde (9. Daire) hem bir idari dava dairesinde (8. Daire) görev yapmış bir kişi olarak, gözlemlemiş olduğum bu soruna en azından dikkat çekebilmek, bir çözüm arayışına girebilmek ve daha ziyade uygulamacıların konunun önemine vararak daha titiz bir inceleme yapabilmelerini, daha doyurucu kararlar yazabilmelerini sağlayabilmek adına, öncelikle kanuni kavramları tanımlayarak yani mahkemelerin görevli olduğu konuları, daha yakından tanımaya çalışarak, daha sonra ise konuya ilişkin genel-geçer belirlenebilir kriter koyabilme çabasına girişerek, idare ve vergi mahkemeleri arasındaki "kronik" görev sorununa ilişkin olarak bir çözüm bulmaya çalışacağız.

---

emrinin iptali istemiyle idare mahkemesinde açılan davanın görev yönünden reddedilmesi sonrasında vergi mahkemesince de davanın görev yönünden reddedilmesi üzerine, konuyu inceleyen bölge idare Mahkemesi, olayda vergi mahkemelerinin görevli olduğuna karar vermiş; bunun üzerine, vergi mahkemesince de işin esas hakkında karar verilmiş, bu kararın temyiz incelemesini yapan Danıştay 7. Dairesi ise, bu kadar gidip gelen ve aynı zamanda tarhiyat aşaması idare mahkemesinde görülmek suretiyle daha da karmaşık hale gelmiş olan bir uyuşmazlıkta, Davacı şirketin ihracatı teşvik tedbirleri kapsamında haksız yere yararlandığı öne sürülen navlun primi, performans primi ve bu primlere ilişkin olarak hesaplanan gecikme zammının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emrinin; genel bütçeye, il özel idarelerine, belediyelere ve köylere ait vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm niteliğindeki alacaklara ilişkin olmadığının açık(!) bulunduğunu söyleyerek ve fakat bu açıklığın neye dayandığından bahsetmeyerek, vergi mahkemesi kararının bozulmasına hükmetmiştir. Bu tür karar örneklerini arttırmak mümkündür.

2576 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde vergi mahkemelerinin bakacağı davalar aşağıdaki şekilde belirlenmiştir. Buna göre vergi mahkemeleri;

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

çözümler.

Kanun metninin a bendine bakıldığında karşımıza şu sonuçlar çıkmaktadır.

- Vergi mahkemesinin görevli olabilmesi için, bir vergi ya da resim ya da harç ya da benzeri mali yüküm ya da bu tür kamu gelirlerinin zam ve cezaları ile tarifelerine ilişkin bir uyuşmazlık söz konusu olmalıdır. (maddi kriter)
- Söz konusu bu kamu gelirleri de genel bütçeye, il özel idarelerine, belediyelere ve köylere ait olmalıdır. (şekli ve organik kriter)

Bu iki şartın bir arada gerçekleşmesi halinde vergi mahkemelerinin görevi söz konusu olacaktır. Bunun dışında;

- İlk iki bentteki konularda 6183 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin davalara da vergi mahkemelerince bakılacaktır.
- 2576 sayılı Kanun dışındaki kanun hükümleri ile de vergi mahkemeleri görevli kılınabilecektir.

1. Genel Bütçeye, İl Özel İdareleri, Belediye Ve Köylere Ait Vergi, Resim Ve Harçlar İle Benzeri Mali Yükümler Ve Bunların Zam Ve Cezaları İle Tarifelere İlişkin Davalar

a. Maddi Kriter

aa. Vergi

Vergi kavramı anayasal bir kavram olmakla beraber ne Anayasada ne de herhangi bir hukuki metinde tanımlanmamıştır. Doktrin ve yargı kararlarında bu konuda bazı tanımlar geliştirmiştir.

Kaneti'ye göre; "Vergi, kamusal gereksinimlerin karşılanması için özel kesimden kamu kesimine, hukuksal zor altında, karşılıksız ve kesin olarak yapılan parasal aktarımdır".[490]

Vergiyi bugün ki anlayışa uygun şekilde tanımlayan ve ağırlıklı olarak kullandığı tanımı kullanılan maliyecilerden biri Gaston Jazedir. Jaze'e göre, modern devletlerde vergi, kişilerden toplumsal menfaati sağlayan masrafları karşılamak üzere ve vergiyi ödemekle yükümlü kişilerin teşkilatlanmış siyasi bir topluluğun üyesi olmaları nedeniyle talep edilen parasal kıymetlerdir. [491]

Yine bir başka Fransız maliyecisi olan Lucien Mehl, verginin ekonomik ve sosyal yönlerini ilave edip yeni bir tanım geliştirmiştir. Vergi; devletin mahalli idarelerin ya da kamu idarelerinin, kamu yüklerini karşılamak amacıyla gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri veya muhtemelen kamu hukuku tüzel kişilerinden bunların ödeme güçlerine göre, otorite yoluyla kesin bir şekilde ve belirli bir karşılığı bulunmaksızın aldıkları bir paradır. [492]

---

[490] Selim Kaneti, **Vergi Hukuku**, İstanbul, 1989, s. 4.
[491] Aytaç Eker – Kamil Tügen, **Kamu Maliyesine Giriş**, Ankara, 1980, s. 153.
[492] Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, İstanbul, 1981, s. 240.

F. Neumark'a göre ise vergi, "iktisadi kıymetlerin, münferit iktisatlardan siyasi cebir altında devlete veya devletin verdiği mezuniyete istinaden müdevver selâhiyetlere sahip amme hükmü şahıslarına karşılıksız olarak transferi" demektir. [493]

Anayasa Mahkemesi ise vergiyi; "Devletin egemenlik gücüne dayanarak kamu giderlerine katılımı sağlamak amacıyla kişilerden aldı ekonomik değerler" olarak tanımlamıştır. [494] Başka bir kararında ise, daha geniş bir şekilde verginin kamu giderlerini karşılamak amacıyla yasalarla gerçek ve tüzel kişilerden mali güçlerine göre istenen bir yükümlülük olduğunu belirterek devletin bu yolla kamu giderlerini karşılamak için ya da mali politikasının gereği olarak piyasa ekonomisinden bütçeye gelir aktarmayı amaçlandığını belirterek, verginin belirli bir hizmetten doğrudan yararlanma karşılığı olmayıp tüm kamu hizmetleri için yapılan giderlere ortak katılma payı olduğunu belirtmiştir. [495] Yine Anayasa Mahkemesi bu kavramı, "Devletin kamusal gereksinimlerini karşılaması için egemenlik gücüne dayanarak tek taraflı iradesiyle kişilere yüklediği bir kamu alacağı" [496], "Devletin egemenlik gücüne dayanarak tek taraflı irade ile herhangi bir karşılığa bağlı olmadan belirli kurallara göre kişi ve kurumlardan aldığı iktisadi değerler" [497] şeklinde tanımlamıştır.

---

[493] Yılmaz Aliefendioğlu, "Kavram Olarak Vergi", **Danıştay Dergisi**, Y:4, S:12-13, Ankara, s. 72.

[494] Anayasa Mahkemesi, 24.06.1993 tarihli ve E:1992/29, K:1993/23 sayılı karar, R.G.: 23.12.1990/23915.

[495] Anayasa Mahkemesi, 14.02.1991 tarihli ve E:1990/18, K:1991/4 sayılı karar, R.G.: 08.05.1991-20865, Anayasa Mahkemesi, 28.09.1995 tarihli ve E:1995/24, K:1995/92 sayılı karar, R.G.: 11.06.1998-23339; Anayasa Mahkemesi, 16.09.1998 tarihli ve E:1997/62, K:1998/52 sayılı karar, R.G.: 20.10.2000-24206; Anayasa Mahkemesi, 12.05.2004 tarihli ve E:2003/106 K:2004/59 sayılı karar, R.G.: 03.11.2004-24632.

[496] Anayasa Mahkemesi, 11.12.1996 tarihli ve E:1996/49, K:1996/46 sayılı karar, R.G.: 02.12.200/24248.

[497] Anayasa Mahkemesi, 11.03.2003 tarihli ve E:2002/55, K:2003/8 sayılı karar, R.G.: 16.12.2003-25318.

Tarih boyunca "vergi" yerine kullanılan kelimelerin evrimi ve vergi kavramının analizi, bu kavrama yüklenen çeşitli anlamları ve vergi kurumunun işlevlerini açıkça ortaya koymak için yeterlidir. İlkçağda "Tributum" bir zorunluluğu ifade ettiği halde, Ortaçağ'da vergi karşılığı olmak üzere kullanılan kelimelerin ihtiyarilik özelliğini yansıttığı görülmektedir. Latince "Donum" ve Fransızca "Bénévolence" kelimeleri hediye anlamındadır. Yine Latince "Precarium", Almanca "Bede" (Betten'den) [498] ve Fransızca "Priére" kelimeleri ise rica anlamını taşımaktadır. Daha sonra kullanılmaya başlanan Fransızca "Aide", İngilizce "Aid", "Subsidy", "Contribution", Almanca "Beitrag", "Steuer" gibi kelimeler ise yardım anlamına gelmektedir. Ortaçağ'ın sonlarına doğru da bu defa fedakârlık anlamında; Fransızca "Gabelle", Almanca "Abgabe" ve İtalyanca "Dazio" gibi kelimeler kullanılmıştır. [499] Vergi kavramının karşılığı olarak yeniden Eski Roma'da olduğu gibi zorunluluk ifade eden kelimelerin kullanılması ancak 17. yüzyıldan sonra gerçekleşmiştir.[500] Günümüze kadar olan dönemde, önce, verginin zora dayalı olma, yani cebrilik özelliğini vurgulamak üzere, İngilizce "Impost", "Imposition", Fransızca "Impôt", Almanca "Auflage" ve "Aufschlag" kelimeleri [501] daha sonra ise verginin vergi ödeyicisinin iradesinden bağımsız olarak belirlendiğini göstermek üzere, İngilizce "Tax", "Rate", "Duty"; Fransızca "Taxe"; Almanca "Schatzung",

---

[498] Günter Schmölders, **Genel Vergi Teorisi**, Köln, 1965, Çeviren: Salih Turhan, İstanbul, 1976, s. 15; Gaston Jaze, **Maliye İlmi ve Fransız Mali Mevzuatı Hakkında Başlangıç Dersleri**, Paris, 1931, Çeviren: Mehmet Ertuğruloğlu, Ankara, 1956, s. 381; (Aktaran; S. Ateş Oktar, "Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler, Ek Mali Yükümlülükler ve Bir Totolojik Düzenlemenin Analizi", **İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 37. Seri, Yıl:1996/1997, s. 158)

[499] F. Neumark, **Maliyeye Dair Tetkikler**, İstanbul, 1951, s. 44.(Aktaran: S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 158)

[500] M. Orhan Dikmen, Maliye **Dersleri Birinci Kitap, Giriş ve Genel Vergi Teorisi**, İstanbul, 1969, s.65-67. (Aktaran: S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 158.)

[501] Robert Jones, **The Nature and First Principle of Torotion**, London, 1914, s. 264-266. (Aktaran:S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 158)

"Taxe"; İtalyanca "Tassa" ve "Imposta" kelimeleri kullanılmıştır. [502] Burada, İngilizce "task" ve "tax" kelimeleri arasındaki yakın benzerlik vergiye yüklenen vazife ya da ödev, bir başka deyişle zorunluluk anlamını çok iyi açıklamaktadır. [503]

Osmanlı İmparatorluğu'nda ise vergiler "Şer'i Vergiler" ("Tekâlif-i Şer'iye") ve "Örfi Vergiler" ("Tekâlif-i Örfiye") olmak üzere iki gruba ayrılmıştı. Şer'i vergiler "Zekât", "Öşür", "Haraç" ve "Cizye"den oluşmaktaydı. Bunları, zorunlu nitelikleri dolayısıyla Eski Roma'nın "Tributum"una benzetmek mümkündür. [504]

Görüldüğü gibi, nicelik ve nitelikleri, adları, konuları, mükellefleri, kapsamları, uygulama yer ve zamanları farklı farklı da olsa tarih boyunca rastlanan bütün vergi kavramları bir zorunluluk ifade etmektedir. Her ne kadar Ortaçağ Avrupası'nda başvurulan vergilerin bir bölümü dönemin sosyo ekonomik ve siyasi yapısına uygun olarak "yardım" ya da "katkı" şeklinde ihtiyari nitelik taşıyorsa da, özellikle, 17. yüzyıldan itibaren, "zorunluluk" daha önce de olduğu gibi verginin belirleyici niteliği haline gelmiştir.

Bu tanımlardan ve kavrama tarihi süreçte yüklenen anlamdan, karşımıza verginin unsurları olarak şu hususlar çıkmaktadır; [505]

Vergi;

- Kamu giderlerini karşılamak için alınır.
- Herhangi bir karşılığı olmaksızın (belirli bir hizmetten doğrudan yararlanmaksızın) alınır.
- Tüm kamu hizmetleri için yapılan giderlere ortak katılma payıdır.
- Piyasa ekonomisinden bütçeye gelir aktarır.

[502] F. Neumark, a.g.e., s. 45 (Aktaran: S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 158.)
[503] Robert Jones, a.g.e., s. 12 (Aktaran, S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 158.)
[504] Halil Nadaroğlu, a.g.e., s. 211. (Aktaran: S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 158.)
[505] Şahnaz Gerek-Ali Rıza Aydın, **Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku**, Ankara, 2005, s. 27; Selim Kaneti, a.g.e., s. 4.

- Bir yükümlülüktür ve bu yükümlülüğü kabullenmek vatandaşlık görevidir.
- Yükümlülerin mali güçlerine göre konulur.
- Kişi ve kurumlardan alınan parasal değerlerdir.
- Anayasa ve usulüne uygun olarak çıkarılan yasalara dayanır.
- Kamu gücüne/Devletin egemenlik gücüne dayanır. Bu nedenle devletin tek taraflı iradesine dayanır.
- Kamu alacağıdır.
- Kesin bir ödemedir.

bb. Resim

Vergi mahkemelerinin görev alanına giren diğer bir kamu alacağı ise resimdir. Kaneti'ye göre Resim; kamusal güce dayalı olarak kamusal harcamaların finansmanı için, belirli bir hizmetin veya işin görülmesi için yetki makamlarca verilen iznin karşılığında alınan paradır. [506]

Anayasa Mahkemesi ise, Resmi, "Devlet dairelerinde ve kamu kuruluşlarında görülen hizmetin ve yapılan giderlerin karşılığı olarak yalnız o işle ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan gelirler" şeklinde tanımladığı gibi, "bir iş ya da faaliyetin yapılmasına yetkili kuruluşlar tarafından izin verilmesi dolayısıyla yapılan bir ödeme şeklinde, aynı zamanda kamu kuruluşlarında görülen hizmetin ve yapılan giderlerin karşılığı olarak yalnız o işle ilgili gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan gelirler" şeklinde de tanımlamıştır. [507]

[506] Selim Kaneti, a.g.e., s. 6.
[507] Anayasa Mahkemesi, 31.03.1987 tarihli ve E:1986/20, K:1987/9 sayılı karar, R.G.:28.05.1987-19473

Günümüzde resim adı altındaki düzenlemelerin bir bölümü kaldırılmış bir bölümü de vergi olarak yeniden düzenlenmiştir. [508] Bunun bir sonucu olarak, resim kamu alacağı ile ilgili bir uyuşmazlığın idari yargı organları içinde hangi mahkemenin görev alanına gireceğine ilişkin bir uyuşmazlık doğmamaktadır. Söz konusu alacağın dayandığı kanunda bu alacağın açıkça resim olduğunun belirtilmiş olması ya da bu resim vergiye dönüştüyse artık bunun bir "vergi" olduğuna ilişkin ihtilaf olmaması nedeniyle bu alacaklara ilişkin uyuşmazlıklar vergi mahkemelerinde çözümlenmektedir.

cc. Harç

"Harç, kamusal güce dayalı olarak, kamusal harcamaların finansmanı için, kamu idaresinin belirli edimleri ya da belirli kamu hizmetlerinden yararlanma karşılığında alınan paradır". [509]

Anayasa Mahkemesi kararlarında, harç, "İdarece yapılan bir hizmetten yararlananlardan bu hizmet dolayısıyla alınan para, diğer bir deyimle verginin özel ve ayrık bir türü", "bazı kamu hizmetlerinden doğrudan doğruya yararlanan kişilerin bir mali yükümlülüğe tabi tutulmaları", "belirli hizmetlerin gerektirdiği belirli bir işlem karşılığı", "bazı kamu hizmetlerinden doğrudan doğruya yararlanan kişilerin

[508] Nihal Saban, **Vergi Hukuku**, İstanbul, 2005, s. 4; 3824 sayılı 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 5422 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu ile 474 Sayılı Kanuna Ekli Gümrük Giriş Tarife Cetvelinde Değişiklik Yapılması; Gelir ve Kurumlar Vergileri Üzerinden Ödenen Fonların Birleştirilmesi; Gümrük Vergisi Hasılatı ile Fon Payı Hasılatının Dağılımı, 26.1.1967 Tarihli ve 827 sayılı Kanun ile 31.10.1990 tarihli ve 3675 Sayılı Kanunun, 31.12.1960 Tarihli ve 193 Sayılı, 02.02.1982 tarihli ve 2380 Sayılı, 07.11.1988 Tarihli ve 3238 sayılı, 29.05.1986 Tarihli ve 3294 Sayılı Kanunların Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun, Ağnam Resmi Kanunu, Damga Resmi Kanunu, İhracat Rüsumu Kanunu, İthalde Alınacak Damga Resmi Hakkında Kanun, Kibrit İstihlak Resminin Tezyidi Hakkında Kanun, Oyun Aletleri Resmi Hakkında Kanun, Rıhtım Resmi Kanunu, Şehbenderlik Rüsumu Hakkında Kanun, Tayyare Resmi Hakkında Kanun, Tuz Resmi Hakkında Kanun.

[509] Selim Kaneti, a.g.e., s. 5.

kanunla belirtilen miktarlarda alınan ve özel nitelikte bir çeşit vergiden ibaret olan paralar" olarak tanımlanmıştır. [510]

Anayasa Mahkemesi, kimi kararlarında 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun gerekçesinde yapılan tanımı kullanmıştır. Bu tanıma göre harç, "fertlerin özel menfaatlerine ilişkin olarak, kamu kurumları ve hizmetlerinden yararlanmaları karşılığında yaptıkları ödemelerdir". Bir hizmetin harç konusu olabilmesi için, "kişilerin bir kamu kurumundan yararlanmaları, kişilere kamu eliyle özel bir yarar sağlanması ve kamu idaresinin kişilerin özel bir işi ile uğraşması gerekmektedir". [511]

Anayasa Mahkemesi'ne göre, "harç, kimi kamu hizmetlerinden yararlanmanın karşılığı olarak tahsil edilen kamu gelirleridir." Ödenen vergiler bakımından, vergi mükelleflerinin bireysel bir hizmet ya da karşılık talep etme haklarının bulunmamasına karşın, harçlar belirli bir kamu hizmetinden yararlanmanın (tapu, pasaport gibi) karşılığıdır. [512]

Aynı zamanda, vergi ödeme gücüne göre alınırken, harçlar ödeme gücüne bakılmaksızın o kamu hizmetinden yararlanan herkesten alınır. [513] Bu anlamda harç ve resim benzerlik gösterir iken vergiden bu yönleriyle ayrılırlar.

Şunu da belirtmek gerekir ki, vergi zorunluluk esasına dayanırken, harç ve resim söz konusu kamu hizmetinden yararlanıldığı zaman zorunluluk unsuru taşır. [514] Harç, her ne kadar karşılık esasına dayanıyorsa da bu karşılık bir fiyat değildir. Harca

[510] Anayasa Mahkemesi, 17.12.1968 tarihli ve E:1968/12, K:1968/65 sayılı karar, R.G.:10.07.1969/13245; 25.02.1975 tarihli ve E:1973/38, K:1975/23 sayılı karar, R.G.: 03.12.1975-15431; 24.10.1974 tarihli ve E:1974/31, K:1974/43 sayılı karar, R.G.: 25.02.1975-15610.

[511] Anayasa Mahkemesi, 31.03.1987 tarihli ve E:1986/20, K:1987/9 sayılı karar, R.G.: 28.05.1987-19473; 14.02.1991 tarihli ve E:1990/18, K:1991/4 sayılı karar, R.G.: 08.05.191-20865.

[512] Anayasa Mahkemesi, 17.06.2004 tarihli ve E:2000/9, K:2004/72 sayılı karar, R.G.: 14.03.2005'de tebliğ edildi.

[513] Gerek-Aydın, a.g.e., s. 29.

[514] Billur Yaltı – Selçuk Özgen, **Vergi Hukuku Pratik Çalışma El Kitabı**, İstanbul, 2007, s. 9.

konu oluşturan hizmet ticari ve sınai nitelikte olmayan, genellikle yarı kamusal nitelikte bir hizmettir. [515]

Burada, harçların zorunlu değil, ihtiyari olduğu, harç konusu hizmetten yararlanmaktan vazgeçildiği taktirde harç ödemenin söz konusu olmayacağı şeklinde bir görüş akla gelebilir. Ancak, bazı hizmetlerden vazgeçmek kolay değildir. Bir kimsenin sırf harç ödememek için yurt dışına çıkmaktan, öğrenim görmekten, gayrimenkul ya da taşıt sahibi olmaktan, noterlik hizmetlerinden vb. vazgeçmesi çok güç, hatta imkansızdır. [516] Kaldı ki, bir hizmetten mahrum kalınması pahasına ödenmeyen harcın ihtiyariliğinden söz edilebilirse, mal ve hizmet tüketiminden vazgeçmek suretiyle kaçınılan gider vergilerinin de ihtiyari nitelikte ödemeler olduğundan söz etmek mümkün olacaktır. Gelir elde etmekten vazgeçerek gelir vergisi yükümlülüğünden kurtulmak da mümkündür. Örnekler çoğaltılabilir. Aynı mantık çerçevesinde biraz daha ileriye gidildiğinde, verginin zorunlu değil, gönüllü bir ödeme olduğu gibi anlamsız bir sonuca ulaşılacaktır. O halde, harçların da tıpkı vergiler gibi zorunlu ödemeler, yükümlülükler olduklarının kabulü gerekir. [517]

Harçlar ile resim ve verginin farkının ortaya konulması, bizim çalışmamız açısından yararsız bir uğraş olacaktır. Zira bizim çalışmamız açısından bir kamu alacağının vergi, resim ya da harç olduğunun saptanması yeterlidir. Zira bu üç kamu alacağı açısından da vergi mahkemeleri görevlidir. Kaldı ki, bu üç kamu alacağının adını, çoğu zaman kanun koyucu açıkça "yasa"da zikrettiğinden bunlar ile ilgili olarak ayrıca bir nitelik araştırmasına girmeksizin, vergi mahkemelerinin görevli olduğunu söyleyebiliriz. Görevli organ sorunu, daha ziyade, "benzeri mali

[515] S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 164.
[516] M. Orhan Dikmen, a.g.e., s. 47; Halil Nadaroğlu, a.g.e., s. 189-190 (Aktaran, S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 164.)
[517] S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 164 .

yükümlülük" denilen ve yasada kamu alacağının niteliğinin belirtilmediği durumlarda ortaya çıkmaktadır.

dd. Benzeri Mali Yükümlülükler

aaa. Kavrama İlişkin Sıkıntılar

Kimilerine göre mali Anayasanın hukuki kısmında beyaz bir leke oluşturanbenzeri mali yükümlülüklerin ne olduğu ne Anayasa'da ne de başka bir hukuki metin de belirtilmiş değildir. Bir yandan kamusal giderleri karşılamak için çoğalan finansman ihtiyacı diğer yandan vergiye karşı artan direnişler, gittikçe vergi dışındaki mali yükümlülükleri kullanma yönünde bir eğilim ortaya çıkarmaktadır. Bu mali yükümlülüklerden biri de, "vergi ödevi" kenar başlıklı Anayasanın 73. maddesinde sözü edilen "benzeri mali yükümlülük"lerdir. [518]

Anayasada tanımlanmamış olduğu gibi herhangi bir kanunda da tanımlamaya rastlanmadığı ve gerek içtihatlarda gerekse doktrinde bu kavramın unsurları ve kapsamı hakkında bir uzlaşma bulunmadığı için, "benzeri mali yükümlülük" belirsiz bir hukuki kavram olagelmiştir. Oysa hukuki güvenlik ilkesi, kavramın belirliliğini gerektirmektedir. [519]

Bu kavramın içeriğini belirlemek, bu tür kamu alacaklarının tabi olacağı hukuki rejimi belirlemek açısından son derece önemlidir. Zira, bunlar vergilerin hukuksal düzenine değil, kendileri için getirilen özel hükümlere tabi olmakta [520], genel bütçeye veya katma bütçelere girmemeleri halinde kullanımları meclisin denetimine tabi olmamakta [521] ve bizim çalışmamız bakımından en önemlisi, vergi mahkemelerinin görevinin ortaya konmasında çok önemli bir kriter rolü

[518] Funda Başaran, "Anayasa Temelinde Benzeri Mali Yükümlülük Kavramı", **Oğuz İmregün'e Armağan**, İstanbul, 1988, s. 117.
[519] Funda Başaran, a.g.m., s. 117.
[520] Selim Kaneti, a.g.e., s. 8-9
[521] Funda Başaran, a.g.m., s. 117.

oynamaktadır. O halde vergi, resim, harç niteliğinde olmayan bir kamu alacağının "benzeri mali yüküm" olduğu tespiti yapılırsa, bu alacağa ilişkin uyuşmazlığı çözmekte görevli organ vergi mahkemeleri olacak, aksi halde, idari yargıda genel görevli mahkeme olan idare mahkemeleri görevli olacaktır.

Genellikle, vergi, resim ve harçlar, düzenlendikleri yasalarda, konuları ve nitelikleri itibariyle belli edilmektedir. Benzeri mali yükümlülükler ise, düzenlendikleri yasalarda açık olarak nitelendirilmemekte, parasal bir takım yükümlülük ya da ödemeler olarak gösterilmektedir. Benzeri mali yükümlülükler kavramı, vergi, resim ve harç kavramından daha da geniş, bulanık ve esnek olduğundan, vergi mahkemelerinin görev alanını belirleme işinde daha çok ve daha çetin sorunlar ve güçlükler çıkaracak niteliktedir. [522]

Uygulamada, kamu gücüne dayanılarak getirilen bazı mali yükümlülüklerin hukuki nitelikleri tartışma konusu oluşturmakta ve bazı hukuki sorunlarında beraberinde getirmektedir. Bizim çalışmamız bakımından, bu sorunların en önemlisi, bu mali yükümlülüklerin ortaya çıkardıkları hukuki uyuşmazlıklarda görevli yargı organının idare mahkemesi mi yoksa vergi mahkemesi mi olduğudur. Bu sorunun ne derece hayati bir sorun olduğuna çalışmamızın birçok kısmında değinmiş bulunmaktayız.

Öncelikle belirtmek gerekir ki benzeri mali yükümlülük kavramın kullanıldığı Anayasanın 73. maddesinin ve 2576 sayılı kanunun 6. maddesinin yazılış şekli, bazı problemleri henüz bir tanımlama denemesine geçmeden doğurmaktadır. Zira Anayasanın 73. maddesinde "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler …" ifadesi kullanılmışken, 2576 sayılı kanunun 6. maddesinde "vergi, resim ve harçlar

[522] Lütfi Duran, "Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı II", **İktisat ve Maliye Dergisi**, Haziran 1982, C:29, S:III, s. 95.

ile benzeri mali yükümler…" ifadesi kullanılmıştır. Bir kere bu kavramın doğru adı benzeri mali yükümlülük müdür, yoksa benzeri mali yüküm müdür? Aynı zamanda şu soru da akla gelmektedir; benzeri mali yükümlülükler sadece vergi benzeri mi, yoksa vergi, resim ve harç benzeri mali yükümlülükler midir?

Türk Dil Kurumunun Büyük Türkçe Sözlüğüne bakıldığında yüküm ve yükümlülük kelimelerinin eş anlamlı kelimeler olduğu ve "zorunluluk, mükellefiyet, mecburiyet" anlamlarına sahip olduğunun görülmesi karşısında, her ne kadar Anayasada ve yasada farklı kelimeler kullanılarak bir özensizliğin varlığı göze batsada, bu iki kavramdan birini kullanmanın sorun olmadığı söylenebilir.

Bunun dışında, Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlara bakıldığında, hem vergi benzeri mali yükümlülük [523], hem resim benzeri mali yükümlülük [524], birçok kararında ise vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler [525] ifadelerinin kullanmasından, Anayasa Mahkemesinin benzeri mali yükümlülüklerin sadece vergi benzeri mali yükümlülükler olarak anlaşılamayacağı görüşünü kabul ettiği görülmektedir.

Benzeri mali yükümlülüklerin "vergi, resim ve harç benzeri oldukları"nın kabul edilmesi halinde ise; benzeri mali yükümlülüklerin, vergi, resim ve harcın özelliklerini aynı anda bünyelerinde taşımalarının gerekli olup olmadığı sorunu karşımıza çıkmaktadır. Başka bir deyişle ortada bir karma kavram mı söz konusudur yoksa bir mali yükümlülüğün yalnızca vergiye veya resme ya da harca benzemesi onun benzeri mali yükümlülük olarak kabulü için yeterli midir?

[523] Anayasa Mahkemesi, 26.10.1965 tarihli ve E:1965/25, K:1965/57 sayılı karar, R.G.:08.12.1965-12171.
[524] Anayasa Mahkemesi, 19.04.1988 tarihli ve E:1987/16, K:1988/8 sayılı karar, R.G.:23.8.1988-19908.
[525] Anayasa Mahkemesi, 31.10.2013 tarihli ve E:2013/41, K:2013/124 sayılı karar, R.G.: 28.12.2013-28865.

Görüldüğü üzere, doktrinde birçok yazarın da belirttiği üzere, yazım tarzının iyi olmayışı ve kullanılan kavramın muğlaklığı birçok sıkıntıyı beraberinde getirmiştir. Bu durum, yani yasa metninin açık ve anlaşılır olmaması, hukuki güvenliği, kanuni hakim güvencesini, adil yargılanma hakkını da ihlal etmektedir.

Diğer yandan benzeri mali yükümlülük kavramının bu muğlaklığı, bazı yazarlara göre, vergi hukukunda kıyas yasağın delinmesi sonucunu doğurmuştur. [526] Oysa, ceza hukukunda olduğu gibi vergi hukukunda da kıyasa başvurulmaması gerekir. [527] Hukukta, bir olay hakkında yasada yer alan kuralın, benzer nitelikte, ancak, yasada düzenlenmeyen bir başka olaya uygulanması olarak tanımlanan kıyas[528] vergi yükümlülüğünün yasanın çizdiği çerçeve dışına taşırılmasına yol açarak genişletici bir yorum yapılması anlamına gelir ki [529] bu da hukuki güvenlik ilkesine aykırılık oluşturur. [530] Kıyas uygulaması sonucu ortaya çıkan bir "birleştirme" ise verginin kanuniliği dolayısıyla hukuki güvenlik ilkesini zedelemektedir. [531]

Anayasa Mahkemesi kararlarına bakıldığında bu konuda birbirinden farklı ölçütlerin kullanıldığı görülmektedir. Örneğin; İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce bir hamamdan, iki taraf arasında imzalanan bir protokole dayanılarak talep edilen "atık su bedeli"nin niteliğinin ne olduğuna, bir başka deyişle bu bedelin benzeri mali yükümlülük olup olmadığına ilişkin Anayasa Mahkemesi kararında; "yapılan protokolün bir abonman sözleşmesi, aboneyle idare arasında kurulan bir özel hukuk ilişkisi olduğu, dolayısıyla istenen bedelin vergi benzeri mali yükümlülük

[526] S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 173.
[527] N. Bedi Feyzioğlu, **Vergi Hukuku Ders Notları (Teksir)**, İstanbul, 1977, s. 69; Akif Erginay, **Vergi Hukuku**, Ankara, 1995, s. 52.
[528] Öncel-Kumrulu-Çağan, a.g.e., s. 29.
[529] Selim Kanat, Vergi Hukuku, s. 43.
[530] Nami Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, İstanbul, 1992, s. 172.
[531] S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 173.

sayılamayacağı" hükme bağlanmıştır. [532]. Başka bir kararda, "çarşı ve mahalle bekçilerine yaptıkları kamu hizmeti karşılığında ödenen paraların kamu gideri olması nedeniyle bu giderleri karşılamak üzere alınan bedellerin vergi benzeri mali yükümlülük olduğu"[533], diğer bir kararda, "belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yer altı sularından kamu ve özel kişiler tarafından elde edilen kullanma ve sanayi suları için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre, "ücret" adı altında alınan paranın, bir hizmet veya malın karşılığını oluşturmaması, maliyet-kâr esasına göre belirlenmemesi ve kamu gücüne dayanılarak tek taraflı irade ile tespit olunması nedeniyle bu ücretin belediyeler için vergi benzeri mali kaynak oluşturduğunun açık olduğu, bu ödemenin tarifeye bağlanması ve adına ücret denilmiş olmasının onun bu niteliğini değiştirmediği," sonucuna varılmıştır. [534] Son olarak ise, karayollarından, köprülerden alınan geçiş parası, su, elektrik, havagazı, demiryolları, havayolları, kimi hastane ücretleri gibi ekonomik koşullara göre oluşturulan ve tesislerin bakımını, idaresini ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlamak için yapılan ödemeler benzeri mali yükümlülük olarak kabul edilmemiştir. [535]

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce bir hamamdan, iki taraf arasında imzalanan bir protokole dayanılarak talep edilen "atık su bedeli"nin benzeri mali yükümlülük olup olmadığına ilişkin Anayasa Mahkemesi kararının karşı oy gerekçesinde ise, "kamu kurumları ya da ayrıcalıklı kuruluşların yaptıkları kamu hizmetleri karşılığında bu hizmetlerden yararlananlardan aldıkları-alacakları paranın,

[532] Anayasa Mahkemesi, 14.02.1991 tarihli ve E:1990/18, K:1991/4 sayılı karar, R.G.:, 08.05.1991-20865; Aynı yönde Uyuşmazlık Mahkemesi, Hukuk Bölümü, 14.10.1991 tarihli ve E:1991/29, K:1991/29 sayılı karar, www.uyusmazlık.gov.tr/kararlar.
[533]Anayasa Mahkemesi, 26.10.1965 tarihli ve E:1965/25, K:1965/57 sayılı karar, R.G.: 8.12.1965/12171.
[534] Anayasa Mahkemesi, 31.03.1987 tarihli ve E: 1986/20, K:1987/9 sayılı karar, R.G.:28.05.1987-19473.
[535] Anayasa Mahkemesi, 18.02.1985 tarihli ve E: 1984/9, K: 1985/4 , R.G.: 26.06.1985-18793.

salt ücret niteliğinde olmadığı, kamu hizmeti için yapılan ödemenin kamu gideri olunca bu gideri karşılamak amacıyla yurttaşlardan alınan paranın vergi benzeri mali yükümlülük olduğu, köprülerden geçiş için alınan para ile su, elektrik, havagazı, demiryolları, havayolları ve hastane ücretlerinin ekonomik koşullar gereği ilgili kuruluşların bakımı ve yeni yatırımlarla güçlenmesine özgülendiğinden, belirli kamu hizmeti karşılığındaki bu ücretlerin mali yükümlülük sayılamayacağı biçimindeki görüşe katılmanın güç olduğu" belirtilerek, kamu giderlerine katılmanın hangi adla gerçekleştirilirse gerçekleştirilsin mali yükümlülük olduğu sonucuna varılmıştır. [536]

Daha yeni tarihli bir kararında ise, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'nun 10. maddesi kapsamında, akışkanın doğrudan ve/veya dolaylı kullanıldığı tesislerin gayrisafi hâsılatının % 1'i tutarında hesaplanan idare payının, ilgililerin, il özel idaresince verilen izne istinaden Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan jeotermal kaynaklardan elde edilen akışkanı (su, gaz ve buharı) kullanmak suretiyle yürüttükleri ticari faaliyet kapsamında alındığını, idare payının, idarece verilen ruhsat (izin) çerçevesinde yürütülen bir faaliyet kapsamında alınan mali bir yükümlülük olması itibarıyla resme benzediğini, buna karşılık idare payının, faaliyetin sonucunda elde edilen yıllık gayrisafi hâsılat üzerinden alınması yönüyle de vergiye benzediğini, dolayısıyla, kamu gücüne dayalı olarak, tek taraflı bir iradeyle ve gereğinde zorla alınan söz konusu payın, belirtilen özellikleriyle *'benzeri malî yükümlülük'* kavramı içinde değerlendirilebilecek bir kamu geliri niteliği taşıdığını belirtmiştir. [537] Hemen belirtelim ki söz konusu bu idare payının hukuki niteliği konusunda tam bir görüş ayrılığı bulunmaktadır. Zira bu payı

[536]536 nolu dipnotta künyesi verilen Anayasa Mahkemesi kararındaki Yekta Güngör Özden'e ait karşı oy.

[537] Anayasa Mahkemesi, 31.10.2013 tarihli ve E:2013/41, K:2013/124 sayılı karar, R.G.:28.12.2013-28865

Anayasa Mahkemesi benzeri mali yükümlülük kabul etmekte, fakat Danıştayın farklı daireleri farklı kararlar vermektedir. Örneğin, Danıştay 3. Dairesi; 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu uyarınca tahsil edilen idare payının, 2576 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde sayılan vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları dışında bir kamu alacağı niteliğinde olduğunu belirterek bunlardan doğan uyuşmazlıkların idare mahkemelerince çözümleneceğine karar vermiştir. [538] Ancak söz konusu bu uyuşmazlıkları Danıştay 9. Dairesi vergi mahkemelerinin görevinde görmektedir. [539] Danıştay 8. Dairesi ise, bu payların idare mahkemelerinin görevinde olduğu düşüncesinden hareketle bu konuda idare mahkemelerince verilen kararların temyiz incelemesini yapmaktadır. [540] Danıştayın 8 ve 9. Daireleri yıllardır bu uyuşmazlıklara bakmaktadırlar. Zira bu konuda hukuki niteleme yaparak görevli mahkeme konusuna hiç değinmemekte olup önlerine gelen dosya hakkında karar vermektedirler. Bu iki dairede de görev yapan biri olarak, bir an önce bu konunun içtihat yoluyla çözüme kavuşturulması gerektiğini ve bu paylardan doğan davaların hangi idari yargı organınca çözüme kavuşturulması gerektiğinin açık ve net bir biçimde ortaya konması gerektiğini söyleyebiliriz.

[538] Danıştay 3. Dairesi, 01.10.2013 tarihli ve E: 2013/5968, K:2013/3795 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi. Belirtmek isteriz ki söz konusu uyuşmazlıklar, yıllardır Danıştay 3. Dairesinde değil, Danıştay 9. Dairesinde incelenmektedir. Zira 9. Daire bunların Belediye Geliri olduğunu düşünerek karar vermektedir. Danıştay 9. Dairesi, 07.04.2014 tarihli, E: 2009/9565, K: 2014/1463 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

[539] Danıştay 9. Dairesi, 07.04.2014 tarihli ve E: 2009/9565, K: 2014/1463 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

[540] Danıştay 8. Dairesi, 15.02.2013 tarihli ve E: 2012/3709, K: 2013/1026 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

Görüldüğü gibi, vergi-resim, harç-benzeri mali yükümlülüklerin Anayasanın 73. maddesinde yeterince açık bir şekilde yer almaması, bunların kapsamının ne olacağı konusunda tereddütlere yol açmakta, mahalle bekçilerinin ücretlerinden köprü geçiş bedellerine kadar çok geniş bir çerçeve içinde yer alan çeşitli türden ödemelerin benzeri mali yükümlülük olup olmadığı tartışılmaktadır. Her ne kadar 73/3'de bunların tadadi olarak belirtilmemiş olması ve ayırt edici temel ölçütlerin konmamış olması belirsizliği doğuran temel neden ise de, bu tür yükümlülüklerin maliye ve vergi teorisindeki en genel özelliklerinin dahi göz önüne alınmaması, teşhisi daha da güçleştirmekte, vergi benzerleri bazen vergi, bazen fiyat olarak mütalaa edilmektedir. [541] Bu durumda, görevli yargı organının sürekli değişmesi sonucunu doğurarak, içerik olarak aynı olan konularda bir içtihadın oturmasını engellemekte, aynı konuda farklı kararların verilmesi sonucunu doğurarak hukuki güvenliğin sarsılmasına sebebiyet vermektedir.

Bu tür yükümlülüklerin hangileri olduğu ya da sınırları konusunda uygulamada tam bir fikir birliğinin sağlanmış olduğunu söylemek güçtür. Oysa, tek tek sayma yolu ile belirlenmemiş olsalar dahi bu yükümlülüklerin ortak özelliklerini saptayarak buna göre hareket etmek ve ortak bazı ölçütler geliştirerek bu ölçütleri kullanmak teşhis sorununu önemli ölçüde giderecektir. Kaldı ki, kanun koyucunun bu konuda adım atmasını beklemenin pozitif hukuk bakımından bir dayanağı olmayacaktır. Zira yaklaşık otuz yıldır bu hukuki metinlerde, bu anlamda, bir değişiklik yapılmamıştır. Bu nedenle, söz konusu hükümleri doktrin ve yargı kararlarından hareketle, daha iyi bir şekilde uygulanabilir kılarak, uygulamada ortaya çıkan bazı sıkıntılar belli ölçüde giderilebilecektir.

[541] S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 175.

bbb. Kavram

Kaneti, benzeri mali yükümlülükleri, "kamunun genel ihtiyaçlarının değil, belli grupların belirli özel ihtiyaçlarının finansmanını sağlamak üzere bireylerden istenen mali yükümlülükler olarak tanımlamaktadır. [542] Uyuşmazlık mahkemesi ise, benzeri mali yükümlülüklerin, bazı kamu hizmetleri nedeniyle veya bazı harcamalara katılım için alınan paralar olduğunu belirttikten sonra bunların genellikle bir kamu hizmeti karşılığında kamu gücüne dayanılarak yükletilen harç ve resimlere göre daha çok ücret görünümünde olduklarını belirtmiştir. [543]

Benzeri mali yükümlülük kavramına ilişkin en net tanımlamanın Kaneti tarafından yapıldığını ileri süren Başaran'a göre, Kaneti bu tanımı yaparken Alman Hukukundaki "özel mali yükümlülük" ve de "diğer mali yükümlülük" kavramlarından hareket etmiştir. Zira bu tanımı alman yazar TIPKE'ye atıfta bulunarak yapmıştır. Konuya ilişkin olarak Alman Hukukunu inceleyen Başaran'a göre; ilk olarak Qeber tarafından 1943 yılında, mevcut zamanın iktisadi politik bağlantıları nedeniyle oluşmuş vergi, resim ve harç haricindeki her türlü mali yükümlülüğü anlatmak üzere adeta bir torba ya da toplama kavram olarak kullanılan, ancak daha sonra sınırlandırılan "özel mali yükümlülük" kavramından, belli bir ödevin finansmanını sağlamak üzere getirilen mali yükümlülükler anlaşılmaktadır. Alman içtihat ve doktrininde "özel mali yükümlülük" kavramının vergiye olan benzerliğine dikkat çekilmekte, hatta bazı yazarlar tarafından "vergi benzeri mali yükümlülük" olarak isimlendirilmektedir. Çünkü aynen vergide olduğu gibi, özel mali yükümlülükler de karşılıksızdırlar. Bunların alınmaları için "vergilerin aksine- mutlaka özel bir "atfedilme temeli"nin bulunması gereklidir. Bu temel, yükümlü ile

[542] Selim Kaneti, a.g.e., s. 4-9.
[543] Uyuşmazlık Mahkemesi, Hukuk Bölümü, 14.10.1991 tarihli ve E:1991/29, K:1991/29 sayılı karar, www.uyusmazlik.gov.tr/kararlar.

yükümlülüğün alınmasında takip edilen amaç arasında bir bağlantıyı gerektirmektedir; buna bağlı olarak söz konusu yükümlülük yoluyla elde edilen gelirin kullanımı "dolaylı bile olsa" ilgili grubun yararına olmalıdır. Bire-bir yarar olması gerekmez, grubun genelinin yararına kullanılması yeterlidir. Bir başka görüş ise, özel mali yükümlülüğü vergilerden ayıran kriter olarak, mali yükümlülüğün genele değil, aksine belli bir yükümlü grubunun yarar veya sorumluluk alanına ait olmasını kabul etmektedir. Benzeri mali yükümle yükümlendirilen grup homojen bir grup olmalı, genelden ayırt edilebilmelidir. Bunların devlet bütçesine mi yoksa özel fonlara mı gittikleri, kavramın varlığını belirlemede önemsizdir. Önemli olan, bunların belli bir konuda yapılacak harcamalar için kaynak oluşturmalarıdır. Vergilerle olan farklılığı, kullanılacakları alanın daha kesin şekilde belirlenmesinden kaynaklanmaktadır. Yani, vergiler genel, özel yükümlülükler ise özel ödevler için kullanılmaktadır. Alman Anayasa Mahkemesi, sadece belli bir alanda kullanılacak olan "özel amaçlı vergi"nin varlığını da kabul etmiştir. Ancak amaçlı vergilerde dahi vergi gelirinin yükümlendirilen grubun değil, genelin yararına kullanımı söz konusudur. Kaldı ki, verginin mutlaka bu belli amaç için harcanması da gerekmemektedir. Buna karşılık özel mali yükümlülüklerde, kullanım amacıyla mali yükümlülük ilişkisi arasında hukuki bir bağlantı bulunmaktadır. [544]

Konuya ilişkin olarak Fransız hukukunu inceleyen Saban, benzeri mali yükümlülük kavramının Fransız Hukukunun da tartışmalı kavramlarından biri olduğunu, Fransız yargı organlarının bu kavramın içeriğini netleştirmeye çalıştıklarını söylemektedir. [545]

[544] Funda Başaran, a.g.m., s. 129.
[545] Nihal Saban, a.g.e., s. 7.

Türk Hukukuna dönecek olursak, hukukumuzda çoğu zaman parafiskal gelirler ile benzeri mali yükümlülükler kavramının eşdeğer kullanıldığı görülmektedir. [546] Ancak böyle bir kullanım doğru bir kullanım olmayacaktır. Zira parafiskal gelirler sadece mesleki kuruluşlara yapılan ödemelerden ve sosyal güvenlik ödemelerinden oluştuğu halde benzer mali yükümlülük kavramına bunlara ek olarak şerefiye ya da harcamalara katılma payları gibi parafiskal gelirler içinde yer almayan birtakım yükümlülükler de girmektedir. [547]

Kaneti'nin tanımında da belirtildiği üzere, benzeri mali yükümlülükler her şeyden önce bir mali yükümlülüğü ifade eder. Yükümlülük kelimesi ise "zorunluluk" ifadesidir. Mali yükümlülüğün en belirgin özelliği, kamu gücüne bağlı olarak ortaya çıkmasında ve buna bağlı olarak zorunlu olmasında görülür. [548]

Aynı zamanda, bir mali yükümlülüğün varlığı, bu mali yükümlülüğün miktar veya oranının hangi yükseklikte olduğu veya söz konusu yüksekliğin nasıl saptandığına bağlı değildir. Burada kriter, "zorunluluk" tur. Zorunluluğun bulunduğu durumlarda, örneğin karşılıklı olan mali yükümlülükler bakımından hizmet veya malı sunan kamu tüzel kişisin, hizmet veya malın maliyetinin altında veya üstünde bir meblağı talep edip etmediği, mali yükümlülüğün varlığını saptamada önemsizdir. [549] Bu nedenle, Anayasa Mahkemesinin, adli sicil kayıtları karşılığında alınan ücretlerin hukuki niteliğini tespit ederken, bu ücretin miktarının az olmasına bakarak mali yükümlülük olmadığını belirtmesi [550] katılınması güç bir yorum olmaktadır.

---

[546] Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Ankara, 1999, s. 375; Yusuf Karakoç, "Sosyal Maliye Kavramı", **Mali Hukuk**, Y:1993, Eylül-Ekim, S:47, s. 18 vd.
[547] S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 171.
[548] Öncel-Kumrulu-Çağan, a.g.e., 1993, s. 33-34.
[549] Funda Başaran, a.g.m., s. 117.
[550] Anayasa Mahkemesi, 08.09.1988 tarihli ve E:1988/37, K:1989/36 sayılı karar, R.G.: 18.01.1990-20406.

Benzeri mali yükümlülük kavramını, kamu mallarının, tam kamu malları, yarı kamusal mallar ayrımından hareketle tanımlamaya çalışan görüşe göre, vergi tam kamu mallarının bedeli olarak alınan ve belli bir kamu hizmeti karşılığı olmayan zorunluluk unsuru içeren kamusal yükümlülüklerdir. Benzeri mali yükümlülükler ise, bir kamu hizmeti karşılığı olabileceği gibi olması zorunlu olmayan, ancak zorunluluk unsuru içeren ve daha ziyade yarı kamusal malların karşılığı olarak alınan kamusal yükümlülüklerdir. Fiyat ise devletin özel mallarına tekabül eden, herhangi bir zorunluluk unsuru içermeyen ve bir kamu hizmetinin karşılığı olarak alınan bedeldir. Bunu bir tablo ile gösterecek olursak,

	Zorunlu olup olmadığı	Belli bir hizmet karşılığı olup olmadığı
(A) Vergi	ZORUNLU	KARŞILIKSIZ
(B) Benzeri mali yüküm	ZORUNLU	KARŞILIKSIZ VE KARŞILIKLI
(C) Fiyat	ZORUNLU DEĞİL	KARŞILIKLI

Burada (A) tam kamu mallarına; (B) yarı kamusal mallara; (C) ise özel mallara tekabül etmektedir. [551]

[551] S.Ateş Oktar, a.g.m., s. 162.

ccc. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Benzeri Mali Yükümlülük

Anayasa Mahkemesi kararlarına bakıldığında benzeri mali yükümlülük konusunda istikrarlı bir ölçü geliştirilemediği görülmektedir. [552] Bu nedenle Anayasa Mahkemesi kararlarından hareketle, benzeri mali yükümlülük kavramı ile ilgili olarak kesin bir sonuç çıkarmak mümkün olmamaktadır. [553]

Mahkeme öncelikle, yapılacak hukuki nitelemenin, kamu idareleri tarafından tahsil edilecek olan paraların isimlerine değil, içerik ve niteliklerine göre yapılması gerektiğini söylemektedir. [554] Mahkeme, bu değerlendirmeyi yaptıktan sonra, parasal yükümlülüğün esasını değerlendirirken de, söz konusu yükümlülüğün; kamu gideri niteliğinde olması, kamu hizmeti karşılığı olması, tek taraflı irade ile alınması, zorunlu olması, ödenmemesi halinde hukuki yolla tahsili, devlet tüzel kişiliği, kamu tüzel kişileri ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından tahsil edilmesi, yasa ile konulması gibi ölçütleri kullanarak [555], benzeri mali yükümlülük olup olmadığına karar vermektedir. Aynı zamanda, yasayla getirilen yükümlülüğün, benzeri mali yükümlülük olup olmadığını belirlerken söz konusu yükümlülüğün hangi amaçla getirildiği ve nerede nasıl kullanılacağını da değerlendirilmiştir. [556]

Benzeri mali yükümlülüğün tespiti konusunda, çok sıklıkla olmamakla ve kesin bir ölçü olarak kullanılmamakla beraber, "zorunluluk" ölçüsüne başvurulduğu görülmektedir. Örneğin Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ihdas ettiği sağlık primlerinin, zorunlu olmayıp isteğe bağlı olmaları nedeniyle benzeri mali

[552] Nihal Saban, a.g.e., s. 9.
[553] Funda Başaran, a.g.m., s. 125.
[554] Anayasa Mahkemesi, 31.03.1987 tarihli ve E:1986/20, K:1987/9 sayılı karar, AMKD, C:23, s.184 vd; 19.04.1988 tarihli ve E:1987/16, K:1988/8 sayılı karar, R.G.: 23.08.1988; 27.01.1981, E:1980/27, K:1981/19, R.G.:02.04.1981-17298.
[555] Gerek-Aydın, a.g.e., s. 32.
[556] Gerek-Aydın, a.g.e., s. 34.

yükümlülük olmadıklarına karar vermiştir. [557] Aynı şekilde baro keseneklerinin de zorunluluk unsuru taşıması nedeniyle benzeri mali yükümlülük olduğuna karar vermiştir. [558]

Bu yukarıda verilen kriterlerden hareketle, Mahkeme ticaret borsalarına tescil ücretleri, [559] Ticaret Borsaları ve Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu gereği alınan vesika harçları [560], yine aynı Kanun gereği alınan munzam aidat [561], Ziraat Odalarının giriş ücreti ve yıllık aidat [562], yer altı sularının kullanımı karşılığı talep edilen ücret [563], bekçi ücretleri [564] ve yüksek öğrenim ücretleri [565], katılma payı [566] gibi parasal yükümlülükleri, benzeri mali yükümlülük olarak kabul etmiştir. Ancak, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu'nun kaynakları arasında yer alan adli sicil kaydı karşılığı alınan paraları [567], ticaret borsalarından Ziraat Odaları Birliğine ödenen yasal payları [568], yurt dışında sürekli görevde bulunan ve kendilerine devletçe lojman temin edilen personelin aylıklarından her ay kesilen kira bedelini [569], boğaz köprüsü ve benzeri kamu

[557] Anayasa Mahkemesi, 19.04.1988 tarihli ve E:1987/16, K:1988/8 sayılı karar, R.G.: 23.08.1988-19908.
[558] Anayasa Mahkemesi, 03.02.1977 tarihli ve E:1976/54, K:1977/8 sayılı karar, R.G. 08.05.1977-15931.
[559] Anayasa Mahkemesi, 27.01.1981 tarihli, E:1980/27, K:1981/9 sayılı karar, R.G.: 02.04.1981-17298.
[560] Anayasa Mahkemesi, 29.11.1977 tarihli, E:1977109, K:1977/131 sayılı karar, RG 08.03.1978-16222.
[561] Anayasa Mahkemesi, 26.12.1972 tarihli, E:1972/40, K:1972/61 sayılı karar, AMKD, C: 10, s. 585 vd.
[562] Anayasa Mahkemesi, 24.03.1970 tarihli, E: 1969/65, K:1970/16 sayılı karar, AMKD, s. 220 vd.
[563] Anayasa Mahkemesi, 31.03.1987 tarihli, E:1986/20, K:1987/9 sayılı karar, AMKD, C:23, s. 184 vd.
[564] Anayasa Mahkemesi, 26.10.1965 tarihli, E:1965/25, K:1965/57 sayılı karar, AMKD, C:3, s. 218 vd.
[565] Anayasa Mahkemesi, 26.03.1974 tarihli, E:1973/32, K:1974/11 sayılı karar, R.G.:21.06.1974.
[566] Anayasa Mahkemesi, 24.11.1987 tarihli, E:1986/19, K:1937/31 sayılı karar, R.G.:29.03.1988.
[567] Anayasa Mahkemesi, 08.09.1989 tarihli, E:1988/37, K:1989/36 sayılı karar, R.G.:18.01.1990.
[568] Anayasa Mahkemesi'ne göre, burada vergi, resim, harç veya benzeri mali yüküm değil, "kanuni pay" söz konusudur. 17.06.1969 tarihli ve E:1968/60, K:1969/36 sayılı karar, AMKD, C:7, s. 354 vd.
[569] Anayasa Mahkemesi, 21.10.1976 tarihli ve E: 1976/35, K:1976/49 sayılı karar, R.G.: 23.12.1976-15798.

mallarının kullanımı karşılığı alınan paraları [570] benzeri mali yükümlülük olarak kabul etmemiştir.

Burada Anayasa Mahkemesinin, Boğaziçi köprüsünden geçiş ücretlerine ilişkin kararı kanaatimizce tartışmaya değerdir. Bu kararda, söz konusu kamu hizmetinin iktisadi bir kamu hizmeti olduğu ve bu hizmetin karşılığı olarak tahsil edilen bedelin vergi, resim, harç veya benzeri mali yükümlülük değil bir "fiyat" olduğu belirtilmiştir. Söz konusu olayda, dönemin anamuhalefet partisi Halkçı Parti, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun, haklarında "Gelir Ortaklığı Senedi" çıkarılması için yetki verdiği malların (köprü, baraj, kara ve demiryolu) Devletin kamu malı olduğunu, bu mallardan yararlanmanın kural olarak parasız olduğunu, bu malların finansmanının vergi ve benzerleriyle karşılanabileceğini, bunların kullanımı için alınacak bedellerin fiyat, ücret olarak kabul edilemeyeceğini, bu nedenle bu bedellerin Anayasanın 73. maddesindeki hukuki rejime tabi olması gerektiğini belirterek Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi ise, karayollarından ve köprülerden alınan geçiş parasının, şartlara göre oluşturulan ve hizmet konusu tesislerin bakım ve idamesini ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlamak için belirlenen bir fiyat olduğunu belirtmiştir. Kamu hizmetinin karşılığı olarak ödenen paranın niteliğinin (fiyat mı yoksa vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük mü olduğunun) tespiti, bedelin kamu hukukuna mı özel hukuka mı tabi olacağı, bu bakımdan kanunla mı yoksa tarafların karşılıklı anlaşmasıyla mı belirlenmesi ve konulması gerekeceği ve uyuşmazlık halinde adli yargının mı yoksa idari yargının mı

[570] Anayasa Mahkemesi, bunları "iktisadi şartlara göre oluşturulan ve hizmetin konusu tesislerin bakım ve idamesini ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlamak için belirlenen bir fiyat olarak nitelendirmiştir. (18.02.1995 tarihli ve, E:84/9, K:85/4, AMKD, C:21, s. 35 vd)

görevli olacağının belirlenmesi bakımından önemlidir. [571] İdare, sınırlı sayıda kamu hizmetini icra ettiği geçmiş dönemlerde, kamu hizmetinden yararlanan kişilerden herhangi bir bedel almıyordu. Bugün içinde, klasik nitelikteki bazı kamu hizmetleri parasız olarak görülmektedir. Örneğin karayolları ücretsizdir. Devlet okullarında yapılacak ilköğretim ücretsizdir. Ancak zaman içerisinde idarenin görmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin artması nedeniyle hizmetten yararlananların sayısının da artması sonucu bedelsiz olarak yürütülen kamu hizmetlerinin yükünün o hizmetten hiç yararlanmayanlara yüklenmesini önlemek amacıyla bir katılma payı alınmaktadır. Bu durumda, idarenin yönettiği kamu hizmetinden bir kazanç elde etmesi düşünülemeyeceği gibi, hizmetten yararlananlardan alınan paralarla o hizmetin maliyetinin karşılanması da düşünülemez. [572] Bu nedenle Anayasa Mahkemesinin kararına katılmak mümkün değildir. O halde, boğaz köprüsünden geçiş parası bir fiyat değil, benzeri mali yükümlülüktür. Zira, hem idari kamu hizmetlerinin karşılığı olarak alınacak para ancak vergi, resim, harç veya benzeri mali yükümlülük olabilmekte hem de bu para "zorunluluk unsurunu" taşımaktadır. Bu nedenle bu paranın alınması Anayasanın 73. maddesindeki hukuki rejime tabi olacağı gibi, ortaya çıkabilecek hukuki uyuşmazlıkları vergi mahkemeleri çözümleyecektir.

Burada belirtmemiz gereken başka bir husus "parafiskalite" kavramı ile "benzeri mali yükümlülük" kavramının büyük ölçüde birbirine benzemesine rağmen bu iki kavramın özdeş olmadığıdır. Zira benzeri mali yükümlülük daha geniş ve kapsamlı bir kavramdır. Maliye öğretisinde "parafiskal gelir" olarak nitelendirilen bu gelirlerin ne vergiye ne de harca benzedikleri, kendilerine özgü bir kamu geliri türü

[571] Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, 2003, s. 307-308.
[572] Metin Günday, a.g.e., s. 288-289. Kamu Hizmetlerinde Bedel Sorununa İlişkin Olarak Bakınız: Çınar Can Evren, "Bir Danıştay Kararı Üzerine Kamu hizmetinde Bedel Sorunu", **G.Ü.H.F.D**., C:11, S:1-2, Ankara, 2007, s. 679 vd.

olduğu ifade edilmektedir.[573] Bunun yanında bu gelirlerin sosyal güvenlik vergileri olarak tanımlandığı da görülmektedir. Nitekim OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) vergi yükü hesaplamalarında sosyal güvenlik primleri "vergi" kapsamında değerlendirilmektedir. [574] Ancak, Parafiskal gelirlerde, geliri elde eden kurumun niteliği önem arzetmekte, bu kurumun kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olması şartı aranmaktadır. Aynı zamanda, burada amaç mutlak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunun finansmanıdır. Nihayet, parafiskal gelirler, devlet ve mahalli idarelerin bütçesi dışında kalır. [575] Bu nedenlerle parafiskal gelir ve benzeri mali yükümlülük kavramı özdeş değildir.

ddd. Danıştay Kararlarında Benzeri Mali Yükümlülük

Danıştay kararlarında, elektrik iştirak payı [576], imar çapı bedeli [577], palamar(bağlama) [578] ücreti gibi mali yükümlülükler benzeri mali yükümlülük olarak kabul edilmiştir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu dayanak gösterilerek tahsil edilen mali yükümlülükler benzeri mali yükümlülük sayılmış ve bunlardan doğan uyuşmazlıkların vergi mahkemelerince çözümleneceği sonucuna varılmıştır. [579] Örneğin bir kurumun inşa edeceği bina için belediye tarafından tahsil edilen imar çapı ücretinin iade istemiyle açılan davanın "vergi mahkemesi"nin görev alanına girdiğine ilişkin kararda, bu ücretin Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesi

[573] Haluk Egeli, **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler**, İzmir, 2009, s. 15.
[574] Çağıl Süt, "Sosyal Güvenlik Destek Primi Yeni Bir Vergi Türü Müdür?", **Sarper Süzek'e Armağan**, s. 3312.
[575] Funda Başaran, a.g.m., s. 132.
[576] Danıştay 9. Dairesi, 28.6.1988 tarihli ve E:1987/2082, K:1988/2577, Danıştay Dergisi, Yıl:19, S:72-73, 1989, s. 601.
[577] Danıştay 9 Dairesi, 16.3.1987 tarihli ve E:1987/529, K:1987/827 sayılı karar, Danıştay Dergisi, Yıl:18, s. 68-69, 1988, s. 634. Söz konusu kararın herhangi bir gerekçeden yoksun olduğu gözlemlenmiştir.
[578] Danıştay 9. Dairesi, 11.11.2004 tarihli ve E:2002/6407, K:2004/5621 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.
[579] Danıştay 9. Dairesi, 01.10.2012 tarihli ve E:2009/1635, K:2012/4913; Danıştay 9 Dairesi, 04.02.2014 tarihli ve E:2010/885, K:2014/150, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları, Danıştay 9. Dairesi, 16.03.1987, E:1987/529, K:1987/827, Danıştay Dergisi, Yıl: 18, S:68-69, 1998, s. 634.

uyarınca alınması gerekçe olarak gösterilmiştir. [580] Aynı şekilde Belediye meclisi kararının içeriğinde yer alan su tarifelerinin belirlenmesine ilişkin kısmın iptali istemiyle açılan davanın, belediyenin su tarifesi belirleme işleminin dayanağının Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesi olmaması nedeniyle idare mahkemesinde çözümlenmesine karar verilmiştir. [581] Yine, İskeleye yolcu ve yük boşaltan deniz motorlarının sahipleri adına tahakkuk ettirilen palamar (bağlama) ücretinin kaldırılması istemiyle açılan davayı; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesinde, belediyelerin bu Kanunda harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduklarının hükme bağlandığı, 1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinin 36. fıkrasında da, belediye sınırları dahilinde umuma mahsus iskele, rıhtım, ve köprüleri plana göre inşa ve idame ettirmenin belediyenin görevlerinden olduğunun kabul edildiği, bu hüküm ile belediye sınırı içinde umuma ait iskele, rıhtım ve köprüleri yapmanın ve bakımlarının sağlanmasının belediyelere görev olarak verildiğinin anlaşıldığı, olayda, davalı Belediye Başkanlığınca bakım ve onarımı yapılan iskeleye yanaşan motor sahiplerinin bir hizmet talepleri olmasa bile motorlarını iskeleye yanaştırdıkları an palamar bağlama ve çözme hizmetinden yararlanmaları doğal olduğundan, bu hizmetler için istenilen ücrette isabetsizlik bulunmadığı gerekçesiyle reddeden İstanbul 5. Vergi Mahkemesinin bu kararı, dava konusu yükümlülüğün niteliğine

[580] Danıştay 9. Dairesi, 16.03.1987 tarihli ve E:1987/529, K:1987/827 sayılı karar, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.

[581] Danıştay 9. Dairesi, 04.02.2014 tarihli ve E:2010/8885, K:2014/150, Uyap Karar Arama Sistemi. Danıştay 9. Dairesi, uyuşmazlık konusunun niteliğinden hareket etmeyip dayanağı mevzuattan hareket ederken aynı konuda karar veren Danıştay 8. Dairesi ise, su ücret tarifesinin Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesi uyarınca alınması nedeniyle, bunların vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük olmadığını, bu nedenle idare mahkemelerinin görevli olduğunu belirtmiştir.(Danıştay 8. Dairesi, E:2004/4249, K:2005/2083 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi) Görülüyor ki, iki dairenin sonucu ortak olsa da, gerekçesi birbirinin taban tabana zıttıdır.

ilişkin bir araştırma yapılmayıp, onanmak suretiyle vergi mahkemelerinin görevi konusundaki 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesine dayanma kriterinden hareket edilmiştir. [582]

Diğer yandan Danıştay gibi diğer idari yargı organları da, muhtemel ki Danıştay kararlarından etkilenerek, idari işlemin yasal dayanağının Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesi olarak gösterilmesi nedeniyle vergi mahkemelerinde görevli olduğu sonucuna varmaktadır. Örneğin, mülkiyeti Belediyeye ait olan pazaryerinde davacıya tahsis edilmiş olan tezgah için kendisinden istenen "aidat bedeli"ne karşı açılan davada; idare ve vergi mahkemelerinin kendilerini görevsiz görmesi üzerine, dava dosyası, görevli organın tayini için kendisine intikal eden İzmir Bölge İdare Mahkemesi, söz konusu bedelin dayanağı olarak davalı idarece, gerek işlemin içinde, gerekse de dava sırasındaki savunmalarında Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesi olarak gösterilmesinden hareketle, söz konusu davada görevli mahkemenin, vergi mahkemesi olduğu sonucuna varmıştır. [583] Aynı şekilde, Başkent Doğalgaz Dağıtım Anonim Şirketi tarafından, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararıyla kabul edilen 2014 yılı Büyükşehir Belediyesi Gelirleri Tarifesine dayanılarak Ankara İli'nde doğalgaz dağıtım faaliyetleri kapsamında alt yapı çalışmaları yapan davacı şirket adına 50.809,51-TL tutarında zemin tahrip ücreti, ruhsat harcı, keşif bedeli ve teminat tahakkuk ettirilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na karşı açılan davada; Ankara 10. İdare Mahkemesi'nce verilen 18.11.2014 tarih ve E:2014/1985, K:2014/1375 sayılı kararla, davanın görev yönünden reddi ile dosyanın vergi mahkemesine

[582] Danıştay 9. Dairesi, 11.11.2004 tarihli ve E:2002/6407, K:2004/5621 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.
[583] İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 30.11.2011 tarihli ve E:2011/3674, K:2011/5756 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

gönderilmesine karar verildiği, dosyayı inceleyen Ankara 5. Vergi Mahkemesi'nin 01.12.2014 tarih ve E:2014/2416, K:2014/2098 sayılı kararı ile de, davanın görüm ve çözümünün idare mahkemesine ait olduğu gerekçesiyle görev yönünden reddi nedeniyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 43. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi uyarınca görevli yargı mercinin belirlenmesi için Ankara Bölge İdare Mahkemesine gönderilen dava dosyasında, 2464 sayılı Kanunun 97. maddesi uyarınca davalı idarece düzenlenen Tarifeye istinaden tahakkuk ettirilen yol zemin tahrip ücreti ve buna bağlı ruhsat harcı, keşif bedeli ve teminat isteminden kaynaklanan bu davanın, vergi mahkemesince görülüp çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. [584]

Ancak kanaatimizce bir mali yükümlülüğün, niteliği, zorunlu olup olmadığı, hangi şartlarda alındığı, amacının ne olduğu gibi hususlar tartışılarak bunun benzeri mali yükümlülük olup olmadığının tam olarak ortaya konmadan sadece dayandığı mevzuat dikkate alınarak görevli mahkemenin belirlenmesi, uygulamada sorunları beraberinde getirmektedir. Zira, idare aldığı bedelin dayanağını yanlış gösterebileceğinden, bu yanlışlık tartışılmaksızın doğrudan buna dayanılarak bir karar verilmesi, özünde benzeri mali yükümlülük olan ve vergi hukuku ile vergi yargılamasının dinamikleri, ilkeleri ve kuralları dikkate alınarak bir karar verilmesi hayati önemde olan mali yükümlülüklerin idare mahkemelerinde çözümlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durumun tam terside söz konusu olabilmektedir. Niteliği itibariyle idare mahkemesinde çözülmesi gereken bir uyuşmazlık, idari işlemin yasal dayanağı olarak sırf Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesinin gösterilmesi nedeniyle vergi mahkemelerinde karara bağlanabilmektedir.

[584] Ankara Bölge İdare Mahkemesi 4. Kurul, 11.02.2015 tarihli ve E:2015/4641, K:2015/281 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

Uygulamada çoğu zaman gözden kaçırıldığı üzere, bir uyuşmazlığın idare mahkemesi ya da vergi mahkemesi arasında çözülmesi, son derece önemli bir konudur. Bu durum basit bir usul meselesi olmayıp aynı zamanda kararın sonucunu da etkileyebilecek hayati bir meseledir. O nedenle, özellikle belediyeler tarafından bir bedelin tahsilinin ya da tarhiyatının söz konusu olduğu durumlarda, işlemin dayanağı kanun maddesinden hareket etmek yerine, somut, belirli bir istikrara dayalı, gerekçeleri tartışılmış ve tam olarak yerine konmuş, tarafları tatmin edici ölçüt geliştirerek bir karar verilmesi halinde hem verilen karar daha isabetli olacak, hem de taraflarda hukuki tatminin sağlanması nedeniyle hukuka olan güvenin azalmasının önüne geçilmiş olacaktır. Kaldı ki, "dayanağı mevzuat" kriterini bazı mahkemelerin uygulamaması nedeniyle, dayanağı Belediye Gelirleri Kanununun 97 inci maddesi olan birçok uyuşmazlık idare mahkemelerince çözümlenmekte ve bu kararların temyiz incelemesi yapan Danıştay 8. Dairesi de görevli mahkeme konusunda bir sıkıntı görmeyerek, işin esası hakkında karar vermektedir. [585] Hal böyle olunca, içeriği ayın olan uyuşmazlık, hem bir idari dava dairesi olan Danıştay 8. Dairesince, hem de bir vergi dava dairesi olan Danıştay 9. Dairesinde (davaya vergi mahkemesinde bakılması halinde) çözümlenmektedir. Bu durum ise, farklı hukuk dallarının ve yargılama hukuku kurallarının uygulanması nedeniyle, aynı olaylar

[585] Balıkesir İli, Erdek İlçesinde ikamet eden ve belediye su abonesi olan davacının, Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesi uyarınca alınan Erdek Belediye Meclisinin kararında geçen "2. konutta oturanlara %90 su ücretlerine ilave yapılması" ibaresinin iptali istemiyle açılan davada, İdare Mahkemesi'nce, olağandışı bir maliyet artışı yaşanmadığı halde ikinci nitelikteki meskenlere diğer abone grubundan ayrı bir tarife üzerinden fiyatlandırma yapılmasının aynı yörede yaşayan belde halkı arasında eşitsizlik yaratacak olması nedeniyle dava konusu meclis kararının hukuka uygun olmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir. Söz konusu kararın temyiz incelemesi yapan Danıştay, idare mahkemesinin görevli olduğu noktasında bir problem görmeyerek davayı esastan karara bağlamıştır. Danıştay 8. Dairesi, 02.10.2013 tarihli ve E:2010/2266, K:2013/6797 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

açısından, hatta aynı kişiler açısından farklı kararların verilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. [586]

Öte yandan, belirtmek gerekir ki, 2464 sayılı Kanun'un 97. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, "Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir" şeklindeki hüküm için Ankara 2. Vergi Mahkemesince, bu madde uyarınca alınan ücretlerin benzeri mali yüküm olduğu, bu nedenle Anayasanın 73. maddesindeki hukuki rejime tabi olup, mali yükümlülüğü doğuran olayın konusunun, matrahının, oranının kanunla gösterilmemesi nedeniyle kanunilik ilkesine aykırılık oluşturduğu ileri sürülerek itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi ise, 26.01.2011 tarih ve E: 2009/42, K:2011/26 sayılı, 14.05.2011 tarih ve 27934 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan kararı ile; belediyeler tarafından yapılacak bir hizmetin ücret konusu yapılabilmesi için, o hizmetin harç veya katılım payına konu edilmemiş olmasını ve hizmetten yararlanacak kişilerin bizzat

[586] Denizyıldızı Denizcilik A. Ş. tarafından açılan şirket taşınmazlarının satışına ilişkin ihalenin feshi davasının Pendik Sulh Hukuk Mahkemesince reddi üzerine, İcra İflas Kanununun 134/2. maddesi uyarınca adı geçen şirket adına ihale bedelinin %10 u nispetinde hesaplanan para cezası ile ilgili olarak şirket ve yönetim kurulu üyeleri adına tesis edilen işlemlere karşı açılan davaların bir kısmi idare mahkemesince, bir kısmı vergi mahkemesinde görülmüş; bunun üzerine bölge idare mahkemesince vergi mahkemeleri görevli kılınmıştır. Ancak bazı davalar idare mahkemesinde(örneğin bazıları İstanbul 3. İdare Mahkemesinde, bazıları 5. İdare Mahkemesinde) açılıp, davanın düştüğü idare mahkemesince davaların idare mahkemelerinin görevinde olduğu kanısında olunduğundan, dava esastan çözüme kavuşturulmuştur. Bunun sonucu olarak aynı konuya ilişkin davada hem idare mahkemesinde hem de vergi mahkemesinde esas hakkında kararlar verilmiştir. İşin daha da trajedik tarafı, bu dosyaların vergi mahkemesince aleyhe karara bağlananlardan bazıları Danıştay 9. Dairesi tarafından onanmış, İdare Mahkemesince lehe karar bağlananlardan bazıları da Danıştay 10. Dairesi tarafından onanmıştır. Yani tıpa tıp aynı olan davalarda farklı kararlar verilmiştir. Diğer taraftan, Danıştay Genel Sekreterliğinde yapılan ayırma sırasında dosyalardan bir tanesi de kamu ihale dosyası zannedilerek Danıştay 13. Dairesine gönderilmiş ve bu dosya Danıştay 13. Dairesinin ilk incelemesinden geçmiştir. (Şükür ki Danıştay 13. Dairesi çok fazla gecikmeden durumu fark etmiş ve dosyanın Danıştay 10. Dairesine gönderilmesine karar vermiştir: Danıştay 13. Dairesi, 28/06/2010 tarihli ve E: 2010/2273, K: 2010/5467 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi)

belediyeden bu hizmetin yapılmasını talep etmiş olmalarının gerektiğini, belediyelerin ilgililerin isteği olmaksızın yapılan hizmetler ile kanunlarda veya sair mevzuatta belediyece yapılması zorunlu kılınan hizmetler için ücret alma yetkisinin bulunmadığını, kuralın verdiği yetki çerçevesinde belediye meclislerince ücret tarifesine konu edilebilecek hizmetlerin, kişilerin tamamen kendi isteklerine ve tercihlerine bağlı olarak yararlanacakları hizmetler olduğunu belirterek, itiraz konusu kuralla belediye meclislerine verilenin, "ücret" adı altında vergi, resim, harç veya benzeri mali yüküm tarifesi belirleme yetkisi değil, ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri hizmetlerin karşılığı olarak ücret tarifesi belirleme yetkisi olduğu, belediyelere tekel olarak verilmemiş, kişilerin isteği üzerine sunulan hizmetler için bir tarifeye dayalı olarak istenilen, "ücret"in vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığı gerekçesiyle maddenin Anayasa'nın 73. maddesine aykırı olmadığına ve itirazın reddine karar vermiştir.

Başka bir deyişle, Anayasa Mahkemesi, 97. maddeye göre alınan ücreti; vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm olarak değerlendirmediğinden, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlere ilişkin düzenlemelerin yapıldığı Anayasa'nın 73. maddesine bir aykırılık görmemiştir.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında; "Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar" hükmü bulunmaktadır. Anayasa'nın 153. maddesinin birinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında, sadece iptal kararlarının açıklanması, yayımı konuları ve genel olarak iptal kararları ile ilgili hükümler bulunurken, son fıkrada, yayım ve bağlayıcılık konusunda, kararın türü ile ilgili bir ayrıma gidilmemiş ve Mahkemenin tüm kararlarını içerir bir şekilde

düzenleme yapılmıştır. Bu nedenle ret kararlarının da yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı açıktır.

2576 sayılı Kanun'un 6. maddesinde ise; Vergi mahkemelerinin, 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, (a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları, diğer kanunlarla verilen işleri çözümleyeceği hüküm altına alınmıştır.

Bu düzenlemeye göre vergi mahkemesinin görevine giren uyuşmazlıkların, 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 olması veya bu konularla ilgili 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin olması yahut diğer kanunlar ile verilen işlerden olması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi tarafından 2464 sayılı Kanun'un 97. maddesi kapsamında alınan ücret, vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm olarak nitelendirilmediğinden ve Anayasa Mahkemesi kararları yargı organlarını da bağlayacağından, 97. madde kapsamında talep edilen ücretlerden doğan uyuşmazlıkların çözüm görevi 2576 sayılı Kanunun 6. maddesi uyarınca vergi mahkemelerine ait olmamaktadır. Buna rağmen Danıştay 9. Dairesince, bu tür uyuşmazlıklar vergi mahkemesinin görev alanında görülmeye devam edilmektedir. Bu durum karşısında, en azından, Danıştay 9. Dairesince görevli mahkeme belirlenirken, dayanağı mevzuatın 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunun 97. maddesi olması kriterinden vazgeçilerek, alınan bedelin hukuki analizi yapılarak bir

karar verilmesi halinde, verilen karar daha isabetli, daha adil ve taraflar açısından daha tatminkar olacağından hukuk devleti ilkesi idealin gerçekleşmesine daha fazla hizmet edilmiş olunacaktır.

Diğer bir Danıştay kararında, davacı şirketin sahibi bulunduğu yatırım teşvik belgesi kapsamında ödenen katma değer vergisi destek priminin geri istenilmesi amacıyla Hazine Müsteşarlığınca tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılan davayı reddeden Ankara 1. Vergi Mahkemesinin kararı; dava konusu işlemin, vergi idareleri tarafından tesis edilen ve Kanunda açıklanan konulara ilişkin vergilendirme ya da verginin tahsili işlemi olmadığı; vergilendirme bakımından işlem tesisi yetkisi bulunmayan Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı tarafından, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlük niteliği taşımayan, katma değer vergisi desteği adı altında öngörülen teşvikten usulsüz bir şekilde yararlandığından bahisle yapılan ödemenin davacıdan geri alınması amacıyla tesis edildiği, bu durumda, idare mahkemesinin görevine giren davaya vergi mahkemesince bakılmış olmasında görev yönünden isabet bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Aynı konuyla ilgili olarak açılan başka bir davayı reddeden idare mahkemesi kararı ise, Danıştay Onuncu Dairesince temyizen incelenmiş ve E:2000/4306; K:2002/4334 sayılı karar ile mahkeme kararı işin esası yönünden bozulmuştur. Yine benzer bir uyuşmazlıkla ilgili olarak, Danıştay Yedinci ve Onuncu Daireleri arasında çıkan görev uyuşmazlığında, Danıştay Başkanlar Kurulunun 27.5.2003 gün ve E:2003/52; K:2003/53 sayılı kararıyla, davanın görümü ve çözümü görevinin Danıştay Onuncu Dairesine ait bulunduğuna karar verilmiştir. Görülüyor ki, katma değer vergisi primi adı altında alınan yükümlülük benzeri mali yükümlülük olarak kabul edilmemiştir.

Farklı bir olayda ise, Bursa Botaş Müdürlüğü ile yaptığı protokol gereği Bursa'daki doğalgaz şebeke yapım işini üstlenen davacının, kazı ruhsatı almadan çalışma yaptığı ileri sürülerek, kazılan asfalt nedeniyle 3.747.170.000.- lira hasar bedelinin davacıdan tahsiline yönelik Belediye Encümeni Kararının iptali istemiyle açılmıştır. Bursa 1. İdare Mahkemesi 21.4.1999 tarih ve E:1998/344, K:1999/336 sayılı kararıyla; dava konusu işlemin, davacının haksız fiili ile idareyi zarara soktuğu öne sürülerek hasar bedelinin istenilmesi amacıyla tesis edildiği, bu tür zararların, ancak adli yargı yerinde açılacak tazminat davası ile giderilebileceği, söz konusu zarar nedeniyle, idari işlem tesisi ile re'sen tahsil yoluna gidilmesinde hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle, dava konusu işlemi iptal etmiştir. Yapılan temyiz incelemesi sonucunda, Danıştay Sekizinci Dairesi 26.03.2001 günlü, E:1999/5099, K:2001/1199 sayılı kararıyla; 486 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkındaki Yasanın 2. maddesinde, bir zorunluluk sonucu belde suyuna ait kanallara zarar verilmesi ve onarımın idarece yapılması halinde, meydana gelen zararın idarece re'sen belirlenip %10 fazlası ile isteneceğinin, aynı Yasanın 4. maddesinde de, belediyece halkın sağlık ve huzuru için sakıncalı görülen özel su yolu, lağım, kuyu ve çukurların bir hafta içinde sakıncasının giderilmesinin ilgilisine bildirileceğinin, bu bildirimin dikkate alınmaması durumunda sakıncanın belediyece giderileceği ve yapılan bütün masraflarla birlikte % 10 cezanın belediye rüsumu gibi tahsil olunacağının kurala bağlandığı; öte yandan, 2576 sayılı Yasanın 6/a maddesinde, 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 çözümlemenin vergi mahkemelerinin görevleri arasında sayıldığı, bakılan davanın "vergi

uyuşmazlığı" niteliğinde olduğu ve çözümünün vergi mahkemesinin görevine girdiği gerekçesiyle idare mahkemesi kararını "görev" yönünden bozmuştur. Bursa 1. İdare Mahkemesi 25.10.2001 günlü, E:2001/1415, K:2001/1127 sayılı kararıyla; dava konusu işlemin 486 sayılı Yasaya dayanılarak tesis edilmediği, bu nedenle bozma kararının gerekçesinin dava konusu olaya uymadığı; kaldı ki, 486 sayılı Yasanın 4. maddesinde sözü edilen konunun, 3194 sayılı İmar Kanununun 40. maddesi ile yeniden düzenlenerek, alınan cezanın da %20' ye çıkarıldığı; 43. maddesi ile de, diğer yasaların bu Yasaya aykırı hükümlerinin yürürlükten kaldırıldığından, 486 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin yürürlükte olmadığı; 486 sayılı Yasa yürürlükte olsa bile, bu alacağın belediye rüsumu gibi tahsil olmasının, yani 6183 sayılı Yasaya göre takip edilmesinin, onun vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm olduğu anlamına gelmeyeceği; aksi taktirde, 6183 sayılı Yasaya göre takip edilen ecrimisil ve para cezaları gibi tüm alacaklara ilişkin davalara da vergi mahkemesinde bakılması gibi bir sonucun ortaya çıkacağı gerekçesiyle ilk kararında ısrar etmiştir. Bunun üzerine dosya kendisine intikal eden Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 486 sayılı Yasa' da belediye rüsumu gibi tahsil olunacağı belirtilen uyuşmazlığa konu alacağın tahsili amacıyla tesis edilen işlemin vergi uyuşmazlığı niteliğinde olduğunu, bu nedenle davanın görüm ve çözümünün vergi mahkemelerine ait olduğunu belirtmiştir. [587]

Aynı tür uyuşmazlıklara Danıştay 9. Dairesi de bakmaktadır. Örneğin davacı şirket adına yapılan kazı çalışmaları nedeniyle tahrip edilen alandan zemin tahrip bedeli alınmasına ilişkin Adana Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Şube Müdürlüğü'nün işleminin stabilize ve kilit parke tahrip bedellerine ilişkin kısmının

[587] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 28.06.2002 tarihli ve E: 2002/398, K: 2002/597 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

iptali istemiyle açılan davayı, 486 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanun uyarınca, hasarı gerçekleştirenlere durumun tebliği ile hasarın giderilmesi için bildirimde bulunulması ve gereken yapılmaz ise sözkonusu yasa hükümlerine göre belediyece eski haline getirilmesi için gerekli ücretle birlikte bu ücretin %10'u oranında ceza kesilmesi gerekirken, olayda, henüz daha kazı çalışmasına başlanılmadan ve ilgilisi tarafından meydana getirilecek hasarın boyutu tespit edilip, tespit edilen hasarın giderilmesi için davalı idare tarafından herhangi bir tebligat yapılmadan ve hasarın giderilmesi için ilgilisine süre verilmeden dava konusu işlemle hesaplanan bedelin önceden tahsili yoluna gidildiği, hasarın giderilmemesi halinde belediyece giderilip, masrafın söz konusu Kanun hükmü uyarınca tahsili yoluna gidilmediği görüldüğünden, dava konusu işlemde stabilize ve kilit parke tahrip bedellerine yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle kabul eden Adana 2. Vergi Mahkemesinin 8.7.2010 tarih ve E:2010/607, K:2010/1320 sayılı kararı Danıştay 9. Dairesi tarafından görevli mahkeme konusunda herhangi bir tartışma yapılmaksızın onanmıştır. [588]

Söz konusu uyuşmazlıkta İdari Dava Daireleri Kurulunun tek gerekçesi, uyuşmazlığa konu alacağın 486 sayılı Yasa'da belediye rüsumu gibi tahsil olunacağının belirtilmesidir. Kanaatimizce bu durum tek başına bir mali yükümlülüğün benzeri mali yükümlülük sayılmasına yetmeyecektir. Aksi halde, 6183 sayılı Kanuna göre takip edilen ecrimisil ve para cezaları gibi yıllardan beridir idare mahkemelerinde çözümlenen ve idari uyuşmazlık olduğunda şüphe olmayan tüm alacaklara ilişkin davalara da vergi mahkemesinde bakılması gibi bir sonucun ortaya çıkaracaktır ki bu durum ise kanunkoyucunun amacını aşacaktır. Zira

[588] Danıştay 9. Dairesi, 23.05.2012 tarihli ve E: 2010/8339, K: 2012/2983 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

2576 sayılı Kanunun 6/b maddesinde, sadece a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaların vergi mahkemesinde çözüme kavuşturulacağı hüküm altına alınmıştır. İdari Dava Dairelerinin yorumunun kabul edilmesi halinde, 6183 sayılı Kanun uyarınca takip edilen tüm kamu alacaklarında görevli mahkeme vergi mahkemeleri olacaktır. Ancak kanunun açık lafzı karşısında bu yorumu kabul etmek mümkün değildir. Bu nedenle böyle bir yorum vergi mahkemelerinin görevli olduğu sonucuna ulaşmak yerine, uyuşmazlık konusu yükümlülüğün niteliği tartışılarak bir karar verilmesi daha yerinde olacaktır.

eee. Benzeri Mali Yükümlülük ve Ek Mali Yükümlülük Kavramının Karşılaştırılması

Türk Anayasa Hukukunda verginin kanuniliği ilkesinden ilk ayrılma 1961 Anayasası'nda 1488 sayılı Kanunla 1971 yılında yapılan değişiklik sonucunda ortaya çıkmış ve 61. maddeye "kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalariyle nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir" hükmü eklenmiştir. Aynı hüküm, 1982 Anayasası'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında da "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir" şeklinde yer almıştır.

Verginin kanuniliği ilkesinden ikinci ve daha önemli olan ayrılma ise 1982 Anayasası'nın dış ticaretin düzenlenmesine ilişkin bulunan 167/2. maddesidir. Buna göre Bakanlar Kurulu, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere

düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri mali yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya yetkili kılınmaktadır. Bu yetki 73/4'de tanımlanan yetkiden nicelik bakımından olduğu kadar, nitelik bakımından da farklıdır. Maddenin lafzından anlaşılan, "ek mali yükümlülükler"in "vergi benzeri" mali yükümlülüklerden farklı nitelikte mali yükümlülükler olduklarıdır.

Her iki düzenlemenin de ortak paydası "mali yükümlülük" kavramı olmakla birlikte Anayasa koyucu 167/2'de yer alan "ek mali yükümlülükler" olarak ifade edilen mali yükümlülüklere ayrı ve özel bir anlam yüklemiş, diğerlerinden farklı bir statü tanımıştır.

Bu düzenleme, 1982 Anayasası'nın en önemli özelliklerinden birini yansıtmaktadır. Esasen, 1488 sayılı Kanun'la 1971 yılında yapılan değişikliklerden sonra yasama kuvvetinin üç kuvvet içindeki nisbi önemi azalmaya başlamış ve 1982 Anayasası ile bu denge yürütme lehine olacak şekilde bozulmuştur.

Yürütme organını yasama karşısında güçlendirme yönündeki genel eğilimin bir sonucu olarak, önce, 1961 Anayasası'nın 61. maddesinde 1488 sayılı Kanunla 1971 yılında yapılan değişiklikle, daha sonra ise, 1982 Anayasası'nın 73. maddesini dördüncü fıkrası hükmü ile yürütme organına vergilendirme yetkisi verilmiştir. Yürütme organına aslı önemli yetki devri 167/2 hükmü ile gerçekleşmiş; 73/4'deki yetkinin çerçevesi sadece, verginin esası dışında kalan konularla ve kanunun belirlediği yukarı ve aşağı sınırlarla çizildiği halde, 167/2 ile yürütme organına yükümlendirme yetkisi, dış ticaretin düzenlenmesi ile sınırlı da olsa tümüyle

verilmiştir. [589] Anayasanın bu maddesince tanımlanan yetkinin 73/4'dekine kıyasla çok daha geniş kapsamlı bir yetki olduğu görülmektedir. [590]

Anayasanın 167/2 hükmü uyarınca çıkarılan 2976 sayılı ve 02.02.1984 tarihli Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Amaç ve Kapsamı" başlıklı birinci maddesinde "Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesini sağlamak amacıyla, ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler konulması ve kaldırılması, bu yükümlülüklere ilişkin esasların tespit edilmesi ve oluşan fonların kullanılması bu kanun hükümlerine göre yürütülür" hükmü yer almaktadır.

"Yetki" başlıklı ikinci madde hükmü ile Bakanlar Kurulu'na birinci maddede belirlenen kapsama ilişkin bütün konularda düzenleme yapma yetkisi verilmektedir. Buna göre, ek mali yükümlülükleri koymaya, kaldırmaya, yükümlülüklere ilişkin esasları tespit etmeye ve oluşan fonları kullanmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

Kanunun belki de en önemli maddesi "Ek Mali Yükümlülükler" başlığını taşıyan üçüncü maddesidir. Maddenin birinci fıkrası hükmü "ithalat, ihracat veya dış ticaret işlemleri üzerine konulan ek mali yükümlülüklerin nevi, miktarı, tahsili, takibi, iadesi, gerektiğinde bütçeye irat kaydedilmesi, bir fonda toplanması ve fonun kullanım esasları Bakanlar Kurulu kararında gösterilir" şeklindedir.

Görüldüğü gibi Dış Ticaret'in Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile Bakanlar Kurulu'na devredilen vergilendirme yetkisi, verginin konusunun, yükümlüsünün ve vergiyi doğuran olayın, başka bir deyişle, verginin esasına ilişkin hususların belirlenmesini de kapsayan son derece geniş kapsamlı bir yetkidir. Bakanlar Kurulu

[589] S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 167-168.
[590] Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**, İstanbul, 1983, s. 574.

bu yetkiyi Kanun'un birinci ve üçüncü maddelerine göre oluşturulan Yatırım Malları İmalatı Teşvik Fonu ve Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hakkındaki kararları ile kullanılmış ve dış ticarete ilişkin çeşitli mali yükümlülükler ihdas etmiştir.

Anayasanın 167. maddesinin ikinci fıkrası; Danışma Meclisi ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilen metinlerde yer almayarak, nihai aşamada Milli Güvenlik Konseyi'nce ilave edildiğinden gerekçesi yayımlanmamıştır. Ek mali yükümlülüklerin hangi yükümlülüklere ek olduğu, ana yükümlülük için bakanlar kuruluna verilen yetkiler sınırlandırılmışken aynı yükümlülüğün bir devamı sayılması gereken ek yükümlülük için neden böyle bir sınırlamaya gerek görülmediği anlaşılmamaktadır. Anayasa'nın anılan maddesine dayanılarak çıkartılan, bir sahife ve altı maddeden oluşan 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da neredeyse sadece 167/2 hükmü tekrar edilmiş, ek mali yükümlülükler belli edilmemiş, sınırları çizilmemiştir. Kanun, deyim yerindeyse adeta bir "ayna" işlevi görerek Anayasanın verdiği yetkiyi doğrudan bakanlar kuruluna yansıtmış, aktarmıştır. [591]

Her ne kadar 167/2'nin yayımlanmış bir gerekçesi bulunmuyorsa da Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un ayrıntılı bir gerekçesi mevcuttur. Bu gerekçede, ülkemizde uygulan dış ticaret politikası araçlarından yasaklamaların, özellikle ithalat sözkonusu olduğunda, ithali yasaklanan mallarda gereksiz koruma ile tekellerin doğuşuna sebebiyet verdiği, kota uygulamasının ise yine ithalat açısından ele alındığında haksız kazanç ve rantların ortaya çıkması sonucunu doğurduğu, vergi ve benzeri yükümlülük uygulamasında da, mal ve hizmet bazındaki esnekliğin mümkün olmadığı, iç ve dış piyasalardaki ani konjonktürel değişmelere

[591] S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 176.

uyumda gerekli esnekliğin sağlanamadığı belirtilmiş ve kanun koyucunun "….İstikrar ve büyümeyi sağlamak amacıyla, Anayasa'nın 167. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunca yapılacak düzenlemelerle fon teşkili, fonun kaldırılması ve bu konudaki esasların tesbiti yoluyla:

- İç üretim ve ithal girdilerindeki ani fiyat yükselişlerini önlemek,
- Bu fiyat yükselişlerinden tüketiciyi korumak,
- İç ve dış ekonomik şartlar arasındaki dengeyi ekonomimiz yararına yönlendirmek ve
- İhracatı teşvik edecek ekonomik büyümeyi sağlamak yönündeki amaçları ifade edilmiştir.

Benzeri mali yükümlülük kavramı için geçerli olan teşhis sorunu, ek mali yükümlülük kavramı için de geçerlidir. Ancak, her ne kadar ek mali yükümlülük kavramı da benzeri mali yükümlülük kavramı gibi sorunlu bir kavram olsa da, bir hakim, önüne uyuşmazlık geldiğinde, bir takım argümanları kullanarak teşhisini yapmalı ve her şeyden önce (İYUK 14/1,a) görevli mahkemeyi belirlemelidir.

Destekleme ve fiyat istikrar fonu, Dış Ticaretin Korunması Hakkında Kanun uyarınca getirilen bir ek mali yükümlülüktür. Bu fonun tahakkuk ettirilmesi üzerine İstanbul Vergi Mahkemesinde dava açılmış ve mahkemece dava, 30 günlük dava açma süresi içinde açılmadığından bahisle süre aşımı yönünden reddedilmiştir. Bu kararın temyiz incelemesini yapan Danıştay 7. Dairesi; uyuşmazlık konusu fon paylarının; vergi mahkemelerinin görev alanını düzenleyen 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 6'ncı maddesinde belirtilen anlamda; genel bütçeye, il özel idareleri belediye ve köylere ait vergi, resim ve harç ile benzeri mali yüküm olarak

kabulü olanaklı bulunmadığından, fon uyuşmazlıklarına ilişkin davaların görüm ve çözümünün vergi mahkemelerinin görevine girmediği, Danıştay Başkanlık Kurulunun 23.6.1999 gün ve E:1999/41, K:1999/42 sayılı Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 5.2.1999 gün ve E:1998/639; K:1999/187 sayılı, Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulunun 10.12.1999 gün ve E:1999/244, K:1999/572 sayılı kararlarıyla, bir vergiye bağlı olarak hesaplanan fonlarla ilgili davaların, vergiye ilişkin uyuşmazlık sonucu ortaya çıkacak hukuki duruma bağlı olduğu, ayrıca, bu tür uyuşmazlıkların, gerek usul ekonomisi, gerekse davaların farklı mahkemelerde görülmesinin uygulamada ortaya çıkaracağı sakıncalar nedeniyle vergi mahkemelerince çözümlenmesine karar verilmiş bulunması karşısında, vergi ile aralarında maddi bakımdan bağlılık bulunan fonlardan kaynaklanan uyuşmazlığı konu edinen davaya, çözümsüzlüğün önlenmesi açısından vergi mahkemesince bakılmış olmasında hukuki isabetsizlik görmediğini belirtilmiştir. [592]

Ancak, söz konusu kararda karşı oy kullanan Turgut CANDAN'a göre ise, "*Uyuşmazlık konusu destekleme ve fiyat istikrar fonu tahakkukunun yasal dayanağı, Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanundur. Bu Kanunun Anayasal dayanağı da, Anayasanın 167'nci maddesinin ikinci fıkrasıdır. Söz konusu Anayasa hükmü ile 2976 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde, dış ticaret işlemleri üzerinden alınan fon payları, "Vergi ve benzeri mali yükümler" dışında kalan "ek mali yükümler" olarak tanımlanmıştır. Bu Anayasal ve yasal düzenlemelere göre, destekleme ve fiyat istikrar fonunun ek mali yüküm olduğu ancak, "Vergi benzeri" nitelik taşımadığı açıktır. Oysa, 2576 sayılı Kanunun vergi mahkemelerinin görevlerini düzenleyen 6'ncı maddesinde, mali yükümler yönünden vergi mahkemelerinin görevini*

[592] Danıştay 7. Dairesi, 24.04.2000 tarihli ve E:1999/2854, K:2000/1243 sayılı karar, Uyap Mevzuat programı/Danıştay Kararları.

belirleyen ölçüt, "vergi benzeri" olmalarıdır. Bu bakımdan, özel kanununda vergi benzeri olmadığı açıkça vurgulanan adı geçen fonun tahakkukundan doğan uyuşmazlığın vergi mahkemelerinde görülebilmesinin ilk koşulu gerçekleşmemiştir. Ayrıca, söz konusu fon payı, 2576 sayılı Kanunun açıklanan 6'ncı maddesinde sayılan bütçelere ait gelir değildir. Böyle olunca; olayda, vergi mahkemelerinin görev alanını belirleyen koşullar gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla, uyuşmazlık, vergi mahkemelerinin sınırları "kanunla çizilmiş özel görev alanı"nın dışında kalmaktadır. Genel görevli idare mahkemelerinin görev alanına giren söz konusu uyuşmazlığın vergi mahkemesince çözümlenmesi ise, Anayasanın 37'nci maddesinde öngörülen "kanuni hakim ilkesi"ne açıkca aykırıdır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7'nci maddesinin 1'inci fıkrasına göre; idari dava açma süresi, idare mahkemelerinde, altmış; vergi mahkemelerinde ise, otuz gündür. Ayrıca, 2576 sayılı Kanunun 7 nci maddesine göre, idare mahkemelerinde tam yargı davaları dışında tek hakime verilmiş görev bulunmadığı halde, vergi mahkemelerinde belli miktarı aşmayan davaların çözümü, mahkeme hakimlerinden birine ait bulunmaktadır. Tek hakim tarafından verilen nihai kararlara karşı öngörülen kanun yolu ise, temyiz değil, itirazdır. Öte yandan; 2577 sayılı Kanunun 27'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında, vergi mahkemelerinde idari dava açılmasının tarh edilen vergi ile zam ve cezasının dava konusu edilen kısmının tahsilini durduracağı öngörülmüş olunmasına karşın, idare mahkemelerinde dava açılması halinde kural, dava konusu idari işlemin yürütülebilirliğinin devam etmesidir.

Bu açıklamalar karşısında; fon payı ile ilgili uyuşmazlıklar dolayısıyla "kanuni hakim ilkesi"nin ihlalinin;

- *Dava açma süresini altmış günden otuz güne indirerek, ilgililerin hak arama özgürlüğünü kısıtlaması,*
- *Miktar itibarıyla 2576 sayılı Kanunun 7'nci maddesinde öngörülen kurulunda inceletme hakkını ortadan kaldırması ve bunun sonucu olarak, doğal kanun yolunu değiştirmesi,*
- *Fon tahsilatını, Kanun koyucu'nun iradesine aykırı olarak, dava açılmakla, kendiliğinden durur hale getirmesi kaçınılmazdır.*

Böyle bir sonuç ise, ancak Kanun koyucu'nun iradesi ile sağlanabilecek niteliktedir. Kanun koyucu'nun iradesiyle sağlanabilecek bir durumun içtihatla oluşturulmasına olanak yoktur.

Bu bakımdan; mahkeme kararında dayanılan gerekçenin aksine, fon payının gümrük vergisin matrahına bağlı olması, iki uyuşmazlığın bir arada görülmesinde usul ekonomisi bakımından yarar bulunması, ayrı mahkemelerde görülmeleri halinde kimi usul sorunlarının çıkmasının kaçınılmaz olması gibi nedenler, "kanuni hakim ilkesi"nin ihlalinin gerekçesi olamaz. Bu tür nedenler, ancak, bir yasa değişikliğini gerektirebilecek nitelik ve haklılıktadır. Kaldı ki, destekleme ve fiyat istikrar fonunun kaynaklarından büyük bölümü, ithalat işlemleri dışındaki işlemlerden alınan paylardan oluşmaktadır. Bu şekilde alınan fon payları, eşyanın gümrük vergisine konu kıymeti, yani matrahı üzerinden hesaplanmamaktadır. Anılan fonların, usul ekonomisi gerekçesine dayanılarak vergi mahkemesinde açılacak idari davaya konu edilmelerine hukuken olanak yoktur. Böyle olunca da, aynı tür fona ilişkin idari uyuşmazlıkların farklı idari mahkemelerde görülmelerinin, bu uyuşmazlıkların farklı

dava açma süresine [593]*, farklı yargılama usulüne ve farklı zaman aşımına tabi olmaları gibi hak arama yollarının kullanılmasında belirsizliklere yol açarak, görev kuralı ile oluşan kamu düzenini bozacağı kuşkusuzdur. Ayrıca, usul ekonomisi ilkesinin, kamu düzeni ile ilgili usul kurallarının ihmali sonucunu yaratacak biçimde kullanılması da, bu ilkenin uygulanabilirlik koşullarına ve amacına uygun değildir. Usul Hukukunda, yargı yerlerinin bu gibi hallerde kullanabilecekleri "bekletici ön mesele" adında bir müessese vardır. Mahkemenin, bu müesseseden haberdar olmaması mümkün değildir. Bu gerekçelerle, söz konusu fon uyuşmazlığının idare mahkemelerinde çözüme kavuşturulması gerekir".*

Görülüyor ki, Danıştay biraz da pratik mülahazalarla, bu tür fonlardan doğan uyuşmazlıkları vergi mahkemelerinin karara bağlayacağını hükme bağlamıştır.

Aynı şekilde bir ek mali yükümlülük olan kaynak kullanımı destekleme fonundan doğan uyuşmazlıklar da vergi mahkemelerince karara bağlanmaktadır. [594]

Yine, Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu, verdiği içtihadı birleştirme kararı ile Toplu Konut Fonundan dolayı ortaya çıkan uyuşmazlıkta davaya konu edilen Toplu Konut Fonunun 02/03/1984 tarihinde kabul edilen 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile getirilen ve dış ticaret işlemleri nedeniyle tahsil edilen, bu fonun birlikte salındığı gümrük vergisi ile bağlılığı ve etkileşimi bulunduğunun anlaşıldığı, gümrük vergisiyle bağlantılı olduğu açıklanan toplu konut fonu ile ilgili davanın vergi ile

[593] Bu konunun ne derece "hayati" olduğu Danıştay Vergi Daireleri Kurulunun 13.03.1998 tarihli ve E:1996/244, K:1998/45 sayılı kararında görünmektedir. Bu kararın ayrıntısına "Usul Hükümleri ve Görev" başlığı altında yer verilmiştir.

[594] İstanbul 2. Vergi Mahkemesi, 28.12.2012 tarihli ve E.2012/1687, K.2011/3567 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi. Ancak, Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu 2009 yılında, bu fonların toplu konut fonundan farklı olduğunu belirterek, görevli mahkemenin idare mahkemeleri olduğunu karar vermiştir. (15.05.2009 tarihli ve E:2008/484, K:2009/203 sayılı karar, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları) 2014 yılında ise, Kurul bu fonlardan doğan uyuşmazlıklar ile ilgili davaları görevinde görüp incelemiştir. (09.04.2014 tarihli ve E: 2013/873, K:2014/248 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi) Görülüyor ki, bu konuda içtihat birliği sağlanamamış olup aynı türden uyuşmazlık hem idari dava dairelerinde (Danıştay 10. Dairesi, 13.02.2014 tarihli ve E:2009/15866, K: 2014/882 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi) hem de vergi dava dairelerinde görülebilmektedir.

ilgili uyuşmazlık sonucunda ortaya çıkan hukuki duruma bağlılığı ve aralarında bir yönden sebep sonuç ilişkisi bulunması karşısında bu iki uyuşmazlığın, gerek usul ekonomisi ve gerekse davaların farklı mahkemelerde görülmesinin uygulamada ortaya çıkardığı sakıncalar nedeniyle 2576 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi uyarınca vergi mahkemesince çözümlenmesi gerektiği yönünde karar vermiştir. [595]

Görülüyor ki, bir ek mali yüküm olan fonların vergi, resim, harç veya benzeri mali yükümlülük olmadığı kabul edilmesine rağmen [596], bunlardan doğan uyuşmazlıkların vergiyle bağlantıları nedeniyle vergi mahkemelerinde çözümleneceği karara bağlanmıştır.

Doktrinde, bazı yazarlar, ek mali yükümlerin vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerden farksız olduğunu, bunların tamamının zora dayanarak alındığını, bu tür ayrımların, vergi kavramının etimolojik gelişimi de incelendiğinde totolojiden başka bir şey olmadığını, aslında burada asıl amacın yürütme organına kısmi bir vergilendirme yetkisi devretmek uğruna farklıymış algısı yaratmak olup bu tür ayrımların yapay olduğunu, böyle yapay bir ayrımın uygulamada birçok sorunu

[595] Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu, 22.05.2003 tarihli ve E:2003/1, K:2003/1 sayılı karar, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.

[596] Danıştay Başkanlar Kurulu, 31.10.2014 tarihli ve E.2014/105, K.2014/188 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi. Bazı yazarlara göre, 4458 sayılı Gümrük Kanununun temel tanımların yapıldığı 3. maddesinde, 18/06/2009 tarihli ve 5911 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile, "Gümrük vergileri" deyiminin, ilgili mevzuat uyarınca eşyaya uygulanan ithalat vergilerinin ya da ihracat vergilerinin tümünü kapsadığının belirtilmesinde sonra,"İthalat vergileri" deyiminin, eşyanın ithalinde ödenecek gümrük vergisi ile diğer eş etkili vergiler ve **mali yükleri**, tarım politikası veya tarım ürünlerinin işlenmesi sonucu elde edilen bazı ürünlere uygulanan özel düzenlemeler çerçevesinde ithalatta alınacak vergileri ve **diğer mali yükleri**;"İhracat vergileri" deyimininde, eşyanın ihracatında ödenecek gümrük vergisi ile diğer eş etkili vergiler ve **mali yükleri**, tarım politikası veya tarım ürünlerinin işlenmesi sonucu elde edilen bazı ürünlere uygulanan özel düzenlemeler çerçevesinde ihracatta alınacak vergileri ve **diğer mali yükleri**" ifade ettiğinin hüküm altına alınması karşısında, artık ek mali yükümlülük kavramına ilişkin hukuki belirsizlik giderilmiş ve bunlar Gümrük Vergileri kapsamına alınmıştır. (Nevzat Bozkurt, "İthalat Sürecinde Tahsil Edilen Ek Mali Yükümlülüklerin Hukuksal Anlamı", **Mali Çözüm Dergisi**, Eylül-Ekim 2011, s. 143. Bu nedenle de bunlardan doğan uyuşmazlıklarda vergi mahkemelerinin görevli olduğunu söylemek daha da mümkün hale gelmiştir.

beraberinde getirdiğini savunarak, ek mali yükümlülüklerden doğan uyuşmazlıkların vergi mahkemelerinde çözümlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir. [597]

Kanaatimizce, Anayasanın 73/3. maddesi, 167/2. maddesi ve 2576 sayılı Kanunun 6'ncı maddesini yazılış şekli, pozitif hukuk bakımından ek mali yükümlülüklerin vergi mahkemesinde çözümlenmesine imkan vermemektedir. Hiç şüphesiz, burada öncelikle yapılması gereken nitelik ve taşınan özellikler olarak vergi, resim, harç veya benzeri mali yükümlülükler ile farkı olmayan, ek mali yükümlülüklerin de vergi hukukunun ve vergi yargılaması hukukunun dinamik ve ilkeleri çerçevesinde karara bağlanmasıdır. Bu halde, daha isabetli ve istikrara dayanan kararların ortaya çıkmasını sağlayacak ve mali yükümlülüklerin tamamı konusunda genel geçer ölçütlerin gelişmesine sebebiyet verip tüm mali yükümlülükler konusunda aynı yönde kararlar verilerek hukuka olan güvenin artması sonucunu meydana getirecektir. Fakat bu yapılana kadar, mevcut hukuk kuralları çerçevesinde, hukuki uyuşmazlıklar çözüme kavuşturulması gerektiğinden, ek mali yükümlülükler ile ilgili olarak, Anayasanın 167/2. maddesinde "dışında" ifadesinin kullanılıp 2575 sayılı Kanunun 6/a maddesinde, vergi mahkemelerinin görev alanına giren konular arasında ek mali yükümlülüklerin sayılmaması nedeniyle, bunlardan doğan uyuşmazlıklar, idari yargı organları arasında, genel görevli mahkeme olan, idare mahkemelerinde çözümlenecektir. Aynı zamanda ek mali yükümlülükler, 6/a'da sayılan bütçelere de ait değillerdir. Bunlar dışında, bu açık hükümlere rağmen,

[597] S. Ateş Oktar, a.g.m., s. 185; Aynı yönde *"Şimdi bu kavramları birlikte değerlendirdiğimizde, aslında hepsinin kamu giderlerini finanse etmek için oluşturulduğunu, devletin yeni finansman ihtiyacı doğduğu sürece farklı adlandırmalarla yeni enstrümanlara başvurduğunu, adlandırma farklılığının her zaman belirli ya da içeriği ile uyuşan bir özellik göstermediği, devletin egemenlik hakkına dayanarak bunları oluşturduğunu görmekteyiz. Burada sormak zorunda olduğumuz soru şudur: Kamu giderleri bizim ödediğimiz vergilerle finanse edilmeyecek miydi? Bu aslında sadece bizim ülkemize mi özgü diye sorduğumuzda da, sorun cevabı "hayır" olarak verilecektir"* (Nihal Saban, a.g.e., s. 13)

pratik mülahazalarla, görevli mahkemeyi belirlemek, kamu düzenini ihlal edecek, (zira görev kamu düzenindendir) dava açma süresinin 60 günden 30 güne inmesi sonucu, hak arama hürriyetinin kanunla değil yorumla sınırlanması sonucunu doğuracak, davanın kanuni hakimi yorum yolu ile değişmiş olacak, işlemin yürütmesi kendiliğinden durmaz iken kendiliğinden durmuş olup idari istikrar zaafa uğrayacaktır. Bu nedenle, kanaatimizce, söz konusu hukuki düzenlemeler yapılana kadar fonlar, vergiye de bağlı olsalar, idare mahkemelerinde çözüme kavuşturulacak hususlardır.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, benzeri mali yükümlülükler, vergi, resim, harç olmayan diğer tüm mali yükümlülükleri kapsayan "torba kavram" değildir. Tam aksine, belirli unsurları olan, bu unsurlar olmadıkça benzeri mali yükümlülükten bahsedilemeyecek olan bir kavramdır. Benzeri mali yükümlülüklerin, hukuk ve uygulamasının zamanında mali disiplin yönünden yol açtığı sorunlar ortadadır. Bu nedenle, benzeri mali yükümlülüklere olabildiğince başvurulmamalı, başvurulduğunda ise Anayasal ilkeler ve mali disipline ilişkin kurallar gözetilerek buna ilişkin kurallar gözetilmelidir.

ee. Cezalar ile Tarifelere İlişkin Davalar

Bu şekilde vergi mahkemelerin görevini belirleme noktasında, vergi, resim, harç, benzeri mali yükümlülük kavramlarının ne olduğunu açıklamaya çalışıp maddi ölçütü ilişkin açıklamalar yaptıktan sonra şunu da söylemeliyiz ki bu tür kamu alacaklarının cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların çözümü de vergi mahkemelerinin görev alanına girmektedir.

Buradaki "ceza", ceza hukuku anlamında verilen cezaları değil, vergi hukuku anlamında verilen mali nitelikteki vergi cezalarını ifade etmektedir.

Vergi Usul Kanununun düzenlediği suç ve cezaların bir kısmı yalnız vergi hukukunu ilgilendirmekte olup bunlarda fiil ve yaptırım idari usullerle saptanır. Vergi dairesi tarafından suç olarak saptanan fiil için hiçbir yargısal karara gerek olmadan yine vergi dairesince yani idari bir merci tarafından ceza kesilir. VUK'un yeni şekliyle 344'üncü maddesinin düzenlediği vergi ziyaı suçu ve cezası ile usulsüzlük suç ve cezaları bu kategoriye girer.

Öyleyse, mali nitelikli vergi suç ve cezalarında vergi yargısının, ceza hukuku anlamında vergi suç ve cezalarında ise adli yargının görevli olduğu sonucuna ulaşılabilir. [598]

2576 Sayılı Kanunun 6. maddesinin a bendine ilişkin olarak bahsedeceğimiz diğer bir konu tarife uyuşmazlıklarıdır. Kanuna göre tarife uyuşmazlıkları da vergi mahkemelerinin görev alanında yer almaktadır. Ancak burada tarife uyuşmazlıklarından kastedilenin vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerle ilgili tarifelere göre tesis edilen tarh ve tahakkuk işlemlerinden çıkan uyuşmazlıklar ile bu nitelikteki tarifelerin iptaline ilişkin davalar olduğu kabul

[598] Civan Turmangil, "Vergi Davasının Hukuki Niteliği", **A.Ü.H.F.D**., Y:1982-1987, C:34, S:1-4, s. 128.

edilmektedir. Örneğin Belediye meclisinin 1998 yılında su abonelerine uygulanacak su ücret tarifesine ilişkin kararının iptali istemiyle açılan davayı; 1580 sayılı Belediye Kanunda yer alan düzenlemelere göre, beldeye su getirilmesi ve buna ilişkin sorunların hallinin belediyenin görevleri arasında sayıldığı, bu hizmetlere mukabil alınarak ücret tarifelerini yapma görev ve yetkisinin de bulunduğu, su bedelinin günün koşullarına uygun olarak belediyece yapılmış bir tarifeye göre ve bir abonman sözleşmesine dayalı olarak alınmasının idareyle kişi arasında özel hukuk alanında bir alacak borç ilişkisinin varlığının kabulünü gerektirdiği, bu sözleşmelerin tip sözleşme biçiminde de olsa, kişinin bu sözleşmeye katılımı nedeniyle özel hukuk sözleşmesi niteliği taşıdığı, bunun sonucu olarak bu hizmetin karşılığını teşkil eden bedelin ödenmemesi halinde tahsilatın 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre değil özel hukuk kurallarına göre yapılacağı, bu durum karşısında sözü edilen tarifelerden doğan anlaşmazlıklara ilişkin davaların görüm ve çözümünün adli yargı yerine ait olduğunun anlaşıldığı gerekçesiyle görev yönünden reddeden İstanbul 4. Vergi Mahkemesinin 27.4.1998 tarih ve 1998/427 sayılı kararının temyiz incelemesini yapan Danıştay 9. Dairesi; su ücretinin belirlenmesine ilişkin belediye meclisi tarife kararının, vergi, resim, harç ve benzeri mali bir yükümlülükler ile ilgisi olmadığını, 1580 sayılı Belediye Kanununun belediyelere verdiği görevler arasında sayılan su hizmetinin verilmesine karşılık alınacak ücretin belirlenmesine ilişkin, aynı Kanunun tanıdığı yetkiye istinaden belediye meclisince alınmış idari nitelikli bir karar olduğunu, bu konudaki ihtilafların 2576 sayılı Kanunun 5. maddesi uyarınca idare mahkemesince çözümlenmesi gerektiğini, nitekim idare mahkemelerince bu konuda verilen kararları da Danıştay 8. Dairesinin temyizen incelediğini belirterek, vergi mahkemesince de

davanın görüm ve çözüm yerinin adli yargı olduğundan bahisle davanın reddine karar verilmiş ise de uyuşmazlığın idare mahkemesince çözümlenmesi gerektiğinden bahisle vergi mahkemesi kararının bozulmasına karar vermiştir. [599] Aksine bir görüş tüm tarifelerin vergi mahkemelerince denetleneceği sonucunu doğurur ki, bu durum vergi mahkemelerinin özel görevli mahkeme olması sonucunu ortadan kaldıracağı gibi yapılacak denetimin uzmanlaşmış bir mahkeme tarafından yapılamaması sonucunu doğurur. Bu durumda ise, idarenin işleminin yargısal denetimi tam anlamıyla gerçekleşmemiş olur. Böyle bir hal de, hukuk devleti ilkesine zarar verir. Öte yandan tüm tarifelere karşı açılan davaların vergi mahkemelerinde karara bağlanmasının kabul edilmesi halinde Avukatlık Asgari Ücret Tarifesinin dahi vergi mahkemesince karara bağlanması sonucu ortaya çıkar ki, bu tarifelerdeki hususların idare hukuku ilke ve kuralları çerçevesinde çözüme kavuşturulması gereken hususlar olması ve bir kamu alacağından çok avukatların, müvekkillerden alacağı ücretleri belirleyen tarifeler olması karşısında, bunların dahi vergi mahkemelerinde çözümleneceğini savunmak kanunun amacı ile bağdaşmayacaktır. Bu nedenle, her tarifeye değil ancak vergi, resim, harç veya benzeri mali yükümlülükler ile ilişkili tarifelere vergi mahkemelerinde bakılacaktır.

Burada, vergi mahkemelerinin görev alanını belirlemede kullanılacak bir kriter olan maddi ölçüt ile ilgili olarak son olarak belirtilmesi gereken husus, sadece tarh, tahakkuk tahsil işlemlerin değil aynı zamanda bunlara "ilişkin" davaların da vergi mahkemelerinin görevine girdiğidir. Vergi ya da vergi benzerlerinin tarh ve tahakkuku ile tahsiline ilişkin işlemlerden doğan uyuşmazlıkların, vergi davalarının kapsamına girdiğinde kuşku bulunmamaktadır. Bununla birlikte, doğrudan doğruya

[599] Danıştay 9. Dairesi, 01.06.1999 tarihli ve E: 1998/2633, K: 1999/2278 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

bireysel vergilendirme sürecine ilişkin olmayan, ancak vergi yükümlüsü veya sorumlusunun hukuksal durumunu ya da vergi ilişkisini etkileyen işlemlerden doğan uyuşmazlıkları da, vergi davası kapsamında değerlendirmek gerekmektedir. [600] 2576 sayılı Kanun'un ilgili 6 ncı maddesi hükmünün kaleme alınış biçimi de, bu değerlendirmeyi doğrulamakta, vergi mahkemelerinin görev alanının geniş tutulduğu izlenimini doğurmaktadır. Madde metninde, yalnızca bireysel vergilendirme sürecinin aşamaları öngörülmemekte, vergi ve vergi benzerleri ile bunların zam ve cezalarına ve tarifelerine "ilişkin" tüm davalar vergi mahkemelerinin görev alanına dahil sayılmaktadır. Bu doğrultuda doğrudan doğruya vergilendirme sürecinin bir parçasını oluşturmayan, mükellefiyet tesisi, düzeltme ve şikayet başvurularının reddi ile re'sen düzeltme, gümrük vergi ve resimleri için alınan teminatın irat kaydedilmesi, ihbar ikramiyesi ödenmesi istemiyle yapılan başvurunun reddi gibi işlemlerden doğan uyuşmazlıkların da vergi mahkemelerinin görev alanında olduğu kabul edilmektedir. [601] Bunlara ek olarak, uzlaşma komisyonunun uzlaşma talebini reddetmesi halinde açılacak davaları [602], vergi alacağının güvence altına alınması amacıyla davacıya ait banka teminatının çözülmemesi yolunda tesis edilen işleme

[600] Danıştay 4. Dairesi, 10.04.1996 tarihli ve E: 1995/3804, K:1996/1619 sayılı karar, Danıştay Dergisi, S:92, 1997, s. 368-373. Söz konusu kararda, " Vergi mahkemelerinde açılacak davaları yalnızca tarh ve tahakkuk ve tahsil safhasına ulaşmış işlemler olarak sınırlamak da mümkün değildir. Vergiye ilişkin davalar sadece bunlardan ibaret bulunmamaktadır.." ifadelerine yer verilmiştir.

[601] Danıştay 9. Dairesi'nin 03.03.1993 tarihli ve E:1992/3110, K:1993/919 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi. Danıştay 7. Dairesi, 09.03.206 tarihli ve E:2004/475 K:2006/785 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi, Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, 28.05.1999 tarihli ve E:1998/360, K:1999/310 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi; Danıştay 4. Dairesi, 03.02.1994 tarihli ve E:1993/2868, K:1994/604 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi. (Aktaran; Burak Öztürk, "İdari Yargılama hukuku Yönünde Vergi Davası Kavramına İlişkin Kısa Bir Değerlendirme", **Mualla Öncel'e Armağan**, C: 2, Ankara, 2009, s. 1115-1116.)

[602] Danıştay 3. Dairesi, 28.12.1993 tarihli ve E:1993/2163, K:1993/3856 sayılı karar, Danıştay Dergisi, Y:25, S:89, 1995, s. 186; Danıştay 11. Dairesi, 16.03.1995 tarihli ve E:1995/1553, K:1995/661 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.

karşı açılan davaları [603], mükelleflerin beyan ettiği zarar miktarının azaltılması sonucunu doğuran işlemler hakkında açılan davaları [604], sakatlık indiriminden yararlanmak için yapılan başvurunun Maliye Bakanlığı tarafından reddedilmesi üzerine açılan davaları [605] örnek olarak gösterebiliriz.

Maddi ölçüte ilişkin bu açıklamaları tamamladıktan sonra, vergi mahkemelerinin görevine ilişkin diğer bir kriter olan organik ve şekli kriterden bahsetmek gerekmektedir.

b. Şekli ve Organik Kriter

Bazı yazarlar [606] 2576 sayılı Kanunun 6/a maddesini okurken maddi, organik ve şekli olmak üzere üç kriterden bahsederken, biz burada şekli ve organik kriterleri birleştirerek anlatımlarımıza devam edeceğiz. Zira, söz konusu yazarlar, genel bütçeye ait olmayı şekli kriter, il özel idareleri, belediye ve köylere ait olmayı ise organik kriter olarak açıklamaktadır. Kanaatimizce, burada bunları birleştirerek, genel bütçeye ya da il özel idareleri ya da belediyelere ya da köylere ait olma kriterinden bahsedilebilir. Burada anlatılmak istenen belli türden bütçelere ait olmak olduğundan, kanunda sayılan bütçelere ait olmayı esas olarak tek bir kriter oluşturarak buna ilişkin açıklamalar yapılabilir.

---

[603] Danıştay 11. Dairesi, 28.05.1966 tarihli ve E:1996/1175, K:1996/2221 sayılı karar, Danıştay Dergisi, Y:27, S:92, 1997, s. 846; Danıştay 4. Dairesi, 21.05.1995 tarihli ve E:1990/4275, K:1993/2446 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

[604] Vergi Dava Daireleri Kurulu, 18.10.2006 tarihli ve E:2006/109, K:2006/290 sayılı karar, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.

[605]Danıştay 3. Dairesi, 28.01.2009 tarihli ve E:2007/2073, K:2009/211 sayılı karar, www.kararara.com; Diyarbakır Bölge İdare Mahkemesi, 21.03.1983 tarihli ve E:1983/6, K:1983/136 sayılı karar, Danıştay Dergisi, S:56-57, s. 30-32.

[606] Lütfi Duran ve Yenice-Esin, bu kriteri organik kriter olarak tanımlamaktadırlar. (Lütfi Duran," Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı II", s. 96; Yenice-Esin, a.g.e., s. 426-429). Bazı yazarlar ise; şekli, organik, maddi olmak üzere üçlü bir ayrım yapmaktadırlar. (Ahmet Kumrulu, "Vergi Yargısında Sorunlar", **VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**: **"Çeşitli Açılardan Vergileme ve Sorunları"**", Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Lara-Antalya 21-23 Mayıs, 1990, s. 126).

2576 sayılı Kanunun 6. maddesine göre, vergi mahkemelerinin görevinden söz edebilmek için, maddi kriterin yanında şekli ve organik kriterin de var olması gerekecektir. Dolayısıyla, vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelerinden doğan davaların vergi mahkemelerinin görevine girebilmesi için, bunların genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait olması gerekecektir. Bu durum karşısında, pozitif hukuk bakımından, idari yargı organları vergi mahkemelerinin görevli olup olmadığını belirlerken, dava konusu yükümlülüğün niteliğini saptamak ile beraber bu yükümlülüğün ait olduğu bütçeyi de göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Bu nedenle Danıştay 7. Dairesi tarafından, tescilli gümrük giriş beyannamesi kapsamında ithal olunan ses bandı nedeniyle 84/8492 sayılı Kararname uyarınca yapılan stopaja vaki itirazın reddi yolundaki işleme karşı açılan davayı işin esasına girerek kabul eden İstanbul 4. Vergi Mahkemesinin 11.11.1997 günlü, E:1997/234; K:1997/1060 sayılı kararının; 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 44'üncü maddesinin 2'nci fıkrasının verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan 84/8492 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca, ithalat sırasında kaynaktan tevkif edilen meblağın, yine 5846 sayılı Kanunun 44'üncü maddesinin 3'üncü fıkrası uyarınca, fikir ve sanat eserlerinin hak sahipleri arasında dağıtılacak olması ve bu haliyle de, genel bütçeye ait bulunmaması karşısında, söz konusu uyuşmazlığın, vergi mahkemelerinin görev alanına girmediği gerekçesiyle, davanın görev yönünden reddi ile dava dosyasının görevli ve yetkili idare mahkemesine gönderilmesi gerekirken, işin esasına girilerek karar verilmesinde isabet görülmediği gerekçesiyle bozulmasına karar verilmiştir. [607]

[607] Danıştay 7. Dairesi, 10.03.1999 tarihli ve E:1998/1512, K:1999/1022 sayılı karar, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.

Duran'a göre, bu şekilde bir kriter (şekli ve organik kriter), vergi mahkemelerinin görev alanını belirlemede çok yetersiz olan ve bir çok sorunu beraberinde getiren bir kriterdir. Bilindiği gibi, devletin gelirleri her yıl genel bütçeye eklenen (B) cetvelinde ve bunların dayanağı "temel hükümler" (C) cetvelinde gösterilir. Gerek (B) cetvelinde sayılan gelirler, gerek (C) cetvelinde sıralanan "temel hükümler", devletin kamusal ve özel tüm varidatını içerir. Bunlardan hangilerinin "vergi benzeri mali yüküm" niteliğinde olduğunu ayırd edip, saptamak, sanıldığından da güç bir hukuki sorundur. Söz konusu (B) ve (C) cetvelleri ile ilgili başka bir sorunda; vergi mahkemelerinin görev alanı sınırlarının saptanması bakımından önemli ve etkili olan 2576 numaralı Kanunun 6 ncı maddesindeki "genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait…" ibaresinden doğmaktadır. Şöyle ki, 213 numaralı "Vergi Usul Kanunu"nun anılan hükme karşılık olan, 1 inci maddesinde, "genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlar"dan sözedilmekte iken, şimdi "Genel bütçeye… ait vergi, resim ve harçlar…"ın vergi uyuşmazlığına konu olacağı kabul edilmektedir. Bu farklı terimler eşanlamda kullanılmamış ise, "genel bütçeye ait" vergi, resim ve harç gelirleri (B) cetvelinde gösterilenden ibaret sayılmak; "genel bütçeye giren"ler ise, (C) cetvelinde sayılan kamusal gelirlerin tümü olarak kabul edilmek gerekir. Çünkü (C) cetvelinde yer alan bütün "mali yükümler" Kanunun eki olarak genel bütçeye girmekte ise de; bunlardan kaynaklanan gelirlerin tümü genel bütçeye ait olmayıp, bazıları ve ötekilerin bir bölümü katma bütçeli kamu kurumlarına ait bulunmaktadır. [608]

[608] Lütfi Duran, "Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı II", s. 95-96.

Bu itibarla düzenlemeye göre, katma bütçeli dairelere ayrılan kamusal gelirlerden ve özellikle "mali yükümler"den çıkan uyuşmazlıkların vergi mahkemeleri önünde vergi davasına mı, yoksa idare mahkemelerinde iptal davasına mı konu yapılması gerektiği sorusu sorulabilir. Üniversitelerarası giriş sınavı adaylarından alınan paralar veya yüksek öğretimden yararlanacakların ödeyecekleri harç ve ücretler konusunda oluşabilecek uyuşmazlıkları çözümlemekle hangi yargı merciinin görevli bulunduğu çetin bir hukuki sorun olarak ortaya çıkabilir. Çünkü, kamu kurumları, "genel bütçe" içinde kabul edilemiyeceği gibi; il özel idareleri, belediye ve köy bütçesi içinde yer almamaktadırlar. [609]

Bazı yazarlar, katma bütçelerin fazla vermesi halinde, bunların genel bütçeye devredildiğini, bunların gelirlerinin genel bütçeye girdiğini ve her yıl Bütçe Kanununa ekli C cetvelinde gösterildiğini [610], genel bütçe ifadesinden devlet bütçesi anlaşılmak gerektiğini [611] belirtmek suretiyle katma bütçeli kuruluşların da genel bütçeye ait kuruluşlar arasında sayılması gerektiğini söyleyerek, bunların kamusal gelirlerinden doğan uyuşmazlıkların da vergi mahkemelerince çözümlenebileceğini savunmuşlardır. [612]

Ancak, diğer yazarlar ise Anayasa da genel bütçe ve katma bütçe ifadelerinin ayrı ayrı kullanıldığını [613], 2576 sayılı Kanunun 6/a maddesinde katma bütçe kuruluşlardan bahsedilmediğini [614] belirterek, bu kuruluşların öngördüğü mali

[609] Lütfi Duran, "Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı II", s. 96.
[610] Yenice – Esin, a.g.e., s. 427; Salih Benli, a.g.m., s. 35.
[611] Eda Özdiler, "Vergi Yargısının Görev Alanı", **Mualla Öncel'e Armağan**, C:2, Ankara, 2009, s. 1102.
[612] Oğuzhan Demir, a.g.m., s. 196; Yücel Oğurlu, "Vergi Yargılamasında Vergi Mahkemelerinin Görev ve Yetkileri", **AÜEHFD**, C:1, S:1, 1997, s. 319.
[613] Eda Özdiler, a.g.m., s. 1102.
[614] Özhan Uluatam-Yaşar Methibay, **Vergi Hukuku**, İzmir, 1996, s. 238.

yükümlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların idare mahkemelerinin görev alanında olduğunu belirtmiştir. Danıştay kararları da bu yöndedir. [615]

Ancak bu konu, 2576 sayılı Kanunun 1982 yılında yürürlüğe girmesi ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği dönemde 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dikkate alınarak, tartışılmalıdır. Aynı zaman da unutmamalıdır ki, söz konusu Muhasebe Kanunu, 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun, 2005 yılında yürürlüğe girmesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde kamu harcama sürecini daha hızlı ve sağlam esaslara bağlamak, kamu mali yönetim sistemimizde disiplin, hesap verilebilirlik ve saydamlığın, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması, sistemdeki dağınıklığın giderilmesi amacıyla 24.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yayımlanmıştır.

Kanunun genel gerekçesinde, bu Kanun ile bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin arttırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki – sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulmasının amaçlandığı belirtilmektedir. [616]

Söz konusu Kanun 01.01.2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırmaktadır.

---

[615] Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 01.10.2006 tarihli ve E:2006/81, K:2006/298 sayılı kararı, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.

[616] 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun genel gerekçesi, www.tbmm.gov.tr/kanunlar.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, sadece devlet tüzel kişiliğine dahil (genel bütçeli) idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli idareler ile özel bütçe (mahalli) idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsamasına karşın, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu;

1- Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar.
2- Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü kapsar.
3- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece tanımlar, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, bütçe türleri ve kapsamı, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması ve görüşülmesi, kamu yatırım projeleri, genel uygunluk bildirimi, kamu hesapları ve mali istatistikler, dış denetim kamu idarelerinin sorumluluğu ile ilgili hükümlerin yer aldığı 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76'ncı maddelerine tabidir.

Kanunda yapılan bu düzenlemelerle daha önceden 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa tabi olmayan örneğin TODAİ, TÜBİTAK, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, TRT, TSE, Milli Prodüktivite Merkezi, MTA, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, RTÜK, SPK, Kamu İhale Kurumu, BDDK, Rekabet Kurumu, Tasarruf Mevduatı

Sigorta Fonu, T.C. Emekli Sandığı, SSK, BAĞ-KUR gibi kurum ve kuruluşlar mali yönetim ve denetim bakımından bu Kanun hükümlerine tabi olacaklardır. [617]

1050 sayılı Kanunda bütçe türleri;

1- Genel Bütçe,

2- Katma Bütçe,

3- Özel Bütçe ve bunlara bağlı döner sermaye bütçesi şeklinde düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanunda yapılan düzenlemelerle, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri hazırlanma ve uygulanmasını kapsayacak şekilde bütçe türleri;

1- Merkezi yönetim bütçesi,

2- Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri,

3- Mahalli idareler bütçeleri olarak düzenlenmiştir.

Merkezi Yönetim Bütçesi; Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur. Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur. Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde genel bütçeli idareler, (II) sayılı cetvelde özel bütçeli idareler, (III) sayılı cetvelde ise düzenleyici ve denetleyici kurumlar yer almaktadır.

Genel bütçe; Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. (Bakanlıklar, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, yüksek yargı organları gibi).

Özel bütçe; bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi

[617] Ahmet Arslan, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcamaları Sisteminde Yapılan Düzenlemeler", **Maliye Dergisi**, S:145, Ocak-Nisan 2004, s. 1-4.

verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

5018 sayılı Kanunda düzenlenen özel bütçe 1050 sayılı Kanunda yer alan ve mahalli gelir ve giderleri kapsayan özel bütçeden farklı olarak Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan (Üniversiteler, ÖSYM, TODAİ, TÜBİTAK, TRT, TSE, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü gibi) idarelerin bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi; Özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan (RTÜK, BDDK, SPK, Kamu İhale Kurumu gibi) her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi; Sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan (T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, SSK, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü gibi) her bir kamu idaresin bütçesidir.

Mahalli idare bütçesi; Mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.

1050 Sayılı Kanunun 185. maddesine göre; genel bütçe dışında hazırlanıp giderleri özel gelirlerle temin edilen, gelir ve giderleri yıllık olarak gösterilen, kamu kuruluşlarının bütçesine katma bütçe denmekte idi. 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle katma bütçe uygulamasına son verilmiştir. Bu nedenle 2576 sayılı Kanunun 6/a maddesine katma bütçeli kuruluşların girip girmediğini tartışmak anlamsız hale gelmiştir.

Görüldüğü üzere 5018 sayılı Kanun ile bütçe türleri yeniden ele alınmıştır. Bu düzenleme ile yaklaşık 50 adet kamu kuruluş Genel bütçeli kuruluşlar arasında sayılmıştır. Bu durumda sadece, Genel bütçeli kuruluşların sayıldığı I sayılı cetveldeki kuruluşlara ait kamu gelirlerinden doğan uyuşmazlıklar vergi mahkemelerinin görev alanına girecektir. Bu nedenle, sosyal güvenlik kurumunun aidat alacağından, TSE, GAP idaresi gibi kamu kuruluşlarının kamusal gelirlerinden doğan uyuşmazlıklar vergi mahkemelerinde değil idare mahkemelerinde çözümlenecektir. Bir de mahalli idarelere ait kamusal gelirlerden doğan uyuşmazlıklar vergi mahkemelerinde çözümlenecek olup, bunlar dışındaki kamu kuruluşlarına ait kamu gelirlerinden doğan uyuşmazlıklar, vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülük kriterlerini taşısalar da vergi mahkemelerinde değil, idare mahkemelerinde çözüme kavuşturulacaktır.

Bu halde vergi mahkemelerinin görevlerini belirlemek için, dava konusu kamu geliri; belediye, il özel idaresi ve köye ait değil ise 5018 sayılı Kanuna ekli I sayılı cetvele bakılacak, buradaki kurumlar taranacak, sonra söz konusu mali yükümlülüğün benzeri mali yükümlülük olup olmadığı araştırılacaktır. Zira, vergi, resim, harç ve bunların zam ve cezalarının neler olduğu yasalarla belli edilmiş bulunmakta olup, mahiyeti ve sınırları belli olan bu konularda, vergi mahkemelerin görevleri yönünden fazlaca bir sorun çıkmamaktadır.

c. Yeni Kriter Arayışı

Görüldüğü üzere, idari yargı organları içinde vergi mahkemelerin görevi konusunda mevzuat anlamında tam bir karmaşa gözlemlenmektedir. Bireyler ya da uygulamacılar, vergi mahkemelerinin görevlerini tespit konusunda büyük sıkıntılar yaşamakta, söz konusu sorunun çözülüp görevli mahkemenin tespiti yılları alabilmektedir. Bu durum ise, makul sürede yargılanma hakkını ihlal etmekte, bir kriter geliştirilmemesi nedeniyle tatminkar gerekçeli kararlar yerine formül ve kanuni ifadeler yazılması nedeniyle kişilerin gerekçeli karar hakları ihlal edilmekte, dava konusu uyuşmazlığın, uyuşmazlığın doğduğu anda hangi mahkemede çözüme kavuşturulacağı bilinemediğinden tabii hakim ilkesi hayata geçememekte, çoğu zaman görevli mahkeme doğru tespit edilemediğinden, olması gereken mahkemedeki usul kuralları ve şartlar dahilinde bir karar verilmesi gerekirken, konunun uzmanı olmayan mahkemede, sonucu da etkileyecek şekilde, farklı kararlar verilip kişilerin hukuka olan güvenlerinin zedelenmesi sonucu ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle, yasadaki bu muğlaklıklar, kötü yazım ve kritersizlik giderilene kadar, vergi mahkemelerinin görev alanına ilişkin, tatminkar, belirli, genel geçerli, istikrarlı, objektif bir kriter belirlenmelidir.

Vergi yargısının görev alanı, mevzuatta yeterince açık düzenlenmediği için, tartışma yaratan ve daha çok içtihatlarla belirlenmek yoluna gidilen bir konudur. Gerek Danıştay, gerek vergi mahkemeleri tarafından vergi yargısının görev alanı konusunda ortak bir kapsam belirlenmelidir.

Mevzuat ve kavramlardan üretilen kuramsal ölçütler çerçevesinde, vergi yargısının görev alanı tam olarak belirlenmese de belli sınırlar ortaya konulabilir. [618]

[618] Eda Özdiler, a.g.m., s. 1108.

Bu bağlamda, Vergi yargısının görev alanının belirlenmesi için, uyuşmazlığa yol açan işlemin konusunu düzenleyen kanuna göre bir tasnif yapılması düşünülebilir ve Vergi Usul Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve Gümrük Kanunu'ndan doğan uyuşmazlıkların vergi yargısında çözülmesi önerilebilir. [619] Ancak bu tasnif, söz konusu Kanunlarda yer alan özel düzenlemeler nedeniyle yerinde olmayacaktır. Nitekim, 2576 sayılı Kanun'un 6/b maddesi hükmü gereğince 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un kapsadığı tüm kamu alacaklarının uygulanmasından doğan davalar değil; sadece 2576 sayılı Kanun'un 6/a hükmünde yer alan vergi, resim ve harçlar vb. mali yükümlerin uygulanmasına ilişkin davalarda vergi mahkemeleri görevli olduğundan, 6183 sayılı Kanundan doğan tüm uyuşmazlıkların vergi yargısının görev alanına girmesi düşünülemez. [620]

Diğer yandan, vergi mahkemelerinin görev alanının tayininde benzeri mali yükümlülüklerin belirlenebilmesi için geliştirilen kriterden hareket edilebilir. Söz konusu bu kriter vergi mahkemelerin görev alanını belirlemek için de kullanılabilir. Zira, uygulamada vergi mahkemelerinin görev alanını belirleme sorunu, daha ziyade benzeri mali yükümlülükler noktasında ortaya çıkmaktadır. Buna göre bir mali yükümlülük söz konusu olduğunda, adı vergi olmasa bile, bu yükümlülük Anayasanın 73. maddesindeki vergilendirme ilkelerini taşımalıdır. Aynı zamanda, verginin tanımı ya da unsurları mevzuatta yer almasa da doktrinde yapılan tanımlardan ve geliştirilen unsurlardan hareket edilmelidir. [621] Buna göre bir mali yükümlülük söz konusu olup bu yükümlülüğün Anayasanın 73. maddesindeki vergilendirme ilkelerini taşıyor ve aynı zamanda doktrinde verginin unsurları olarak

[619] Kamil Mutluer, a.g.e., 2006, s. 385.(Aktaran; Eda Özdiler, a.g.m., s. 1091)
[620] Eda Özdiler, a.g.e., s. 1091.
[621] Nihal Saban, a.g.e., s. 10; Yaltı-Özgen, a.g.e., s. 10.

belirlenen unsurları taşıyor ise söz konusu mali yükümlülükten doğan uyuşmazlıklar vergi mahkemelerinin görev alanında olacaktır.

Ancak kanaatimizce, bu kriter de yeterli bir kriter değildir. Öncelikle, belirtmek gerekir ki, benzeri mali yükümlülükler sadece vergi benzeri mali yükümlülükleri değil, aynı zamanda harç veya resim benzeri mali yükümlülükleri de kapsar. Diğer yandan verginin tanımı ve unsurlarına ilişkin doktrinde farklı görüşler olup bunlar yıllardır savunulsa da, uygulamada hala vergi mahkemelerinin görev alanının tespiti konusunda büyük sorunlar yaşanması nedeniyle bu kriterin yetersiz olduğu ve sorunu çözmediği ortadadır. Kaldı ki verginin unsurları ve verginin tanımı deyince akla birçok şey gelmektedir ve yapılan tanımlar ile belirlenen unsurlar oldukça soyut olmaktadır. Bu nedenle bu kriter "belirlilik" bakımından da yetersizdir.

Diğer bir deneme ise, vergi konusu işlemin niteliği kriteridir. Buna göre; Vergi yükümlüsünün durumu, birbirini izleyen iki görüntü oluşturur. Genel bir kural, bir vergi koyar. Aynı kural ya genel biçimde kişilik dışı olarak bu vergiye bağlı olmanın koşullarını da belirler, ya da bu verginin matrahının belirlenmesi ve tahsili için yapılması gereken işlemler için kamu görevlilerinin sahip oldukları yetkileri düzenler. Bu birinci görüntüde vergi yükümlüsünün durumu yasal, objektif, mevzuat değişikliklerine bağlı olarak sürekli biçimde değiştirilebilir bir durumdur. İkinci olarak, belli bir anda vergi yasasının uygulanması belli bir kişinin vergi borcunu yaratır, bu borç belirli bir tutarı Hazineye ödeme borcudur. Bu andan itibaren yükümlünün durumu kişisel bir durum haline gelir. Dolayısıyla vergi borcunun düzenlendiği değil, doğduğu andan itibaren yükümlü hakkında kişisel vergilendirme işlemleri yapılabilir ve vergi yargısının görev alanı bu noktada başlar. Bu bağlamda,

kişisel sübjektif vergileme işlemlerinde vergi yargısının, bunun dışında geniş kapsamıyla diğer mali yükümlere ilişkin düzenleyici-objektif işlemlerde idari yargının görevli olduğu sonucuna varılabilir. [622]

Ancak böyle bir durumda, kişisel vergileme işlemleri vergi mahkemelerinde denetlenecek, ancak bunun dayanağı olan düzenleyici işlemler idare mahkemelerince denetlenecektir. Bu durumun doğuracağı sakıncalar izahtan varestedir. Bu nedenle, kanaatimizce bu kriter de vergi mahkemelerinin görev alanını belirlemede yetersiz kalabilmektedir.

Bir diğer deneme ise ayrılabilir işlem kuramı ile yapılan denemedir.

Ayrılabilir işlem kuramına göre, birden çok aşamadan oluşan işlemlerde, belli bir aşamadaki idari işlem kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelik taşırsa, kendi başına bir işlem olarak dava konusu yapılabilir. İşlem, hangi yargı alanına tabi ise o yargı kolunda dava açılır. Bu işlem, vergilendirme ile ilişkili bir işlem ise, vergi yargısına tabidir. Örneğin, Danıştay içtihatlarına göre Vergi Usul Kanunu'nun Ek 1 ve devamındaki maddelerinde öngörülen uzlaşma komisyonunun, mükellefin uzlaşma talebini şekle aykırılık veya süre aşımı gibi nedenlerle reddetmesi hallerinde komisyonun bu kararına karşı açılacak davalara da vergi mahkemelerinde bakılacaktır. Danıştay'a göre bir verginin tarh ve tahakkuku üzerine açılan davalara bakmakla vergi mahkemeleri görevli kılınırken, bu tarh ve tahakkuktan ayrılabilir nitelikte olup, davaya konu oluşturabilecek vergiye ilişkin idari işlemler hakkında açılacak davaların idare mahkemesine görülmesini kabul etmek yasanın sistem ve amacıyla bağdaşmaz. [623]

[622] Eda Özdiler, a.g.m. s. 1093.
[623] Eda Özdiler, a.g.m., s.1098.

Ancak bu kuramın belli noktalarda, vergi yargısının görev alanını belirlemede işe yaramakla birlikte her durumda geçerli olabilecek bir kriter olamayacağı açıktır.

Son olarak ise, vergi yargısının görev alanını belirlemede, kanuni düzenlemelerden hareket eden Lütfi Duran, bir ölçüt bulma konusunda 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunundaki verilere bakmaktadırlar. Duran'a göre, bu konuda ilk olarak, 2576 sayılı Kanundaki vergi uyuşmazlığı veya vergi davasının ne olduğunu belirlemek için 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerine bakmak gerekir. Buna göre "Vergi Usul Kanunu"nun V inci kitabı, "vergi ihtilafları"; bunun birinci kısmı "itiraz", birinci bölümü de "itiraz etme" başlıklarını taşımakta; fakat, 377 den 414'e kadar uzanan maddelerinde, bu kavramların hiçbirini tanımlamamaktadır. Bununla beraber, "vergi ihtilafları" ile "itirazları"nın konularının neden ibaret olduğunu, "Kanunu şümulü" kenar başlıklı 1 inci maddesinden çıkarmak mümkündür. Şöyle ki, anılan madde, "Bu kanun hükümleri (gümrük ve tekel idareleri ve harçlar ile il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında (ve bunlara bağlı zamlara) uygulanır" dendiğine nazaran, ilgililerin bunlara yönelik "itirazları", "vergi ihtilafları"nı oluşturur demektir. Ancak, bu hüküm, vergi itirazlarının ilişkin olduğu konuları belirlemeye yeterli sayılabilirse de, "vergi ihtilafları"nın ya da "vergi itirazı"nın nitelik ve kapsamını saptamaya yaramaz. Çünkü, vergi, resim ve harçlara ilişkin olarak çıkabilecek uyuşmazlıklar çok çeşitli ve değişik hukuki rejimlere tabi olabilir. Bunlar, genel iptal davası, tam yargı niteliği taşıyan vergi uyuşmazlığı, tazminat içeren tam yargı davası ve hatta idari sözleşme ihtilafı şeklinde tam yargı davası hüviyetinde ortaya çıkabilir. Kaldı ki, 2576 numaralı kanunun 6 ncı maddesinin (a) fıkrasındaki görev kuralı, "Vergi Usul Kanunu"un değişik

hükümlerinden dolaylı olarak çıkarılabilecek görev konuları arasında bazı farklar vardır. Bir kere, "köylere ait" vergi, resim ve harçlar, kanunun kapsamına alındıktan başka, tüm kamu idarelerin bu kamusal alacaklarına, "benzer mali yükümler" ve onlara ilişkin "ceza ile tarife uyuşmazlıkları" da vergi davaları arasına sokulmuştur.[624]

Duran, bu bakımdan vergi mahkemelerinin görevlerini belirlemeyi amaç edinen 2576 sayılı Kanunun 6 ve 7. maddelerinin, bu amacı yerine getirmede yetersiz olduğunu belirtmektedir. Yine aynı şekilde Danıştay Kanunundaki hükümler de vergi mahkemelerinin görev alanını belirlemeye yarayacak açık bir ölçüt içermemektedir. Yazar'a göre, 2577 sayılı Kanundaki hükümler de vergi mahkemelerinin görev alanının belirlenmesine yönelik olarak uyumsuz, tutarsız ve hatta çelişik hükümler taşımaktadır. [625]

Görüleceği üzere, vergi mahkemelerinin görevi gibi son derece hayati bir mesele konusundaki bu belirsizlik bir hukuk devletinde kabul edilebilir değildir.

Kanaatimizce, söz konusu bu sorun öncelikle konuya ilişkin Anayasal ve yasal düzenlemelerin özensizliğinden kaynaklanmaktadır. Anayasanın 73. maddesindeki kavramlar ile 167. maddesinin ikinci fıkrasındaki "farklılaştırılmış" kavrama ilişkin bir tanımın bulunmaması, kullanılan ifadelerin ve getirilen düzenlemelerin muğlak olması sorunun temel kaynağıdır. Aynı şekilde vergi mahkemelerine ilişkin görev ve usul kurallarını içeren 213, 2575, 2576, 2577 sayılı Kanunlardaki aynı orandaki özensizlikler sorunu daha da karmaşık hale getirmektedir. Kanaatimizce, 2575, 2576, 2577 sayılı Kanunlardaki ve bu kanunların yürürlüğe girmesinden sonra(!) kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki

[624] Lütfi Duran, "Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı I", s. 47.
[625] Lütfi Duran, "Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı I", s. 49.

konuyla ilgili hükümlerin, askeri rejim döneminde, olağan yasama süreçlerinden geçmeksizin, sınırlı sayıda (beş) üyeden oluşan bir kurul (Milli Güvenlik Konseyi) tarafından müzakere edilerek hazırlanmış olması, sözünü ettiğimiz özensizliğin, muğlaklığın ve ölçütsüzlüğün bir gerekçesi olmalıdır. [626]

Tabii burada, tek kusur kanun koyucuya ait değildir. Vergi mahkemelerinin görevleri konusunda, belirli, istikrara dayanan, anlaşılabilir, somut bir ölçüt geliştirmeyerek, çoğu zaman, kanuni ifadelerden hareket ederek, formül gerekçeler yazmak suretiyle ve bir ölçüt arayışına girmeksizin, daha kolaycı mantıkla, derinlemesine bir analiz yapmadan, tarafları hukuki anlamda tatmin etmeden karar vererek, görev gibi bir konunun uzun yıllar çözüme kavuşturulmaması sonucunu doğuran uygulamalara imza atan yargı görevlilerinin de yeterli ölçüde kusuru bulunmaktadır.

Bu nedenle, yapılacak olan öncelikle konuya ilişkin hukuki metinleri gözden geçirerek soruna çözüm aramak, ancak bu yapılana kadar da, pozitif hukuktaki düzenlemeler her ne kadar birçok sorunlu noktayı içerse de, bu düzenlemeler dikkate alınarak, anlaşılır, belirli, belirlenebilir, objektif, belli bir istikrara dayanan ölçütler geliştirilmesi suretiyle, mevcut hukuki uyuşmazlıkların, taraflarda hukuka olan güveni sağlayacak ve meselenin pozitif kurallar ve vergi yargısının tarihsel gelişimi, sahip olduğu dinamikler, temel ilkeler, hukuk devleti ilkesi, idarenin yargısal denetimi, idare mahkemelerinin dışında bir vergi mahkemesi kategorisinin yapılmış olması altında yatan nedenler ve bu iki organının yapısal farklılıkları, görev kurallarının kanuni hakim güvencesi ile ilgisi ve bunun ne derece önemli olduğunun kavranması ve en önemlisi aslında hemen tüm kamu gelirlerinin, farklı adlar adı

[626] Burak Öztürk, a.g.m., s.1122.

altında olsa da, aynı amaca hizmet edip, idarenin "zora dayanabilme" yetkisine dayanarak, yeni gelirler elde amacı ile tahsil edildiğinin farkına varılması suretiyle çözüme kavuşturulması, sorunun yarattığı hasarları minimize edecektir.

O halde, tüm bu hususlar dikkate alındığında karşımıza şu sonuçlar çıkmaktadır:

Anayasa'nın Vergi Ödevi başlıklı 73. maddesindeki sorunun daha ziyade kaynağı olan, benzeri mali yükümlülük kavramı ile 167. maddenin ikinci fıkrasındaki ek mali yükümlülük kavramlarının yeterince açık olmaması nedeniyle uygulamada yarattığı sorunlar üzerine düşünürken, bu tür kavramsal ayrımların totolojiden başka bir anlamı olmadığı, aslında birbirinden farkı olmayan kavramların, idarece yürütme organına kısmi vergilendirme yetkisi devretmek uğruna farklıymış gibi düzenlendiği, bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıkların, özünde aynı ilkelere tabi olması gerekip, aynı sistematik bütünlük içinde, aynı mahkemelerce çözüme kavuşturulması gerektiğinin farkında olunmalıdır. Unutulmamalıdır ki, Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası hükmü ile getirilen ek mali yükümlülükler, teknik olarak vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerden farklı olmadıkları halde, bu (ek) yükümlülükler, 73. maddede sayılan yükümlülüklerin "dışında" düzenlenmişlerdir. Esasen, bu yükümlülüklerin 73. maddedeki yükümlülüklerden herhangi bir farkı yoktur. Gerek bunlar, gerekse ek mali yükümlülükler, **zorunlu**; bir başka deyişle **kamu gücüne dayalı olarak alınan yükümlülüklerdir.**

Diğer yandan, biliyoruz ki, Anayasanın 2. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti Devleti bir hukuk devletidir. Bu ilkenin tanımını yapmak son derece zor olsa da en azından bazı temel unsurlarından bahsedilebilir. Buna göre, hukuk devletinin en temel unsurlarından biri, idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimidir.

Bu denetimin sadece şekli olarak yapılmış olması şüphesiz bu idealin gerçekleşmesine engel olacaktır. O halde etkili bir denetim mekanizması bulunmalı ve denetim konunun uzmanı kişilerce yapılmalıdır. Bu durum aynı zamanda ülkemizde, vergi mahkemelerinin, idari yargı içinde de olsa, farklı bir sistematik altında örgütlenmesinin bir sonucudur. Bu iki tür mahkeme her ne kadar birbirlerinden etkilense de kuruluşları, üyelerinin vasıfları, yargılama usulleri, sahip oldukları hukuk mantıkları, çözdükleri uyuşmazlıkların tabi oldukları hukuki rejim birbirinden oldukça farklıdır. O nedenle bir idari uyuşmazlığın idare mahkemesinde mi ya da vergi mahkemesinde mi çözümleneceği sorunu basit bir usul problemi olmayıp, kararın esasını da etkileyen son derece önemli bir sorundur.

Hukuk Devletinde hukuk kurallarının bireylere hukuki güvenliği sağlayacak şekilde konulması ve uygulanması gereklidir. Bu bağlamda hukuk kuralları bireyler için "öngörülebilir" olmalıdır. Bu konu, ülkemizde hukuk devletine ilişkin çalışmalarda ve uygulamalarda genellikle ihmal edilen veya üzerinde durulmayan bir konudur. [627] Bu bağlamda, kamusal işlemlerden olan kanunlar, anlaşılır, muğlaklıktan uzak, istikrara imkan veren ve ihtiyaçlara cevap veren ölçütler ile özü itibarıyla aynı nitelikte olan tüm hukuki uyuşmazlıklara ilişkin olarak genel-geçerli ve kapsayıcı hükümler içeren hukuki metinler olmalıdırlar.

Aynı zamanda, bireyler bir hukuki uyuşmazlık ile karşılaştıklarında söz konusu hukuki uyuşmazlığın hangi makamlarca çözüme kavuşturulacağını önceden bilebilmelilerdir. En azından basit bir araştırmayla bu sonuca kısa yoldan varabilmelilerdir.

[627] Ali Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, s. 176.

Ülkemizde birden fazla yargı yolu olduğu gibi yargı yolları içinde de birbirinden farklı mahkemeler bulunmaktadır. Bu mahkemeler, farklı alanlarda uzmanlaşma sağlanarak, hem daha doğru karar verilmesini hem de yargılamanın süratle sonuçlandırılmasını sağlamak adına kurulmuşlardır.

Bu durumda, kanaatimizce, tüm bu hususlar çerçevesinde, vergi mahkemelerinin görevlerini düzenleyen 2576 sayılı Kanunun 6. maddesi şu şekilde yazılmalıdır:

"*Vergi mahkemeleri, kamu gücüne dayanılarak elde edilen kamusal gelirlere ilişkin davaları çözümler.*"

Böyle bir düzenleme yapılması halinde aslında bir totolojiden ibaret olan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük, ek mali yükümlülük gibi ayrımlar, vergi mahkemelerinin görevi bakımından bir önem arzetmeyecek, zora dayanarak elde edilen tüm bu kamu gelirlerine ilişkin davalar aynı mahkemede çözüme kavuşacaktır. Bu sayede adı ne olursa olsun (fon payı, kar payı, tazminat, bedel…) zora dayanılarak kamu idarelerince tahsil edilecek tüm kamusal gelirlere ilişkin davalarda görevli mahkeme vergi mahkemeleri olacaktır.

Aynı zamanda, "ilişkin" ifadesinin kullanılmasıyla, sadece bunların tarh, tahakkuk, tahsil işlemleri değil aynı zamanda bunlarla ilişkili tüm idari işlemlerde görevli mahkeme vergi mahkemeleri olacaktır.

Ancak, kanunda yapılması gereken bu değişikliği beklemek hem bir hukukçuya yakışmayacak hem de böyle bir bekleyişin hukuki dayanağı olmayacaktır. Zira hakim, önündeki uyuşmazlığı mevcut hukuk kurallarıyla çözmek zorundadır. O nedenle, söz konusu kanuni düzenlemeler henüz yapılmamış olsa da, görev konusundaki bu sıkıntıların çözümü adına bir kriter geliştirilmelidir. Yukarıda

görüldüğü üzere doktrinde bazı kriter geliştirme çabaları yer almakla birlikte bu konudaki en uygun kriter, kanaatimizce, "kamu gücüne dayanılarak elde edilen gelir" kriteridir. [628] Zira, farklı ad altında alınsalar da tüm kamu gelirlerinde ortak unsur "zorunluluk"tur. [629] Böyle bir kriterin kullanılması halinde, aynı tür uyuşmazlıklar, aynı türden mahkemelerde çözümleneceğinden, aynı türden usul kurallarına tabi olacak ve bu sayede içtihat oluşumuna daha elverişli bir konum ortaya çıkacak, bunların hepsi için geçerli genel ilkeler benimseneceğinden uyuşmazlıklar daha süratle ve daha doğru karara bağlanacak, bir kriterin belli olması nedeniyle taraflarda hukuka güven oluşacak, bireyler dava açmadan bu kriteri uygulamak suretiyle kanuni hakimlerin kim olduğunu önceden bilebilecek ve bu sayede hukuk devleti idesinin gerçekleşmesi yolunda önemli bir adım atılmış olacaktır. Aynı zamanda, bu tür uyuşmazlıklarda bir uzmanlaşma sağlanmış olacak ve bu sayede konunun uzmanı kişilerce bir karar verileceğinden isabet oranı daha fazla olacaktır. Diğer yandan, böyle bir kriterin var olması nedeniyle de, görevli mahkemenin belirlenmesi konusundaki belirsizlikler ve uzun bekleme süreleri son bularak bir an önce uyuşmazlığın esası hakkında karar verilebilecektir.

Şunu da unutmamak gerekir ki her ne kadar olması gereken bakımından, yetersiz [630] ve gereksiz bir kriter olsa da, yürürlükteki hukukun uygulanmasının bir zorunluluk olması karşısında "kamu gücüne dayanılarak elde edilen gelir" kriteri yanında organik kriter olan, "Genel bütçeye, il özel idareleri belediye ve köylere ait olma" kriterinin de uygulanması gerekmektedir.

---

[628] Ahmet Kumrulu, "Vergi Yargısının Görev Alanı", 11.05.1989 tarihli Danıştay Sempozyumu Bildirisi; Metin Kayaçağlayan, "Türk Hukukunda Vergi Yargısı ile İdari Yargı Arasındaki İlişkiler ve Vergi Yargısının Görev Alanı", **Mualla Öncel'e Armağan**, C:2, Ankara, 2009, s. 1296; Eda Özdiler, a.g.m., s. 1108.
[629] S. Ateş Oktar, s. 615.
[630] Lütfi Duran, a.g.m., s. 97.

1. 6183 Sayılı Kanunun Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar

Yukarıda belirttiğimiz üzere genel bütçeye, il özel idarelerine, belediyelere ve köylere ait vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümler ile bunların zam ve cezalarından doğan davalar, vergi mahkemelerinin görev alanı içindedir. 2576 sayılı Kanunun 6/b maddesi hükmü ise bu konularda Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasından doğan davaların vergi mahkemelerinin görevine girdiğini belirtmiştir. Dolayısıyla madde hükmü gereğince Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un bütün konularda uygulanmasından doğan davalarda değil, sadece 2576 sayılı Kanunun 6/a hükmünde yer alan vergi, resim harç ve benzeri mali yükümlülükler konusunda uygulanmasına ilişkin davalarda vergi mahkemeleri görevlidir.

Bu nedenle, Gümrük Müdürlüğünde tescilli karne ile yurda geçici olarak girişi yapılan yarış otomobilinin süresi içinde yurtdışı edilmediğinden bahisle söz konusu otomobile isabet eden gümrük vergi ve resimlerinin iki katı tutarında kesilen para cezası nedeniyle yükümlü adına 6183 sayılı Kanun uyarınca düzenlenen haciz varakasının iptali istemiyle açılan davayı esasına yönelik olarak inceleyen Edirne İdare Mahkemesi kararı, Danıştay 7. Dairesinin kararı [631] ile "Gümrük Kanununda, bu kanuna göre karara bağlanmış para cezalarının 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gümrük idaresince kovuşturulacağının hükme bağlandığı ve dava konusu işleminde bu kanun uyarınca tesis edildiği, bu nedenle, yükümlü adına düzenlenen haciz varakasının gümrük vergi ve resimleri üzerinden hesaplanan para cezasına ilişkin kısmının iptali istemiyle açılan davanın, 2576 sayılı Kanunun 6. maddesi hükmü uyarınca, vergi mahkemesince görülüp çözümlenmesi zorunlu iken, idare

[631] Danıştay Yedinci Dairesi, 05.03.1996 tarih ve E:1995/4811, K:1996/769 sayılı karar, Danıştay Dergisi, Y:27, S:93, 1997, s. 591.

mahkemesince incelenmesi suretiyle hüküm tesisinde yasal isabet görülmediği gerekçelerine dayanılarak bozulmuştur. Ayrıca, Danıştay 3. Dairesi tarafından, tapu kaydında yer alan vakıf şerhinin kaldırılması için istenen taviz bedelinin ödenmemesi nedeniyle bu bedelin tahsili amacıyla 6183 sayılı Kanun uyarınca düzenlenen ödeme emrine ilişkin uyuşmazlığın, her ne kadar 6183 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin bir ihtilafı içermekte ise de dava konusu olayda takip edilen kamu alacağı vergi, resim, harç veya benzeri mali yükümlülük ve bunların zam ve cezalarına ilişkin bulunmadığından, davaya konu edilen bu uyuşmazlığın, 2576 sayılı Kanunun 6 inci maddesinin 1 inci fıkrası uyarınca idare mahkemesince çözümlenmesi gerektiğine karar verilmiştir. [632] Yine aynı dairece, Döviz ve Altın Tic. A.Ş.'nin 1995 yılına ait amme borçlarının vadesinde ödenmemesi nedeniyle 1995/1-12 dönemlerine ilişkin zorunlu döviz devri yükümlülüğünün yerine getirilmemesi nedeniyle doğan kur farkı ve gecikme faizinin tahsili amacıyla yönetim kurulu üyesi sıfatıyla davacı adına düzenlenen ödeme emrine karşı açılan davayı inceleyerek davayı reddeden vergi mahkemesinin bu kararı; olay, her ne kadar 6183 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin bir ihtilafı içermekte ise de, takip edilen kamu alacağı vergi, resim, harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin bulunmadığı gerekçesiyle bozularak, görevli mahkemenin idare mahkemeleri olduğuna karar verilmiştir. [633]

[632] Danıştay 3. Dairesi, 21.01.2003 tarihli ve E: 2002/1406, K: 2003/212 sayılı karar, Danıştay Dergisi, Y:1, S:1, 2003, s. 138.
[633] Danıştay 3. Dairesi, 28.10.2003 tarihli ve E: 2003/690, K: 2003/4779 sayılı karar, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.

2576 sayılı Kanununun 6 ncı maddesinin “b” bendinin eski şeklinde, vergi alacağı ile ilgili olsun olmasın, 6183 sayılı Kanunun uygulanmasından doğan tüm uyuşmazlıkların vergi mahkemeleri tarafından çözümleneceği öngörülmüştü. Bu düzenleme, özellikle, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 35’inci maddesinde yer alan “Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davalar, alacağın tahakkukuna ilişkin davalara bakmakla görevli dava daireleri tarafından çözümlenir.” hükmü dolayısıyla, vergi mahkemelerinin bu uyuşmazlıklar hakkında verdikleri kararlara karşı yapılan temyiz başvurularında, dava daireleri kurullarının görevleriyle ilgili sorunlara neden olmaktaydı. Ayrıca, vergi alacağının dışında kalan kamu alacakları ile ilgili uyuşmazlıklar, vergi mahkemelerinin uzmanlık alanı dışında kalmaktaydı. Yine, bazı kamu gelirlerin tarhiyat aşamasında idare mahkemesi, tahsil aşamasında ise vergi mahkemesi görevli olmakta idi. 3410 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile bent hükmü, “(a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davalar” şeklinde değiştirilerek, 6183 sayılı Kanunun 1’inci maddesinde sayılan kamu alacaklarından, yalnızca, genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlere ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin olanlar hakkında bu Kanun uyarınca yapılan uygulama sonucu doğan davalarla sınırlandırılmıştır. Böylece; 6183 sayılı Kanunun bu konulara ilişkin kamu alacakları dışında kalan diğer kamu alacakları dolayısıyla uygulanmasından doğan idari davalar, vergi mahkemelerinin görev alanı dışında bırakılmıştır. Bu davalarda idari yargı’nın genel görevli mahkemeleri olan idare mahkemeleri görevli

olacaktır. [634] Aynı zamanda, bu değişiklik ile kamu alacaklarının tarh, tahakkuk ve tahsil aşamalarının aynı mahkemede görülmesi sağlanmıştır.

Köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarının tahsili Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un kapsamına girmemektedir. (Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun md.1) Bundan dolayı köylerin kamusal alacaklarının tahsilinde 6183 sayılı Kanun uygulanmayacaktır. Buna rağmen köy muhtarlığının 6183 sayılı Kanun'a göre resim ve harç içeren ödeme emri tebliğ etmesi halinde bu ödeme emrinin iptali için açılacak davaya, 2576 sayılı Kanun md. 6/a gereğince vergi mahkemesi bakacaktır. Zira nihayetinde ortada "… köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları(na)… ilişkin dava" bulunmaktadır. [635]

2. Diğer Kanunlarla Verilen İşler

2576 sayılı Kanunun 6. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde vergi mahkemelerinin konu bakımından görevli oldukları uyuşmazlıklar sayıldıktan sonra (c) bendinde ise vergi mahkemelerinin diğer kanunlarla verilen görevleri de yerine getirecekleri belirtilmiştir.

Söz konusu bu hükme birçok kanun metninde rastlamak mümkündür. Kanun koyucu burada, 2576 sayılı Kanun dışındaki kanunlarla da vergi mahkemelerinin görevli kılınabileceğini hüküm altına alarak olası bir "yalnızca bir kanunda düzenleme" düşüncesinin önüne geçmek istediği gibi o an ya da zaman içerisinde çıkarılacak kanunlarda, a ve b bentlerindeki şartlar taşınmasa da, başka bir tartışmaya girmeksizin, vergi mahkemelerinin görevli kılınabileceğinin de mümkünlüğüne işaret etmektedir.

[634] Turgut Candan, a.g.e., s. 32.
[635] Oğuzhan Demir, a.g.m., s. 207-208.

2576 sayılı Kanun dışındaki kanunlarla vergi mahkemelerini görevli olduğu davalardan biri takdir komisyonlarının takdir yolu ile belirlediği bedellere karşı açılacak iptal davalarıdır. Vergi Usul Kanunu'nun 72-76. maddeleri arasında takdir komisyonlarının kuruluş, görev ve yetkileri düzenlenmiş, 267. maddesinin 5. fıkrasında ise takdir komisyonlarının görevlerinden biri sayılmıştır. Buna göre gerçek bedeli olmayan veya bilinmeyen veyahut da doğru olarak da tespit edilmeyen bir malın, değerleme gününde satılması halinde emsaline nazaran haiz olacağı değer, 267. maddenin 3 ve 4. fıkralarına göre tespit edilemezse, bu emsal bedeller ilgililerin müracaatı üzerine takdir komisyonunca takdir yolu ile belirlenir. İşte takdir komisyonunun takdir yolu ile belirlediği bu bedele karşı vergi mahkemesinde iptal davası açılabilir. Çünkü, Vergi Usul Kanununun 267/5 maddesininde davanın açıkça vergi mahkemesinde açılacağı belirtilmiştir. Bu hükümden sonra artık bu davanın görev alanının tespiti için 6/a-b hükümlerinin yorumlanmasına gerek yoktur. Aynı şekilde Vergi Usul Kanununun 80. maddesine göre, bina ve arazilerde tadilat yapmak üzere kurulan tadilat komisyonlarının kararlarına karşı da vergi dairesi vergi mahkemesinde dava açabilecektir. Zira aynı Kanunun 377. maddesinin ikinci fıkrasında bu durum açıkca düzenlenmiştir. Bu nedenle böyle bir durumda görevli mahkeme sorunu gündeme gelmeyecektir. Bunun dışında takdir komisyonlarının arsalara ve araziye ait asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin takdir kararlarına karşı, il ve ilçe merkezlerindeki ticaret odaları ve ziraat odaları, ilgili mahalle ve köy muhtarlıkları ile vergi daireleri vergi mahkemelerinde dava açabilirler. Çünkü vergi Usul Kanununun mükerrer 49. maddesinde takdir komisyonlarının bu kararlarına karşı vergi mahkemelerinde dava açılacağı açıkça hüküm altına alınmıştır.

Yine Vergi Usul Kanununun 121. maddesinde, idarenin tereddüt edilmeyen açık ve mutlak vergi hatalarını re'sen düzeltebileceği ve düzeltmenin aleyhine olan kişilerin, bu işlere karşı dava açmaları halinde görevli mahkemenin vergi mahkemesi olduğu açıkça belirlenmiştir.

Vergi Usul Kanunu dışında kanunlarla da vergi mahkemelerinin görevli olduğunun açıkça belirtildiği kanun hükümleri bulunmaktadır. Buna örnek olarak 6183 sayılı Kanunun 58. maddesi gösterilebilir. Söz konusu hükümde, kendisine ödeme emri tebliğ edilen şahısların 7 gün içinde vergi mahkemesinde dava açabilecekleri düzenlenmiştir. Burada akla, 6183 sayılı Kanuna göre tebliğ edilen tüm ödeme emirlerine karşı açılan davaların vergi mahkemelerinde görüleceği gelebilir. Bilindiği üzere bazı kanunlar, kamu kurumlarının ödenmeyen kamu alacakların tahsili için, kamu alacağının niteliğine bakmadan, 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtmiş olabilmektedir. Yenice-Esin'e göre; 6183 sayılı Kanunun 58. maddesi karşısında, bu kanun uyarınca düzenlenen tüm ödeme emirlerine, 2576 sayılı Kanunun 6/a maddesindeki şartlar sağlanmasa da vergi mahkemelerinde dava açılacaktır.[636] Ancak, kanaatimizce, böyle bir düşünce yerinde olmayacaktır. Zira böyle bir görüşün kabul edilmesi halinde, 2576 sayılı kanunun 6/a maddesindeki şartları taşımayan ve 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tebliğ edilen tüm ödeme emirlerine vergi mahkemesinde dava açılacaktır. 6183 sayılı Kanun 1953 yılında yürürlüğe konmuş, 2576 sayılı Kanunun 6. maddesinin b bendi ise 1988 yılında yürürlüğe girmiştir. Yani 2576 sayılı Kanun hem sonraki kanun hem de özel kanundur. Bu nedenle 6183 sayılı Kanun kapsamında düzenlenen tüm ödeme emirlerine karşı vergi mahkemesinde dava açılabileceğini söylemek mümkün

[636] Yenice-Esin, a.g.e., s. 681-682.

değildir. Danıştay 7. Dairesi de 03.05.2000 tarih ve E: 2000/998, K:2000/1454 sayılı kararıyla aynı görüşü benimsemiş ve konusu vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm olmayan ve 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre düzenlenen ödeme emirlerine karşı açılan davanın idare mahkemesince çözüme kavuşturulacağını belirtmiştir. [637]

Bunlar dışında da Vergi Usul Kanunu veya diğer Kanunlarda bazı davaların vergi mahkemesince çözümleneceği hüküm altına alınmış olabilir. Bu durumlarda, davayı çözüme kavuşturacak organ açıkça vergi mahkemesidir. Görülüyor ki, kanun koyucu 2576 sayılı Kanunun 6/a bendinde sayılan koşulları taşımayan ve idari uyuşmazlıkları vergi mahkemelerin görevine sokabileceği gibi bu şartları taşıyan idari uyuşmazlıkları, açık bir kanun hükmüyle idare mahkemelerinin görevine sokabilir. O halde bir kamu alacağı ile ilgili uyuşmazlıkta görevli idari yargı yeri açık bir kanun hükmü ile belirtilmiş ise artık 2576 sayılı Kanunun vergi mahkemelerinin görevlerini düzenleyen 6. maddesinin yorumlanmasına gerek yoktur. Kanunun belirttiği mahkeme, görevli mahkemedir. Açık bir kanun hükmü olmaması halinde ise, yukarıda yaptığımız açıklamalar doğrultusunda görevli mahkemeyi tespit etmekten başka bir çare bulunmamaktadır.

[637] Danıştay 7. Dairesi, 03.05.2000 tarihli ve E: 2000/998, K:2000/1454 sayılı karar, Uyap mevzuat programı/Danıştay Kararları.

III. İDARİ YARGI ORGANLARI ARASINDA GÖRÜLEN GÖREV SORUNLARININ ÇÖZÜM YOLLARI

Yukarıdaki bölümlerde açıkladığımız üzere idari yargı organları arasında görev uyuşmazlıkları ciddiye alınması gereken konuların başında gelmektedir.

Görüldüğü üzere, idari uyuşmazlıkların çözümünde, Danıştayın kendi içinde, Danıştay ile bölge idare mahkemeleri arasında, Danıştay ile idare veya vergi mahkemeleri arasında ve nihayet idare ve vergi mahkemeleri arasında görev uyuşmazlıkları çıkabilmektedir.

Bir hakim, önüne bir uyuşmazlık geldiğinde ilk olarak, 2577 sayılı Kanunun 14. maddesinin a bendinin bir gereği olarak görev konusu araştıracaktır. Yargı yolu anlamındaki görev bizim çalışma alanımız dışında yer almaktadır. Hakim bu konuda bir sıkıntı görmezse bu sefer idari yargı içinde görevli mahkemeyi araştıracaktır.

İdari yargı organlarının kendi içindeki görev ayrımı konusunda, özellikle idare ve vergi mahkemeleri arasındaki ayrımda, yargı yolu anlamındaki görev konusu kadar özenli davranılmadığını söylemek mümkündür. Durum böyle olunca uygulamada zaman, emek ve masraf kaybı ortaya çıkmaktadır. [638]

İdari yargı organları, kanunun çizdiği sınırlar çerçevesinde bir kriter geliştirerek, bu kriteri somut olaya uygulayacak ve kendinin görevli olduğuna ya da görevsiz olduğuna karar verecektir. İşte bu bölümde idari yargı organlarının kendi içindeki görev uyuşmazlıklarının ne şekilde ortaya çıkacağına, bu uyuşmazlıkların çözüm yollarına bu konuda uygulamada görülen sorunlara değinilecektir. Ancak bu yapılmadan önce görev kurallarının hukuki niteliğinden bahsetmek konunun anlaşılabilirliğini sağlamak adına yerinde olacaktır.

[638] Celal Karavelioğlu, a.g.e., s. 673.

A. Görev Kurallarının Niteliği

2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 32. maddesinin ikinci fıkrasında bu Kanunun uygulanması açısından yetkinin kamu düzeninden olduğu belirtilmiştir. Ancak idari yargıda görevin niteliğine ilişkin böyle bir açık hükme ne bu kanunda ne de başka bir kanunda rastlanmamaktadır.

2577 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinde, idare ve vergi mahkemesine verilen dilekçelerin mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından ilk olarak görev ve yetki yönünden inceleneceği ve bu konuda kanuna aykırılık görülürse adli ve askeri yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine, idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev ve yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli ve yetkili mahkemeye gönderilmesine karar verileceği hüküm altına alınmıştır. Yine aynı Kanunun 14 üncü maddesinin 6 ncı fıkrasında davanın görevli mahkemeye açılmadığının ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde, yargılamanın her safhasında davanın görev yönünden reddine karar verilebileceği belirtilmiştir. 49 uncu maddede de, temyiz incelemesi sonunda görev ve yetki dışında işe bakılması halinde incelenen kararın bozulacağı hükme bağlanmıştır.

Bu Kanun hükümlerinden çıkan sonuca göre idari bir davanın görevli mahkemede açılmaması halinde, bu husus davanın açıldığı mahkemece, davanın devamı süresince re'sen araştırılacak ve taraflarca da ileri sürülebilecektir. Yine Kanun hükümlerine bakıldığında tarafların dava açılmadan önce yapacakları bir sözleşmeyle görevli mahkemeye belirlemelerine imkan tanıyan bir hüküm bulunmadığını görmekteyiz.

Bu kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere idari yargılama usulünde de hukuk usulünde olduğu gibi [639] görev kamu düzenine ilişkindir.

Bu itibarla, idari yargılama usulünde görev kurallarının; kamu düzeninden sayıldığına dair açık bir hüküm bulunmamakla birlikte, kamu düzenine ilişkin olduğu kabul edilmektedir. Bunun sonucu olarak açılan bir davada idari yargı yeri, davanın çözümlenmesini kendi görev alanına girip girmediğini yargılamanın her safhasında re'sen araştırabilir. [640] Bu nedenle, davacı şirketin işlettiği gemiler nedeniyle gemi sağlık resmi ödemesi gerektiğinden bahisle düzenlenen ödeme emrine karşı açılan davayı reddeden İstanbul 5. Vergi Mahkemesi kararını bozan Danıştay 3. Dairesi kararına uymayarak ilk kararında ısrar eden İstanbul 5. Vergi Mahkemesi kararını inceleyen Vergi Dava Daireleri Kurulu, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün, Bütçe Kanunlarında açıkça katma bütçeli bir idare olarak gösterildiğini belirterek, görevden ret kararı verilerek dava dosyasının görevli idare mahkemesine gönderilmesi gerekirken, işin esasına girerek hüküm kuran mahkemenin ısrar kararında isabet bulunmadığı sonucuna varmış ve bu aşamada dahi olsa mahkeme kararını re'sen görev yönünden bozmuştur. [641]

Ayrıca, görev kurallarının kamu düzeninden sayılması nedeniyle taraflar idari dava açmadan önce, yapacakları anlaşma ile görevli mahkemeyi değiştiremezler. [642] Örneğin; Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak görevine giren bir davanın çözümlenmesi işinin idare mahkemesine verilmesi konusunda yapılan bir anlaşma

---

[639] 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun, "Görevin belirlenmesi ve niteliği" başlıklı 1. maddesinde, "Mahkemelerin görevi, ancak kanunla düzenlenir. Göreve ilişkin kurallar, kamu düzenindendir." hükmüne yer verilmiştir.

[640] Ünal Demirci, a.g.m., s. 160.

[641] Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 01.10.2006 tarihli ve E:2006/81, K:2006/298 sayılı kararı, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.

[642] İbrahim Topuz-Kadir Özkaya, **Açıklamalı-İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, 2002, s. 357.

mahkemeyi bağlamayacağından, idare mahkemesinin, görevsizlik kararı verip, dosyayı Danıştaya göndermesi gerekir.

Bununla birlikte, görev kurallarının kamu düzenine ilişkin olması ve bu nedenle taraflar için müktesep hak doğurmaması nedeniyle yeni bir kanunla kabul edilen görev kuralları, geçmişe de etkilidir. [643] Yani, davanın açıldığı andaki hükümlere göre görevli olan mahkeme, yeni bir kanun ile görevsiz hale gelmiş ise görevsiz hale gelen mahkemenin görevsizlik kararı vermesi gerekir. Ancak bu şekilde yapılan kanuni değişiklikle sırasında, çoğu zaman geçici maddelerle, yeni kanun hükümlerinin değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılacak davalarda uygulanacağına ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır. Böyle bir durumda ise mahkemeler görevsizlik kararı veremeyecek ve önlerindeki davayı görmeye devam edecektir. Yine aynı şekilde; dava görevsiz mahkemede açılmış, ondan sonra yapılan bir kanun değişikliği ile görevsiz mahkeme o dava için görevli hale gelmiş ise, mahkeme, artık görevsizlik kararı veremeyip (yeni kanuna göre görevli hale geldiği için) davaya bakmaya devam edecektir. [644]

Son olarak belirtmek gerekir ki, görev konusu yargılamanın her aşamasında incelenebilirse de yargılama sonuçlanıp hüküm kesinleştikten sonra ileri sürülemez, yani görevsizlik sebebiyle yargılamanın yenilenmesi istenemez. [645] Zira idari yargıda yargılamanın yenilenmesi sebepleri 2577 sayılı Kanunun 53. maddesinde sayılmış ve bunların içinde görevsiz mahkemece karar verilmesi yargılamanın yenilenmesi sebeplerinden biri olarak gösterilmemiştir.

[643] Baki Kuru, a.g.e., s. 310, Karşı görüş için Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kurulu Kararı, 04.02.1959 tarihli ve 1315 sayılı karar, R.G.:28.04.1959-10193.
[644] Baki Kuru, a.g.e., s. 311-313.
[645] Baki Kuru, a.g.e., s. 314.

B. İdari Yargıda Görev Uyuşmazlıkları

Görev uyuşmazlığı; birden fazla mahkemenin aynı davanın çözümlenmesini, görev yönünden hiç birisinin üstlenmemesinden veya birden fazla mahkemenin aynı davanın çözümlenmesini görev yönünden üstlenmesinden meydana gelen uyuşmazlığı ifade eden bir usul hukuku terimidir. [646]

Görev uyuşmazlıkları farklı yargı kolları arasında çıkabileceği gibi aynı yargı yolunda bulunan mahkemeler arasında da çıkabilir. Literatürde her iki durum içinde "görev uyuşmazlığı" deyiminin kullanılabildiği görülmektedir. Ancak bazı yazarlar bu iki tür uyuşmazlık türünü birbirinden ayırmak adına, ilk tür uyuşmazlıklar için yargı yolu uyuşmazlığı [647], yargı yolu uyuşmazlığından kaynaklanan görev uyuşmazlığı [648] kavramlarını kullanmaktadır. İncelememiz bakımından, yargı yolu uyuşmazlıkları çalışma alanımız dışındadır.

İdari yargı organları arasında karşılaşılan görev uyuşmazlıkları ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi olumlu görev uyuşmazlığı, ikincisi ise olumsuz görev uyuşmazlığıdır.

1. Olumlu Görev Uyuşmazlığı

Aynı davanın çözümü konusunda iki ayrı mahkemenin kendilerini görevli sayması durumunda olumlu görev uyuşmazlığından bahsedilir. Bu durumda ortada davayı çözümleyecek mahkeme kalmamaktadır. Yargı hizmeti devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin en önemlilerinden biridir. Açılan bir davanın mahkemesiz, başka bir ifadeyle çözümlenemeden ortada kalması düşünülemez. İşte bu nedenle, kendilerini görevsiz sayan mahkemeler dışında üçüncü bir mahkeme bu olumsuzluğu gidererek görevli mahkemeyi belirtir.

[646] Sabri Ünal, a.g.e., s.112.
[647] Baki Kuru, a.g.e., s.470.
[648] Yahya K. Zabunoğlu, a.g.e., s. 472.

Olumlu görev uyuşmalığı, aynı davanın çözümü hususunda iki ayrı mahkemenin kendilerini görevli saymaları ile ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle idari yargı alanında, idare ve vergi mahkemelerinin veya Danıştayın (ilk derece) bir davanın çözümünü kendi görevleri içinde görmeleri halinde bu iki mahkeme arasında olumlu görev uyuşmazlığı ortaya çıkar. Ancak uygulamada bu tür uyuşmazlıklara pek rastlanmamaktadır. Çünkü bir davanın idare mahkemesinde açılmasından sonra ayrıca vergi mahkemesinde veya Danıştay'da (ilk derece olarak) açılması halinde, davalı tarafından derdestlik iddiasında bulunularak ikinci açılan davayı reddettirme imkanı bulunmaktadır. Ayrıca ikinci davanın açıldığı mahkemenin ilk inceleme sırasında aynı konuda daha önce başka bir mahkemede dava açıldığını öğrenmesi halinde davayı incelemeden red etmesi mümkündür. [649]

İdare ve vergi mahkemelerinde veya Danıştay'da (ilk derece olarak) açılan, tarafları ve konusu aynı olan iki ayrı davada mahkemelerden birinin ilk inceleme safhasında, itiraz üzerine veya re'sen davayı görev yönünden veya derdestlik nedeniyle reddetmesi mümkündür. Bu halde dava iki iken bire indiği için olumlu görev uyuşmazlığı görülmez. Tarafların itirazı bulunsa dahi idare ve vergi mahkemesinde veya Danıştay gibi değişik mahkemede görülen, tarafları ve konusu aynı iki ayrı davada, mahkemeler davanın çözümünü kendi görev alanı içinde görürlerse, davayı esastan inceleyip sonuçlandırırlar. Çünkü idari yargılama usulünde bu safhada mahkemelerin görevli olduklarına ilişkin ayrıca bir karar vermelerine gerek yoktur. Dosyanın tekemmülü sırasındaki yazışmalarda taraflarca görev itirazında bulunulmuş ise esasa ilişkin kararda bu iddiayı karşılamakla yetinirler. Bu durumda da olumlu görev uyuşmazlığı çıkmasına imkan yoktur. Görevsizlik

[649] Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 353, Aynı yönde Danıştay 12. Dairesi Kararı, 20.01.2006 tarihli ve E:2005/4375, K:2006/42 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi.

iddiasında bulunup da karar aleyhine çıkan taraf, mahkemenin görevsiz olduğunu ileri sürerek kararı temyiz edebilir. [650]

2. Olumsuz Görev Uyuşmazlığı

Olumsuz görev uyuşmazlığı, iki farklı idari yargı yerinin, karşılıklı olarak davanın görülmesinde kendisini görevsiz sayıp diğer mahkemeyi görevli kabul etmesi halinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin; vergi mahkemesinde açılan bir davada vergi mahkemesi, uyuşmazlığı çözmekle idare mahkemesin görevli olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı verip, dava dosyasını idare mahkemesine gönderdiğinde, idare mahkemesi de, vergi mahkemesinin görevli olduğu kanaatine varırsa, görevsizlik kararı verir. Böylece olumsuz görev uyuşmazlığı çıkarılmış olur.[651]

İdare (vergi) mahkemesi, gerek ilk inceleme sırasında, yani dilekçe üzerine dava dosyası açılıp, dava dilekçesi tekemmüle sevkedilmeden önce, gerekse dosya tekemmül edip esastan karara bağlanabilir hale geldiği sırada, davanın çözümünün görev yönünden idare (vergi) mahkemesine ait olmadığı sonucuna varırsa davayı görev yönünden reddederek dosyayı görevli mahkemeye gönderir. İdari Yargılama Usulü Kanununun yukarıda bahsettiğimiz 15 nci maddesinin 1/a ve 43/1 maddeleri bu hususu düzenlemektedir. Sözü geçen maddelerdeki "idari yargının görevli olduğu konularda ise, görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev ve yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine," "idare ve vergi mahkemeleri, idari yargının görev alanına giren bir davada görevsizlik veya yetkisizlik sebebiyle davanın reddine karar verirlerse dosyayı Danıştay veya görevli ve yetkili idare veya vergi mahkemesine gönderirler"

[650] Selçuk Hondu, a.g.m., s. 20.
[651] Ünal Demirci, "İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-7", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, S:555, Haziran 2011, s. 126.

ifadelerinden de anlaşılacağı üzere davanın açıldığı mahkeme, davanın çözümünün kendi görevine girmediğini belirtmekle yetinemez. Kararında davayı çözümlemekle görevli mahkemeyi de belirtmesi zorunludur. Aksi halde dosyayı görevli mahkemeye göndermesine olanak yoktur.

Burada şöyle bir soru akla gelebilir: Yeni mahkemedeki dava eski davanın devamı mıdır yoksa yeni bir dava mıdır? Baki Kuru, görevsiz mahkemenin kararı üzerine yeni mahkemede görülen davanın yeni bir dava olmayıp eski davanın devamı olduğu görüşündedir. [652] Yenice-Esin ise, yeni yargı yerinin davayı kaldığı yerden değil, baştan ele alması gerekeceğini ve daha önceki işlemlerin görevsiz yargı yerince yapılması nedeniyle bunlara geçerlilik tanınamayacağını belirtmiştir. [653] Hondu'ya göre ise, yeni mahkemedeki dava, görevsiz mahkemede açılan davanın devamıdır. Görevsiz mahkeme tarafından yapılan işlemlerin yenilenmesine gerek yok ise bunların yeni mahkemece yenilenmesine de gerek yoktur. Örneğin dosya görevsiz mahkemede tekemmül ettirilmiş veya bu mahkemece keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmış ve bunlar yeterli ise yeni mahkemede bunların tekrarına gerek bulunmamaktadır. [654]

Kanaatimizce, Yenice – Esin'in görüşü daha yerindedir. Zira idari yargının kendi içinde de olsa, özellikle idare ve vergi mahkemeleri arasındaki görev uyuşmazlıkları dikkate alındığında, mahkemelerin uyguladıkları usul hükümlerinin farklılık arz edebilmesi, mahkemelerin yapısal farklılıklarının verilen kararlara ve işletilen sürece yansıması, idare ve vergi mahkemeleri arasındaki farkın basit bir usul problemi olmayıp işin esasını etkileyen hayati bir konu olması nedeniyle, görevsizlik

[652] Baki Kuru, a.g.e., s. 347.
[653] Yenice-Esin, a.g.e., s.705.
[654] Selçuk Hondu, "Danıştay, İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri Arasında Ortaya Çıkan Görev Uyuşmazlıkları", **Danıştay Dergisi**, Y:15, S:56-57, 1985, s. 24.

kararıyla dosya kendisine gelen idari yargı organı, davayı yeni bir dava gibi ele almalı, o davada yapılması gereken usuli işlemleri, kendi mahkemesinin tabi olduğu hukuk kurallarını ve çözeceği uyuşmazlığın farklı niteliğini göz önünde bulundurarak yerine getirmelidir.

Olumsuz görev uyuşmazlıklarında gündeme gelecek diğer bir sorun ise, görev uyuşmazlığından bahsetmek için iki mahkemenin görevsizlik kararı vermesinin yeterli olup olmadığıdır. Ortada olumsuz görev uyuşmazlığı bulunduğundan söz edebilmek için değişik iki mahkemenin görevsizlik kararı vermesi yeterli midir? Yoksa idari yargı alanında tüm mahkemelere yapılan başvuruların tükenmesi gerekir mi? Örneğin idare mahkemesine açılan bir davanın görevden reddi üzerine vergi mahkemesine gönderilen davanın bu mahkemece de görev yönünden reddi görev uyuşmazlığı çıkması için yeterli midir? Bu durumda vergi mahkemesi de davanın kendi görevine girmeyip (ilk derecede) Danıştayın görevine girdiğine karar verirse durum ne olacaktır? Yahut Danıştayın bir dava dairesinin, diğer bir dava dairesinin görevli olduğu gerekçesiyle, dava dosyasının gönderilmesine karar verir ve dava dosyası kendisine gönderilen dairede, dosyayı kendine gönderen daireyi değil de farklı bir dairenin görevli olduğunu belirterek dosyayı bu daireye gönderirse ortaya bir görev uyuşmazlığı çıkacak mıdır?

Hondu'ya göre; 2577 sayılı Kanunun 43 üncü maddesinin düzenleniş biçimine göre olumsuz görev uyuşmazlığı çıkması için ortada iki ayrı mahkemece verilmiş görevsizlik kararı bulunması yeterlidir. Bu nedenle idari yargı alanında değişik görevli bütün mahkemelerden (Danıştaydan, idare mahkemesinden, vergi mahkemesinden) ayrı ayrı görevsizlik kararı verilmesine gerek yoktur. Bu durumda ikinci görevsizlik kararını veren mahkeme, davanın çözümünün ilk görevsizlik kararı

veren mahkemeden başka bir mahkemeye, yukarıdaki örnekte olduğu gibi Danıştay'a (ilk derecede) ait olduğunu tespit etse bile dosyayı bu yeni mahkemeye değil görev uyuşmazlığını çözümleyecek mercie göndermesi gerekir.

Ancak, kanaatimizce böyle bir durumda iki mahkeme arasındaki görev uyuşmazlığı şartı gerçekleşmemektedir. Zira bunun söz konusu olması için iki mahkeme ya da dairenin "karşılıklı olarak" birbirini görevli görmesi gerekmektedir. Aksi halde bu konuda görüşünü henüz beyan etmeyen üçüncü mahkemenin iradesine ipotek konması söz konusu olacaktır. Çünkü ikinci mahkeme ya da daire görev uyuşmazlığının bulunduğundan bahisle Danıştay Başkanlar Kuruluna, Danıştayın ilgili dairesine ya da aynı yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine başvurmasına rağmen dosyayı üçüncü daire ya da mahkemeye gönderecek, konu hakkında karar verecek mercilerin kararı da kesin nitelikte olacağından, dosya kendisinde bulunan mahkeme bununla bağlı olacak ve herhangi bir irade beyan edemeyecektir. Danıştay Başkanlar Kuruluna göre de, görev uyuşmazlığı, birden fazla dava dairesinin, uyuşmazlığın "karşılıklı olarak" diğerinin görevine dahil olduğunu tespit etmesi halinde gündeme gelir. [655]

[655] Bu konuda Danıştay Başkanlar Kurulunun birbiriyle çelişen kararları bulunmaktadır. Örneğin 1997 yılında verilen bir kararda, konunun Başkanlar Kurulu tarafından incelenebilmesi için Danıştayın herhangi iki dairesinin görevsizlik kararı vermesinin yeterli olduğu, görevsizlik kararlarında görevli dairenin belirtilmesinin yeterli olup aynı konuda daha önce görevsizlik kararı veren dairenin görevli olduğunun tespit edilmesine gerek olmadığına hükmedilmiştir. (Danıştay Başkanlar Kurulu, 12.09.1997 tarihli ve E:1997/15, K:1997/15 sayılı karar, Danıştay Bilgi Erişim Sistemi) Ancak daha sonraki kararlarda genel olarak "karşılıklılık" şartı aranmıştır. Örneğin, Danıştay Başkanlar Kurulu, 22.06.2005 tarihli ve E:2005/40, K:2005/42 sayılı Karar, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.

C. Görev Uyuşmazlıklarının Giderilmesi

1. Danıştay Dava Daireleri Arasındaki Görev Uyuşmazlıklarının Giderilmesi

Danıştayda bulunan 16 dava dairesi, Başkanlık Kurulunca belirlenen işbölümü kararı doğrultusunda davaları karara bağlamaktadır. Bu daireler bazı davalara ilk derece mahkemesi olarak bakmakta, çoğu zamanda, idare ve vergi mahkemelerince verilen nihai kararların temyiz incelemesini yapmaktadırlar.

Danıştaya gelen dosyalar, Danıştay Genel Sekreterliğince görevlendirilen tetkik hakimlerinden oluşan "Ayırma Bürosu" tarafından, konularına göre görevli dairelere havale olunmaktadır. Ayrıca her bir dava dairesinde, daireye gelen dosyaları, süre, harç, konu vb. yönlerden ilk etapta incelemek üzere görevlendirilmiş hakimler bulunmaktadır. Bu hakimler daireye gelen dosyayı kendi dairelerinin görevinde bulmaları halinde, dosyayı daire kalemine göndererek, incelenme sırasına koymaktadırlar. Uygulamada çoğu zaman süreç böyle işlemekle beraber, ilk incelemeyi yapan hakimin daire görevi konusunda tereddüte düşmesi halinde dosyayı, bir başkan dört üyeden oluşan daire heyetine raporte etmek suretiyle buradan çıkan sonuca göre hareket edildiği de görülmektedir.

İlk incelemeyi yapan hakim tarafından dosyanın daire görevinde olmadığı tespitine daire heyetinin de katılması halinde, dosyaların daire esasına kayıt edilmesi ve artık başka bir daireye gidecek olup bu daireyle ilişkisinin kalmayacak olması nedeni ile bir "gönderme kararı" ile dosya görevli görülen daireye gönderilmektedir.

Dosya kendisine gönderilen dava dairesi ise, yine aynı yöntemlerle dosyayı ilk inceleme aşamasında daire görevi yönünden inceledikten sonra, dosyanın kendi dairesinin görevine girdiği kanaatine varırsa, dosyayı daire kalemine göndererek,

incelenme sırasına koyacaktır. Ancak, dava dosyası kendine gönderilen daire gönderen dairenin kararıyla bağlı olmaması nedeniyle, kendisisi de görevsizlik kararı verebilecektir.

Böyle bir durumda, dairenin verdiği karar, dosyayı kendisine gönderen dairenin görevli olduğu yönünde ise ortaya çıkan görev uyuşmazlığını çözmek üzere dosyayı Danıştay Başkanlar Kuruluna gönderecektir. Zira 2575 sayılı Danıştay Kanunu 52. maddesinin 1. fıkrasının e bendinde, Danıştay daireleri arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını Danıştay Başkanlar Kurulunun karara bağlayacağı ve bu kararların kesin olup bu kararlar aleyhine başka bir yargı merciine başvurulamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Başkanlar Kurulu davanın niteliğine göre uyuşmazlığı çözecek daireyi ya da daireleri belirler. 2575 sayılı Danıştay Kanununun Ek 1. maddesine göre, bir uyuşmazlık aynı anda iki dava dairesin de görevine girebilir. Böyle bir durumda uyuşmazlık söz konusu iki dairenin birlikte yapacakları toplantıda karara bağlanır. Bu toplantıya daire başkanlarından kıdemli olanı başkanlık edecek olup toplanma ve görüşme yeter sayısı dokuz olacaktır. Bu nedenle, Başkanlar Kurulu, uyuşmazlığı çözecek daireler olarak iki daireyi birden görevli bulabilir. Böyle bir durumda dava dosyası ilk olarak kendisine gelen dairenin esas ve karar numarası alması gerekecektir. [656]

[656] 2575 sayılı Danıştay Kanunun Ek 1. maddesinin 2. fıkrasında, "Bu davalar, davanın açıldığı dairenin esas ve karar numaralarını alır." hükmü yer almaktadır.

2. Danıştay ile İlk Derece Mahkemeleri Arasındaki Görev Uyuşmazlıklarının Giderilmesi

Görev uyuşmazlıkları Danıştay ile idare veya vergi mahkemeleri arasında iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

Birinci halde, idare veya vergi mahkemesinde açılan bir davada mahkeme, davanın Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak görevine girdiği gerekçesiyle görevsizlik kararı verip, dava dosyasını İdari Yargılama Usulü Kanununun 15/1-a maddesi ve 43/1 inci maddesi uyarınca Danıştaya gönderir. İdare veya vergi mahkemesince görev yönünden reddedilerek Danıştaya gönderilen dava, dosyanın gönderildiği Danıştay dava dairesince incelenecektir. Bu inceleme sonucunda Danıştayın ilgili dava dairesi, davanın çözümünü kendi görev alanı içinde görür ise, davayı karara bağlayacaktır. Dosya kendisine gelen Danıştay dava dairesi; davanın kendi görevine girmediği ve idare veya vergi mahkemenin görevine girdiği gerekçesiyle görevsizlik kararı verirse, bu takdirde idare veya vergi mahkemesi ile Danıştay arasında olumsuz görev uyuşmazlığı ortaya çıkmış olacaktır. Bu halde, Danıştay ile idare ve vergi mahkemesi arasındaki görev uyuşmazlığını gidermek için 2577 sayılı Kanunun 43/1-a maddesinde: "Görevsizlik sebebiyle gönderilen dosyalarda Danıştay, davayı görevi içinde görmezse dosyanın yetkili ve görevli mahkemeye gönderilmesine karar verir." hükmüne, aynı maddenin 3'üncü fıkrasında ise: "Danıştay ve bölge idare mahkemelerince görev ve yetki uyuşmazlıkları ile ilgili olarak verilen kararları kesindir". hükmüne yer verildiğinden, Danıştayın görevsizlik kararı üzerine gönderilen dava dosyası kendisine gelen idare veya vergi mahkemesinin bu karara uyma ve davayı karara bağlama zorunluluğu bulunmaktadır Dolayısıyla, idare veya vergi mahkemesinde açılan bir davanın Danıştayın görevine

girdiği gerekçesiyle reddedilmesi ve dosyanın, Danıştaya gönderilmesi sebebiyle Danıştayın da, aynı davada kendisini görevli görmeyip görevsizlik kararı vermesi durumunda, bu karar idare veya vergi mahkemesini bağlayacak, dosya kendisine tekrar gelen veya görevli sayılan mahkeme, davaya bakmak zorunda kalacaktır.[657] Danıştay 7. Dairesi, ilk derece mahkemelerinin Danıştay'ın gönderme kararlarına uymak zorunda olduğuna ve bu karara ısrar edemeyeceklerine karar vermiştir.[658] Burada akla şu soru gelebilir; Dava dosyası görevsizlik kararı ile kendisine gelen Danıştay, dosyayı kendine gönderen mahkeme dışında bir mahkemeyi görevli mahkeme olarak belirleyebilir mi? Örneğin idare mahkemesi görevsizlik kararı ile dosyayı Danıştaya gönderdikten sonra Danıştay tarafından vergi mahkemesi görevli mahkeme olarak belirlenebilir mi? Kanaatimizce bu soruya olumlu cevap vermek gerekir. Zira 2577 sayılı Kanunun 43. maddesindeki düzenlemelerde, Danıştayın görev konusundaki kararının kesin olduğu ve Danıştay'ın davayı görevi içinde görmezse dosyayı "görevli" mahkemeye göndereceği belirtildiğinden, Danıştayın bu konuda bir sınırlamaya tabi olmadığını düşünmekteyiz.

İkinci halde ise, Danıştayda açılan bir davada Danıştay, davayı kendi görev alanı içinde görmez ise, İdari Yargılama Usulü Kanununun 15/1-a maddesi ve 43/1'inci maddesi uyarınca dosyayı görevli saydığı idare veya vergi mahkemesine gönderir. Dosya kendisine ulaşan idare veya vergi mahkemesi de, davayı görevi içerisinde görmez ise, bu durumda görevsizlik kararı verip vermeyeceği tartışılabilir. Zira Kanunda Danıştayın görev uyuşmazlıkları ile ilgili olarak verdiği kararların kesin olduğu belirtilmiştir. Bahsettiğimiz durumda ise ortada henüz bir uyuşmazlık

[657] Ünal Demirci, "İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-8", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Haziran 2011, S:556, s. 104.
[658] Danıştay 7. Dairesi, 15.09.1997 tarihli ve E:1997/2530, K:1997/2926 sayılı karar, Uyap Karar Arama Sistemi.

yoktur. Uyuşmazlıktan söz edebilmek için en az iki yargı organının karşılıklı olarak birbirlerine görevli görmeleri gerekmektedir. [659] Kanunda bu duruma ilişkin açık bir hüküm olmamakla birlikte, Danıştayın verdiği görevsizlik kararı sonrasında idare veya vergi mahkemelerinde görevsizlik kararı verebileceğini söylemenin usul ekonomisi bakımından sorunlar doğurabileceği ileri sürülebilir. Zira böyle bir durumda söz konusu dosya tekrar Danıştayın aynı dairesine gidecektir. Danıştayın bu dairesinin kararı da zaten ortadadır. Bu nedenle sürecin uzamayıp usul sorununu bir an önce çözüme kavuşturabilmesi açısından bu gibi durumlarda da idare veya vergi mahkemelerinin görevsizlik kararı veremeyeceğinin kabul edilmesi gerektiği söylenebilir. Ancak söz konusu dosyaya ilişkin dava dairesi yeni iş bölümü kararı ile değişmiş olabilir ve pekala bu dairenin görev konusundaki görüşü farklı olabilir. Bu nedenle böyle bir durumda bunun mümkün olduğunu kabul etmek görevli mahkemenin daha doğru olarak tespiti ve davanın esasının karara bağlanmasından sonra, iş bölümü değişikliği ile görevli hale gelen dairenin, davayı görev yönünden bozabilme ihtimali, bu durumun ise uyuşmazlığın uzun süre sürüncemede kalması sonucunu doğurabilecek olması nedeniyle, daha doğru olacaktır.

Kanaatimizce, davanın ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda açılmış olması ve Danıştayın da görevsizlik kararı vererek dava dosyasını idare mahkemesine göndermesi halinde, idare mahkemesinin de vergi mahkemesinin görevli olduğuna ilişkin karar verebilmesi mümkündür. Çünkü kanunda kesin olduğu belirtilen kararlar, görev uyuşmazlığına ilişkin kararlardır. Bu örnekte ise bir uyuşmazlık yoktur. Zira, Danıştaya dava açılmış ve Danıştay kendisini görevsiz görmüştür. Buna karşılık farklı bir mahkeme "karşılıklı olmak üzere" bir görevsizlik

[659] Danıştay Başkanlar Kurulu, 22.06.2005 tarihli ve E:2005/40, K:2005/42 sayılı Karar, Uyap Mevzuat Programı/Danıştay Kararları.

kararı vermemiş, başka bir mahkemenin görevli olduğuna karar vermiştir. Burada ancak vergi mahkemesinin kendisini görevsiz görmesi halinde bir uyuşmazlık ortaya çıkacaktır ki bu durumda Danıştayın gönderme kararının kesin olduğuna ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Danıştay, bu durumda, ilk derece mahkemeleriyle eşit konumdadır. Belki kanunda, "Danıştayın görev uyuşmazlıkları ile ilgili kararları"nın değil de "Danıştayın görev ile ilgili kararları"nın kesin olduğu belirtilseydi bu tarz yorumlar gündeme gelmeyebilirdi. Ancak mevcut düzenleme dikkate alındığında bu yorumun daha doğru olduğunu düşünmekteyiz.

3. İdare ve Vergi Mahkemeleri Arasındaki Görev Uyuşmazlıklarının Giderilmesi

İdare mahkemesinde açılan bir davada; davanın vergi mahkemesinin görevine girdiği gerekçesiyle görevsizlik kararı verilip, dosyanın vergi mahkemesine gönderilmesi üzerine vergi mahkemesinin de, uyuşmazlığı çözmekle idare mahkemesinin görevli olduğundan bahisle görevsizlik kararı vermesi veya vergi mahkemesinde açılan bir davada da aynı sürecin yaşanması durumunda olumsuz görev uyuşmazlığı ortaya çıkar.

Böyle bir durumda görev uyuşmazlığının nasıl giderileceği 2577 sayılı kanunun 43. maddesinde gösterilmiştir.

Buna göre, görevsizlik kararını veren bu iki mahkeme, aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresi içinde yer alıyorlar ise, görevsizlik kararı veren ikinci mahkeme görev uyuşmazlığını çözmesi için dosyayı o yerdeki bölge idare mahkemesine gönderecektir. Örneğin İzmir İdare mahkemesi ile İzmir Vergi Mahkemesi ya da İzmir İdare Mahkemesi ile Manisa Vergi mahkemesi arasındaki görev uyuşmazlığını İzmir Bölge İdare Mahkemesi çözüme kavuşturacaktır.

İkinci halde ise, görevsizlik kararlarını veren iki mahkeme ayrı bölge idare mahkemelerinin yargı çevresine dahil olabilir. Böyle bir durumda söz konusu uyuşmazlığı yine aynı Kanunun 43. maddesi uyarınca Danıştay karara bağlayacaktır. Kanundaki "ayrı yargı çevresi" ifadesinden, ayrı bölge idare mahkemesinin yargı çevresi olarak anlaşılması gerekmektedir.

Danıştay Kanunun "Başkanlar Kurulunun Görevleri" başlıklı 52. maddesinin 1. fıkrasının f bendinde, ayrı yargı çevrelerinde bulunan idare ve vergi mahkemeleri arasında görev ve yetkiye ilişkin uyuşmazlıkların çözümünün Danıştay Başkanlar Kurulunun görevinde olduğu belirtilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 43. maddesine bakıldığında Danıştayın ve bölge idare mahkemelerinin görev uyuşmazlıkları ile ilgili olarak verdikleri kararların kesin olduğunun hükme bağlandığı görülmektedir. Kanun koyucunun, burada, görev konusunun sürüncemede kalmasını ve sürecin uzamasını istemediği açıkça anlaşılmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki bu tür kararlar nitelikleri itibarıyla bir davayı çözümleyecek mahkemeyi belirleyen, tespit eden nitelikte kararlardır. Burada merci verdiği kararla iptal davasında olduğu gibi bir işlemi iptal ederek onun hukuki varlığına son vermemekte veya tam yargı davasında davacının zararının tazminine ilişkin bir eda hükmü ihtiva etmemektedir. Merci tarafından verilen kararla uyuşmazlığı çözecek mahkeme belirlenmekte ve işin esası o mahkeme tarafından çözümlenmektedir. Merci kararının bu tespit edici niteliği nedeniyle kararlarda "davayı görüp çözümlemekle görevli mahkemenin vergi mahkemesi olduğuna" "uyuşmazlığın çözümlenmesi vergi mahkemesin görevine girdiğinden dava dosyasının ilgili vergi mahkemesine gönderilmesine" "açıklanan nedenlerle, davanın

Ankara İdare Mahkemesinde görülmesi gerektiğine" gibi ifadeler kullanıldığı görülmektedir. [660]

Kanunda tespit edici nitelikteki bu kararların "kesin" nitelikte olduğu belirtilmiştir. Bu durumu bir takım hukuki sonuçları bulunmaktadır. Buna göre bu hüküm nedeniyle, uyuşmazlıkla ilgili karara görevsizlik kararını veren mahkemeler uymak zorundadır. Yani bu mahkemeler ilk kararlarında ısrar edemezler. Diğer yandan bölge idare mahkemesince ya da Danıştayca verilen karara karşı gidebilecek başka bir kanun yolu bulunmayacaktır. Aynı şekilde bölge idare mahkemesince ya da Danıştayca görevli mahkemenin tespitinde sonra dosya kendisine gönderilen mahkeme görevsizlik kararıyla dosyayı bir başka mahkemeye gönderemeyecektir. [661]

Burada akla şu soru gelebilir: Görev ve yetki uyuşmazlığını gideren bölge idare mahkemesi veya Danıştay kararına uyarak davayı esastan görüp çözümleyen ilk derece mahkemesi kararının temyizi halinde, Danıştay'ın temyiz incelemesini yapan dava dairesi önceki yargı yeri belirleme kararına rağmen tekrar görev konusunu inceleyebilecek midir? Başka bir ifade ile yargı yeri belirleme kararı üzerine davayı esastan çözümleyen ilk derece mahkemesi kararının temyizen incelenmesi sırasında, bu karar Danıştay tarafından görevsizlik yönünden bozulabilecek midir?

Burada karşımıza iki görüş çıkmaktadır. Bir görüşe göre, bu şekilde verilen karar temyiz merciini bağlamaz. [662] Zira görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması bozma nedeni sayıldığından (İYUK 49/1-a maddesi) Danıştay tarafından, kararı veren mahkemenin uyuşmazlığı çözmekle görevli olup olmadığı hususu

[660] Selçuk Hondu, a.g.m., s. 25.
[661] Danıştay 8. Dairesi, 17.11.1992 tarihli ve E:1992/1779, K:1992/2888 sayılı karar, Danıştay 8. Dairesi Kararları Arşivinden bir örnek temin edilmiştir.
[662] Ünal Demirci, "İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı -7", Maliye ve Sigorta Yorumları Mayıs 2011, S:555, s.128; Yılmaz Özbalcı, **Vergi Davaları**, Ankara, 2006, s. 39.

temyiz ve karar düzeltme aşamasında incelenebilecektir. Danıştay 9. Dairesinin bir kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 43/1-b maddesine göre, davaya bakacak idari yargı yerini belirleyen ve aynı maddenin 3'üncü bendine göre de kesin olan bölge idare mahkemesi kararının, davanın bulunduğu o safhadaki kesinliği ifade ettiği ve bu kesinliğin amacının davanın daha başlangıçta mercisiz kalmamasını sağlamak, tarafların da, mahkemelerin de görev ve yetki sorununu uzatarak işin sürüncemede kalmasını önlemek olduğu, yoksa bu kesinliğin, temyiz merciinin idari yargı içindeki görev ve yetki sorununu temyiz incelemesi safhasında ele almasını engelleyen nitelikte bir hüküm olarak yorumlanamayacağı, çünkü aynı Kanunun 49'uncu maddesinin 1/a bendinde "görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması" halinin, ilk sırada incelenecek temyiz sebebi olarak sayıldığı, bölge idare mahkemesinin görevli ve yetkili idari mahkemeyi belirleme kararındaki kesinliğin temyiz safhasındaki incelemeye kadar sirayet ettirmenin temyiz merciin, Kanunla kendine verilmiş görevi, yani mahkemenin görev ve yetkisi dışında bir işe bakmış olup olmadığını inceleme vazifesini yapmaması, idare yahut vergi mahkemesinin görevi ve yetkisi dışında bir işe baktığını pek açık bir şekilde gördüğü halde dahi, bu konulara girememesi ve çok açık hatalı hallerde bile bozma kararı verilememesi sonucunu doğuracağı gerekçesiyle görevsiz idari yargı yerinin (vergi mahkemesi) kararının bozulmasına hükmetmiştir. [663] Danıştay kararlarındaki ağırlıklı görüş bu yöndedir.

Diğer görüşe göre ise, "bu konuda İ.Y.U.K.'da açık bir hüküm yoktur. Yalnız anılan Kanunun 43/3. maddesindeki "Danıştay ve bölge idare mahkemesince görev

[663] Danıştay 9. Dairesi, 09.12.1997 tarihli ve E:1996/2377, K:1997/4011 sayılı karar, Danıştay Dergisi, Yıl:28, Sayı:96, 1998, s. 550-553; Danıştay 7. Dairesi, 02.02.2000 tarihli ve E:1998/2954, K:2000/295 sayılı karar; Danıştay 3. Dairesi, 28.02.2007 tarihli ve E:2006/3246, K:2007/579 sayılı karar, Danıştay Dergisi, Yıl:37, Sayı:115; Danıştay 7. Dairesi, 15.09.2005 tarihli ve E:2004/2067, K:2005/1986, Danıştay Bilgi Erişim Sistem.

ve yetki uyuşmazlıkları ile ilgili olarak verilen kararlar"ın kesin olduğu yolundaki hükmünü, sadece görevli kılınan mahkeme yönünden değil, temyiz incelemesi yapacak Danıştay Dairesi bakımından da anlamak ve yorumlamak gerekir. Bu nedenle merci kararının kesin olmasının sonucu olarak görevli kılınan mahkeme yeniden, görevsizlik kararı veremiyeceği gibi, temyiz incelemesi yapan Danıştay Dairesi de merci kararı üzerine davayı esastan inceleyerek sonuçlandıran mahkemenin kararını görevsizlik nedeniyle bozamayacaktır. Aksi halde merci kararının kesinliğinin anlamını anlamak mümkün değildir. Ancak burada, 2577 sayılı Kanunun yukarıda sözü geçen 43/3. maddesi hükmü ile 49/1-a maddesi hükmünün bağdaştırılması gerekmektedir. Zira "kararın bozulması" başlığını taşıyan bu 49 ncu maddede temyiz incelemesi sonucunda, Danıştayın, görevsiz mahkemece davaya bakılması halinde, görev yönünden ilk derece mahkemesi kararlarını bozabileceği düşünülür ise de, anılan hükmün, davanın esastan incelenmesinden önce görev uyuşmazlığı çıkarak bu uyuşmazlığın giderildiği halleri kapsamadığını kabul etmek gerekmektedir. 49 ncu madde hükmünü, ortada olumlu veya olumsuz görev ve yetki uyuşmazlığının bulunmadığı hallerde, ilk derece mahkemelerince işin esası incelenerek verilen kararların temyizen incelenmesi durumlarına inhisar ettirmek gerekir. Aksi halde Bölge İdare Mahkemesi veya Danıştay Başkanlar Kurulu kararına rağmen görev konusunun Danıştay temyiz incelemesi yapan dairesince bir kere daha incelenmesi bölge idare mahkemesi ve Danıştay Başkanlar Kurulu kararının temyizi anlamına gelir ki, bu durumun hem Danıştay Kanununa hem de 2577 sayılı Kanuna aykırılık arzedeceği açıktır. Zira görevli mahkemeyi belirleme kararı veren Danıştay Başkanlar Kurulu olduğu gibi temyiz incelemesi yapan daire de Danıştay'ın dava dairesidir. Bilindiği üzere Danıştay organları arasında yargısal

ve idari yönden bir hiyerarşi söz konusu değildir. Ayrıca bölge idare mahkemeleri Danıştay ile aynı statüde değilse de bu mahkeme kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulamaz, zira bu mahkemeler ilk derece mahkemesi olmayıp davaları itiraz/istinaf başvuruları üzerine inceleyen üst mahkemelerdir. Kaldı ki, temyiz incelemesi yapan Danıştay Dairesinin görev ve yetki konusuna yeniden dönmesi davanın esasının incelenmesini de geciktirecektir. Zira yargı yerini belirleme kararına rağmen konunun Danıştay dava dairesinin bozma kararı üzerine tekrar ilk derece mahkemesince incelenmesi, bu mahkemece gerekirse ısrar hakkının kullanılması, işin esasının incelenmeden kalmasına neden olacaktır. Ayrıca görevli yargı yerini belirleyen kararla, Danıştay'ın temyiz incelemesi yapan dairesinin görev ve yetki konusundaki kararların farklılığının da ilk derece mahkemesini şaşırtacağı açıktır. Gerçekten bu gibi durumlarda işin esasını inceleyecek mahkeme Danıştay'ın kararına ve bölge idare mahkemesi kararına mı uyacaktır, yoksa Danıştay'ın temyiz incelemesi yapan Dairesinin kararına mı uyacaktır? İşte bütün bu nedenlerle görev ve yetki uyuşmazlığı üzerine Danıştay veya bölge idare mahkemelerince verilen kararların temyiz incelemesi yapan Danıştay dava dairesini bağlayacağı, bu dairece görev ve yetki konusuna tekrar dönülmemesinin yargılamanın selameti açısından uygun olacağı sonucuna ulaşılmaktadır. [664]

Adli yargı bakımından sorun çözülmüş görünmektedir. Zira hem 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda hem de 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununda konuya ilişkin Yargıtay ve Bölge Adliye Mahkemesi kararlarının, davaya bu karardan sonra bakacak mahkemeyi bağlayacağı hüküm altına

[664] Selçuk Hondu, "İdari Yargı Alanındaki Mahkemeler Arasında "Görev" ve "Yetki" ilişkileri, **Danıştay Dergisi**, Y:18, S:68-69, 1988, s. 130-133.

alınmıştır.[665] Nitekim bu konu, adli yargıda Yargıtay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 10.6.1942 gün ve E:1942/26, K:1942/16 sayılı kararıyla halledilmiş ve temyiz incelemesi yapan Yargıtay Dairesinin merciin görevli mahkeme kararı ile bağlı olduğu hükme bağlanmıştır.

Bu nedenle, kanaatimizce soruna ilişkin olarak ilk yapılması gereken bu konuyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda açık düzenlemelere yer vermektir. Ancak, bu açık düzenleme olmasa da bizce, ikinci görüş bu konuda daha yerindedir. Zira, uygulamada görüldüğü üzere, görev kriterlerinin net olarak ortaya konmaması nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesi sorununun yıllarca sürebildiği görülmektedir. O nedenle öncelikle yargı kararlarıyla bu kriterleştirmenin ve belirsizliğin giderilmesinin ardından, merci tarafından verilen kararın temyiz mahkemesini de bağlayacağını kabul etmek gerekecektir. Böylelikle davaların sürüncemede kalmasının önüne geçilecek, davaların mahkemeler arasında gidip gelmesi önlenecek ve daha kısa zamanda davalar esastan karara bağlanacaktır. Kanaatimizce kanun koyucunun iradesi de bu yöndedir. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin 14.01.2015 tarihli ve E:2014/128, K:2015/10 sayılı kararı da bu yöndedir.

[665] Konuya ilişkin Hukuk Muhakemeleri Kanunun 23/2. maddesindeki, " Bölge adliye mahkemesince veya Yargıtayca verilen yargı yeri belirlenmesi ile kanun yolu incelemesi sonucunda kesinleşen göreve veya yetkiye ilişkin kararlar, davaya ondan sonra bakacak mahkemeyi bağlar." hükmün iptali istemiyle İstanbul Anadolu 14. Sulh Hukuk Mahkemesi tarafından itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi, söz konusu düzenlemenin davaların uzamasına ve yüksek yargı organlarının iş yükünün artmasına engel olmak, usul ekonomisinin bir gereği olarak bireylerin mağduriyetine engel olmak üzere getirildiğini, kuralın kanun koyucunun takdir yetkisi içinde kalıp makul sürede yargılanma hakkının bir sonucu olduğunu söyleyerek iptal başvurusunu oybirliği ile reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi, 14.01.2015 tarihli ve E:2014/128, K:2015/10 sayılı karar, R.G.:09.04.2015-29321.

Bu konuda doğacak başka bir problem ise, idare ve vergi mahkemesine açılan bir davanın görevden reddi üzerine diğer mahkemeye gönderilen davada işin esası incelenip karara bağlandıktan sonra, temyiz incelemesi sırasında bu mahkemenin kararının görev yönünden bozulması halinde kararı bozulan mahkemenin ne tür bir karar vermesi gerektiğidir. Böyle bir durumda, ilk derece mahkemesi ya görev uyuşmazlığının çözülmesi için dosyası Danıştaya veya bölge idare mahkemesine gönderecektir ya da bozma kararında görevli mahkemede gösterileceğinden kararı bozulan mahkeme, bozma kararına uyması halinde davayı görev yönünden reddederek dava dosyasını bozma kararında görevli olduğu belirtilen mahkemeye gönderilecektir.

Uygulamada bu konuda farklı görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre ilk derece mahkemesi ilk kararında direnebileceği gibi bozmaya uyması halinde ise dosyayı görev uyuşmazlığını çözmekle görevli mercie göndermelidir. [666] Diğer görüşe göre ise, bozma kararına uyan mahkemenin bozma kararının gereklerini yerine getirmenin dışında başka bir seçeneğinin olmaması nedeniyle, dosyayı bozma kararında belirtilen görevli mahkemeye göndermelidir. [667] Ancak bu sefer süreç baştan başlayacak ve dava sürüncemede kalacaktır. İlk görüşün kabulü halinde ise karşımıza şöyle bir sorun çıkabilir: Görev uyuşmazlığını çözümleyecek mercii Danıştayın ilgili dairesince verilen bozma kararından farklı bir karar verirse ilk derece mahkemesi nasıl hareket edecektir? Yine aynı şekilde, ilk derece mahkemesi, merci tarafından verilen görevli mahkemeyi belirleme kararına uyarak işin esası hakkında karar verir ise, bu kararın temyizi üzerine Danıştay tekrar görev konusunu

[666] Selçuk Hondu, a.g.m., s. 133; Danıştay 9. Dairesi, 24.12.1987 tarihli ve E:1986/2663, K:1987/4099 sayılı karar. (Aktaran: Turgut Candan, a.g.e., s. 871)
[667] Danıştay 5. Dairesi, 16.10.1989 tarihli ve E.1989/2157, K.1989/1713 sayılı kararı, (Aktaran, Turgut Candan, a.g.e., s. 871)

inceleyerek, eski kararından bahisle, görevden bozma verebilecek midir? İşte bu gibi sorunların ortaya çıkmasını önlemek adına, mümkün ise bir kanun değişikliği konunun açıkça hükme bağlanması, bu mümkün olana kadar ise, adli yargı da olduğu gibi merci tarafından verilen kararın sonraki mahkemeleri bağlayacağının kabul edilmesi gerekmektedir.

4. Danıştay Dava Daireleri ile Bölge İdare Mahkemeleri Arasındaki Görev Uyuşmazlıkları

2577 sayılı Kanunun 43 ncü maddesinde Danıştay dava daireleri ile bölge idare mahkemeleri arasında görev uyuşmazlığı çıkıp çıkmayacağı, çıkarsa bu uyuşmazlığın hangi merci tarafından giderileceği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Fakat Bölge İdare Mahkemeleri de organik ve fonksiyonel açıdan birer bağımsız üst mahkeme olduklarından bunlarla Danıştay dava daireleri arasında görev uyuşmazlığı çıkması mümkündür. Uygulamada bu tür uyuşmazlıklara rastlanmaktadır.

Danıştay'ın muhtelif dava dairelerinde, bölge idare mahkemeleri ile dava dairesi arasında olumsuz görev uyuşmazlığı çıkmayacağı, zira böyle bir durumda Danıştay dava dairesinin belirleyeceği görevli mahkemenin esas alınacağı görüşü mevcuttur. Nitekim bu görüş doğrultusunda, Danıştay dava dairesinin görevsizlik kararından sonra bölge idare mahkemesince de görevsizlik kararı verilerek uyuşmazlığın giderilmesi için dosyanın Danıştay Başkanlığına gönderilmesi hallerinde, dosya görevsizlik kararını veren dava dairesine gönderilmekte, olumsuz görev uyuşmazlığının hakemlik yapacak başka bir kurulca çözümü yerine, dosya "gönderme kararı" ile tekrar bölge idare mahkemelerine gönderilmektedir. Bu durum, yani Danıştay'la bölge idare mahkemesi arasında ortaya çıkmış olumsuz

görev uyuşmazlığı çözümlenmeden, dosyanın esastan çözümlenmek üzere bölge idare mahkemesine gönderilmesi çeşitli sakıncalar yaratmaktadır. [668]

Bir defa bölge idare mahkemesince daha önce verilmiş bir görevsizlik kararı bulunduğundan bu karar ortadan kaldırılmadan, gönderme kararı üzerine bölge idare mahkemesinin davaya tekrar el atması hukuken mümkün değildir. Çünkü görevsizlik kararı mahkemenin işten el çekmesine neden olan nihai kararlardan olup bu karar dururken aynı mahkemenin tekrar davaya bakması mümkün değildir. İkinci olarak Danıştay'ın dava dairesince verilmiş bir görevsizlik kararı bulunduğuna göre, bu dairenin de konuyu tekrar inceleyip gönderme kararı vermesi mümkün değildir. Çünkü ortada bölge idare mahkemesinden ve Danıştay dava dairesinden verilmiş iki ayrı görevsizlik kararı vardır. Eğer bölge idare mahkemesi kararları temyize tabi olsa idi o zaman Danıştay dava dairesinin, bölge idare mahkemesinin görevsizlik kararını bozarak dosyayı göndermesi mümkün olurdu. Bu durumda hem görevsizlik hem de gönderme kararı veren Danıştay dava dairesi hem görev uyuşmazlığında taraf olmakta hem de bu uyuşmazlığı gideren merci gibi hareket etmektedir. Oysa ortada olumsuz bir görev uyuşmazlığı varsa bunun uyuşmazlığı çıkaran mahkemeler dışında hakemlik yapacak diğer bir mahkeme tarafından giderilmesi gerekir. Kanun koyucunun İdari Yargılama Usulü Kanunundaki düzenleme şekli de budur. Üçüncü olarak bölge idare mahkemesinin görevsizlik kararının Danıştay dava dairesinin gönderme kararı ile bertaraf edilmesi de, bölge idare mahkemelerinin bağımsızlığı ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Çünkü bu mahkemelerin kararları ilk derece idare mahkemesi kararları gibi temyize tabi değildir. [669]

[668] Selçuk Hondu, a.g.m., s. 134-135.
[669] Selçuk Hondu, a.g.m., s. 135.

Görülüyor ki, İdari Yargılama Usulü Kanununun ilgili maddeleri tekrar gözden geçirilmeli ve Danıştay dava daireleri ile bölge idare mahkemeleri arasında görev uyuşmazlığının çıkması halinde bu uyuşmazlığın hangi merci tarafından çözümleneceğini açıklığa kavuşturulmalıdır.

Sonuç olarak belirtmeliyiz ki, aynı 2576 sayılı kanunun 6. maddesinde yapılması gerektiği gibi İdari Yargılama Usulü Kanununun 43. maddesinde de uygulama da ortaya çıkan sorunları giderecek değişikliklerin yapılması elzemdir. Zira 1982 yılında yürürlüğe konan bu Kanunlar yeterli özenle hazırlanmadığı gibi bu özensizliklerin yarattığı sorunlar her geçen gün büyümektedir.

SONUÇ

Hukuk Devletinin vazgeçilmez unsuru olan idarenin yargısal denetiminin sağlanması adına, öncelikle farklı bir yargı örgütü kurulmuş, bu örgüt içinde de birbirinden farklı kuruluşlara yer verilmiştir. Söz konusu bu kuruluşların; kuruluşu, yapısı, mensupları, yargılama yöntemleri birbirlerinden oldukça farklıdır. Böyle bir durumda da, bir kişinin, hukuka aykırı bir işlemle karşılaşması halinde, hangi yargı yoluna başvuracağının yanında, o yargı yolu içinde hangi yargı organına başvuracağı da son derece önem arz etmektedir.

Bu sorun sadece uygulamaya ilişkin bir sorun olmayıp, hukuk devleti idesinin gerçekleşmesi açısından da son derece önemlidir. Zira yargısal anlamda en etkin denetim, hukuka aykırı idari işlemi denetim için kurulmuş en doğru organa başvurma ile mümkün olabilecektir.

Durum böyle olmakla beraber, ülkemizde bu türde yargı organları arasındaki hangi organa başvurulacağı ve işin esası hakkında en doğru kararı verebilecek olan organın hangisi olduğu sorununu bilme ve çözme konusunda ne kişiler ne doktrin ne de yargı organlarının yeterli ölçütleri geliştirdiği söylenemez. Bu ölçütlerin geliştirilmesi ve temel prensipler konarak bu organlar arasındaki "görev" sorununun çözümü; "hukuki belirliliği", "kanuni hakim"e başvurabilmeyi, "etkin ve süratli yargılamayı" yani Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile koruma altına alınan "adil yargılanma"yı sağlayıp kişilerin adalet duygusu ve hukuki güven içinde yaşamasına, davaların uzun yıllar sürmesinin önüne geçilmesine, yargı organlarının içinde bulunduğu son derece yoğun iş yükünün ortadan kaldırılmasına çok büyük bir katkı sağlayacaktır.

Tezimizin adından ve açıklamalarımızdan anlaşıldığı üzere, biz bu incelemede idari yargı organları arasında yıllardır mevcut olan ve birçok sorunu beraberinde barındıran "Görev" sorununa bir çözüm bulma gayretinde olduk. Bunu yaparken de, bir bireyin dava açmaya karar vermesi halinde, öncelikle hangi tür yargı kollarıyla karşı karşıya kalacağını, doğru yargı kolunu idari yargı olarak tespit ettikten sonra, idari yargı organlarından hangisinde dava açacağı konusunda bir saptama yaparken, aynı zamanda idari yargı organlarınca görev konusunda bir karar verilirken; bu yargı organlarının aralarındaki, görev ayrımının ne denli önemli olduğunu ortaya koyabilmek adına, bunların görevlilerinin niteliklerini, yaşadıkları tarihsel süreçleri, kendi içindeki yapılarını, karar alma usullerini, uyguladıkları usul hükümlerindeki farkları, aynı zamanda görev konusunun ilişkili olduğu hukuki kurumları ve görev konusunun hukuki önemini, görevli mahkeme konusunda verilecek doğru kararın ne gibi hayati sonuçları olduğunu ortaya koymak, aynı zamanda bu durumun uygulamada ortaya çıkardığı ciddi problemlere konuya ilişkin içtihatlara değinerek somut örnekler vermek ve en nihayetinde soruna ilişkin olarak çözüm yollarından bahsetmek suretiyle, Türk İdari Yargılama Hukukuna küçük de olsa bir katkı sağlamaya çalıştık.

Danıştay, geçirmiş olduğu tarihi süreç ile yetkili organları ve kurulları ile, çalışma usulleri ile, görevlilerinin atanma ve çalışma şekli ile kısacası hemen her yönüyle diğer idari yargı organlarından farklılıklar arzetmektedir. Bu durum, hiç şüphesiz, yargılama sonunda verilecek karara da etki etmektedir. İdari yargının diğer organları olan bölge idare ve idare ile vergi mahkemelerinin tarihi, organları, çalışma usulleri, üyelerinin atanma usulleri ve çalışma usulleri Danıştay'dan ve birbirlerinden oldukça farklıdır. İşte bu nedenledir ki bir davanın, hangi yargı organında çözüme

bağlanacağı meselesi, yani görevli mahkeme meselesi, basit bir usul problemi değildir. Tamamıyla birbirinden farklı niteliklere sahip organların, yargılama süreçleri, yargılama usulleri ve mensuplarının nitelikleri vereceklerin kararlara hiç şüphesiz etki edecektir. Bu nedenle görev konusu bir usul problemi olmaktan çok ilgili davada taraflar için hayati önem taşıyan bir konu haline gelmektedir. Görevli olabilecek organların yapısal farklılıkları bu durumu daha da belirginleştirmektedir.

Türkiye'de 1982 yılında idari yargı alanında yapılan reform ile bölge idare mahkemeleri kurulmuştur. Tüm Türkiye'de sayıları 25 olan ve yukarı da belirttiğimiz görevlere sahip olan bölge idare mahkemeleri, 28 Haziran 2014 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6545 sayılı Kanun ile büyük bir "evrime" uğramıştır. Buna göre bölge idare mahkemeleri artık itiraz incelemesi değil "İstinaf" incelemesi yapacaktır. Yapılan bu köklü değişiklikle, idari yargıda mevcut olan iki dereceli yargılama son bulmuş, üç dereceli yargılamaya geçilmiştir. Böylelikle, bölge idare mahkemeleri istinaf mercii haline getirilmiştir. Bu anlamda söz konusu kanun ile istinaf incelemesi için bölge idare mahkemelerine gelen davaların incelenme ve karara bağlanma usulleri düzenlenmiştir.

Bölge İdare Mahkemelerinde, Danıştay'dan farklı olarak tetkik hakimleri bulunmamakta, bölge idare mahkemesi üyesi olan kişi hem dosyayı raporte etmekte hem de uyuşmazlığın çözümü hakkında oy kullanmaktadır. Bu sistemin daha doğru olduğu, tarafımızca düşünülmektedir. Zira Danıştay'da üyeler dosyayı incelememekte, sadece tetkik hakiminin anlatımı üzerinden karar vermektedir. Bu şekilde olmasından ise, bizzat dosyayı inceleyen kişinin anlatımı ve oyu üzerine verilecek karar, hataları en aza indirgeyecek ve verilen kararın daha doğru şekilde verilmesini sağlayacaktır. Bu farklılık dahi, bir uyuşmazlığın çözümünde hangi yargı

organının görevli olduğunun belirlenmesi sorununun ne denli önemli olduğunu göstermeye yönelik küçük bir delil niteliğindedir.

İdari yargı alanında 1982 yılında yeniden düzenleme yapılıncaya kadar, ilk derece idari yargı yerleri olarak, İl ve İlçe İdare Kurulları, Vergiler Temyiz Komisyonu, İtiraz Komisyonları ve Gümrük Hakem Heyetleri görev yapmışlardır. 06.01.1982 gün ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile, idari yargı alanında ilk derece mahkemesi olarak, idare ve vergi mahkemeleri kurulmuştur. Böylece, İl ve İlçe İdare Kurullarının yargı görevlerine son verilmiş, Vergi Temyiz Komisyonu ile İtiraz Komisyonları ve Gümrük Hakem Heyetleri kaldırılmıştır.

İdare ve vergi mahkemeleri oluşumları yönünden birbirine benzer olsa da, uyuşmazlıklara uygulayacakları mevzuat hükümlerinin nitelik olarak farklı olması, yargılama sürecinde uygulanacak olan usul hükümlerinin büyük bir farka sahip olması (yetki, süre, ehliyet, tanık dinlenilmesi vb.) halihazırda, idare ve vergi mahkemelerindeki yargı görevlilerinin farklı türden eğitim almış olması, idari yargının hem idare mahkemesi hem vergi mahkemesi kararlarında çalışan biri olarak gördüğümüz üzere, uyuşmazlıklara bakış açısının iki tür mahkemede de birbirinden oldukça farklı olması nedeniyle, bu iki mahkeme arasındaki görev ayrımı son derece büyük öneme sahiptir.

Yukarıda belirttiğimiz farklılıklar, idari yargıdaki tüm mahkemeler arasında geçerlidir. Karar alma süreç ve yöntemleri, toplantı ve karar nisapları, uygulayacakları usul hükümleri, sahip olunan genel hukuk mantığı, uygulanacak kanun hükümlerinin farklılığı, yargılama giderlerinin farklılığı, oluşumları, görevlilerin seçim ve niteliklerinin farklılığı, tabi oldukları usul hükümlerinin

farklılığı, idari yargı organları arasındaki görevli organın belirlenmesi sorununu basit bir usul problemi olmaktan çıkarmakta, adeta hayati bir noktaya taşımaktadır.

Kanaatimizce, görev kavramının tanımında bazı yenilikler yapılarak, bu kavramın önemi üzerine vurgu yapılmalıdır. Tanım yapılırken, bu kavramın yarattığı sorunlar, sorunun ne denli önemli olduğu ve çözülmesi halinde ne gibi sonuçların meydana geleceği ortaya konabilir. Bu nedenle görev kavramı; "basit bir usul problemi olmayıp, yargılamanın seyri ve sonucu açısından hayati önemi haiz olan, doğru bir şekilde tanımlanmasıyla ve belirlenmesiyle hukuk güvenliğini sağlayacak olan, sağlıklı-etkin-verimli bir yargılama yapmanın bir aracı olan, usul hükmü olmakla beraber esası da yakından ilgilendiren ve sonuç olarak aynı yargı yolundaki mahkemelerden hangisin o davaya bakacağını belirlemeye yönelik olan kurallar bütünü" olarak tanımlanabilir.

Hukuk devletini, yöneticilerin de uymakla yükümlü oldukları hukuk kurallarının bulunduğu, bu kuralların uygulanmaması halinde etkin ve somut yaptırım mekanizmalarının devreye sokulabildiği ve bireylere hukuk güvenliği sağlanabilmiş olduğu devlet olarak tanımlayan Ulusoy'a göre, bu tanımdan çıkan sonuca göre, "hukuk devleti olabilmek için yöneticilerin de bağlı oldukları hukuk kuralları bulunması ve bu kurallara riayetin somut ve etkin olarak sağlanması yeterli değildir. Söz konusu hukuk kurallarının bireylere hukuki güvenlik sağlayacak şekilde konulması ve uygulanması da gereklidir. Bu bağlamda, hukuk kuralları bir yandan evrensel standartlara minimum düzeyde de olsa uygun olmalı; diğer yandan bireyler için öngörülebilir olmalıdır". Bizim çalışmamız bakımından hukuk devleti tanımının en önemli kısmı burasıdır. Zira, bireylerin tabi oldukları hukuk kurallarının ve kuralların yorumlandığı yargısal içtihatların sürekli değiştiği bir ülkeyi, gerçek bir

hukuk devleti olarak nitelemek doğru olmayacaktır. İşte bu nedenle "öngörülebilirlik" ilkesinin bir gereği olarak hukuki istikrarın ve dolayısıyla devlete güvenin sağlanması için devlet işlemlerinden olan kanunların net kriterleri içermesi, uyuşmazlıkların çözümü noktasında muğlaklıklara, anlamsızlıklara sahip olmaması, yazım şeklinin, amacının anlaşılır olması, aynı zamanda kısa sürede değişmeyecek bir iradeye sahip olması gerekir. Bu bağlamda idari yargı organları arasındaki görev uyuşmazlıklarının çözümünde başvurulacak olan 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Kanun, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunundaki hükümlerin, belirttiğimiz bu hususlar bağımından sıkıntılı olduğu, bu durumun yargısal kararlara da yansıyarak uygulamada görevli organın belirlenmesi noktasında ciddi problemlerin doğmasına sebebiyet verdiği görülmektedir. Hal böyle olunca bireyler bu "belirsizlik" ile karşılaşmakta, bir idari uyuşmazlık söz konusu olduğunda, önceden hangi mahkemeye başvuracaklarını kestirememekte, hak arama hürriyetleri sekteye uğramakta, yargılama uzun sürmekte (görevli mahkemenin hangisi olduğu konusunda yeterli kriterin geliştirilmemesi nedeniyle) tüm bunlar sonucunda da hukuka ve yargıya güven sarsılarak hukuk devleti ilkesi hasara uğramaktadır.

İdari yargı organlarının görevleri, 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinde, 2576 sayılı Kanunun 3/A, 5 ve 6. maddeleri ve 2577 sayılı Kanunun 45 ve 46. maddelerinde ve bu temel kanunlar dışında bazı kanunlar da düzenlenmiştir. Bu Kanunlar 1982 yılında yürürlüğe girmiş olmasına ve aradan 30 yıldan fazla süre geçmiş olmasına rağmen idari yargı organlarının görevleri noktasında içtihatlarda bir düzensizlik bulunmakta, aynı konuda farklı organlara giden dosyalar hakkında farklı kararlar çıkabilmektedir. Bu konu yargı organlarının özensizliğinden kaynakladığı

gibi yukarıda da belirtildiği gibi yasanın uygulanmasında yeknesaklığın sağlanamamış olması o konudaki kanunların da belirsizliğinin bir göstergesidir.

Söz konusu düzenlemelere bakıldığında, örneğin ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlem deyiminde, vergi, resim, harç ve özellikle "benzeri mali yükümlülük" kavramında yeterli açıklığın sağlanamaması nedeniyle, uygulamada çok büyük sorunlar doğduğu görülmektedir. İlk derece mahkemesi olarak Danıştay ile idare mahkemeleri ve idare mahkemeleri ile vergi mahkemeleri arasında görevli mahkemenin belirlenmesi konusunda, yasal düzenlemelerdeki belirsizliler, zaten uzun olan yargılama sürelerinin daha da uzaması sonucunu da doğurmaktadır. Bu sorun sadece yargılama sürelerinin uzaması sonucunu doğurmamakta, aynı zamanda karar alma süreç ve yöntemlerinin, toplantı ve karar nisaplarının, süre, ehliyet, idari merci tecavüzü gibi usul konularında uygulayacakları mevzuat ve içtihatların, yargılama giderlerinin miktar ve alınış usullerinin birbirinden son derece farklı olması nedeniyle yargılamanın esasını da etkilemektedir.

Kanuni düzenlemelerdeki bu belirsizliklerin yanında, Danıştay dava daireleri arasındaki görev dağılımının belirlenmesinde ve ortaya çıkacak görev uyuşmazlıklarının çözümünde yetkili organ olan Danıştay Başkanlar Kurulu'nun sürekli geçerli olabilecek ve kabul edilebilecek makul kriterleri geliştirememesi ve benzer hukuki konularda farklı dairelere görev vermesi nedeniyle, bireyler açısından büyük hak kayıpları doğmaktadır. Zira Danıştay'a gelen dava dosyaları Ayırma Bürosu denilen Genel Sekreterliğe bağlı ve tetkik hakimlerinden oluşan idari birimde ilgili dairesine gönderilmekte, dava dosyası kendine intikal eden Danıştay dava dairesi ise kendi ilk incelemesini yaparak kendini görevli görmesi halinde dosyayı incelenmek üzere sırasına koymakta; kendini değil de bir başka Danıştay dairesine

görevli görmesi halinde ise dosyayı bir gönderme kararı ile ilgili dairesine göndermektedir. Ancak, özellikle davanın taraflarından birinin yürütmenin durdurulması talebinde bulunduğu durumlarda, yukarıda anlattığımız süreç iki, bazı durumlarda üç ayı bulabildiğinden, bireyler açısından önemli mağduriyetler doğmaktadır. Diğer bir ihtimalde ise, Ayırma Bürosundan, dava dosyası kendine gelen daire, daire görevi konusundaki belirsizlik nedeniyle, dava dosyasının dairenin görevinde olduğu kanaatiyle dava dosyasını inceleme sırasına koyacak; 2-3 yıl sonra söz konusu dosya için incelenme sırası geldiğinde, dava dosyasının çözümü başka dairenin görevinde olduğu gerekçesiyle dava dosyası ilgili dairesine gönderilecek ve yeni dairesinde gönderildiği yılın esas numarasını alarak tekrar inceleme sırasına girecektir. İşte bu şekilde Danıştay dava daireleri arasındaki görev ilişkisi noktasında Danıştay Başkanlar Kurulunca genel geçerli olabilecek ve kabul edilebilecek, açık, belirli, kolay anlaşılır kriterler benimsenmemesi ve hatta bazı durumlarda aynı hukuki olayda farklı dairelerin görevli olduğuna ilişkin kararlar verilmesi nedeniyle söz konusu mağduriyet daha ileri boyutlara taşınmakta, yargıya olan güven azalarak son tahlilde hukuk devleti ilkesi zarar görmektedir.

Görüldüğü üzere, idari yargı organlarının görevleri noktasındaki "belirsizlik" sadece mevzuat hükümlerimizde değil aynı zamanda Danıştay'ın iş bölümü kararlarında ve yargı kararlarında kendini göstermektedir. Danıştay'ın iş bölümü kararlarında, dairelerin görevlerinin belirlenmesi noktasındaki somut ölçüt belirlenmemesi, benzer konuların farklı dairelerin görevine sokulması, daire görevleri belirlenirken kesin, anlaşılır, öngörülebilir, istikrarlı kriterlerin geliştirilmemiş olması nedeniyle yargılama süreleri uzamakta, hem yargı görevlilerinin zamanlarının birçoğunu gereksiz yere harcanmakta, hem de benzer

konuların farklı dairelerde karara bağlanarak farklı kararlar çıkması nedeniyle hukuka güvenin sarsılması sonucu doğmaktadır.

Burada değinilmesi gereken bir başka husus ise, mahkemelerin görevine ilişkin olan son derece önemli kanun metinlerinin torba kanunlarla değiştirilmesidir. Özellikle Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görev yaptığı konuları düzenleyen kanun metinleri oldukça farklı mevzuatlarda yer almaktadır. Bu karışıklığın üzerine bir de içerisinde yüzlerce maddesi olan ve farklı konuları düzenleyen torba kanunlarla görev konusunda değişiklik yapılması hukuki belirliliğe büyük darbe vurmaktadır.

Bu anlamda, idari yargıda istinafı getiren hukuki düzenlemelerin bir torba kanun içinde yer alması, Danıştay'ın uzun zamandır ilk derece mahkemesi olarak baktığı önemli nitelikteki birçok uyuşmazlıkta görevli mahkemeyi idare mahkemeleri haline getiren hukuki düzenlemelerin de bir torba kanun içinde yer alması yukarıda belirttiğimiz sıkıntıları içinde barındırmakta ve idari yargı organları arasında olan görev sorunlarını daha da belirsiz hale getirmektedir.

Tabii hakim ilkesiyle ilişkilendirilebilecek en temel hususlardan birisini, mahkemelerin görevine ilişkin kurallar teşkil etmektedir. Görev konusu, Devletin yargı erkinin doğrudan doğruya işleyişine ilişkindir ve bu alana ilişkin kurallar, emredici bir nitelik taşır. Bu nedenle, kamu düzenine ilişkindir ve taraflar, bu alanda, anlaşmak suretiyle, tasarruf edemezler. Yine, görev kurallarına riayetsizlik halinde, mahkeme, görevli olup olmadığı hususunu, davanın her aşamasında re'sen gözetebileceği gibi, taraf da, davanın her aşamasında, görev itirazında bulunabilir. Çünkü, görev, mahkemeye ilişkin dava şartları arasında yer alır. Görev konusu bozma sebeplerindendir ve usuli kazanılmış hak kurumunun istisnalarından birisini

teşkil eder. İşaret edilen tüm bu hususlar, bir bütün olarak değerlendirildiğinde, mahkemelerin göreviyle, tabii hakim ilkesi arasında, organik açıdan son derece sıkı ve katı bir bağ ya da bağlantının bulunduğu söylenebilir.

Görev konusu ve Tabii Hakim İlkesi arasındaki bağlantı uygulamada yeterince görülebilmiş değildir. Yukarıda da belirtildiği gibi, bireylerin bir hukuki uyuşmazlıkla karşılaştıklarında, hangi mahkemeye başvurabileceklerinin, kesin, somut, anlaşılır, belirli ve bilinebilir ölçütlerle ortaya konması ve bunun sonucunda kısa zaman dilimi içerisinde yargı organlarına başvurarak yargılama sürecini başlatabilme imkanının olması hukuk devletinin önemli unsurlarından olan "Tabii Hakim İlkesi" ile de yakından ilgilidir. Yargı görevlilerinin de uyuşmazlık önüne geldiğinde, görevli mahkemenin kendisinin ya da başka bir mahkemenin olduğunu belirleyebilme noktasında kanuni ve içtihadi ölçütlere sahip olamaması hukuki belirlilik ve tabii hakim ilkesine zarar vermektedir.

Hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlüklerin güvence altında olması, hak arama hürriyeti, kanuni hakim güvencesi, idarenin yargısal denetimi, hukuki belirlilik gibi hukuk devleti ilkesi ile ilgili birçok unsuru ihtiva etmesi nedeniyle adil yargılanma hakkı ile hukuk devleti ilkesi arasında sıkı bağ bulunmaktadır. Adil yargılanma hakkı, hukuk devletinin olmazsa olmaz ilkelerinden oluşmakta ve adil yargılanmak hakkının olmadığı yerde hukuk devletinden söz etmek mümkün olmamaktadır.

Adil yargılanma hakkının bizim tezimiz açısından önem arzeden unsurları, madde metninin lafzından çıkan "makul sürede yargılanma hakkı" ile maddenin yorumuyla oluşturulan "gerekçeli karar hakkı"dır. Zira idari yargı organları arasındaki görevli mahkemenin belirlenmesine yönelik belli niteliklere sahip ölçütler

geliştirilmemiş olması; yargılama sürelerinin uzamasına sebebiyet vermekte, mahkemelerce görevli olmadıkları yolunda verilen kararların çoğu zaten somut, açık ve anlaşılır, tarafları ikna edici gerekçeleri ihtiva etmemesi de gerekçeli karar hakkına zarar vererek, son tahlilde adil yargılanma hakkını ihlal etmektedir.

Makul sürede yargılama yapmak hem Anayasa'nın, hem Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin hem Anayasa Mahkemesi kararlarının hem de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının gereğidir. Görevli mahkemeyi belirlemek gibi, kanaatimizce çok da karmaşık olmaması gereken ve daha davanın açılış sırasında bilinebilir ve açık bir şekilde ortaya konmuş olması gereken bir konunun, yasalardaki özensizlikler ve yargı organlarının bu niteliği haiz ölçütler geliştirmemiş olması nedeniyle bir davanın henüz esasına geçmeden sürüncemeye uğraması Anayasa ve Uluslararası anlaşmalar yönünden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmediğini gösterdiği gibi yargısal iş kalitesinin olmadığının da bir göstergesidir. Bugün için idari yargı organları arasında dahi, bireyler hangi mahkemeye başvuracakları konusunda büyük tereddütler yaşamaktadırlar. Bunun gibi yargı organları da bu konuda belirsizlik içinde olup gerekli kriterleri üretemeyerek, benzer konularda farklı kararlar vererek, göreve ilişkin olarak vermiş oldukları kararlarda yeterli gerekçe göstermeyip formül ifadeler kullanarak hem yargılama süresini uzatmakta hem var olan tereddütleri artırmakta hem yargılamayı daha masraflı hale getirmekte hem de yargıya olan güvenin azalmasına sebebiyet vermektedirler. Örneğin, bir birey davasını idare mahkemesinde açacağı düşüncesiyle bu mahkemeye başvurması, bu mahkemenin ise ilk inceleme aşamasında (sıklıkla karşılaşıldığı üzere dosyanın esastan karara bağlanması aşamasına gelindiğinde bu kararın verilebildiği de görülmektedir) davayı vergi mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle reddetmesi,

vergi mahkemesinin de ilk inceleme aşamasında (sıklıkla karşılaşıldığı üzere dosyanın esastan karara bağlama aşamasına gelindiğinde bu kararın verilebildiği de görülmektedir) uyuşmazlığı çözümlemekle idare mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle dosyayı aynı yargı çevresinde bulunan bölge idare mahkemesine göndermesi üzerine bölge idare mahkemesinin bu konuda faraza idare mahkemesinin görevli olduğu yönünde karar vermesi üzerine idare mahkemesince davanın esastan karara bağlanması, taraflardan birinin kararı temyiz etmesi üzerine dosyanın Danıştay'a gelmesi, Danıştay'da ise uyuşmazlık hakkında karar verecek idari dava dairesi noktasında görev uyuşmazlığı doğabilmesi, bu sorunun iki dairedeki git geller sonrasında Başkanlar Kuruluna intikal etmesi, Başkanlar Kurulunun görevli daireyi belirlemesi sonrasında görevli dairenin dava dosyasını incelemesi ve idare mahkemesinin değil vergi mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle kararı bozması, bozulan karara idare mahkemesinin direnmesi üzerine dosyanın idari dava daireleri kuruluna intikal etmesi, bu kurulun bir karar vermesi sonrasında dosyanın idare mahkemesinin görevinde olduğunu söylemesi, bunun üzerine idare mahkemesinin davayı görevden reddederek dosyayı vergi mahkemesine göndermesi, vergi mahkemesinin ise dava dosyasını karar bağlaması sonrası bu kararın temyiz incelemesini yapan Danıştay vergi dava dairesinin görevli mahkeme konusunda farklı bir yorum yapması gibi bu durumda yargılama süresinin ne derece uzayacağı gün gibi aşikardır. Faraza olarak anlattığımız bu süreçler uygulamada karşımıza çıkan ve çıkabilecek süreçlerdir. Bu nedenle idari yargı organları arasındaki görevin açık, net, anlaşılır ve istikrarlı ölçütlerle ortaya konması bu bakımdan da büyük bir önem arz etmektedir.

Uygulamada mahkemelerin, çeşitli nedenlerle gerekçe göstermekten kaçındıkları ya da yetersiz gerekçelere dayalı kararlar vererek yönteme aykırı bir pratik sergilediklerine sıkça rastlamaktayız. Sebep ne olursa olsun yargıçların, hukuk devleti ve yargısal korunmanın olmazsa olmaz koşullarından olduğu açıklamadan ayrık bu ilkenin, uygulama sorumluluğunu sonuna kadar üstlenerek, gerekçelendirme ödevini yerine getirmede son derece özenli davranmaları gerekmektedir. Bu sorumluluk anlayışında meydana gelecek bir istenç zayıflığının yargıçların kişiliğinde hukuka ve onun pratiğine olan güvenin sarsılmasına yol açacağı unutulmamalıdır.

Kararların gerekçeli olması, bu denli önemliyken, idari yargı organları arasındaki görevli mahkemenin diğeri olduğuna ilişkin kararların, gerekli niteliğe sahip olmayan ve sadece yasadaki ifadelerin tekrarı şeklinde cümleler içeren, yahut yeterli açıklamadan ve detaydan yoksun olan içeriğe sahip kararlar olduğu gözlemlenmektedir. Bu anlamda idari yargı organlarının görevleri, bu konuya ilişkin özensiz yasa metinlerinde yasa koyucu tarafından değişiklik yapacağı günlerin hayalini kurmadan, taraflar, diğer uygulamacılar ve akademisyenler tarafından anlaşılabilecek nitelikte ve belli ölçütleri içeren gerekçelerle belirlenerek bu konuda var olan hayati sorun bir ölçüde olsun giderilmeye çalışılmalıdır.

İş yoğunluğu ve donanımsızlık ile diğer olanaksızlıklar yargının öteden beri gelen üzerinde çokça konuşulan sorunlardır. Ancak bu ve benzeri nedenlerinin hiç biri neden gösterilerek gerekçeli karar yazılması ediminden imtina edilemez. Başka bir deyişle iki satırlık gerekçelendirme ile ya da yasanın tekrarı ile bireyler açısından son derece önemli sonuçlar doğuracak kararlar yazılması, devletin belki de en önemli faaliyeti olan yargılama faaliyetini sıradanlaştırmakta, kararın doğruluğuna ve

uyuşmazlığın yeterince incelendiğine ilişkin inancı zayıflatmakta, bilimsel görüşlerin ve istikrar kazanan yargısal uygulamaların oluşmasına engel oluşturarak bu konudaki belirsiz durumu derinleştirmektedir. Bu nedenlerle, konunun önemi kavranarak, idari yargı organlarının birbirlerinin görevli ya da görevsiz olduğuna ilişkin olarak verdikleri kararlarda ayrıca bir özen göstermeli, bu konuda bir çaba, bir uğraş içinde olunmalı, verilecek kararın doğuracağı hayati sonuçların farkına varılarak sağlam ve istikrara dayalı gerekçeler kullanılarak bir hükme varmalılardır.

İdari davalara uygulanacak yargılama usulleri de, idari davaların bünyelerindeki farklara göre değişir. Bu nedenle Danıştay'da görülen, idare mahkemelerinde görülen, vergi mahkemelerinde ve bölge idare mahkemelerinde görülen davalarda uygulanacak usul hükümleri birbirinden farklı olabilmektedir.

2577 sayılı Kanun incelendiğinde, tüm idari yargı organları için ortak nitelikte usul hükümleri öngördüğü gibi bu usul hükümlerinin her organ için farklı şekilde uygulanmasına yönelik usul hükümleri de öngördüğü de görülmektedir. Bunlardan ilki dava açma sürelerine ilişkindir. İlk bakışta basit gibi görülebilecek bu ayrımın ne derece "hayati" olduğu Danıştay kararlarına konu somut olaylarda karşımıza çıkmaktadır. Bunun dışında, idari dava açma sürelerinin başlangıcı, görevli mahkemenin vergi mahkemesi olması halinde düzeltme-şikayet hükümlerinin devreye girecek olması, dava açma ehliyeti konusu, yetkili mahkeme konusu, dilekçelerin şekli unsurları, duruşmalarda dinlenebilecek kişiler, ispat hükümleri, yürütmenin durdurulması müessesesi, kararların tabi olduğu kanun yolları ve verilecek kararların niteliği, yargılama harçları ve vekalet ücreti, davayı açan kişilerin o dava yönünden yapacağı kaynak ve içtihat araştırması gibi konuların tamamı görevli mahkemeye göre değişebilecek hayati önemdeki konulardır.

Bilindiği üzere hukuk devletinde vergilerin kanuniliği ilkesi hem vergilerin salınmasında hem de vergilendirme işlemlerinde kanunlara uygun hareket edilmesini kapsamaktadır. Bu nedenle vergilendirme işlemlerine karşı yargı yoluna başvurma imkanı tanınmış ve vergi uyuşmazlıklarının yargı yoluyla çözümlenmesi için vergi yargı sistemi oluşturulmuştur. Vergi yargısı, bir yandan vergisel uyuşmazlıkları çözümleme görevini yerine getirirken diğer yandan da vergi borcu ilişkisinin tarafları arasında hukuka uygun olarak çıkar dengesini kurmaya ve korumaya çalışmaktadır. Dolayısıyla vergi yargısı faaliyeti uzun vadede hukuk devleti olma ile kastedilen amacı gerçekleştirme yolunda bir araçtır. Vergi yargısının diğer bir fonksiyonu da hukuki güvenliği sağlamaktadır. Vergi yargı organlarının kontrolü altında, vergi kanunlarının tatbiki, hem vergi mükellef ve sorumluları ve hem de vergi daireleri için, kanuni yollara başvurulması hallerinde taraflara güven sağlamaktadır. Aynı zamanda, vergilendirme işlemlerin yargı denetimine tabi tutulması ve vergi yargılama hukukunun işlevlerini noksansız ve düzenli yerine getirmesi sonucunda vergi adaleti gerçekleşecektir. Vergi adaleti sağlanması ise, gerçek anlamda sosyal ve ekonomik barışın varlığı anlamına gelmektedir. Diğer yandan, tarihsel sürece baktığımızda, mutlak iktidarın, halk tarafından sınırlandırılmak istenen ilk yetkisi vergilendirme yetkisi olmuştur. Mutlak iktidarın vergilendirme gücünün sınırlandırılarak hukuk düzenine bağlanması, anayasal demokratik sistemin kurulması yönünde atılmış ilk adım niteliğindedir. İşte, tarihsel süreçte kazanılan bu zaferin bir gereği olarak vergileme yetkisi bakımından, bireylerin iktidar karşısında korunması vergi yargısının en temel fonksiyonudur. Bu nedenle vergi yargısının görev alanının net bir şekilde ortaya konması son derece büyük önem arzetmektedir.

Ülkemizdeki sistemde vergi yargısı, idari yargı içinde yer almaktadır. Ancak, Türk Hukukunda, bizim de katıldığımız ağırlık görüşe göre, vergi yargısının idari yargı sistemi içinde yer alması isabetli olmuştur. Zira, vergilendirme alanındaki işlemlerin denetimi, bunların kuramsal-hukuki niteliğine uygun olarak gerçekleştirilmektedir. İdari yargının bir dalı niteliğiyle vergi yargısı, geniş kapsamıyla bu yargılama alanının ilkelerinden yararlanmakta, aynı zamanda onun gelişimine katkıda bulunmaktadır. Aynı zamanda ülkemizde vergi hukuku ile idare hukuku arasında öteden beri bir ilişki bulunması, idare hukuku ilkelerinin birçoğunun vergi hukukunun da temelini oluşturması, Tanzimat döneminden bu yana idari yargının vergi yargısını da içermesi nedeniyle ülkemizdeki modelin isabetli olduğu kabul edilmelidir. Kaldı ki, vergi yargısının bağımsızlığına, mevcut Anayasamız imkan vermemektedir. Çünkü 1982 Anayasası yüksek mahkemeleri Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi olarak belirlemiştir. Bir yargı kolunun bağımsızlığından bahsedebilmek için bir yargı kolunda alt derecede yargı organlarının kararlarını denetleyen bir Yüksek Mahkemenin bulunması zorunludur. Anayasamızda ise vergi yargısında bir yüksek mahkeme kabul edilmediği için Türk Hukuk Sistemi'nde vergi yargısının bağımsızlaştırılmasına Anayasal yönden de imkan bulunmamaktadır.

Konuya bizim çalışmamız açısından bakıldığında uygulamada görülmektedir ki, vergi yargısı idari yargı sistemi içinde yer alsa da, "vergi yargısının görev alanı" net olarak hala ortaya konamamıştır. Göreve ilişkin mevzuat hükümlerinin muğlaklığı, yargı organlarının genel-geçerli ölçütler geliştirmeyip, konuyu adeta geçiştirmesi, idari yargı hakimlerince idare ve vergi mahkemelerinin görev ayrımına yeterli önem verilmeyip gerekçesiz ya da tatminkar olmayan gerekçelerle görev ret

kararları yazılması gibi nedenlerle söz konusu görev ayrımı net bir şekilde ortaya konamamıştır. Hal böyle iken bir de vergi yargısının bağımsızlaştırılması, özellikle idari yargı ile vergi yargısı arasındaki problemleri daha da büyütecek, süreci uzatacak ve sorunu daha da karmaşık hale sokacaktır. Türk Hukukunda yeterince yargı yolu bulunmakta olup, bu yargı yolları arasında da görev ayrımının net bir şekilde ortaya konamayıp, bireyler ve uygulamacılar açısından "hangi yargı yolu" karmaşasının devam ediyor olması da bu durumu desteklemektedir. O nedenle kanaatimizce, Osmanlı döneminden bu yana bu iki dalın beraber geliştikleri ve birçok kurumunun ortak olup birbirlerinin gelişimine çok önemli katkılar sağladıkları düşünüldüğünde, bu iki yargı sisteminin bir birinden bağımsızlaştırılması yerine, aralarındaki görev ayrımının net bir şekilde ortaya konup uygulamada ortaya çıkan hayati sorunların giderilmesi yönünde hukuki çalışmalar yapılarak, bu iki sistemin yine aynı yargı yolu içinde tutulup birbirlerinin dinamiklerinden yararlanmaları, birbirlerinin gelişimlerini katkı sağlamaları daha yerinde olacaktır. O halde sonuç olarak belirtmeliyiz ki, vergi uyuşmazlıklarının çözümü bakımından, idari yargı içinde, görevlerinin net ve somut ölçütlerle ortaya konduğu bir vergi yargısı ideal olan sistemdir.

2576 sayılı Kanunun, "vergi mahkemelerinin görevleri" kenar başlığını taşıyan 6. maddesinde, görevlerin sayılmış bulunduğuna bakarak, zaten belli olduğu kabul edilip, bir sorun teşkil etmediği söylenebilir. Fakat anılan maddenin (a) fıkrasında, "Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunlara ilişkin zam ve cezalar ile tarife uyuşmazlıkları" diye ifade edilen asıl ve genel görev alanının kapsam, nitelik ve sınırlarının ne olduğu hususu, görünüşün aksine, sorunsal bir nokta oluşturmaktadır.

İdari yargı organlarının görevleri konusundaki kanun maddelerindeki özensizlikler bununla sınırlı değildir. 2575 sayılı Danıştay Kanununa bakıldığında Danıştay daireleri arasındaki ilişkinin ne tür bir ilişki olduğu konusunda da tam bir kavram kargaşası olduğu görünmektedir.

Uygulamada, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 27. maddesindeki hükümler nedeniyle, Danıştay dava daireleri arasındaki işbölümü uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuat esas alınarak yapılmaktadır. Fakat, kanaatimizce, daireler arasındaki konu dağılımı yapılırken, "uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuat" kriteri doğru bir kriter olmadığından, daire görevlerinin ortaya konmasında ve daireler arası görev uyuşmazlıklarının çözümünde büyük sıkıntıların ortaya çıkmaktadır. Zira, görev hususu, bir işlemin en iyi şekilde yargısal denetiminin yapılabilmesi için getirilmiş ve bu işlemin o işlemle ilgili olarak uzmanlaşmış organlarca çözüme kavuşturularak hukuka en uygun kararın verilebilmesi adına kabul edilmiş bir usul kuralıdır. Yani, görev konusunun hareket noktası işlemdir. İşlemler (konumuz bağlamında idari işlemler) ise aynı mevzuata tabi olmakla beraber farklı nitelikler taşıyabilir ve bu nedenle o işleme ilişkin uyuşmazlık çözümlenirken farklı ilkeler, farklı kurallar uygulanabilir. Görevli organ belirlenirken, uyuşmazlığın dayandığı mevzuatın dikkate alınması halinde, farklı niteliği haiz ve farklı ilkeler, kurallar çerçevesinde çözüme kavuşturulması gereken konular aynı organca karara bağlanır ki bu durumda ise görev kurallarından beklenen amacın ortaya çıkmasına engel olur.

Danıştay dava dairelerin görev konularının belirlenmesinde böyle bir kriterin esas alınması nedeniyle, uygulamada, daireler arasında çok fazla gönderme kararı çıkmaktadır. Bu ise dosyaların, özellikle yürütmenin durdurulması istemli dosyaların, yok yere sürüncemede kalmasını ve karar alma sürecinin uzaması nedeniyle

gecikmiş bir şekilde verilen kararın bir anlamı olmaması sonucunu doğurmaktadır. Hatta, bu durum, çoğu zaman ilk inceleme aşamasında gerçekleşerek, 3-4 ay gibi zaman kaybı sonucunu doğurmakla birlikte (bu süre özellikle yürütmenin durdurulmasının istendiği davalarda son derece büyük önem arzetmektedir) bazen de, ilk inceleme aşamasında fark edilmeyip, yahut dairenin görevinde olduğu kanaatiyle, dosyanın tekemmül ettirilerek esastan havale sırasına konulup birkaç sene sonra esastan karar vermek için heyete getirildiğinde, heyetin kanaatinin değişmesi ya da heyetteki kişilerin değişmesi (ki bu son zamanlarda bir ritüel haline gelmiştir) nedeniyle, daire görevi konusunun farklı yorumlanarak, uyuşmazlığın başka bir dairenin görevinde olduğu kanaatiyle ilgili daireye gönderme kararı verilmesi halinde daha da "feci" sonuçlar doğurmaktadır. Zira böyle bir durum da, dosya zaten bu dairede uzun süre beklemiş olmakta, dosya yeni daireye gönderildiğinde de gönderildiği yılın esasına kaydedilmektedir. Bu yüzden, daireler arasındaki görev ayrımının dayandığı esaslar daha net, daha açık, daha iyi ifadelerle yapılmalı, muğlak ve özensiz ifadeler kullanılmaktan kaçınılmalı, tereddütlü konulara ilişkin olarak müstakar kararlar oluşturularak, uygulamada meydana gelen hayati önemdeki zararlar giderilmelidir.

Daireler arasındaki görev dağılımın dayandığı esaslardaki sıkıntı yanındaki başka bir sıkıntı da, daireler arası görev uyuşmazlıkları çözmekle yükümlü olan Danıştay Başkanlar Kurulunun bu uyuşmazlıkların çözümünde, net, somut, objektif, bilinebilir, öngörülebilir, istikrara açık kararlar vermemesidir. Bu kurulun kararlarına bakıldığında, bu kararların çoğu zaman tatmin edebilir gerekçelerden yoksun, formül ifadelerden hareketle yazılmış, bir istikrara izin vermeyecek şekilde nitelikte olduğu görülmektedir. Başkanlar Kurulunun, daireler arası görev uyuşmazlıklarına ilişkin

olarak verecekleri kararlarda, görev konusunun son derece önemli olduğu şuuruyla, sadece önündeki uyuşmazlığı çözüp herhangi bir sonuca varmak yerine, her somut olayda o konuya ilişkin genel ilkeler koyması, uyuşmazlıklar daha doğmadan bilinebilir, öngörülebilir, istikrar oluşturacak nitelikte kararlar vererek ve zorunlu haller dışında daha önce verdiği kararlardan (hele ki gerekçe belirtmeksizin) farklı kararlar vermeyerek uygulamaya yön vermesi, birçok sorunun çözümüne katkı sağlayacaktır. Mevcut ayrımda, uygulamacıların dahi bilebilmesinin mümkün olmadığı hukuki dayanaktan yoksun kriterler kullanılmaktadır. Bu nedenle yukarıda da belirttiğimiz gibi, dairelerin görevi konusunda verilecek kararlarda, bilinebilir, öngörülebilir, istikrar oluşturacak nitelikte ölçütler kullanılması "hukuki belirlilik" açısından son derece önemlidir.

İdare ve vergi mahkemelerince verilen kararların ikinci bir incelemesini bölge idare mahkemeleri ve Danıştay yapmaktadır. İlk derece mahkemelerinin vermiş oldukları kararların hangilerinin bölge idare mahkemelerinin denetimine tabi olduğu 2577 sayılı Kanunun 45. maddesi sayılmış idi. Burada sayılanlar dışındaki tüm kararlara karşı Danıştay nezdinde temyiz yoluna gitmek mümkündü. Ancak 18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanun ile bölge idare mahkemelerinin istinaf merciine dönüştürülmesi ve yeni bir sistem kurulması nedeniyle ilk derece mahkemesi kararlarını Danıştay'a götürmek istisna, bölge idare mahkemesine götürmek kural haline gelmiştir. Diğer bir deyişle, önceki sistemde, ilk derece mahkemesi kararlarının itiraz yoluna tabi olmayan tüm kararlarına karşı Danıştay'a gidebilip Danıştay bu anlamda genel görevli üst mahkeme iken, yeni düzenlemelerle, ilk derece mahkemesi kararlarından ancak belirli konulara ilişkin olanların Danıştaya

temyiz yolu açık olması nedeniyle Danıştay özel görevli üst mahkeme vasfına bürünmüştür.

Söz konusu 45. madde incelendiğinde, Danıştay ile bölge idare mahkemelerinin kanun yolu merci olarak görevlerinin belirlenmesine ilişkin olarak uygulamada bazı sıkıntıların bulunduğu gözlenmektedir. Örneğin; söz konusu 45. maddenin o bendindeki "sınıf geçmeye ilişkin" işlemlerin neler olduğunun tam olarak belirlenememiş olması, uygulamada değişik yorumların yapılmasına sebebiyet vermektedir. Yargı organlarının, kararlarında bir gerekçe göstermeksizin, yalnızca kanun metnini yazarak bu tür taleplerinin de sınıf geçmeye ilişkin olduğunu belirtmek suretiyle, dava dosyasını bölge idare mahkemelerine göndermeleri kanaatimizce, iş yükünü azaltma amacını gütmektedir. Ancak sırf bu gerekçeyle kanunun lafzını aşarak bir karar verilmesi hukukla bağdaşmayacaktır. Bu nedenle, tek ders sınavından başarısız sayılma işlemleri ile bazı derslerden muaf olma taleplerine ilişkin olarak açılan davalarda verilen nihai kararlara karşı Danıştay Başkanlığına temyiz yoluna gidilebilmesi Kanunun lafzına uygun olan sonuçtur. Yine 45. maddenin b bendindeki il içi naklen atamaya ilişkin işlemlerden kaynaklanan davalar da verilen nihai kararlara karşı bölge idare mahkemesine mi Danıştay'a mı başvurulacağı konusunda uygulamalar tereddütler doğabilmektedir.

Belirtmekte fayda gördüğümüz başka bir hususta, ilk derece mahkemelerince tek hakimle verilen kararların kanun yolu incelemesini ancak bölge idare mahkemelerinin yapabileceğidir. Uygulamada Danıştay'ın bazı daireleri, grup dosyalar da karar verirken, grubun içindeki dosyalarda verilmiş kararlardan biri tek hakimle verilmiş bir karar olsa da, bu dosyanın diğer dosyalar ile ilişkili olmasını ve usul ekonomisini gerekçe göstererek, bu dosyayı bölge idare mahkemesine

göndermek yerine, dosyanın esası hakkında karar vermektedirler. Ancak bu usul uygulamada bazı sorunların da doğmasına sebebiyet vermektedir. Bu gibi hukuk garabetlerinin yaşanmaması adına, tek hakimle verilen bir karar söz konusu olup bu kararın Danıştay'a gelmesi halinde, bu dosyanın Danıştay'da bulunan başka dosyalarla ilgisi de olsa, o dosyanın kanuni hakimi olan bölge idare mahkemesinde incelenmesini sağlamak üzere dava dosyası bölge idare mahkemesine gönderilmelidir.

Şüphesiz, bölge idare mahkemeleri ile Danıştay arasındaki görev sorunları istinaf sisteminin yürürlüğe girmesi halinde de ortaya çıkacaktır. Ancak bu sorunların ortaya çıkıp çözüme kavuşturulması birkaç yılı bulabilecektir. Zira henüz istinaf sistemi yürürlüğe girmediği gibi, sistem yürürlüğe girdiğinde de, ilk derece mahkemelerinin esas hakkında bir karar verdikten sonra kararların sadece istinafa mı yoksa hem istinafa hem temyize mi tabi olacağı sorunu gündeme gelebileceğinden, bu süreç "en az" bir ya da iki yılı bulacaktır. Bu nedenle bu aşamada, konu bağlamında fazlaca söz söyleme imkanı bulamamakla birlikte, 2577 sayılı Kanunun 6545 sayılı Kanun ile değişik 46. maddesinin a bendindeki düzenleyici işlemlerin ne olduğu sorunu ile ı bendindeki ülke çapında uygulamanın ne olduğu sorunu idari yargının kronik sorunları olduğu için ortaya çıkacak görev problemlerinin daha ziyade bu iki bent üzerinden doğacağı tahmininden hareketle, bu iki sorun üzerinde özellikle durmak gerekmiştir.

Belirtmek gerekir ki, bölge idare mahkemelerinin ilk derece mahkemesi olarak görev yapamaması ve 4483 sayılı Kanun kapsamında yapılan itirazlara bakarken bir yargı organı vasfı taşımaması nedeniyle ilk derece mahkemeleriyle bölge idare mahkemeleri arasında bir görev uyuşmazlığı çıkması hukuken mümkün

değildir. Ancak uygulamada bazı idare mahkemeleri, 4483 sayılı Kanun kapsamında tesis edilen işlemlere karşı bir dava açıldığında, dosyayı görev ret kararı vererek ya da esas kaydını kapatarak, bölge idare mahkemelerine gönderme kararı vermektedir. Ancak bu hukuken mümkün değildir. Bunun içindir ki son yıllarda birçok idare mahkemesi bu konudaki içtihatlarını değiştirerek, söz konusu olayda itiraz yoluyla bölge idare mahkemesine ya da Danıştay 1. dairesine başvurulması gerektiğini, bu işlemlerin idari davaya konu edilemeyeceğini söyleyerek 2577 sayılı kanunu 15. maddesinin 1/b bendi uyarınca davanın (incelenmeksizin) reddine karar vermektedirler.

Uygulamada, idari yargı organları arasındaki görev uyuşmazlıkları, en çok idare ve vergi mahkemeleri arasında görülmektedir.

Vergi uyuşmazlıkları hukukumuzda, idari yargı sistemi içinde örgütlenen vergi mahkemelerinde çözümlenmektedir. Bu anlamda, taraflarından biri devlet olan idari uyuşmazlıklar, vergisel nitelik taşıyorsa vergi mahkemelerinde, bu niteliği taşımıyorsa idare mahkemelerinde çözümlenmektedirler. Her ne kadar idare ve vergi mahkemeleri aynı yargı düzeni içinde örgütlenmiş iseler de, yargılama usulleri, karar alma yöntemleri, oluşumları, hukuk anlayışları, uyguladıkları mevzuat hükümleri birbirinden birçok açıdan farklılık arzetmektedir. Bu nedenle, bir uyuşmazlın idare veya vergi mahkemesinde görülmesi basit bir usul problemi olmayıp, davanın esasını da etkileyebilecek son derece "hayati" bir konudur. Ancak uygulamada, bu önemin farkına varılmadığını düşünmekteyiz. Böyle olunca, bireyler açısından hukuka güven azalmakta, aynı konuda farklı kararlar çıkabilmekte, söz konusu ayrıma ilişkin kriterler geliştirilmemesi nedeniyle, çoğu zaman davanın hangi mahkemede görüleceğinin belirlenmesi yıllara mal olabilmekte, bu nedenle adil yargılanma hakkı

da zarar görmektedir. Zira adil yargılanma hakkının en temel unsurlarından biri makul sürede yargılanma hakkıdır. Aynı şekilde, bu ayrımın somut sınırlar ile ortaya konmaması nedeniyle, bireyler dava açmadan önce davalarını hangi mahkemede açacaklarını bilememektedirler. Bu durum ise Anayasamızda düzenlenen "kanuni hakim güvencesine" aykırılık oluşturmaktadır.

Buradaki sorun, birden fazla unsurun kabahatine bağlı olarak, tam anlamıyla çözüme kavuşturulamamıştır. Sorun en başta konuya ilişkin Kanun metninden çıkmaktadır. 2576 sayılı Kanunun, "vergi mahkemelerinin görevleri" kenar başlığını taşıyan 6 ncı maddesinde, görevlerin sayılmış bulunduğuna bakarak, zaten belli olduğu kabul edilip, bir sorun teşkil etmediği söylenebilir. Fakat anılan maddenin (a) fıkrasında, "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" diye ifade edilen asıl ve genel görev alanının kapsam, nitelik ve sınırlarının ne olduğu hususu, görünüşün aksine, sorunsal bir nokta oluşturmaktadır. Belki, bu kötü kaleme alınmış kanun metninin uygulamacılar tarafından iyi yorumlanmasıyla sorunun çözülebileceği düşünülebilirse de, yargı organlarının soruna gereken önemi vermemesi, birbirlerinin görevli olduklarına ya da kendilerinin görevli olmadıklarına ilişkin kararları yeterli gerekçeden yoksun ve formül ifadelerle yazmaları, içtihad oluşturacak kararlara imza atmayıp sadece somut olay bazında doyurucu olmayan gerekçelerle bir sonuca varmaları, çoğu zaman konuyu hukuki bir temel de tartışmamaları, aynı konuya hem idare mahkemelerinin ya da bu mahkemelerin temyiz incelemesini yapan Danıştay Dava Dairelerinin hem de vergi mahkemelerinin ya da bu mahkemelerin temyiz incelemesini yapan Danıştay Dava Dairelerinin (3, 4,

7, 9. daireler) bakması ve birbirinden farklı kararlar verebilmeleri nedeniyle, yargı organları da sorunun çözülmeyişinden pay sahibi olmaktadırlar.

Danıştayın hem bir vergi dava dairesinde (9. Daire) hem bir idari dava dairesinde (8. Daire) görev yapmış bir kişi olarak, gözlemlemiş olduğum bu soruna en azından dikkat çekebilmek, bir çözüm arayışına girebilmek ve daha ziyade uygulamacıların konunun önemine vararak daha titiz bir inceleme yapabilmelerini, daha doyurucu kararlar yazabilmelerini sağlayabilmek adına, öncelikle kanuni kavramları tanımlayarak yani mahkemelerin görevli olduğu konuları, daha yakından tanımaya çalışarak, daha sonra ise konuya ilişkin genel-geçer belirlenebilir kriter koyabilme çabasına girişerek, idare ve vergi mahkemeleri arasındaki "kronik" görev sorununa ilişkin olarak bir çözüm bulmaya çalıştık.

Bunu yaparken de, öncelikle, vergi mahkemelerinin görevini düzenleyen 2576 sayılı Kanunun, "vergi mahkemelerinin görevleri" kenar başlığını taşıyan 6 ncı maddesinin çözümleyerek; vergi, resim, harç, benzeri mali yükümlülük kavramlarına ilişkin olarak daha derinlemesine anlatımlarda bulunduk. Daha sonra ise, her ne kadar her ne kadar olması gereken bakımından, yetersiz ve gereksiz bir kriter olsa da, yürürlükteki hukukun uygulanmasının bir zorunluluk olması karşısında "Genel bütçeye, il özel idareleri belediye ve köylere ait olma" kriterinin de bahsederek, bu konuda yeni bir ölçüt arayışına girdik.

Genellikle, vergi, resim ve harçlar, düzenlendikleri yasalarda, konuları ve nitelikleri itibariyle belli edilmektedir. Benzeri mali yükümlülükler ise, düzenlendikleri yasalarda açık olarak nitelendirilmemekte, parasal bir takım yükümlülük ya da ödemeler olarak gösterilmektedir. Benzeri mali yükümlülükler kavramı, vergi, resim ve harç kavramından daha da geniş, bulanık ve esnek

olduğundan, vergi mahkemelerinin görev alanını belirleme işinde daha çok ve daha çetin sorunlar ve güçlükler çıkaracak niteliktedir.

Uygulamada, kamu gücüne dayanılarak getirilen bazı mali yükümlülüklerin hukuki nitelikleri tartışma konusu oluşturmakta ve bazı hukuki sorunlarında beraberinde getirmektedir. Bizim çalışmamız bakımından, bu sorunların en önemlisi, bu mali yükümlülüklerin ortaya çıkardıkları hukuki uyuşmazlıklarda görevli yargı organının idare mahkemesi mi yoksa vergi mahkemesi mi olduğudur. Bu sorunun ne derece hayati bir sorun olduğuna çalışmamızın birçok kısmında değinmiş bulunmaktayız.

Görüldüğü üzere, doktrinde birçok yazarın da belirttiği üzere, yazım tarzının iyi olmayışı ve kullanılan kavramın muğlaklığı birçok sıkıntıyı beraberinde getirmiştir. Bu durum, yani yasa metninin açık ve anlaşılır olmaması, hukuki güvenliği, kanuni hakim güvencesini, adil yargılanma hakkını da ihlal etmektedir. Diğer yandan benzeri mali yükümlülük kavramının bu muğlaklığı, bazı yazarlara göre, vergi hukukunda kıyas yasağın delinmesi sonucunu doğurmuştur. Oysa, ceza hukukunda olduğu gibi vergi hukukunda da kıyasa başvurulmaması gerekir. Hukukta, bir olay hakkında yasada yer alan kuralın, benzer nitelikte, ancak, yasada düzenlenmeyen bir başka olaya uygulanması olarak tanımlanan kıyas vergi yükümlülüğünün yasanın çizdiği çerçeve dışına taşırılmasına yol açarak genişletici bir yorum yapılması anlamına gelir ki bu da hukuki güvenlik ilkesine aykırılık oluşturur. Kıyas uygulaması sonucu ortaya çıkan bir "birleştirme" ise verginin kanuniliği dolayısıyla hukuki güvenlik ilkesini zedelemektedir.

Vergi-resim, harç-benzeri mali yükümlülüklerin Anayasanın 73. maddesinde yeterince açık bir şekilde yer almaması, bunların kapsamının ne olacağı konusunda

tereddütlere yol açmakta, mahalle bekçilerinin ücretlerinden köprü geçiş bedellerine kadar çok geniş bir çerçeve içinde yer alan çeşitli türden ödemelerin benzeri mali yükümlülük olup olmadığı tartışılmaktadır. Her ne kadar 73/3'de bunların tadadi olarak belirtilmemiş olması ve ayırt edici temel ölçütlerin konmamış olması belirsizliği doğuran temel neden ise de, bu tür yükümlülüklerin maliye ve vergi teorisindeki en genel özelliklerinin dahi göz önüne alınmaması, teşhisi daha da güçleştirmekte, vergi benzerleri bazen vergi, bazen fiyat olarak mütalaa edilmektedir. Bu durumda, görevli yargı organının sürekli değişmesi sonucunu doğurarak, içerik olarak aynı olan konularda bir içtihadın oturmasını engellemekte, aynı konuda farklı kararların verilmesi sonucunu doğurarak hukuki güvenliğin sarsılmasına sebebiyet vermektedir.

Benzeri mali yükümlülük kavramı ile ek mali yükümlülük kavramlarına ilişkin Anayasal hükümlerde, her iki düzenlemenin de ortak paydası "mali yükümlülük" kavramı olmakla birlikte Anayasa koyucu 167/2'de yer alan "ek mali yükümlülükler" olarak ifade edilen mali yükümlülüklere ayrı ve özel bir anlam yüklemiş, diğerlerinden farklı bir statü tanımıştır. Ancak, doktrinde, bazı yazarlar, ek mali yükümlerin vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerden farksız olduğunu, bunların tamamının zora dayanarak alındığını, bu tür ayrımların, vergi kavramının etimolojik gelişimi de incelendiğinde totolojiden başka bir şey olmadığını, aslında burada asıl amacın yürütme organına kısmi bir vergilendirme yetkisi devretmek uğruna farklıymış algısı yaratmak olup bu tür ayrımların yapay olduğunu, böyle yapay bir ayrımın uygulamada birçok sorunu beraberinde getirdiğini savunarak, ek mali yükümlülüklerden doğan uyuşmazlıkların vergi mahkemelerinde çözümlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

Kanaatimizce, Anayasanın 73/3. maddesi, 167/2. maddesi ve 2576 sayılı Kanunun 6'ncı maddesini yazılış şekli, pozitif hukuk bakımından ek mali yükümlülüklerin vergi mahkemesinde çözümlenmesine imkan vermemektedir. Hiç şüphesiz, burada öncelikle yapılması gereken nitelik ve taşınan özellikler olarak vergi, resim, harç veya benzeri mali yükümlülükler ile farkı olmayan, ek mali yükümlülüklerin de vergi hukukun ve vergi yargılaması hukukunun dinamik ve ilkeleri çerçevesinde karara bağlanmasıdır. Bu halde, daha isabetli ve istikrara dayanan kararların ortaya çıkmasını sağlayacak ve mali yükümlülüklerin tamamı konusunda genel geçer ölçütlerin gelişmesine sebebiyet verip tüm mali yükümlülükler konusunda aynı yönde kararlar verilerek hukuka olan güvenin artması sonucunu meydana getirecektir. Fakat bu yapılana kadar, mevcut hukuk kuralları çerçevesinde, hukuki uyuşmazlıklar çözüme kavuşturulması gerektiğinden, ek mali yükümlülükler ile ilgili olarak, Anayasanın 167/2. maddesinde "dışında" ifadesinin kullanılıp 2575 sayılı Kanunun 6/a maddesinde, vergi mahkemelerinin görev alanına giren konular arasında ek mali yükümlülüklerin sayılmaması nedeniyle, bunlardan doğan uyuşmazlıklar, idari yargı organları arasında, genel görevli mahkeme olan, idare mahkemelerinde çözümlenecektir. Aynı zamanda ek mali yükümlülükler, 6/a'da sayılan bütçelere de ait değillerdir. Bunlar dışında, bu açık hükümlere rağmen, pratik mülahazalarla, görevli mahkemeyi belirlemek, kamu düzenini ihlal edecek, (zira görev kamu düzenindendir) dava açma süresinin 60 günden 30 güne inmesi sonucu, hak arama hürriyetinin kanunla değil yorumla sınırlanması sonucunu doğuracak, davanın kanuni hakimi yorum yolu ile değişmiş olacak, işlemin yürütmesi kendiliğinden durmaz iken kendiliğinden durmuş olup idari istikrar zaafa uğrayacaktır. Bu nedenle, kanaatimizce, söz konusu hukuki düzenlemeler yapılana

kadar fonlar, vergiye de bağlı olsalar, idare mahkemelerinde çözüme kavuşturulacak hususlardır.

Benzeri mali yükümlülüklerin, hukuk ve uygulamasının zamanında mali disiplin yönünden yol açtığı sorunlar ortadadır. Bu nedenle, benzeri mali yükümlülüklere olabildiğince başvurulmamalı, başvurulduğunda ise Anayasal ilkeler ve mali disipline ilişkin kurallar gözetilerek buna ilişkin kurallar düzenlenmelidir.

2576 sayılı Kanunun 6. maddesine göre, vergi mahkemelerinin görevinden söz edebilmek için, maddi kriterin yanında şekli ve organik kriterin de var olması gerekecektir. Dolayısıyla, vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelerinden doğan davaların vergi mahkemelerinin görevine girebilmesi için, bunların genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait olması gerekecektir. Bu durum karşısında, pozitif hukuk bakımından, idari yargı organları vergi mahkemelerinin görevli olup olmadığını belirlerken, dava konusu yükümlülüğün niteliğini saptamak ile beraber bu yükümlülüğün ait olduğu bütçeyi de göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

İdari yargı organları içinde vergi mahkemelerin görevi konusunda mevzuat anlamında tam bir karmaşa gözlemlenmektedir. Bireyler ya da uygulamacılar, vergi mahkemelerinin görevlerini tespit konusunda büyük sıkıntılar yaşamakta, söz konusu sorunun çözülüp görevli mahkemenin tespiti yılları alabilmektedir. Bu durum ise, makul sürede yargılanma hakkını ihlal etmekte, bir kriter geliştirilmemesi nedeniyle tatminkar gerekçeli kararlar yerine formül ve kanuni ifadeler yazılması nedeniyle kişilerin gerekçeli karar hakları ihlal edilmekte, dava konusu uyuşmazlığın, uyuşmazlığın doğduğu anda hangi mahkemede çözüme kavuşturulacağı bilinemediğinden tabii hakim ilkesi hayata geçememekte, çoğu zaman görevli

mahkeme doğru tespit edilemediğinden, olması gereken mahkemedeki usul kuralları ve şartlar dahilinde bir karar verilmesi gerekirken, konunun uzmanı olmayan mahkemede, sonucu da etkileyecek şekilde, farklı kararlar verilip kişilerin hukuka olan güvenlerinin zedelenmesi sonucu ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle, yasadaki bu muğlaklıklar, kötü yazım ve kritersizlik giderilene kadar, vergi mahkemelerinin görev alanına ilişkin, tatminkar, belirli, genel geçerli, istikrarlı, objektif bir kriter belirlenmelidir.

Vergi yargısının görev alanı, mevzuatta yeterince açık düzenlenmediği için, tartışma yaratan ve daha çok içtihatlarla belirlenmek yoluna gidilen bir konudur. Gerek Danıştay, gerek vergi mahkemeleri tarafından vergi yargısının görev alanı konusunda ortak bir kapsam belirlenmelidir. Mevzuat ve kavramlardan üretilen kuramsal ölçütler çerçevesinde, vergi yargısının görev alanı tam olarak belirlenmese de belli sınırlar ortaya konulabilir.

Bu bağlamda, pozitif hukuk bakımından, vergi yargısının görev alanının belirlenmesi için, çeşitli kriterlere başvurulabilir.

Kanaatimizce, söz konusu bu sorun öncelikle konuya ilişkin Anayasal ve yasal düzenlemelerin özensizliğinden kaynaklanmaktadır. Anayasanın 73. maddesindeki kavramlar ile 167. maddesinin ikinci fıkrasındaki "farklılaştırılmış" kavrama ilişkin bir tanımın bulunmaması, kullanılan ifadelerin ve getirilen düzenlemelerin muğlak olması sorunun temel kaynağıdır. Aynı şekilde vergi mahkemelerine ilişkin görev ve usul kurallarını içeren 213, 2575, 2576, 2577 sayılı Kanunlardaki aynı orandaki özensizlikler sorunu daha da karmaşık hale getirmektedir. Kanaatimizce, 2575, 2576, 2577 sayılı Kanunlardaki ve bu kanunların yürürlüğe girmesinden sonra(!) kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki

konuyla ilgili hükümlerin, askeri rejim döneminde, olağan yasama süreçlerinden geçmeksizin, sınırlı sayıda (beş) üyeden oluşan bir kurul (Milli Güvenlik Konseyi) tarafından müzakere edilerek hazırlanmış olması, sözünü ettiğimiz özensizliğin, muğlaklığın ve ölçütsüzlüğün bir gerekçesi olmalıdır.

Bu nedenle, yapılacak olan öncelikle konuya ilişkin hukuki metinleri gözden geçirerek soruna çözüm aramak, ancak bu yapılana kadar da, pozitif hukuktaki düzenlemeler her ne kadar birçok sorunlu noktayı içerse de, bu düzenlemeler dikkate alınarak, anlaşılır, belirli, belirlenebilir, objektif, belli bir istikrara dayanan ölçütler geliştirilmesi suretiyle, mevcut hukuki uyuşmazlıkların, taraflarda hukuka olan güveni sağlayacak ve meselenin pozitif kurallar ve vergi yargısının tarihsel gelişimi, sahip olduğu dinamikler, temel ilkeler, hukuk devleti ilkesi, idarenin yargısal denetimi, idare mahkemelerinin dışında bir vergi mahkemesi kategorisinin yapılmış olması altında yatan nedenler ve bu iki organının yapısal farklılıkları, görev kurallarının kanuni hakim güvencesi ile ilgisi ve bunun ne derece önemli olduğunun kavranması ve en önemlisi aslında hemen tüm kamu gelirlerinin, farklı adlar adı altında olsa da, aynı amaca hizmet edip, idarenin "zora dayanabilme" yetkisine dayanarak, yeni gelirler elde amacı ile tahsil edildiğinin farkına varılması suretiyle çözüme kavuşturulması, sorunun yarattığı hasarları minimize edecektir.

O halde, tüm bu hususlar dikkate alındığında karşımıza şu sonuçlar çıkmaktadır:

Anayasa'nın Vergi Ödevi başlıklı 73. maddesindeki sorunun daha ziyade kaynağı olan, benzeri mali yükümlülük kavramı ile 167. maddenin ikinci fıkrasındaki ek mali yükümlülük kavramlarının yeterince açık olmaması nedeniyle uygulamada yarattığı sorunlar üzerine düşünürken, bu tür kavramsal ayrımların totolojiden başka

bir anlamı olmadığı, aslında birbirinden farkı olmayan kavramların, idarece yürütme organına kısmi vergilendirme yetkisi devretmek uğruna farklıymış gibi düzenlendiği, bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıkların, özünde aynı ilkelere tabi olması gerekip, aynı sistematik bütünlük içinde, aynı mahkemelerce çözüme kavuşturulması gerektiğinin farkında olunmalıdır. Unutulmamalıdır ki, Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası hükmü ile getirilen ek mali yükümlülükler, teknik olarak vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerden farklı olmadıkları halde, bu (ek) yükümlülükler, 73. maddede sayılan yükümlülüklerin "dışında" düzenlenmişlerdir. Esasen, bu yükümlülüklerin 73. maddedeki yükümlülüklerden herhangi bir farkı yoktur. Gerek bunlar, gerekse ek mali yükümlülükler, **zorunlu**; bir başka deyişle **kamu gücüne dayalı olarak alınan yükümlülüklerdir.**

Diğer yandan, biliyoruz ki, Anayasanın 2. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti Devleti bir hukuk devletidir. Bu ilkenin tanımını yapmak son derece zor olsa da en azından bazı temel unsurlarından bahsedilebilir. Buna göre, hukuk devletinin en temel unsurlarından biri, idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimidir. Bu denetimin sadece şekli olarak yapılmış olması şüphesiz bu idealin gerçekleşmesine engel olacaktır. O halde etkili bir denetim mekanizması bulunmalı ve denetim konunun uzmanı kişilerce yapılmalıdır. Bu durum aynı zamanda ülkemizde, vergi mahkemelerinin, idari yargı içinde de olsa, farklı bir sistematik altında örgütlenmesinin bir sonucudur. Bu iki tür mahkeme her ne kadar birbirlerinden etkilense de kuruluşları, üyelerinin vasıfları, yargılama usulleri, sahip oldukları hukuk mantıkları, çözdükleri uyuşmazlıkların tabi oldukları hukuki rejim birbirinden oldukça farklıdır. O nedenle bir idari uyuşmazlığın idare mahkemesinde

mi ya da vergi mahkemesinde mi çözümleneceği sorunu basit bir usul problemi olmayıp, kararın esasını da etkileyen son derece önemli bir sorundur.

Hukuk Devletinde hukuk kurallarının bireylere hukuki güvenliği sağlayacak şekilde konulması ve uygulanması gereklidir. Bu bağlamda hukuk kuraları bireyler için "öngörülebilir" olmalıdır. Bu konu, ülkemizde hukuk devletine ilişkin çalışmalarda ve uygulamalarda genellikle ihmal edilen veya üzerinde durulmayan bir konudur. Bu bağlamda, kamusal işlemlerden olan kanunlar, anlaşılır, muğlaklıktan uzak, istikrara imkan veren ve ihtiyaçlara cevap veren ölçütler ile özü itibarıyla aynı nitelikte olan tüm hukuki uyuşmazlıklara ilişkin olarak genel-geçerli ve kapsayıcı hükümler içeren hukuki metinler olmalıdırlar.

Aynı zamanda, bireyler bir hukuki uyuşmazlık ile karşılaştıklarında söz konusu hukuki uyuşmazlığın hangi makamlarca çözüme kavuşturulacağını önceden bilebilmelilerdir. En azından basit bir araştırmayla bu sonuca kısa yoldan varabilmelilerdir.

Bu durumda, kanaatimizce, tüm bu hususlar çerçevesinde, vergi mahkemelerinin görevlerini düzenleyen 2576 sayılı Kanunun 6. maddesi şu şekilde yazılmalıdır:

"*Vergi mahkemeleri, kamu gücüne dayanılarak elde edilen kamusal gelirlere ilişkin davaları çözümler.*"

Böyle bir düzenleme yapılması halinde aslında bir totolojiden ibaret olan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük, ek mali yükümlülük gibi ayrımlar, vergi mahkemelerinin görevi bakımından bir önem arzetmeyecek, zora dayanarak elde edilen tüm bu kamu gelirlerine ilişkin davalar aynı mahkemede çözüme kavuşacaktır. Bu sayede adı ne olursa olsun (fon payı, kar payı, tazminat, bedel…)

zora dayanılarak kamu idarelerince tahsil edilecek tüm kamusal gelirlere ilişkin davalarda görevli mahkeme vergi mahkemeleri olacaktır.

Aynı zamanda, "ilişkin" ifadesinin kullanılmasıyla, sadece bunların tarh, tahakkuk, tahsil işlemleri değil aynı zamanda bunlarla ilişkili tüm idari işlemlerde görevli mahkeme vergi mahkemeleri olacaktır.

Ancak, kanunda yapılması gereken bu değişikliği beklemek hem bir hukukçuya yakışmayacak hem de böyle bir bekleyişin hukuki dayanağı olmayacaktır. Zira hakim, önündeki uyuşmazlığı mevcut hukuk kurallarıyla çözmek zorundadır. O nedenle, söz konusu kanuni düzenlemeler henüz yapılmamış olsa da, görev konusundaki bu sıkıntıların çözümü adına bir kriter geliştirilmelidir. Yukarıda görüldüğü üzere doktrinde bazı kriter geliştirme çabaları yer almakla birlikte bu konudaki en uygun kriter, kanaatimizce, "kamu gücüne dayanılarak elde edilen gelir" kriteridir. Zira, farklı ad altında alınsalar da tüm kamu gelirlerinde ortak unsur "zorunluluk"tur. Böyle bir kriterin kullanılması halinde, aynı tür uyuşmazlıklar, aynı türden mahkemelerde çözümleneceğinden, aynı türden usul kurallarına tabi olacak ve bu sayede içtihat oluşumuna daha elverişli bir konum ortaya çıkacak, bunların hepsi için geçerli genel ilkeler benimseneceğinden uyuşmazlıklar daha süratle ve daha doğru karara bağlanacak, bir kriterin belli olması nedeniyle taraflarda hukuka güven oluşacak, bireyler dava açmadan bu kriteri uygulamak suretiyle kanuni hakimlerin kim olduğunu önceden bilebilecek ve bu sayede hukuk devleti idesinin gerçekleşmesi yolunda önemli bir adım atılmış olacaktır. Aynı zamanda, bu tür uyuşmazlıklarda bir uzmanlaşma sağlanmış olacak ve bu sayede konunun uzmanı kişilerce bir karar verileceğinden isabet oranı daha fazla olacaktır. Diğer yandan, böyle bir kriterin var olması nedeniyle de, görevli mahkemenin belirlenmesi

konusundaki belirsizlikler ve uzun bekleme süreleri son bularak bir an önce uyuşmazlığın esası hakkında karar verilebilecektir.

Şunu da unutmamak gerekir ki her ne kadar olması gereken bakımından, yetersiz ve gereksiz bir kriter olsa da, yürürlükteki hukukun uygulanmasının bir zorunluluk olması karşısında "kamu gücüne dayanılarak elde edilen gelir" kriteri yanında organik kriter olan, "Genel bütçeye, il özel idareleri belediye ve köylere ait olma" kriterinin de uygulanması gerekmektedir.

Görüldüğü üzere, idari uyuşmazlıkların çözümünde, Danıştayın kendi içinde, Danıştay ile bölge idare mahkemeleri arasında, Danıştay ile idare veya vergi mahkemeleri arasında ve nihayet idare ve vergi mahkemeleri arasında görev uyuşmazlıkları çıkabilmektedir. Söz konusu görev uyuşmazlıklarına ilişkin İdari Yargılama Usulü Kanununun ilgili maddeleri tekrar gözden geçirilmeli ve 2576 sayılı kanunun 6. maddesinde yapılması gerektiği gibi İdari Yargılama Usulü Kanununun 43. maddesinde de uygulama da ortaya çıkan sorunları giderecek değişiklikler yapılmalıdır. Zira 1982 yılında yürürlüğe konan bu Kanunlar yeterli özenle hazırlanmadığı gibi bu özensizliklerin yarattığı sorunlar her geçen gün büyümektedir.

KAYNAKLAR

Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, "Yargı Örgütü", **Adalet Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme Ders Notları,** Ankara, 2006.

AKAD Mehmet, DİNÇKAL Abdullah, **1982 Anayasası, Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, 1998.

AKDOĞAN Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Ankara, 1999.

AKDOĞAN Abdurrahman, **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, Ankara, 2008.

AKGÜNDÜZ Ahmet, "Arşiv Belgeleri Işığında Şurayı Devlet'ten Danıştay'a İdari Yargı Teşkilatı", **II. Uluslararası İdare Hukuku Kongresi**, Ankara, 1993.

AKILLIOĞLU Tekin, **Temel Belgelerde İnsan Hakları, Kavram, Kaynaklar ve Karma Sistemler**, Ankara, 1996.

AKINCI Müslüm, **İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, Ankara, 2008.

AKKAYA Mustafa, "Vergi Yargısında Yargılama Usullerinin Yeniden Değerlendirilmesi", **Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu**, 144. Yıl. 2012.

AKKAYA Mustafa, "Vergi Sorumlusunun Vergi Yargısı ve Vergi İdaresi Karşısındaki Konumu, **AÜHFD**, 1997.

AKSOY Ahmet, "Türk Vergi Sistemi İçinde Vergi Yargısının Yeri ve İşlevi", **Vergi Sorunları Dergisi**, Y:12, S: 74. Ankara.

AKSOY Şerafettin, **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, İstanbul, 1989.

AKYAZAN Ahmet Emrah, "Maddi Açıdan İdari İşlemler", **TBB Dergisi**, S:85, 2009.

ALAN Nuri, "İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara S:2, 1988.

ALİEFENDİOĞLU Yılmaz, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Anayasal Açıdan Adil Yargılanma Hakkı", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C:10, S:95.

ALİEFENDİOĞLU Yılmaz, "Kavram Olarak Vergi", **Danıştay Dergisi**, Y:4, S:12-13, Ankara.

ALİEFENDİOĞLU Yılmaz, "Vergi Yargısı ve Sorunları", **Danıştay Dergisi**, Yıl:9, S:32-33, Ankara.

ALİUSTA İbrahim, "İdari Yargıda Yargılama Sürelerini Kısaltacak Önlem ve Öneriler", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, 144.Yıl, 2012.

ANADOLU F. Kerim, **İdari Yargıda Görev ve Yetki**, Konya, 2003.

APALAK Şevket, "İdari Davalarda Yürütmenin Durdurulması", **Sayıştay Dergisi**, S:31, 1998.

ARAL Rüştü, "Danıştay'ın Tarihçesi, Kuruluş ve Görevleri", **Danıştay Dergisi**, Y:1, S:3, Ankara.

ARDIÇOĞLU Artuk, "İdari Yargıda Tanık", **Yaklaşım Dergisi**, Kasım 2010.

ARMAĞAN Servet, **Memleketimizde Anayasa, Seçimler ve Anayasa Mahkemesi**, İstanbul, 1979.

ARSAVA Füsun, "Hukuk Devleti Prensibinin Üye Devlet Mahkemeleri ve AB Yargısı Tarafından İşbirliği İçinde Temini", **Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan**, C:III, İstanbul, 2011.

ARSLAN Ahmet, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcamaları Sisteminde Yapılan Düzenlemeler", **Maliye Dergisi**, S:145, Ocak-Nisan 2004.

ARSLAN Ramazan – Süha Tanrıver, **Yargı Örgütü Hukuku,** Ankara, 2001.

ASLAN Zehreddin– Hüseyin Özcan – H.Burak Gemalmaz, **Türkiyede ve Ulusal Üstü Hukukta Bireylerin Yargısal Korunması**, İstanbul, 2004.

ASLAN Zehreddin, **İdari Yargı'da Yürütmenin Durdurulması**, İstanbul, 1994.

AŞÇIOĞLU Çetin, **Doğru ve Güvenli Yargılanma Hakkımız Var**, Ankara, 1995.

ATAY Ethem, "Fransa'da Adli Yargı İdari Yargı Ayrımı", **Kamu Hukuku Arşivi**, Ekim 1998.

AVCI Mustafa, "İdari Yargıda İstinaf", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl:2011, S:96, Ankara.

AYANOĞLU Taner, "İdari Yargı Kararlarında Açılacak Tazminat Davalarının Süresi", **İstanbul Üniversitesi Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, Yıl:19-20, No:1-2, 1999-2000. İstanbul.

AYGÖRMEZ Murat, **Vergi Yargılama Hukukunda Görev ve Yetki**, İstanbul, 2010.

AYDIN Fatih, "Türk Pozitif Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisi", **Başbakanlık Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2000.

BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I Genel Konular**, Ankara, 1970-1972.

BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukuku**, C:1, Ankara, 1972.

BAŞ Zuhal Bereket, "İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu", **Danıştay Dergisi**, C:27, S:11, Ankara, 1996.

BAŞARAN Başar, "Adil Yargılanma Hakkı", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2007.

BAŞARAN Funda, "Anayasa Temelinde Benzeri Mali Yükümlülük Kavramı", **Oğuz İmregün'e Armağan**, İstanbul, 1988.

BAŞBÜYÜK İsa, "Yargının Etkinliğinin Arttırılmasında "Gerekenin" Rolü", **Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan**, C:1, Ankara, 2013.

BAŞKÖY Sabri, **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Uygulaması**, Ankara, 2006.

BAŞLAR Kemal, **Anayasa Yargısında Mahkeme Kavramı**, Ankara, 2005.

BENLİ Salih, "İdare Hukuku İçinde Vergi Yargısının Görev Alanı", **Adalet Dergisi**, S:34, 2009.

BİLGE. Necip, "Son Anayasa Değişikliğine Göre Tabii Hakim ve Savcı Teminatı", **Prof. Dr. Hüseyin Cahit Oğuzoğlu'na Armağan**, Ankara, 1972.

BİLGEN Pertev, "İdari Uyuşmazlıklar", **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri**, 10-14 Mayıs 1993, Ankara.

BİLGİN Hüseyin, "Üçüncü Yargı Paketinde İdari Yargıda Yargılamanın Hızlandırılmasına İlişkin Getirilen Yenilikler". **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S:103, Ankara, 2013.

BİLİCİ Mustafa, "Vergi Uyuşmazlıklarının Çözüm yolları, Vergi Mahkemelerinin Fonksiyonları; Antalya Vergi Mahkemesi Örneği", **Yüksek Lisans Tezi**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2010.

BİR Enes, "Vergi Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları, Uyuşmazlıkların Çözümünde Vergi Mahkemelerinin Rolü, Sivas Vergi Mahkemesi İncelemesi", **Yüksek Lisans Tezi**, Gaziosmanpaşa Enstitüsü Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat, 2012.

BOZKURT Nevzat, "İthalat Sürecinde Tahsil Edilen Ek Mali Yükümlülüklerin Hukuksal Anlamı", **Mali Çözüm Dergisi**, Eylül-Ekim 2011.

CAN Osman, "Belirlilik İlkesine Anayasal Bir Bakış", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:9, S:1-2, 2005.

CANDAN Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, 2009.

CANDAN Turgut, "İdari Yargı Harçları ile İlgili İnceleme", **Danıştay Dergisi**, Y:15, S:58-59, Ankara, 1985.

CANTAŞ Oytun, "Vergi Yargılama Hukukunda Norm Çatışması", **Hacettepe Hukuk Dergisi**, S:3, C:2, 2013.

CANYAŞ Oytun, "İdari Yargılama Usulü Kanunu ve Vergi Usul Kanunu Arasındaki Çatışmaların Klasik Yöntemle Çözümü", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S: 110, Y: 2014. Ankara.

CENTEL N.- ZAFER H., **Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul, 2010.

ÇAĞAN Nami, **Vergilendirme Yetkisi**, İstanbul, 1992.

ÇAĞLAYAN Ramazan, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti İlkesi", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:1, Y:1998.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması ve Sonuçları**, Ankara, 2000.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, 2011.

ÇAĞLAR Selda, **Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi**, Ankara, 2013.

ÇALIŞIR K.T., **Teori ve Pratikte Yargı Bağımsızlığı**, Ankara, 2011.

ÇELİKKAYA Ali - ÇELİKTAŞ İlyas, ”İdari Yargılama Süreci ve İstinaf Mahkemeleri”, **Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi**, Ocak 2004, S:1, Ankara.

ÇENBERCİ Mustafa, **İş Mahkemeleri Kanunu Şerhi**, Ankara, 1969.

ÇETİNTEMEL Harun, “İdari Yargı Yerlerinin Sorunları”, **Danıştay Dergisi**, Y:18, S:68-69, Ankara.

ÇINAR Ali Rıza, “İstinaf”, **Fasikül Aylık Hukuk Dergisi**, Yıl:2, S:8, Ankara, Temmuz 2010.

ÇOKER Zuhal, “Genel Olarak Görev ve Yetki Konusu”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S:1-3.

DARENDELİ Vahap, **Adli Yargı Yerlerinde görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar; Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında**, Ankara, 2004-53.

DEMİR Oğuzhan, “Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Görevli Mahkeme”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:8, S:3-4, Erzincan.

DEMİRCİ Ünal, “İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-2”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Aralık 2010, S:550, Ankara.

DEMİRCİ Ünal, “İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-5”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Mart 2011, S:553, Ankara.

DEMİRCİ Ünal, “İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-6”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Nisan 2011, S:554, Ankara.

DEMİRCİ Ünal, “İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-7”, **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Haziran 2011, S:555, Ankara.

DEMİRCİ Ünal, "İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı-8", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Haziran 2011, S:556, Ankara.

DERBİL Süheyp, **İdare Hukuku**, Ankara, 1959.

DERDİMAN Cengiz, **İdari Yargının Genel Esasları**, İstanbul, 2004.

DİCAY A.V., **An İntroduction To The Law of The Constitution**, London, 1959.

DİKMEN M. Orhan, Maliye **Dersleri Birinci Kitap, Giriş ve Genel Vergi Teorisi**, İstanbul, 1969.

DOLUN Galip, "Mali Kaza", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, İstanbul, 1966.

DÖNMEZER Sulhi, "İcranın Tanzim Tasarrufları ile Suç İhdası, Anayasaya Aykırılık İddiası Halinde Verilmesi İcap Eden Karar, Mahkeme Kararları Kroniği", **İÜHFM**, C:28, S:1, 1962.

DURAN Lütfi, "<İdari Yargı Mı, Yargısal Denetim Benzeri Mi?>", **İktisat ve Maliye Dergisi**, C:28, S:10, Yıl:1981.

DURAN Lütfi, "İdari Yargı Adlileşti", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sarıcaya Armağan**, C:3, S:1-3, İstanbul, 1982.

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982.

DURAN Lütfi, "Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonları ile Vergi İhtilaflarının Akıbeti", **İktisat ve Maliye Dergisi**, C:14, S:2, İstanbul, 1967.

DURAN Lütfi, "Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı I", **İktisat ve Maliye Dergisi**, C:29, S:1, Nisan 1982.

DURAN Lütfi, "Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı II", **İktisat ve Maliye Dergisi**, Haziran 1982, C:29, S:III, İstanbul.

EGELİ Haluk, **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler**, İzmir, 2009.

EKER Aytaç – TÜGEN Kamil, **Kamu Maliyesine Giriş**, Ankara, 1980.

ERANIL Mehmet Akif, **Vergi İhtilafları, İtiraz ve Temyiz Usulleri**, Ankara, 1951

ERDOĞAN G., **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Medeni Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, Ankara, 2011.

ERDOĞAN Gülnur, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Medeni Yargıda Adil Yargılanma Hukuku**, Ankara, 2011.

ERDOĞAN Meriç, "4483 sayılı Yasa Uygulamasında Karşılaşılan Bazı Sorunlar", www.izmirbim.adalet.gov.tr/makaleler

EREN Ceren Sedef, "İtiraz Yolunda "Mahkeme" Kavramı ve Anayasa Mahkemesinin Bireysel Başvuru Yolunda "Mahkeme" Niteliği", **Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi**, 2014/1.

ERGİNAY Akif, **Vergi Hukuku**, Ankara, 1974.

ERMUMCU Osman, "Memurun Muhakematında (4483) Kararların Kesinliği", www.izmirbim.adalet.gov.tr/makaleler

EVREN Çınar Can, "Bir Danıştay Kararı Üzerine Kamu hizmetinde Bedel Sorunu", **G.Ü.H.F.D.**, C:11, S:1-2, Ankara, 2007.

FEYZİOĞLU Bedi N., **Vergi Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1975.

F. NEUMARK, **Maliyeye Dair Tetkikler**, İstanbul, 1951.

GASTON Eze, **Maliye İlmi ve Fransız Mali Mevzuatı Hakkında Başlangıç Dersleri**, Paris, 1931. Çeviren: Mehmet Ertuğruloğlu, Ankara, 1956.

GEREK Şahnaz-AYDIN Ali Rıza, **Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku**, Ankara, 2005.

GİRİTLİ-BİLGEN-AKGÜNER, **İdare Hukuku**, İstanbul, 1998

GÖLCÜKLÜ F. – GÖZÜBÜYÜK Ş., **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, Ankara, 2002.

GÖNENÇ Levent, "Yüksek Seçim Kurulu'nun "Mahkeme" Niteliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Mümtaz Sosyal'a Armağan**, Ankara, 2009.

GÖZLER Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri,** Bursa, 2000.

GÖZLER Kemal, **Hukukun Temel Kavramları**, Bursa, 2008.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekim 2010.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1993.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Yönetsel Yargı**, Ankara, 2004.

GÖZÜBÜYÜK Şeref,-TAN Turgut, **İdare Hukuku**, C:2, Ankara, 2006.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1983.

GÖZÜBÜYÜK – DİNÇER, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1999.

GÜL Ahmet, "İdari Yargıda Yargı Yolu, Görev ve Yetki Sorunları", **Ankara Barosu Dergisi**, 2003/2.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, Ankara, 2003.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, **Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları**, Eskişehir, 2005.

GÜNEŞ Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara, 1965.

GÜNDÜZ F. Ebru, "Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri", **GÜHFD**, C:11, S:1-2, 2007.

GÜNTER Schmölders, **Genel Vergi Teorisi**, Köln, 1965, Çeviren: Salih Turhan, İstanbul, 1976.

GÜRAN Sait, **Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme**, İstanbul, 1977

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

HONDU Selçuk, "Türk İdari Yargı Alanında Yeni Kurulan Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemelerinin Tanıtılması", **Adalet Dergisi,** C:I, S:II, Mart-Nisan 1984, Ankara.

HONDU Selçuk, "Danıştay, İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri Arasında Ortaya Çıkan Görev Uyuşmazlıkları", **Danıştay Dergisi**, Y.15, S.56-57, 1985, Ankara.

HONDU Selçuk, "İdari Yargı Alanındaki Mahkemeler Arasında "Görev" ve "Yetki" ilişkileri, **Danıştay Dergisi**, Y:18, S:68-69, 1988, Ankara.

HONDU Selçuk, "İdari ve Vergi Mahkemelerinde Verilen Yürütme Kararlarına İtiraz", **Danıştay Dergisi**, S:80, 1991, Ankara.

HONDU Selçuk, "Bölge İdare Mahkemelerinin Oluşumu İle İlgili Sorunlar", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, I. Kitap, Ankara, 1991.

İBA Şeref, "Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları", **Ankara Barosu Dergisi**, S:I, Ankara, 2011.

İNCEOĞLU Sibel, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı**, İstanbul, 2005

İNCEOĞLU Sibel, **Adil Yargılanma Hakkı ve Yargı Etiği**, Ankara, 2007.

KABATEPE Tacettin, "Hukuk Yargılamasında (Adil Yargılanma Hakkının Bir Unsuru olarak) Makul Süre", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilimdalı Yüksek Lisans, Tezi,** Ankara, 2009.

KALABALIK Halil, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Konya, 2009.

KANADOĞLU O. Korkut, **Anayasa Mahkemesi**, İstanbul, 2004.

KANETİ Selim, **Vergi Hukuku**, İstanbul, 1989.

KAPLAN Gürsel, "Danıştay Savcısının Düşüncesinin Taraflara Bildirilmemesi, Adil Yargılanma Hakkını İhlal Eder mi?", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S:81, Ankara, 2009.

KARADAYI Sevgi, "Türkiye'de İdari Yargı Reformu", **Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi**, Ağustos 2006.

KARAHANOĞLU Osman Selim, **Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Uyuşmazlıklar**, İstanbul, 1982.

KARAHANOĞULLARI Onur, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, Ankara, 2005.

KARAHANOĞULLARI Özlem, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesi –İdari Davalar- Memur Uyuşmazlıkları", **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü**, Danıştay 133.Yıldönümü Sempozyumu, Ankara, 2003.

KARAKOÇ Yusuf, "Sosyal Maliye Kavramı", **Mali Hukuk**, Y:1993, Eylül-Ekim, S:47.

KARAKOÇ Yusuf, **Vergi Yargılaması Hukuku**, İstanbul, 1995.

KARAKOÇ Yusuf, **Vergi Yargılaması Hukuku**, İzmir, 1995.

KARAKOÇ Yusuf, **Yargı Kararları Işığında Vergi Sorunlarının Çözümü**, İzmir, 1996.

KARAKOÇ Yusuf, **Vergi Sorunlarının/Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları**, Ankara, 2007.

KARAVELİOĞLU Celal, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, C:I, Trabzon, 2001.

KAYAÇAĞLAYAN Metin, "Türk Hukukunda Vergi Yargısı ile İdari Yargı Arasındaki İlişkiler ve Vergi Yargısının Görev Alanı", **Mualla Öncel'e Armağan**, C:2, Ankara, 2009.

KAYAR Nihat, **Yönetsel Yargı-Kuruluş ve İşleyiş**, Bursa, 2010.

KAYHAN Mehmet,"İdari Yargıda Gerekçesiz Kararlar, Silahların Eşitliği ve Adil Yargılanma Hakkı", **TBB Dergisi**, S:65, 2006.

KIRBAŞ Sadık, **Vergi Hukuku**, Ankara, 1996.

KIZILOT Şükrü, "Vergi Yargısı ve Vergi Uyuşmazlıklarını Yargı Aşamasında Çözümlemesi", **Hürses Gazetesi**, 16.12.2004.

KIZILOT Şükrü, **Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları**, Ankara, 2009.

KİSSEL, O.R ./Mayer, H., **Gerichtsverfassungsgesetz**, München, 2008.

KLAUS Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, München, 1984.

KUMRULU Ahmet, **Vergi Yargılama Hukukunun Kuramsal Temelleri**, Ankara, 1989.

KUMRULU Ahmet, "Türkiye de Vergi Yargısının İşlevi ve Hukuk Düzenine Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme", **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 10-14 Mayıs 1993, (İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri), Ankara.

KUMRULU Ahmet, "Vergi Yargısının Görev Alanı", **11.05.1989 tarihli Danıştay Sempozyumu Bildirisi.**

KUMRULU Ahmet, "Vergi Yargısında Sorunlar", **VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**: **"Çeşitli Açılardan Vergileme ve Sorunları"**", Hacettepe

Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Lara-Antalya 21-23 Mayıs, 1990.

KURU Baki, **Medeni Yargılama Hukuku**, Ankara, 1979, C:1.

KURU Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü,** C: 1, Ankara, 2001.

KURU Baki – ASLAN Ramazan – YILMAZ Ejder , **Medeni Usul Hukuku**, Ankara, 2007.

KUNTER Nurullah, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul, 1989.

LEON Duguit, **Manuel de drait Constitutionnel Paris, Anciennes Maisans Tharin et Fanteming**, 1923.

MAXİME Letourneur-JACQUELİNE Bauchet-JEAN Méric, **Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri**, (Çeviren: Recep Başpınar)Ankara, 1973.

MERİÇ Osman; "İdari Yargı ve Bu Alanda Ülkemizde Yapılan Yeni Düzenlemeler", **Eskişehir Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C:1, S:2, Eskişehir, Haziran 1983.

MUTLUER Kamil, **Vergi Genel Hukuku**, İstanbul, 2006.

NADAROĞLU Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, İstanbul, 1981.

NADAROĞLU Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, İstanbul, 1989.

ODER Bertil Emrah, **Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri,** Kasım 2010, İstanbul.

ODYAKMAZ Zehra - KAYMAK Ümit - ERCAN İsmail, **İdari Yargı**, Ankara, 2006.

OĞURLU Yücel, "Vergi Yargılamasında Vergi Mahkemelerinin Görev ve Yetkileri", **AÜEHFD**, C:1, S:1, 1997.

OKTAR S. Ateş, "Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler, Ek Mali Yükümlülükler ve Bir Totolojik Düzenlemenin Analizi", **İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 37.Seri/Yıl:1996/1997.

OKTAR S. Ateş, **Vergi Hukuku**, İstanbul, 2008.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C:3, İstanbul, 1966.

ORAL Hasan, "Vergi Mahkemelerinde "Vekalet Ücreti" Özelinde Yaşanan Bazı Tartışmalı Uygulamalar", **Ankara Barosu Dergisi**, 2011/3.

ÖNCEL-KUMRULU-ÇAĞAN, **Vergi Hukuku**, Ankara.

ÖZAY İlhan, **Günışında Yönetim**, İstanbul, 2004.

ÖZAY İlhan, "Yargı Güvencesi-Bağımsızlığı ve Anayasa Mahkemesi", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C:8, S:53, Ankara, 1991.

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku,** Ankara, 2002.

ÖZDEMİR Gürbüz, "Yüksek Seçim Kurulunun Niteliği", **Erzincan Ü.H.F.D**., C:14, S:1-2, 2010.

ÖZDEŞ Orhan, "Danıştay ve Tarihi Gelişimi", **Danıştay Dergisi**, Yıl:I, S:I, Ankara, 1973.

ÖZDEŞ Orhan, "Danıştay'ın Tarihi Gelişimi ve Cumhuriyet Devrinde Danıştay", **Danıştay Dergisi**, Cumhuriyetin 50.Yılı Özel Sayısı, Ankara, 1973.

ÖZDEŞ Orhan, "Danıştayın Kuruluşunun 118. Yıl Dönümü ve İdari Yargı Gününü Açış Konuşması", **Danıştay Dergisi**, S:62-63, Ankara, 1982.

ÖZDİLER Eda, "Vergi Yargısının Görev Alanı", **Mualla Öncel'e Armağan**, C:2, Ankara, 2009.

ÖZTÜRK Burak, "İdari Yargılama hukuku Yönünde Vergi Davası Kavramına İlişkin Kısa Bir Değerlendirme", **Mualla Öncel'e Armağan**, C: 2, Ankara, 2009.

ÖZYÖRÜK Mukbil, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1972-1973.

ÖZYÖRÜK Mukbil, **İdare Hukuku İdari Yargı – Ders Notları**, Teksir, Ankara, 1977.

PEKCANITEZ Hakan/ATALAY Oğuz/ÖZEKES Muhammet, **Medeni Usul Hukuku**, Ankara, 2001.

PEKCANITEZ Hakan/ATALAY Oğuz/ÖZEKES Muhammet, **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Hükümlerine Göre Medeni Usul Hukuku**, Ankara, 2012.

PEKCANITEZ H. "Mukayeseli Hukukta Medeni Yargıda Verilen Kararlara Karşı Anayasa Şikayeti", **Anayasa Yargısı**, S:195/2.

PEHLİVAN Osman, **Vergi Hukuku**, Trabzon, 2009.

POSTACIOĞLU İlhan, **Medeni Usul Hukuku Dersleri**, İstanbul, 1975.

RAYMOND Carré de Malberg, **Contributien a la Théorive Générale de l'Etat**, Paris, Sirey, 1920.

ROBERT Jones, **The Nature and First Principle of Torotion**, London, 1914.

SABAN Nihal, **Vergi Hukuku**, İstanbul, 2005.

SANCAR Mithat, **"Devlet Aklı Kıskacında Hukuk Devleti"**, İstanbul, 2000.

SARICA Ragıp, **Türkiye'de İcra Uzvunun Tanzim Salahiyeti**, İstanbul, 1943.

SATI Sevilay, "İdarenin Düzenleyici İşlemleri", www.turkhukuksitesi.com.

SAYGILI Abdurrahman, "Meclis Başkanlık Divanının Bireysel ve Düzenleyici İdari İşlemleri", **Ankara Barosu Dergisi**, Y:66, S:3, 2008.

SCHMİD/Bleibtreu, B./Klein F. **Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**, Luchterland, 1989.

SELİM Osman, **Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Uyuşmazlıklar**, İstanbul, 1982.

SOYSAL Mümtaz, **100 Soruda Anayasa'nın Anlamı**, İstanbul, 1986.

SÖNMEZ – AYAZ, **Vergi Yargısı**, Ankara, 1999.

SUNAY Süheyla Şenlen, **İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler Karşısında İspat ve Delil Hususları**, İstanbul, 1997.

SÜT Çağıl, "Sosyal Güvenlik Destek Primi Yeni Bir Vergi Türü Müdür?", **Sarper Süzek'e Armağan**, C:2, İstanbul, Ekim 2011.

ŞAHLANAN Fevzi, "İş Yargılaması", **İÜHFM**, C:42, İstanbul, 1977.

ŞEKER Hilmi, "Strazburg Yargı Kararlarında Doğru, Haklı, Yasal ve Makul Gerekçe Biçimleri", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:65, S:2, Bahar 2007.

ŞENER Abdüllatif, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi**, İstanbul, 1999.

ŞENLEN Süheyla, "Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi Prof. Dr. Yılmaz Günal'a Armağan**, C:49. 1994.

TANÖR B./N. Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul, 2001.

TANÖR Bülent, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, İstanbul, 1994.

TANRIVER Süha, "Tabi Hakim İlkesi ve Medeni Yargı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S: 104, Ankara, 2013.

TAŞ Metin, **Vergi Yargısı**, Bursa, 2005.

TAŞKAN Yusuf Ziya, **Vergi Yargılamasında Görev ve Yetki**, Ankara, 2007.

TEKELİ Esat; "Vergi Politikaları ve Türkiyede Vergi Politikası", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, İstanbul, 1958.

TEKELİ Esat; "Bizde Vergi Hukuku ve Vergi Kazası", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 1955, İstanbul.

TEZCAN Durmuş, "Adil (Dürüst) Yargılanma Hakkının Uygulama Alanı Açısından İdari Uyuşmazlıkların Konumu", **Yıldızhan Yayla'ya Armağan**, İstanbul, 2003.

TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, İstanbul, 2000.

TİRYAKİ Refik, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Bazı Sorunlar", **Ankara Barosu Dergisi**, 2002-2.

TOPUZ İbrahim- ÖZKAYA Kadir, **Açıklamalı-İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, 2002.

TOSUN Öztekin, "Yürütme Organlarının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması", **İÜHFM**, C:28, S:1, 1962, s. 353.

TOSUNER Mehmet/ARIKAN Zeynep/YERELİ A. Burçin, **Türk Vergi Yargısı**, İzmir, 1999.

TOSUNER Mehmet- ÖZCAN Ülkü, **Türk Vergi Yargısı Sistemi ve Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü**, İzmir, 1989.

TOSUNER Mehmet - YERELİ Ahmet B., **Türk Vergi Hukuku**, İzmir, 1996.

TUGAY Recep, "Türkiyedeki Mali Kazanım Bugünkü Durumu", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, www.journals.istanbul.edu.tr, 1962.

TUNCA E. Fahrünnisa, "Türkiye'de İstinaf Arayışları ve İdari Yargının Sorunları", **İdari Yargıda İstinaf Semineri**, Antalya, Mayıs 2009.

TUNCAY A. Can, "İş Mahkemelerinin Görev ve Yetkisi Üzerinde Düşünceler", **İstanbul Barosu Dergisi**, S:4-5-6, 1988.

TURAN Hüseyin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Makul Sürede Yargılanma Hakkı", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Ankara, S:11, Yıl:3, Ekim 2012.

TURAN Hüseyin, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Mahkeme Kararında Gerekçe", **Yargıtay Dergisi**, Temmuz, 2005.

TURMANGİL Civan, "Vergi Davasının Hukuki Niteliği", **A.Ü.H.F.D.**, Ankara, Y:1982-1987, C:34, S:1-4.

TÜRMEN, Rıza, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında İdari Uyuşmazlıklar", **Danıştay 141. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2009.

TÜSİAD, **Yargılama Düzeninde Kalite**, Yayın No: T/98-11/237, İstanbul, 1998.

TÜZMEN Orhan,"Temyiz ve İstinaf Mercii Olarak Danıştay", **Türk İdare Dergisi**, Mayıs- Haziran 1968, S:312.

ULUATAM Özhan - METHİBAY Yaşar, **Vergi Hukuku**, İzmir, 1996.

ULUSLAR ARASI AF ÖRGÜTÜ, **Adil Yargılanma Hakkı**, (Çeviren: Fadıl Ahmet Tamer – Erol Kaplan), İstanbul, 2000.

ULUSOY Ali, "İdari Yargılama Usulü Kanununun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu", Birinci Oturum, **"İdari Yargı"**, 9 Mart 2012.

ULUSOY Ali, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, İstanbul, Eylül 2004.

ULUSOY Ali, "İdari Yargı Mensuplarının Seçilmeleri, Güvenceleri ve Denetlenmeleri Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme", **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü**, Danıştay 133.Yıldönümü Sempozyumu, Ankara, 2003.

UYGUR Turgut, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Temel Kavramlar – Yargılama**, Ankara, 1980.

ÜNLÜ Ahmet Hamdi, Yüksek Seçim Kurulunun Niteliği Üzerine", **Danıştay Dergisi**, Ankara, 2003.

ÜNAL Sabri, "Vergi Yargısında Görev ve Yetki", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1985.

ÜSTÜN Ümit Süleyman, "Vergi Mahkemelerinde Tek Hakimle Çözümlenecek Davalara İlişkin Sınırı Artıran Kanun Tasarısı Hükmünün Değerlendirilmesi", **GÜHFD**, C:16, S:2, Yıl:2012.

ÜSTÜNDAĞ Saim, **Medeni Yargılama Hukuku**, İstanbul, 2000.

ALANGOYA Yavuz, **Medeni Usul Hukuku Esasları I**, İstanbul, 2000.

ÜZGÖR İsmail, "Türkiye'de Vergi Yargısı ve İdari Yargı Arasındaki Görev Ayrımı", **Yüksek Lisans Tezi**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül 2008.

YAKAR Soner, "Bir Usul Ekonomisi Kolaylığı: Vergi Yargısında Tek Dilekçe İle Dava Açma", **Maliye Dergisi**, S:162, Ocak-Haziran 2012.

YALTI Billur – ÖZGEN Selçuk, **Vergi Hukuku Pratik Çalışma El Kitabı**, İstanbul, 2007.

YAMAN Murat, **İdari Yargıda Dava Dilekçesi**, Ankara, 2006.

YARALI Levent, "Danıştay Kararları Işığında Vergi Kesenlerin Dava Ehliyeti", **Prof. Dr. Ersin Çamoğlu'na Armağan,** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**,** C:71, S:2.

YARSUVAT Duygun, "Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası ve 1961 Anayasası", **İÜHFM**, C:29, S:1-2, 1963.

YAYLA Yıldızhan, "Conseil d'Etat", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S:I, Mart 1980.

YAYLA Yıldızhan, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1986.

YENİCE Kazım –ESİN Yüksel, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1983.

YET Orhun, "İdari Yargıda Yapısal Değişim", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, **Danıştay 133.Yıldönümü Sempozyumu**, Ankara, 2003.

YILDIRIM Ramazan, "Türk İdari Yargısında Görev ve Yetki", **Amme İdaresi Dergisi**, C:29, S:3, Eylül 1996

YILMAZ Ejder, "Usul Ekonomisi", **AÜHFD**, C:57, S:I, Y:2008.

YILMAZ Zekeriya, "Hukuk Muhakemeleri Kanunuyla Görev ve Yetki Konusunda Getirilen Önemli Değişiklikler ve Yenilikler", **Terazi Hukuk Dergisi**, Yıl:6, S:63, Kasım 2011.

YILMAZ Zekeriya, **Yargılama Safhaları ve İşlemleri**, Ankara, Nisan 2013.

YILMAZ Dilşat, "İdari Yargıda "Görev", "İş Bölümü" "İş Dağılımı", Paradoksu", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: XVII, Y:2013, S:4.

YÜCE Mehmet, **Türk Vergi Yargısı,** Bursa, 2010.

YÜCEL M. Tören, "Kararlarda Gerekçe ve Muhalefet Şerhi", **Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi**, İstanbul, 2003, S:8.

ZABUNOĞLU Yahya K.,"Adil Yargılanma Hakkı ve İdari Yargı", **Yargı Reformu 2000 Sempozyumu**, İzmir, 2000.

ZABUNOĞLU Yahya K., **İdare Hukuku**, C:2, Ankara, 2012.

Özcan, Emrah, İdari Yargı Organları Arasındaki Görev Sorunları, Doktora Tezi, Danışman: Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY, 449 s.

Hukuk devletinin vazgeçilmez unsuru olan idarenin yargısal denetiminin sağlanması adına, öncelikle farklı bir yargı örgütü kurulmuş, bu örgüt içinde de birbirinden farklı kuruluşlara yer verilmiştir. Söz konusu bu kuruluşların; yapısı, mensupları, yargılama yöntemleri, karar alma süreçleri birbirlerinden oldukça farklıdır. Böyle bir durumda da, bir kişinin, hukuka aykırı bir işlemle karşılaşması halinde, hangi yargı yoluna başvuracağının yanında, o yargı yolu içinde hangi yargı organına başvuracağı da son derece büyük önem arz etmektedir.

Ülkemizde bu türde yargı organları arasındaki hangi organa başvurulacağı ve işin esası hakkında en doğru kararı verebilecek olan organın hangisi olduğu sorununu bilme ve çözme konusunda ne kişiler ne doktrin ne de yargı organlarının yeterli ölçütleri geliştirdiği söylenemez. Bu ölçütlerin geliştirilmesi ve temel prensipler konarak bu organlar arasındaki "görev" sorununun çözülmesi; "hukuki belirliliği", "kanuni hakim"e başvurabilmeyi, "etkin ve süratli yargılamayı" yani Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile koruma altına alınan "adil yargılanma"yı sağlayıp kişilerin adalet duygusu ve hukuki güven içinde yaşamasına, davaların uzun yıllar sürmesinin önüne geçilmesine, yargı organlarının iş yükünün ortadan kaldırılmasına katkı sağlayacaktır.

Bu incelemede idari yargı organları arasındaki "Görev" sorununa bir çözüm bulma gayretinde olduk. Bunu yaparken de, yargıyı, yargı organlarını, daha sonra idari yargı ve idari yargı organlarını tanıyıp, bunların şuan ki görevlilerini yaşadıkları tarihsel süreçlerle beraber anlatarak, bir usul konusu, hatta belki de bir esas konusu olan görev kavramının anlamından bahsederek, Hukuk Devletinde görev sorununun ne denli önemli olduğunu açıklayarak, konuya ilişkin içtihatları aktararak ve en nihayetinde soruna ilişkin olarak çözüm yollarından bahsederek, Türk Hukukuna küçük de olsa bir katkı sağlamaya çalıştık.

Özcan, Emrah, Jurisdiction Problems Between Administrative Judicial Courts, Dissertation, Supervisor: Assoc.Prof. M. Ayhan Tekinsoy, 449 p.

On the behalf on ensuring the judicial review of administration, which is an indispensable element of He rule of law; firstly a different Judicial organizations from each other vithin this organization. Structure, members, judging procedure, desicion-makins processes of these organizations are guite different from each other. In the face of such a situation and in the event of encountering an unlawful action, it is extremely important knowing which judicial body is authorized for applaying, besides, it is vital to know which judicial remedy can be applied.

In our state, it can't be expressed that neither judicial organs nor poeple or doctries couldn't improve any sufficient criterias to describe and solve this problem. Progressing these criterias and basic principles will help to solve the "duty and respossibility" problems betwen disciplines like judicial certainty to apply for supreme court, to judge fast and sufficiently. We mean with it that, it will help to stop the burdence of judicial remedies, prevent long term judgements. And also will hep to citiziens to live with the feeling of justice and in secure being judged equally.

In this study, our aim was to find a solution to jurisdiction issue between judicial branches. While we are doing this, we tried to add a piece of support to Turkish law, talking about to the judicial disciplines, to make clear their historical processes and staffs' problems, the ways of solutions, giving some descriptions to, contents, explaining how important is the issue of "jurisdiction" for a state, talking about the term of style and the meaning of the term "jurisdiction"