

# ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA İDARİ YARGININ GÖREV ALANINA YÖNELİK MÜDAHALELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ\*

Oğuzhan GÜZEL\*\*

## ÖZET

*Anayasa Mahkemesi, idarî uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına sokan yasal düzenlemelerin haklı neden ve kamu yararı bulunması halinde Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermektedir. 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesini iptal eden yüksek mahkeme, idarî uyuşmazlıkların adli yargının görev alanına dahil edilmesi konusunda yasakoyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunmadığını vurgulamıştır. Bu kapsamda makalede Anayasa Mahkemesi kararları ışığında bu nitelikteki yasal düzenlemeler incelenecektir.*

**Anahtar Kelimeler:** İdarî yargının tarihsel gelişimi, idarî yargının anayasal dayanağı, Karayolları Trafik Kanunu, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu.

## EVALUATION OF THE INTERVENTION REGARDING ADMINISTRATIVE JURISDICTION 'S DUTY FIELD IN THE LIGHT OF VERDICTS OF CONSTITUTIONAL COURT

## ABSTRACT

*The Constitutional Court decides that legal arrangements which put administrative disputes into the duty field of civil and criminal jurisdiction are not contrary to constitution, in case of righteous cause and public interest. Supreme Court abrogating article 3 of Civil Procedure Code (No: 6100) emphasizes that legislator hasn't absolute judicial discretion on the subject of putting administrative disputes to the duty field of civil and criminal jurisdiction. In this context this kind of legal arrangements will be reviewed in the light of verdicts of constitutional court in this article.*

**Keywords:** Historical progress of administrative jurisdiction, constitutional basis of administrative jurisdiction, Highway Traffic Code, Civil Procedure Code (No: 6100), Turkish Obligation Code (No:6098).

\* Bu makale, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Prof. Dr. Metin GÜNDAY ve Yrd. Doç. Dr. Burak ÖZTÜRK gözetiminde yürütülen yüksek lisans dersinde sunulan ödev ve Ankara Barosu ile Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ortak etkinliği olarak 9 Mart 2012 tarihinde düzenlenen "İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 30. Yılında İdarî Yargı" sempozyumunda yapılan sunum temelinde geliştirilmiştir.

\*\* Arş. Gör., Mevlâna Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı.

## **I.GİRİŞ\*\*\***

İdarî yargı; genel manasıyla idarenin, idare hukukunca düzenlenen eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıklarına bakan, adli yargının dışında kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir<sup>1</sup>.

İdarî yargının adli yargı dışında ayrı bir yargı kolu olarak örgütlenmesinin mantığını kavrayabilmek için öncelikle bu yargı kolunun dünyada ve ülkemizdeki tarihsel gelişimini incelemek gerekmektedir. İşte bu çalışmanın konusu, idarî yargının Türkiye’deki tarihsel gelişimini ortaya koymak suretiyle anayasal bir dayanağı olup olmadığını -özellikle Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda- inceleyerek idarî yargının görev alanına yönelik yasal düzenlemelerin değerlendirilmesidir.

Bu çalışmanın amacı ise, tarihsel gelişimi doğrultusunda idarî yargının gerekliliğini vurgulayarak idarî yargının görev alanının Anayasa’nın<sup>2</sup> lâfzi ile olmasa bile sistematığı ile korunduğunu, bir an için idarî yargının görev alanının anayasal dayanağının olmadığı düşünülse bile idarî uyuşmazlıklar için ayrı bir yargı kolu örgütlenmişken bu uyuşmazlıkların çözümünü adli yargıya taşıyan yasal düzenlemelerin isabetli olmayacağını ortaya koymaktır. Bu doğrultuda halen yürürlükte olup Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa’ya uygunluğu esastan incelenmeyen 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 110. maddesinin birinci fıkrası ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun iptal edilen 3. maddesi ile paralel bir düzenleme olan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 55. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa’ya aykırılığı belirtilmektedir.

Son yıllarda idarî yargının görev alanına yönelik yasal müdahalelerin sıklaşması hatta Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun iptal edilen 3. maddesi ile birlikte neredeyse tam yargı davalarının tamamının idarî yargının görev alanından çıkartılması eğilimi, bireyin idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri karşısında koruyan idarî yargının yok edilmesi sonucunu doğuracaktır. İdarî uyuşmazlıklar hukuk mahkemelerinin görev alanına girdiğinde birey, idarî yargılama ilkeleri ile elde ettiği avantajlardan mahrum kalarak hukuka aykırı işlemlerine rağmen uyuşmazlıkla ilgili bilgi ve belgelerin idarede olması sebebiyle savunmasını güçlü yapabilen bir idare karşısında zayıf konuma

\*\*\* Kısaltmalar: age. adı geçen eser, agm. adı geçen makale, s. sayfa, bkz. bakınız.

<sup>1</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetmelik Yargı, Güncelleştirilmiş 26. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2007, s.5.

<sup>2</sup> Aksi belirtilmediği sürece sadece “Anayasa” olarak belirtilen ifadelerden “1982 Anayasası” anlaşılacaktır.

düşmektedir. Bu nedenle doktrin ve mahkeme kararlarını detaylı bir şekilde tartışarak bu çalışmanın yapılması gerekmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde makalemizde vurgulanmak istenen amaç çerçevesinde öncelikle idarî yargının tarihsel gelişimini genel anlamıyla hatırlatma ihtiyacı hissedilmiş ve Türkiye için emsâl teşkil eden Fransız sistemi ile bağlantı kurularak ülkemizde idarî yargının tarihsel gelişiminden bahsedilmiştir.

İkinci bölümde ise idarî yargının görev alanına yönelik müdahalelerin Anayasa'ya uyarlılığını değerlendirmek için idarî yargının görev alanının anayasal dayanağının olup olmadığı hususu irdelenmiştir. Bu doğrultuda, doktrindeki düşünceler ve Anayasa Mahkemesi'nin 1961 Anayasası'ndan itibaren bu yöndeki yasal düzenlemelere ilişkin kararları ortaya konmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin son yıllarda verdiği kararlarda, itiraz yoluna başvuran mahkemenin görevsizliği sebebiyle esasen Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmadığı yasal düzenlemelere vurgu yapılarak çeşitli tespitlerde bulunulmuştur.

Üçüncü bölümde, idarenin eylem ve işlemleriyle ortaya çıkan bedensel zararlara ilişkin tüm davaları adlî yargının görev alanına taşınması sebebiyle dikkat çeken ve sonrasında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesinin anlamı ve amacına değinilmek suretiyle yüksek mahkemenin iptal kararı ve bu kararın gerekçesi tartışılmıştır.

Son bölümde ise 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesine ilişkin Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal karardan yola çıkılarak, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 55. maddesinin 2. fıkrasının Anayasa'ya uyarlığı üzerinde durulmuştur.

## **II. İDARÎ YARGININ TARİHSEL GELİŞİMİ**

Hukuk devleti, vatandaşların hukukî güvence altında bulunduğu, devlet organlarının işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu devlettir<sup>3</sup>. Hukuk devleti olmanın en önemli gereği, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tâbi tutularak, hukuka aykırı eylem ve işlemlerin ortadan kaldırılıp bunlar sebebiyle meydana gelen zararların idare tarafından tazmin edilmesidir. Bu sonucun elde edilebilmesi için biri Anglo – Amerikan

<sup>3</sup> ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, 3. Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2012, , s. 103.

ülkelerinde uygulanan “yargı birliği”(Anglo-Amerikan, Anglo-Sakson ya da adli yargı), diğeri Kara Avrupası ülkelerinde ve ülkemizde uygulanan “idarî yargı”(yargı ayrılığı ya da Kara Avrupası) sistemi olmak üzere iki ana sistem vardır<sup>4</sup>.

Anglo-Amerikan sisteminde idare hukuka bağlı olmakla birlikte bu bağlılığın kontrolü; genel mahkemeler yani adli yargı mercileri tarafından sağlanır<sup>5</sup>. Müstakil bir idarî yargı mekanizmasının bulunmadığı, özel kişiler aleyhine de, idare aleyhine de davaların aynı yargı düzeninde açıldığı bu sisteme “adli idare sistemi” de denilmektedir<sup>6</sup>.

İdarî yargı sisteminde ise idarî uyumsuzluklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzeni oluşturulmuştur<sup>7</sup>. Öncülüğünü Fransa yaptığı için “Fransız Sistemi”<sup>8</sup> adı da verilen bu sistem zamanla ülkemizde de geçerli hale gelmiştir.

### **A. Fransa’da “İdarî Yargı”nın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi<sup>9</sup>**

“İdarî yargı”nın ortaya çıktığı Fransa’daki gelişimini incelemek, müesseseyi kökeninde anlamak bakımından zorunludur<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> BALTA, Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, Sevinç Matbaası, Ankara 1970, s.223; EROĞLU, Hamza, İdare Hukuku, Genel Esaslar İdarî Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş Beşinci Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 1985, s.359-360; GÖZÜBÜYÜK, s.3; GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Düzeltilmiş ve Güncelleştirilmiş Onikinci Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa Eylül 2012, s. 813 (Bundan sonra yazarların bu eserine atıflar age. şeklinde yapılacaktır). Adli idare sistemiyle, idarî yargı sistemi arasında bireylerin subjektif haklarının korunmasının adliye mahkemelerine bırakıldığı ancak idareye karşı iptal davasının kabul edildiği “mahkeme tipi” ya da “Belçika sistemi” diye adlandırılan bir sistemden daha bahsedilmektedir. Bu sistemle ilgili detaylı bilgi için bkz. ÖZYÖRÜK, Mukbil, İdare Hukuku -İdarî Yargı-Ders Notları, Ankara 1977, s.58. İdarenin yargı denetimi hakkında muhtelif sistemlerle ilgili daha fazla bilgi için bkz. ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, III. Cilt, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası İstanbul 1966, s. 1832-1839 (Bundan sonra yazarın bu eserine atıflar III. Cilt şeklinde yapılacaktır).

<sup>5</sup> EROĞLU, s.362; GÖZLER/KAPLAN, age., s.813.

<sup>6</sup> ÖZYÖRÜK, s.58; GÖZLER/KAPLAN, age., s.813. Anglo-Amerikan sistemi hakkında daha detaylı bilgi için bkz. ÖZYÖRÜK, s.56-58.

<sup>7</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.5; GÖZLER/KAPLAN, age., s.813.

<sup>8</sup> EROĞLU, s.360; GÖZLER/KAPLAN, age., s.813.

<sup>9</sup> Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz. ÖZYÖRÜK, s.30-41; ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, I. Cilt, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s. 64-69 (Bundan sonra yazarın bu eserine atıflar I. Cilt şeklinde yapılacaktır); DERBİL, Süheyl, İdare Hukuku I (İdarî Kaza-İdarî Teşkilât), 4. Bası, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara 1955,s.165-171; BONNARD, Roger, İdarenin Kazai Murakabesi(Çeviren: Ahmet Reşit TURNAGİL), Devlet Basımevi, İstanbul 1939, s.177-207.

<sup>10</sup> ÖZYÖRÜK, s.30.

Fransa’da adlî- idarî yargı ayırımının 1789’dan sonra başladığını söyleyen yazarların<sup>11</sup> yanında bu ayırımın 1641 yılına kadar geriye gittiğini iddia edenler de vardır<sup>12</sup>.

Fransa’da derebeylik döneminde, yönetsel ve yargısal görev ayırımı yapılmıyor, aynı kamu görevlisi her iki görevi de yerine getiriyordu<sup>13</sup>. Merkezî iktidarın derebeylerine karşı kuvvetlenmesiyle birlikte merkezî idare tarafından görevlendirilen yargıçlar ve idareciler, mahallî derebeylerinin yetkilerinin bir kısmını üzerlerine almaya başlayınca o günkü anlamıyla idare ile yargı ayrı ayrı örgütlenme sürecine girmiştir<sup>14</sup>. Bu örgütlenme ile paralel olarak merkezî yönetimin atadığı görevliler arasında yargısal işlere bakanlar ve idarî işlere bakanlar şeklinde bir işbölümü yapılmıştır<sup>15</sup>. Bu dönemde yargıçlar, ancak özel hukuk uyuşmazlıklarına ve ceza davalarına bakıyor, idarî nitelik taşıyan uyuşmazlıklar adlî yargının görev alanının dışında tutuluyordu<sup>16</sup>. Bunların yanı sıra, her eyalette soyluların temsilcilerinden meydana gelen ve kendi eyaletlerinde, kral fermanlarıyla çelişmemek üzere küçük çapta da olsa yasama işlevleri bulunan, kral yargıçlarının gördükleri davalara bir temyiz mercii gibi bakıp kral memurları hakkındaki şikâyetleri inceleyebilen ve “Parlament” denilen feodal yapılı meclisler vardı<sup>17</sup>. Bir süre sonra hükümdar; merkezî otoriteyi derebeylerine karşı kuvvetlendirmek için, Parlamentler’in yetkilerini ellerinden alarak yargıçların kararları ve idareye yönelik şikâyetler için ancak kendisine başvurulabileceğine dair fermanlar yayınlamaya başlamıştır<sup>18</sup>. Hükümdar, kendisine yapılan müracaatları “Kral Konseyi”nde incelemekteydi<sup>19</sup>.

Parlamentler’in idarî iş ve mercilere karışmaları yüzünden idarî hizmetlerde görülen aksamalar hoşnutsuzluk yaratmış, 1789 ihtilâlcileri de buna tepki olarak 4 Ağustos 1789’da feodaliteyi ilga edip Parlamentler’i dağıtmıştır. 16-24 Ağustos 1790 tarihli yasa ile de yargı ile idare arasında

<sup>11</sup> DUEZ, Paul/DEBEYRE, Guy, *Traité de Droit Administratif*, 1952, s.235 nakleden: ÖZYÖRÜK, s.30.

<sup>12</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.5; BÉNOIT, Francis-Paul, *Le Droit Administratif Français*, 1968, s.273 nakleden: ÖZYÖRÜK, s.31.

<sup>13</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.5.

<sup>14</sup> ÖZYÖRÜK, s.31.

<sup>15</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.5.

<sup>16</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.6.

<sup>17</sup> ÖZYÖRÜK, s.31.

<sup>18</sup> ÖZYÖRÜK, s.32.

<sup>19</sup> ÖZYÖRÜK, s.32.

tam bir ayrılık ilkesi konularak mahkemelerin idare aleyhine dava kabul etmeleri yasaklanmıştır<sup>20</sup>. İdareyle ilgili uyuşmazlıklar hakkında dava açılması bu şekilde yasaklanınca vatandaşlar, mahkemelere başvurmadıkları için doğrudan doğruya siyasî ve idarî mercilere, bu arada devlet başkanına başvurmaya başlamışlardır<sup>21</sup>. Böylece “idareci yargıç” veya “bakan yargıç” denilen sistem benimsenmiş oluyordu<sup>22</sup>. Bakan-yargıç sisteminde bakanlar kendilerine yapılan başvuruları bir yargıç gibi, kesin bir şekilde karara bağlıyorlardı<sup>23</sup>. Yani bu sistemde idare, hem yargıç, hem de taraf durumunda bulunuyordu<sup>24</sup>. Uyuşmazlıkların objektif bir şekilde incelenememesi ve devlet başkanının bireysel şikâyetlerle meşguliyetinin doğurduğu güçlükler sebebiyle bu sistem terk edilmiştir<sup>25</sup>.

1799’da Birinci Konsül olan Napoleon Bonapart, büyük bir idarî reform gerçekleştirerek biri merkezî diğeri mülkî olmak üzere iki çeşit kurul kurmuştu<sup>26</sup>. Merkezî bir kurul olarak Devlet Konseyi (Conseil d’Etat) bizdeki adıyla Danıştay, eski “Kral Konseyi” gibi idarî işlemler aleyhine devlet başkanına yapılan müracaatları inceliyordu<sup>27</sup>. Mülkî ayırım yapılarak il ve ilçelerde oluşturulan konseyler de görev alanlarıyla sınırlı bir şekilde vatandaşlarla idare arasındaki uyuşmazlıkları çözüyordu<sup>28</sup>. Bu konseylerin görevi dışında kalan idarî uyuşmazlıklar ise yine “bakan yargıç” yöntemi ile gideriliyordu<sup>29</sup>.

Aslında Danıştay’a yargısal görevler verilmemişti<sup>30</sup>. Ancak gerek il konseylerinden çıkan kararlar gerek “bakan yargıç” ların kararları aleyhine devlet başkanına başvurulması sonucunda devlet başkanı, bu başvuruları

---

<sup>20</sup> BALTA, s.223-224; GÖZÜBÜYÜK, s.6. Adli merciler, bir dava sırasında bir idarî kararın kanuniliği veya yorumu söz konusu olsa bile bu hususu idarecilerden soracaklar ve alacakları cevapla bağlı kalacaklardır. ÖZYÖRÜK, s.32; ONAR, I. Cilt, s.67.

<sup>21</sup> BALTA, s.224; ÖZYÖRÜK, s.33, GÖZÜBÜYÜK, s.6; GÖZLER/KAPLAN, age., s.814.

<sup>22</sup> ÖZYÖRÜK, s.34; GÖZÜBÜYÜK, s.6; EROĞLU, s.360; DERBİL, s.167. Bu isim fertlerin müracaatlarını inceleyecek nihai karar veren hiyerarşik âmirin bakan olması sebebiyle verilmiştir. EROĞLU, s.360.

<sup>23</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.6.

<sup>24</sup> EROĞLU, s.360; ONAR, I. Cilt, s.67.

<sup>25</sup> EROĞLU, s.361.

<sup>26</sup> EROĞLU, s.361.

<sup>27</sup> ÖZYÖRÜK, s.35; EROĞLU, s.361.

<sup>28</sup> ÖZYÖRÜK, s.35; EROĞLU, s.361.

<sup>29</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.6.

<sup>30</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.6.

incelemesi için Danıştay'a gönderiyordu<sup>31</sup>. Bir süre sonra söz konusu şikâyetler doğrudan Danıştay'a yapılmaya başlamıştı. Fakat her iki halde de, Danıştay'ın verdiği kararlar yargısal nitelikte olmayıp devlet başkanına sunulan bir rapordan ibaretti<sup>32</sup>. Zira Danıştay'ın kararları, ancak devlet başkanı onayından sonra uygulanıyor, sorumlu idare âmirleri de doğrudan doğruya Danıştay'ın kararlarını değil, devlet başkanının emrini yerine getiriyorlardı<sup>33</sup>. Nihâî kararın devlet başkanının onayına tâbi olması sebebiyle bu usûle “tutuk adalet” adı verilmekteydi<sup>34</sup>. Buna rağmen devlet başkanlarının ancak iki veya üç Danıştay raporunu değiştirerek uygulattırdıkları, bu değişikliklerin de davacı kişiler lehine olduğu belirtilmektedir<sup>35</sup>.

Danıştay, 24 Mayıs 1872 tarihli bir yasa sonrasında tasdiksiz kaza yetkisine sahip olmuştur<sup>36</sup>. Bu yetkiyle birlikte artık Danıştay, “devredilmiş adalet”e sahip bağımsız bir yüksek mahkemedir<sup>37</sup>. 1926 yılında il konseyleri değişikliğe uğramış, 1953 yılında da ilk derece idare mahkemelerine dönüştürülmüştür<sup>38</sup>. Yine 1987 yılında çıkarılan bir yasa ile üç dereceli yargı sistemi oluşturularak istinaf mahkemeleri kurulmuştur<sup>39</sup>.

İncelemiş olduğumuz bu tarihsel süreç göstermektedir ki 1790 tarihli yasa ile mahkemelerin idarî uyuşmazlıklar hakkında karar vermesinin yasaklandığı Fransa'da, idarenin yargısal denetiminde ortaya çıkan boşluk neticesinde idarî yargı doğmuş ve gelişmiştir<sup>40</sup>. Fransız idarî yargı sisteminin kökü olan bu süreç de, Türkiye ve diğer ülkelere emsâl teşkil etmiştir<sup>41</sup>.

<sup>31</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.6.

<sup>32</sup> ÖZYÖRÜK, s.35.

<sup>33</sup> ÖZYÖRÜK, s.36; GÖZÜBÜYÜK, s.7.

<sup>34</sup> ÖZYÖRÜK, s.36; EROĞLU, s.361; GÖZÜBÜYÜK, s.7.

<sup>35</sup> ÖZYÖRÜK, s.36.

<sup>36</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.7.

<sup>37</sup> “Devredilmiş adalet”i, “muraahhas adalet” olarak adlandıran ÖZYÖRÜK, günümüzde yargı yetkisinin devredilmesi gibi bir hususun olmadığını vurgulayarak bizde böyle bir biçim bulunmadığına değinmiştir. ÖZYÖRÜK, s.36-37, dipnot x.

<sup>38</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.7.

<sup>39</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.7.

<sup>40</sup> GÖZLER/KAPLAN, age., s.814.

<sup>41</sup> BALTA, s.224.

## **B. Türkiye’de “İdarî Yargı”nın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi<sup>42</sup>**

Tarihsel gelişim olarak hukuk sistemimiz Osmanlı İmparatorluğu döneminde yalnız İslâm Hukuku’nun uygulandığı safha ve İslâm Hukuku ile birlikte Avrupa Hukuku ve müesseselerin de uygulandığı safha olmak üzere iki döneme ayrılabilir<sup>43</sup>. Monist safha olarak adlandırılabilen ilk safha, Tanzimat’a kadar uzanmaktadır<sup>44</sup>. Tanzimat’tan sonra imparatorluk; ikili bir sistem yani İslâm Hukuku ile buna dayanan hukuk ve müesseselerinin Avrupa hukuk ve idare müesseseleriyle birlikte yaşadığı bir safhaya girer<sup>45</sup>. Cumhuriyet devri ile birlikte ise lâik hukuk ve idareyi kabul eden ve birincinin tam aksine Avrupa hukuk ve idare sistemine dayanan yeni bir tek hukuk ve idare sistemi başlamaktadır<sup>46</sup>.

Tanzimat’tan önceki eski Türk rejiminde idarenin haksızlıklarına karşı birtakım idarî ve yargısal denetim yolları olmasına rağmen<sup>47</sup>, idarî işlerle yargısal işler teşkilât bakımından ayrı olmayıp aynı kişi veya kurul hem idarî hem de kazaî görev ve yetkilerle donatılmıştır<sup>48</sup>. Tanzimat Fermanı ise, idarenin yargısal denetimi hususunda bir yenilik getirmemiş olmasına rağmen, batı hukuku alanına geçiş ortamı hazırlamış olması ve Şûra-yı Devlet’in (Danıştay) kuruluşuna dolaylı olarak hizmet etmesi sebebiyle önemlidir<sup>49</sup>.

1868’de bugünkü Yargıtay’ın ilk şekli olan Divan-ı Ahkâm-ı Adliye kurularak, batı hukuku yavaş yavaş yurda girmeye başlamıştır<sup>50</sup>. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, şer’iye mahkemelerinin yanında, Tanzimat’tan beri konan kanunlar ve tüzükler hükümlerine göre özel kişiler arasında çıkan davaları yargılamak üzere kurulan, idarî davaları yargılamaktan memnu olan bir adalet mahkemesidir<sup>51</sup>.

---

<sup>42</sup> Bu konuda detaylı bilgi için bkz. ÖZDEŞ, Orhan, “Danıştay’ın Tarihçesi”, Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1968, s.42-224; ARAL, Rüştü, “Yargı Organı Olarak Danıştay”, Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1968, s. 225-300; ONAR, I. Cilt, s.83-92; DERBİL, s.182-235.

<sup>43</sup> ONAR, I. Cilt, s.83.

<sup>44</sup> ONAR, I. Cilt, s.83.

<sup>45</sup> ONAR, I. Cilt, s.83.

<sup>46</sup> ONAR, I. Cilt, s.84.

<sup>47</sup> BALTA, s.226.

<sup>48</sup> DERBİL, s. 182.

<sup>49</sup> EROĞLU, s.364.

<sup>50</sup> ÖZYÖRÜK, s.42.

<sup>51</sup> DERBİL, s.183.

10 Mayıs 1868 tarihinde Türkiye'ye getirilen bir diğer müessese de Mithat Paşa'nın başkanlığı altında kurulan Şûra-yı Devlet olup, idarî yargı alanında ilk girişim olarak nitelendirilen bu gelişme ile idare rejimimizin temeli atılmıştır<sup>52</sup>. İdarî bir heyet olan Şûra-yı Devlet'e idare(=hükümet) ile şahıslar arasındaki davaları görmek, adlî yargı ile idarî yargı arasında çıkacak görev ve yetki uyumsuzluklarını çözmek ve son olarak memurların muhakemelerine bakmak gibi mühim yargısal vazifeler verilmiştir<sup>53</sup>.

Görüldüğü gibi Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûra-yı Devlet nizamnameleri ile adlî ve idarî yargı ayrılığı esas kabul edilerek idarî yargıya adlî yargı karşısında mutlak bir istiklâl tanınmıştır<sup>54</sup>. Ancak Şûra-yı Devlet kararlarının sadrazam onayı ve padişah iradesi ile yürürlüğe girmesi, bu dönemde de Fransa'da o tarihlerde uygulanan tutuk yargı yetkisinin(=tutuk ya da saklı adalet) varlığının kanıtıdır<sup>55</sup>.

1293 Kanun-u Esasîsi (1876 tarihli Anayasa), Fransız örneğine göre başlatılmış idarî yargı dönemine son vermiş; kişiler ile hükümet arasındaki davalarda dahi genel mahkemelerin (adliye mahkemeleri) görevli olacağını hüküm altına almıştır (madde 85)<sup>56</sup>. Bu hükümlerle birlikte artık idarenin adlî yargı önünde yargılanacağı kabul edilmiştir<sup>57</sup>.

1293 Kanun-u Esasîsi ile Şûra-yı Devlet kaldırılmamış; memurların yargılanmasına ilişkin davalara bakmaya ve mevzuatın kendisine verdiği diğer vazifeleri görmeye devam etmiştir<sup>58</sup>. İkinci Meşrutiyet dönemine kadar Şûra-yı Devlet; Heyet-i Vükelâ'ya dahil ve bağımsız bir makam olarak görev yapmakta iken, 1909 tarihli Muvazenei Umumiye Kanunu ile bu görev Adliye

<sup>52</sup> DERBİL, s.183; ÖZYÖRÜK, s.42; BALTA, s.226; ONAR, I. Cilt, s.86; EROĞLU, s.364; GÖZÜBÜYÜK, s.13, GÖZLER/KAPLAN, age., s.814.

<sup>53</sup> DERBİL, s.183; ONAR, I. Cilt, s.86; EROĞLU, s.364-365; GÖZÜBÜYÜK, s.13. Osmanlı Devleti'nin henüz anayasalı bir monarşiye bile dönüşmediği bu dönemde kamu hukuku-özel hukuk ayırımı bile yapılamazken Danıştay'a idarî yargı görevi verilmesini bir özenti olarak nitelendiren görüşler için bkz. GÖZÜBÜYÜK, s.13; ÖZYÖRÜK, s.44.

<sup>54</sup> ONAR, I. Cilt, s.87.

<sup>55</sup> BALTA, s.226; DERBİL, s.183; GÖZÜBÜYÜK, s.13; ZABUNOĞLU, Yahya, İdare Hukuku (Cilt-2), Yetkin Yayınları, Ankara 2012, s.98 (Bundan sonra yazarın bu eserine yapılan atıflar Cilt-2 olarak yapılacaktır).

<sup>56</sup> ONAR, I. Cilt, s.88; BALTA, s. 227; GÖZÜBÜYÜK, s.14; ZABUNOĞLU, Cilt-2, s.98-99; GÖZLER/KAPLAN, age., s.814. Bu hükümlerle kamu gücü kullanılarak yapılan idarî tasarrufların adlî yargının görev alanı dışında kaldığı yönünde ONAR'ın görüşü için bkz. ONAR, I. Cilt, s.88. Bu görüşün eleştirisi için bkz. ÖZYÖRÜK s. 45.

<sup>57</sup> ONAR, I. Cilt, s.88.

<sup>58</sup> ÖZYÖRÜK s. 44-45; GÖZLER/KAPLAN, age., s.814.

Nezareti'ne verilmiştir<sup>59</sup>. Şûra-yı Devlet, saltanatın kaldırılmasıyla birlikte diğer imparatorluk müesseseleri gibi 1 Kasım 1922'de kaldırılmıştır<sup>60</sup>.

Doktrindeki bazı yazarlar, her ne kadar Osmanlı döneminde Fransa'daki gibi bir Şura-yı Devlet kurulmuş olsa da bu dönemde genel yargıdan ayrı bir idarî yargıdan söz edilemeyeceği kanaatindedirler<sup>61</sup>.

Cumhuriyet devrinde kabul edilen 1924 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun (=1924 Anayasası) 51'inci maddesi ile idarî dava ve ihtilâfları çözmek üzere<sup>62</sup> bir Şura-yı Devlet kurulması öngörülerek idarî rejim benimsemiş ve bu Şura-yı Devlet, 23 Kasım 1925 tarih ve 669 sayılı Kanunla kurularak 6 Temmuz 1927 tarihinde göreve başlamıştır<sup>63</sup>.

1961 Anayasası, idare ile yargı arasında tam bir ayrılık koymak suretiyle idareye ayrıcalıklar tanıdığı gibi idarî yargının adlî yargı karşısındaki muhtariyetini ve bu muhtariyetin müeyyidesi olarak da Uyuşmazlık Mahkemesi'ni kurmakla tam anlamıyla idarî rejimi kabul etmiştir<sup>64</sup>. 1961 Anayasası'nın 140. maddesi uyarınca Danıştay, idarî uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlenmekle görevli; aynı zamanda da kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir<sup>65</sup>. 1961 Anayasası'nın getirdiği ilkeler doğrultusunda 24.12.1964 tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu çıkarılmıştır<sup>66</sup>.

1982 yılı başlarında idarî yargıyı yeniden düzenleyen 2575 sayılı "Danıştay Kanunu", 2576 sayılı "Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun", 2577 sayılı "İdarî Yargılama Usulü Kanunu" olmak üzere üç temel yasa çıkarılmış; bu düzenlemeler 1982 Anayasası'nda da benimsenmiştir. Bu düzenlemelerle Fransa'da 1953 yılında yapılan yenilikler, yaklaşık otuz yıllık bir gecikme sonrasında ülkemizde de gerçekleştirilmiştir<sup>67</sup>.

---

<sup>59</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.15.

<sup>60</sup> ONAR, I. Cilt, s.90; ÖZYÖRÜK, s.50; GÖZÜBÜYÜK, s.15; GÖZLER/KAPLAN, age., s.814; ZABUNOĞLU, Cilt-2, s.99.

<sup>61</sup> ÖZYÖRÜK, s.43-52; GÖZÜBÜYÜK, s.15; GÖZLER/KAPLAN, age., s.814.

<sup>62</sup> 1924 Anayasası'nın idarî olan ihtilâflarla idarî olmayan ihtilâflar ayırımı yapan bu hükmü sebebiyle ülkemizde idarî yargının ve idare hukukunun başlangıcının Cumhuriyet devri olduğu yönündeki görüş için bkz. ÖZYÖRÜK, s.52.

<sup>63</sup> ONAR, I. Cilt, s.90; BALTA, S.227; DERBİL, s.186-187; GÖZÜBÜYÜK, s.14-15; GÖZLER/KAPLAN, age., s.814.

<sup>64</sup> ONAR, I. Cilt, s.92.

<sup>65</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.15.

<sup>66</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.16.

<sup>67</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.17.

### **C. İdarî Yargının Gerekliliği**

Ayrı bir yargı kolu olarak idarî yargının varlığında yatan temel sebep idarenin görevlerinin ehemmiyeti gereği ihtiyaç duyduğu kamu gücüdür. Bireyin sahip olduğu özel usullerle ve yetkilerle görevlerini başaran bir idare mekanizması bugün hiçbir ülkede mevcut değildir<sup>68</sup>. Bu sebeple eylem ve işlemlerinde herhangi bir birey gibi hareket etmeyen idarenin, birbirleri ile eşit şartlarda olan bireyler arası ihtilâflardaki kurallara dayalı olarak yargılanması kabul edilemez. Çünkü özel hukuk alanında davalar hakkında nasıl bir yargı sistemi varsa, idarî uyuşmazlıkları çözmekle görevli ayrı bir özel yargı sistemine ihtiyaç vardır<sup>69</sup>.

İdarî yargı, idarenin taraf olduğu her davaya değil, bunlardan sadece idare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklara bakmaktadır<sup>70</sup>. Bundan dolayı idarî yargı sistemine yöneltilen en önemli itiraz idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların bu şekilde iki yargı düzeni arasında bölünmesinin içtihat birliğini sarsacağı, görev ve hüküm uyuşmazlıklarına yol açacağıdır<sup>71</sup>. Ancak görev ve hüküm uyuşmazlıklarını çözmek üzere uyuşmazlık mahkemelerinin kurulması bu sorunu ortadan kaldırmaktadır<sup>72</sup>.

İdarî yargı sisteminin terk edilip yargı birliği sistemine geçilmesi, idare hukukunu özel hukuka yaklaştırır<sup>73</sup>. Adlî yargıya bakıldığında kanuna riayet fikri hâkimken idarî yargıda idare hukukunun kodlaştırılmamış olması sebebiyle içtihatlarla geliştirilen ilkeler söz konusudur<sup>74</sup>. Yargı birliğinde de adlî yargıdaki gibi boşlukların doldurulmasında özel hukuk mevzuatına göre hareket edileceğinden idarî uyuşmazlıklara özel hukuk prensipleri uygulanacaktır<sup>75</sup>.

İdarî yargı sistemi, idarenin yargısal denetiminin sağlanması bakımından adlî yargıdan daha elverişlidir<sup>76</sup>. Çünkü yapıları gereği özel hukuk uyuşmazlıklarından farklı nitelikte olan idare hukuku uyuşmazlıklarının;

<sup>68</sup> ONAR, I. Cilt, s.94.

<sup>69</sup> EROĞLU, s.363.

<sup>70</sup> BALTA, s. 228.

<sup>71</sup> EROĞLU, s. 363; BALTA, s. 228.

<sup>72</sup> EROĞLU, s. 363; BALTA, s. 228.

<sup>73</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.9.

<sup>74</sup> EROĞLU, s. 363.

<sup>75</sup> EROĞLU, s. 363.

<sup>76</sup> BALTA, s. 228.

idareyi, idarenin görev ve yetkilerini yakından tanıyan ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi hususunda derin bir bilgiye sahip yargıçlardan oluşan ihtisas mahkemelerinde görülmesi daha doğru olacaktır<sup>77</sup>. Burada ayrı bir idarî yargı düzeni kurmak yerine, bu ihtisas mahkemelerinin adlî yargı düzeni içinde kurulabileceği, adlî yargının üst organı olan Yargıtay'da da bir idarî dava dairesi oluşturulabileceği iddia edilebilir<sup>78</sup>. Ancak bu halde, adlî yargı düzeni içerisinde örgütlenecek idare mahkemelerinin içtihatları büyük ölçüde özel hukukun etkisinde kalarak idare hukukunun gelişmesi önlenecektir<sup>79</sup>. Kaldı ki adlî yargı düzeni içinde kurulacak ihtisas mahkemesinin üyelerini idarî tecrübe doğrultusunda seçmeye adlî hâkim rejimi elverişli de değildir<sup>80</sup>. Yine adlî yargı içerisindeki tüm mahkemelerin içtihat ayrılıklarını çözmeye bakımından Yargıtay Genel Kurulu'na bağlı bulunması ihtisas unsurunu zaafa uğratacaktır<sup>81</sup>. Bu zaafı gidermek için adlî yargı içinde kurulacak idarî ihtisas bölümünü içtihat uyumsuzlukları bakımından Yargıtay'ın öteki kuruluşlarından ayırmak gerekir ki bu halde de yargı birliğinin bir anlamı kalmayacaktır<sup>82</sup>.

### **III. İDARİ YARGININ GÖREV ALANININ ANAYASAL DAYANAĞI SORUNU<sup>83</sup>**

Anayasası'nın 142. maddesine göre mahkemelerin görev alanları kanunla tespit edilir. Bu hüküm doğrultusunda kanunî düzenlemelerle bazı idarî nitelikteki uyumsuzlukların çözümünü, adlî yargı mercilerinin görev alanına sokan yasal düzenlemeler, idarî yargının görev alanının anayasal bir dayanağı olup olmadığı sorununu gündeme getirmektedir. Bu sorunun çözümüne göre de yasal düzenlemeler ile idarî uyumsuzluklarda adlî yargı mercilerinin görevlendirilip görevlendirilemeyeceği meselesi aydınlanacaktır.

---

<sup>77</sup> EROĞLU, s. 363; BALTA, s. 228-229.

<sup>78</sup> BALTA, s.229; GÖZÜBÜYÜK, s. 9.

<sup>79</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 9.

<sup>80</sup> BALTA, s.229.

<sup>81</sup> BALTA, s.229.

<sup>82</sup> BALTA, s.229.

<sup>83</sup> GÜNDAY, Metin, "İdarî Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları", Anayasa Yargısı, Sayı 14, Ankara 1997, s.347-363 (Bundan sonra yazarın bu eserine atıflar agm. şeklinde yapılacaktır) ; GÜRAN, Sait, "Yargı Denetiminin Kapsamı", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Dönmezer'e Armağan Sayısı, Cilt:I-II, Sayı 1-4, İstanbul 1987, s.35-45; ÖZAY, İl Han, "Türkiye'de İdarî Yargının İşlev ve Kapsamı", İdarî Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Danıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara Haziran 1982, s.1-30; ÖZKOL, Adil, "İdarî Yargının Görev Alanı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1970.

İdarî yargının görev alanının anayasal dayanağı konusu hem doktrin hem de Anayasa Mahkemesi içtihatları ile tartışılmaya devam ediliyor olmasına rağmen hâla net bir sonuca ulaşıldığı söylenemez.

### **A. Doktrinde İdarî Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanağı**

Kimi yazarlara göre idarî işlem ve eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümleneceği görevli yargı yerinin belirlenmesi yasa koyucunun takdirindedir.

ÖZAY'a göre Danıştay ile idarî yargı yerlerinin idare alanında genel yetkili mahkemeler olması, görev konularında kiminin ya da bir bölümünün kanunla adli yargıya verilmesine engel teşkil etmemektedir. Bu nedenle yasal düzenlemeleri yapanlar herhangi bir nedenle idarî bir uyuşmazlığın çözümlenmesinin adliye mahkemeleri önünde görülecek bir dava olmasını isteyebilir. ÖZAY, uyuşmazlığın gerçek niteliğinin yasa ile idarî olmaktan çıkarılamayacağını, yasal düzenlemelerin uyuşmazlıkların maddî nitelikleri üzerinde herhangi bir değişim yaratmayacağını, ancak çözüm alanının birinden diğerine aktarılabilceğini, hattâ böylece yargının etkinliğinin ve yaygınlığının sağlanabileceğini belirtmiştir<sup>84</sup>.

YAYLA ise, 1982 Anayasası'nın Danıştay'a ilişkin 155'inci maddesinin 2'nci fıkrasında, 1961 Anayasası'nın aksine Danıştay'ın "idarî davalar"ı görmesinden değil sadece "davalar"ı görmesinden söz edilmesi ve bu davalara ilişkin "idarî" nitelemesinin kullanılmaması karşısında 1982 Anayasası bakımından yasakoyucunun görevli yargı yerini belirleme ve dolayısıyla bir idari davayı adli yargının görev alanı içine sokabilme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu ve hatta bu takdir yetkisinin mutlak olduğunu ileri sürmüştür<sup>85</sup>.

GÖZÜBÜYÜK de, idarî yargının görev alanının 1982 Anayasası'nın 142. maddesine uygun olarak yasalarla düzenlendiğini, 1961 Anayasası'nın Danıştay'ın yargı görevlerini "idarî uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlenmek" ifadesi ile ortaya koymasına rağmen 1982 Anayasasının Danıştay'ı düzenleyen 155 inci maddesinde bu kavramlara yer verilmediğini belirtmiştir<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> ÖZAY, s. 29.

<sup>85</sup> YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku I, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990, s.31.

<sup>86</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.71-72.

Görev sorununun; mahkemelerin farklı yorumlayabilecekleri ölçütlerle değil açık yasa hükümleriyle çözümlenmesi gerektiğini savunan YILDIRIM ise, adli yargıda çözümlenmesi istenen idarî uyuşmazlıkların yasayla belirtilmesi gerekeceği, yasada görev hususunda açık bir hüküm bulunmaması halindeyse idare makamlarının eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıklarda idarî yargının görevli olacağı görüşündedir<sup>87</sup>.

GÖZLER/KAPLAN, Anayasamızda idarî yargının görev alanını tanımlayan ve idarî yargının görev alanını adli yargıya karşı koruyan bir hüküm bulunmadığını, Anayasa'nın 155. maddesinde Danıştay'ın görevinin "kanunda gösterilen belli davalar"a ilk ve son derece mahkemesi olarak bakmak şeklinde açıklandığını, bu "davalar"ın niteliğinin belirtilmediğini, 155. maddenin ikinci fıkrasında geçen "idarî uyuşmazlık"tan kastedilen şeyin de "idarî işlere ilişkin idarî uyuşmazlıklar" olduğunu belirtmiştir<sup>88</sup>. ZABUNOĞLU'na göre "idarî uyuşmazlık", idarî eylem ve işlemlerle, idarenin etkinlikleri nedeniyle ve idarî sözleşmelerin uygulanmasından ötürü ilgilileri ile idare arasında uyuşmazlık çıkması halidir. Bu uyuşmazlığın çözümü için usulünce bir idarî yargı yerine başvurulması halinde o andan itibaren idarî uyuşmazlık artık, "idarî dava" kimlik ve niteliği kazanmıştır<sup>89</sup>. Bu görüşlerin aksine Anayasa Mahkemesi; idarî uyuşmazlıkları, idarî makamlar arasında doğan ve çeşitli yasa hükümleriyle kesin olarak çözümü Danıştay'a verilmiş bulunan ve 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 47. maddesi ile de Danıştay'ın birinci, ikinci ve üçüncü dairesleriyle Danıştay Genel Kurulu veya İdari Daireler Kurulu görevlendirilmiş olan uyuşmazlıklar olarak nitelendirmiştir<sup>90</sup>. GÖZÜBÜYÜK/TAN ise kimi yerlerde eş anlamlı, kimi yerlerde de farklı anlamlarda kullanılan "idarî dava" ve "idarî uyuşmazlık" kavramlarının Anayasa'nın 155. maddesinde farklı anlamlarda kullanıldığını, idarî uyuşmazlık deyiminin idarî davalar dışındaki uyuşmazlıklar için kullanılmasında yarar olduğunu, "idarî dava" deyiminin de idarî yargının görev alanının belirlenmesinde yardımcı olmasına rağmen mevzuatta bu konuda bir belirsizliğin bulunduğunu ifade etmiştir<sup>91</sup>. İşte bu

---

<sup>87</sup> YILDIRIM, Turan, İdarî Yargı, 2. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul 2010, s.12.

<sup>88</sup> GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, "İdarî Eylemlerden Kaynaklanan Zararlara İlişkin Davalar Adli Yargının Görev Alanına Sokulabilir mi?", Terazi Hukuk Dergisi, Yıl:6, Sayı:63, Kasım 2011, s.40.

<sup>89</sup> ZABUNOĞLU, Cilt-2, s.166.

<sup>90</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 25.5.1976 gün ve E.1976/1, K.1976/28 sayılı kararı, 16 Ağustos 1976 tarihli ve 15679 sayılı Resmî Gazete.

<sup>91</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/ TAN, Turgut, İdare Hukuku Cilt 2 İdarî Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ocak 2012, s.121.

belirsizlik sebebiyle GÖZLER/KAPLAN, “idarî uyuşmazlık”tan kastedilen şeyin “idarî dava” olduğu kabul edilse bile idarî yargının görev alanının anayasal bir dayanağından bahsedilmeyeceğini savunmaktadırlar<sup>92</sup>.

Yine idarî yargının görev alanının anayasal bir dayanağı olmadığını savunan ZABUNOĞLU’na göre idarî yargının görev alanı içinde yer alması gereken bir uyuşmazlık, adalet yargısının görev alanına sokulabileceği gibi yönetsel nitelik ve kimliği bulunmayan iş ve işlemlerden doğan kimi uyuşmazlıklar da yasa ile idarî yargının görev alanına sokulabilir<sup>93</sup>.

Buna karşın baskın görüş idarî yargının görev alanının Anayasa ile korunduğu yönündedir. 1961 Anayasası ile ilgili yorumunda ONAR, idare hukukunun temel eseri olarak kabul edilen kitabında müstakil idarî yargının varlığının Anayasa’ya dayandığını, Anayasa’nın idarî uyuşmazlıkların Danıştay’da halledileceğini düzenlediğini, Anayasa’nın bu hükmü uyarınca bütün idarî uyuşmazlıkların Danıştay’ın idarî denetimine tâbi olduğunu ve adliye mahkemelerinin bu uyuşmazlıklara müdahale edemeyeceğini, Anayasanın bu hükmüne nazaran idarî uyuşmazlıkların adliye mahkemelerinin yetkisi dahiline konulması veya hususî ve âdi uyuşmazlıkların da idarî mercilerin ve Danıştay’ın salâhiyeti dahilinde sayılmasının mümkün olmadığını ve bu nitelikte bir kanunun Anayasaya aykırı olacağını savunmaktadır<sup>94</sup>. GÜRAN ise, 1982 Anayasasının, metni ve mantığı ile idarî yargının kapsamının, doğal olarak görev alanına giren konularının yasalarla adli yargıya aktararak daraltılmasına izin vermediğini; bu yasağın temelinde ise aktarmanın, idarî yargı sisteminin sağladığı etkin yargısal denetimin ve buna bağlı olan duyarlı anayasal dengeyi bozma tehlikesinin olduğunu belirtmektedir<sup>95</sup>. ERKUT da idarî yargının görev alanına girdiği açık olan bir işte, yasakoyucunun görev belirleme yetkisini adliye mahkemelerinden yana kullanması halinde Anayasa’nın İdare Hukuku ilkelerine aykırı bir durum oluşacağı kanaatindedir<sup>96</sup>.

GÜNDAY, idarî işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetleneceği davaların kanunla adli yargının görev alanına sokulmasının Anayasayla bağdaşmadığını, özel görevli askerî idarî yargının görev

<sup>92</sup> GÖZLER/KAPLAN, s.40.

<sup>93</sup> ZABUNOĞLU, Cilt-2, s.165.

<sup>94</sup> ONAR, III. Cilt, s.1824.

<sup>95</sup> GÜRAN, s.39.

<sup>96</sup> ERKUT, Celâl, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları No:51, Ankara 1990, s.155-156.

alanını güvence altına alan Anayasa'nın genel idarî yargının görev alanını güvence altına almadığından söz edilemeyeceğini, buna karşılık idarî işlem ve eylemlerle uzaktan ya da yakından ilgili olmakla beraber, bu işlem veya eylemlerin hukuka uygunluk denetimlerinin yapılmadığı davaların adlî yargının görev alanına sokulmasında anayasal bir engel olmadığını ifade etmektedir<sup>97</sup>. DERDİMAN da GÜNDAY'ı kaynak göstererek idarenin salt "idarî" eylem ve işlemlerinin idarî yargıdan başka bir yerde çözümlenmesinin mümkün olmayacağını, aksi halin Anayasa'nın lâfzına olmasa bile ruhuna aykırı görüleceğini belirtmiştir<sup>98</sup>.

### **B. Anayasa Mahkemesi'nin İdarî Yargının Görev Alanına Yönelik Yasal Düzenlemelere Yaklaşımı<sup>99</sup>**

İdarî yargının görev alanı, 1961 ve 1982 Anayasalarının yürürlükte olduğu dönemlerinde Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararına konu olmuştur. Özellikle son beş yıllık süreçte yüksek mahkeme önceki kararlarına göre farklı bir yaklaşım benimsemiştir<sup>100</sup>. Nitekim yüksek mahkeme, idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığı, adlî yargının görev alanına sokan bir yasal düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olacağına ilişkin kararlar vermekte iken, son yıllarda haklı neden ve kamu yararı bulunması halinde idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî uyuşmazlığın çözümünün yasa koyucu tarafından adlî yargıya bırakabileceğini öngörmektedir.

#### **1. İdarî Uyuşmazlıkların Adlî Yargının Görev Alanına Sokulmasının Anayasa'ya Aykırı Olduğu Yönündeki Kararlar**

Anayasa Mahkemesi, uzunca bir süre idarî yargının Anayasa ile korunan bir görev alanının bulunduğu, bu alana ilişkin (idarî) uyuşmazlıkların hiçbir koşulda adlî yargıda görülemeyeceği ve bu nitelikteki yasal düzenlemelerde Anayasa'ya uyarlık bulunmadığı yönünde kararlar vermiştir.

---

<sup>97</sup> GÜNDAY, agm., s.352-353-354.

<sup>98</sup> DERDİMAN, R. Cengiz, İdarî Yargının Genel Esasları, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul 2012, s.17.

<sup>99</sup> YASİN, Melikşah, "Anayasa Mahkemesinin İdarî Yargının Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı", Yıldızhan Yayla'ya Armağan, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No.4, İstanbul 2003, s.567-576.

<sup>100</sup> Bazı yazarlara göre Anayasa Mahkemesi'nin önceki içtihatlarında Anayasa'ya uyarlık bulunmamaktaydı.  
Bu görüş bkz. GÖZLER/KAPLAN, s.40.

**a. Anayasa Mahkemesi'nin 25.5.1976 gün ve E.1976/1, K.1976/28 sayılı Kararı<sup>101</sup>**

“Danıştay 12. Dairesi”, 27/5/1959 günlü, 7307 sayılı Orta Doğu Teknik Üniversitesi Kanunu'nun 6. maddesinin (F) bendinde ve 17. maddesinde yer alan hükümlerinin<sup>102</sup> Anayasa'nın çalışma hürriyeti, hukuk devleti, yargı denetimi, üniversite özerkliği ve eşitlik ilkelerine aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluna başvurmuştur.

Bir öğretim üyesi olan davacının Orta Doğu Teknik Üniversitesi Mütevelli Heyetince görevinden uzaklaştırılması sonucunda açtığı davaya konu olan bu hükümlerden incelememiz kapsamında bizi ilgilendiren, üniversite ile öğretim üyelerinin işlemlerinin özel hukuk hükümlerine tâbi olması ve bu sebeple normalde idare mahkemelerinin görevinde olan bir davanın adlî yargının görev alanına dâhil edilmiş olmasıdır.

Yüksek Mahkeme kararında öncelikle 1961 Anayasası'nın 140. maddesinin ikinci fıkrasına göre Danıştay'ın idarî uyumsuzlukları ve davaları görmek ve çözümlenmekle görevli olduğuna değinmiş, yürürlükteki mevzuat uyarınca idarî davaları tanımlamış<sup>103</sup>, Anayasa'nın kabul ettiği bağımsız idarî yargı sisteminin görev alanına giren bu idarî davaların konusunu oluşturan

<sup>101</sup> 16 Ağustos 1976 tarihli ve 15679 sayılı Resmî Gazete.

<sup>102</sup> *Madde 6/F- Mütevelli Heyeti, üniversitenin ilmi, teknik ve milletlerarası mahiyetini gözönünde tutmak suretiyle müessesenin esas ve usullerine göre Türk ve diğer devletler vatandaşlarından idareciler, öğretim üyeleri ve memurlar tayin ve bunların ücretlerini, hizmet müddet ve şartlarını ve mukavele esaslarını, mer'î mevzuat hükümlerine tâbi olmaksızın tespit eder. Ancak, Türk vatandaşlarından olan öğretim üyelerinden bütün faaliyet ve gayretlerini Orta Doğu Teknik Üniversitesi'ne hasredenler hariç olmak üzere diğer Türk vatandaşı öğretim üyelerine mukavele ile verilecek ücret miktarı birinci derece Devlet memurunun alabileceği aylık ve sair munzam istihkakları yekûnunu tecavüz edemez.*

*“Madde 17- Orta Doğu Teknik Üniversitesinin Mütevelli Heyeti ilk öğretim üyeleri, idarecileri, memur ve müstahdemleri halk ve mensup oldukları üniversite ile muamele ve münasebetlerinde hususî hukuk hükümlerine tâbi olup haklarında Memurin Muhakematı Kanunu ile Memurin Kanuni, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri tatbik olunmaz. Orta Doğu Teknik Üniversitesine ait mallar Devlet malı hükmündedir. Bunları çalanlar, ihtilâs edenler, zimmetine geçirenler veya her ne suretle olursa olsun suistimal edenler hakkında Devlet mallarına karşı işlenen bu çeşit suçlara ait cezaî takibat yapılır.*

<sup>103</sup> Anayasa Mahkemesi'nin bir kanun hükmünün Anayasaya uygunluğu denetimi sırasında Anayasadaki kavramların pozitif hukuka(başka kanunlardaki düzenlemelere) bakarak tanımlanmasının, Anayasanın üstünlüğü prensibine aykırı olduğu ve uygun bir yorum yönümlü olmadığı yönündeki görüş için bkz. AKILLIOĞLU, Tekin, “Anayasa Mahkemesine Göre Anayasa 114 Yorumu”, Seha L. Meray'a Armağan, Cilt 1, Ankara 1981, s.17-18.

idarî işlem ve idarî sözleşmelerin ne olduklarının ve nasıl nitelik taşıdıklarını ortaya koyduktan sonra Orta Doğu Teknik Üniversitesi ile öğretim üyeleri arasındaki hukukî bağın bir kamu hukuku ilişkisi olduğunu, böyle bir ilişkiden doğan uyumsuzlukların da 1961 Anayasasının 140. maddesi uyarınca temyiz mercii Danıştay olan idarî yargıda görülmesi gerektiğini belirtmiştir. Yüksek mahkeme bu tespiti yaparken 1961 Anayasası ile Danıştay'ın görevinin açık ve kesin bir biçimde çizildiğine, bu ilkenin açıklığı ve kesinliği karşısında da Danıştay'ın görev alanına giren bir anlaşmazlığın çözümünün adli yargı yerine bırakılması konusunda yasama organının takdir ve seçme serbestisine sahip olmadığına vurgu yapmıştır.

Anayasa Mahkemesi, böyle bir düzenlemenin ayrıca 1961 Anayasası'nın idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirten kuralına da uyarlık göstermediğini, zira bu kuralla açık tutulan “yargı yolu”nun kamu hukuku alanında idarî yargı, özel hukuk alanında ise adli yargı olduğunun tartışma gerektirmeyecek şekilde belirgin olduğunu belirtmiştir. Yüksek mahkeme, aksi halde bu durumun, 1961 Anayasası'nın “Kanunî Hâkim Güvencesi” başlığı altındaki 37. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz” biçiminde ifade edilmiş bulunan “tabî mahkeme ve tabî hâkim” kuralına aykırılık teşkil edeceği sonucuna varmıştır.

Görüldüğü üzere yüksek mahkeme, bu kararında sorunu salt bir görev sorunu olmaktan öte, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi ile ilgili bir sorun olarak da algılamıştır<sup>104</sup>.

**b. Anayasa Mahkemesi'nin 22.12.1988 gün ve E.1988/5, K.1988/55 sayılı Kararı<sup>105</sup>**

5.1.1988 günlü, 308 sayılı “Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname”nin bazı hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla anamuhalefet partisi tarafından iptal davası açılmıştır. Söz konusu kararnamenin Anayasa'ya aykırılığının iddia edildiği hükümlerinden çalışma konumuzu ilgilendiren “Sözleşme Ücreti ve Diğer Haklar” başlıklı 45. maddesinin sekizinci fıkrasına göre:

---

<sup>104</sup> GÜNDAY, agm., s.350.

<sup>105</sup> 25 Temmuz 1989 tarihli ve 20232 sayılı Resmî Gazete.

*“Personelle imzalanacak sözleşmelerin uygulanmasından doğacak anlaşmazlıklar adli yargı yerlerince karara bağlanır.”*

Bu hükümden anlaşılacağı üzere personelle akdedilecek sözleşmenin uygulanmasından doğacak ihtilâflar için, adli yargı görevli kılınmıştır.

Yüksek mahkeme bu hükmün Anayasa’ya uyarlılığını denetlerken öncelikle personel ile yönetim arasındaki sözleşmenin niteliği üzerinde durmuştur. Dava konusu kararnamenin 42. maddesinde kamu iktisadî teşebbüslerinde çalışanların “hizmet sözleşmesi” ne tâbi olduğunu belirtmiş; bu hizmet sözleşmesinin özel hukuk alanına girdiğinden bahisle de sözleşmenin uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar, adli yargının görev alanına dâhil edilmiştir. Oysa yönetimle görevliler arasındaki ilişki, idare hukuku ilkelerine dayanan ve idare hukuku kuralları ile düzenlenen bir kamu hukuku ilişkisidir. Anayasa’nın “yargı yolu” başlığı altındaki 125. maddesinin birinci fıkrasında yer alan *“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.”* biçimindeki kural doğrultusunda kamu hukuku alanındaki eylem ve işlemler için idarî yargı, özel hukuk alanındakiler için de adli yargı görevli olacağından yasama organı, idare hukuku alanına giren bir idarî eylem ya da işleme karşı adli yargı yolunu seçme hakkına sahip değildir. Bu tespitine bağlı olarak yüksek mahkeme, aksi bir düzenlemenin Anayasa’nın “kanunî hâkim güvencesi” başlığı altındaki 37. maddesinin birinci fıkrasında; *“Hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz.”* biçiminde ifade edilmiş emredici kurala aykırılık oluşturacağını belirterek Anayasa’nın 156. maddesi uyarınca da, idarî uyuşmazlıkların çözümünün Danıştay’ın görev alanına girdiğini hatırlatmıştır.

Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi, önceki kararları ile neredeyse aynı denilebilecek gerekçelerle, ilgili düzenlemenin Anayasa’nın 37. ve 155. maddelerine aykırı olduğu kanaatine varmıştır.

**c. Anayasa Mahkemesi’nin 28.2.1989 gün ve E.1988/32, K.1989/10 sayılı Kararı<sup>106</sup>**

2802 Sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu ile 3221 Sayılı Hâkim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 2. maddesinin<sup>107</sup> Anayasa’ya aykırılığı iddiası

<sup>106</sup>22 Haziran 1989 tarihli ve 20203 sayılı Resmî Gazete.

<sup>107</sup>3446 sayılı Yasa’nın dava konusu 2. maddesiyle eklenen (c) ve (d) bentlerinden sonra 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu’nun “Görev Değiştirme” başlıklı 36. maddesi şu biçimi almıştır:

ile anamuhalefet partisi tarafından açılan iptal davası, doğrudan idarî bir uyuşmazlığı adli yargının görev alanına sokan bir yasal düzenleme ile ilgili olmamakla birlikte Anayasa Mahkemesi'nin bu nitelikte bir düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olacağına yönelik tespitleri sebebiyle çalışmamız açısından önemlidir.

Dava konusu yasal düzenleme ile adli yargı hâkim ve savcılarının idarî yargı hâkim ve savcılıklarına, yasada belirtilen koşulları taşıyan idarî yargı hâkim ve savcılarının adli yargı hâkim ve savcılıklarına nakledilmeleri olanağı getirilmiştir. Söz konusu düzenlemenin oyçokluğu ile Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine varan yüksek mahkeme, adli ve idarî yargı yolu ayrımının uyuşmazlıklara uygulanan kurallardan değil, anlaşmazlığın kaynaklandığı esaslardaki ayrılıktan ileri geldiğini ve bu nedenle adli yargı alanındaki bir uyuşmazlığın idarî yargı hâkimine, idarî yargı alanındaki bir uyuşmazlığın da adli yargı hâkimine gördürülmesi sonucunu doğuracak bir düzenlemenin Anayasa'nın öngördüğü yargı ayrılığı ilkesiyle çelişerek Anayasa'nın 140. maddesine aykırı olacağına karar vermiştir.

## **2. İdarî Uyuşmazlıkların Adli Yargının Görev Alanına Sokulabileceği Yöündeki Kararlar**

Anayasa Mahkemesi, zamanla önceki kararlarındaki katı tutumunu değiştirerek, yasakoyucunun mutlak bir takdir yetkisi bulunmamakla birlikte haklı neden ve kamu yararı bulunması halinde idarî uyuşmazlıkları adli yargıya aktarabileceği yönünde kararlar vermeye başlamıştır.

### **a. Anayasa Mahkemesi'nin 10.7.1990 gün ve E. 1989/28, K.1990/18 sayılı Kararı<sup>108</sup>**

İş Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle<sup>109</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik

---

*"Madde 36.- Hizmetin gereklerine, teşkilâtın ihtiyaçlarına veya ilgililerin isteğine göre:*

*a) Adli yargıda görevli Hâkimler, adli yargıda savcılık; adli yargıda görevli savcılar, adli yargıda Hâkimlik;*

*b) İdarî yargıda görevli Hâkimler, idarî yargıda savcılık; idarî yargıda görevli savcılar, idarî yargıda Hâkimlik;*

*c) Adli yargıda görevli Hâkim ve savcılar, idarî yargıda Hâkim ve savcılık;*

*d) İdarî yargıda görevli Hâkim ve savcılardan bu Kanunun 8 inci maddesinin (c) bendindeki adli yargı adaylığı için aranan şartları taşıyanlar, adli yargıda Hâkim ve savcılık; Görevlerine, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca nakledilebilirler."*

<sup>108</sup> 28 Temmuz 1993 tarihli ve 21651 sayılı Resmî Gazete.

<sup>109</sup> 1475 sayılı İş Kanununun 108 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

*Madde 108- Bu Kanunda öngörülen idarî nitelikteki para cezaları gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürünce verilir. 98 inci maddenin*

Bakanlığı Bölge Müdürünce verilen idarî nitelikteki para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edileceği düzenlenmiştir. Bu hükmün Anayasa'nın 141., 154. ve 155. maddelerine aykırılığı iddiası ile itiraz yoluna başvurulması sonucunda konuyu inceleyen Anayasa Mahkemesi, ciddi bir muhalefet oyuna rağmen içtihat değiştirerek ilk kez bu nitelikte bir düzenlemede -doyurucu bir gerekçe sunmamakla birlikte- Anayasa'ya aykırılık olmadığına karar vermiştir. Kararın gerekçesinde; itiraza konu yasa ile mahkemelerin işini azaltmak için diğer ülkelerde başvuru olan ve "idarenin ceza belirlemesi" olarak tanımlanabilecek bir "ceza kararnamesi" kurumunun düzenlendiği, toplumlar geliştikçe ve nüfus arttıkça yaptırım uygulanacak eylemler de artacağından yeni düzenlemelere aykırılıkları önlemek için kimi durumlarda uyumsuzlukları çözümlenmek amacıyla yeni yargısal yöntemlerin öngörülmesinin doğal olduğuna değinilmiştir. Daha önceki kararları ile birebir çelişen yüksek mahkeme, sırf bu çıkarımdan hareketle dava konusu düzenleme ile öngörülen uyumsuzlukların adli yargı yerinde çözümlenmesinin, Anayasa'nın yargı ile ilgili genel ilkelerine ve dolayısıyla 154. ve 155. maddelerine aykırı bir yönü bulunmadığı sonucuna varmıştır.

Her ne kadar karşı oydaki gerekçelerde<sup>110</sup> Anayasa Mahkemesi'nin

*(D) bendindeki ceza hükümlerini uygulamaya mahallin sulh ceza mahkemeleri, 105 inci maddesinde yer alan eylemlerden dolayı açılan davalarda ise asliye ceza mahkemeleri yetkilidir. Bu davalar acele mevaddandır.*

*İdarî nitelikteki para cezaları ilgililere usulüne göre tebliğ edilir. Bu para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede*

*sonuçlandırılır. Bu Kanuna göre verilen idarî para cezaları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahalli mal memurluğunca tahsil olunur."*

<sup>110</sup> İtiraza konu düzenlemenin özellikle bir "ceza kararnamesi" olduğu gerekçesiyle alınan karara karşı oy gerekçesinde Selçuk TÜZÜN "idarî işlem" vurgusu yapmaktadır:

*"...Sayın DÖNMEZER-ERMAN, para cezasını "kanunun suç olarak gösterdiği bir fiili işleyen kişiye uygulanan ve kanunda yazılı sınırlar arasında tayin olunacak ve mahkûm tarafından ödenmemesi halinde kanunun gösterdiği diğer müeyyidelere çevrilebilen ve kamu gücüne bir miktar paranın ödenmesini emreden bir müeyyide" şeklinde belirleyip, çeşitlerini de kamu para cezaları, tazminat kabilinden para cezaları, medenî para cezaları, disiplin para cezaları, nisbî para cezaları, ağır ve hafif para cezaları, idarî para cezaları olarak açıklanmışlar ve idarî para cezalarını, belirli nizamla aykırılık dolayısıyla cezaî organların müdahalesi olmadan, doğrudan doğruya idarî mercilerce hükmedilen para cezaları olarak tanımlamışlardır.*

*İdarî para cezalarının diğer cezalardan ayrıldığı temel esas, onun idarî makamlar tarafından verilmesi, bir idarî işlem olmasıdır.*

*Bu cezaların yürürlükteki yasalar gereği adli yargı organları tarafından incelenmesi ve kaldırılması olanağı varsa da, bunun başlangıçta idare tarafından verilmesi ve itiraz ed-*

önceki yıllarda verdiği yerleşik kararları sunularak itiraza konu yasal düzenlemenin “doğal hâkim” ve “yargı ayrılığı” ilkeleriyle bağdaşmadığı dile getirilse de bu karar, idarî yargının o güne kadar koruma altına alınan sert çekirdek görev alanı karşısında deyim yerindeyse surda açılan bir gedik niteliğindedir. Nitekim bu karar ile yüksek mahkeme, yasama organının idarî yargının görev alanına yönelik müdahalelerini Anayasa’ya uygun bularak, günümüze kadar devam edecek bir tartışma süreci başlatmıştır.

**b. Anayasa Mahkemesi’nin 15.05.1997 gün ve E. 1996/72, K.1997/51 sayılı Kararı<sup>111</sup>**

Yasa koyucu 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci cümlesi<sup>112</sup> ile kanun uyarınca verilen imar para cezalarına karşı cezanın tebliğinden itibaren 7 gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edileceğini düzenleyerek idarî nitelikte bir uyuşmazlığı adlî yargının görev alanına dâhil etmiştir. Ankara 7. İdare Mahkemesi’nin itiraz yoluna başvurması sonucu Anayasa Mahkemesi’nin önüne gelen söz konusu hüküm, oyçokluğu ile Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Karar gerekçesinde yüksek mahkeme, Anayasa’nın 125., 142. ve 155. maddeleri doğrultusunda kamu hukuku alanındaki eylem ve işlemler için idarî yargının, özel hukuk alanındakiler için de adlî yargının görevli olduğunu belirtmesine rağmen bu tespiti ile çelişerek idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümünün idarenin mutlak bir takdir hakkı olmamakla birlikte “haklı neden” ve “kamu yararı”nın bulunması halinde yasa koyucu tarafından adlî yargıya bırakılabileceğini kabul etmiştir. Anayasa Mahkemesi ayrıca, itiraza konu yasal düzenlemeyle sulh ceza

---

*ilmeme halinde infaz edilir hale gelmesi onun idarî niteliğini kesin ve açık olarak ortaya koyar. İtiraz halinde hâkimin verdiği karar yeni bir kararın yaratılması olmayıp idarî kararın tasdiki veya iptali niteliğindedir. Sonuç olarak idarenin verdiği para cezası daima idarî nitelikte kalmaktadır.*

*Ceza, kamusal nitelikteki cezalardan kendisini organın ve uyguladığı usulün farklı olması nedeniyle ayrılmaktadır.*

*İdarî para cezaları sonuçları belli ölçüde kamu para cezalarına benzese bile tam anlamıyla bir “idarî işlem” sonucu oluşan idarî yaptırımlardır.*

*İtiraz konusu kuralla getirilen düzenleme idarenin yaptırım uygulamasının tipik bir örneğidir...”* Karşı oyun tamamı için bkz. 28 Temmuz 1993 tarih ve 21651 sayılı Resmî Gazete.

<sup>111</sup> 01 Şubat 2001 tarihli ve 24305 sayılı Resmî Gazete.

<sup>112</sup> 3194 sayılı Yasa’nın 42. maddesinin beşinci fıkrası şöyledir:

*“Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir.”*

mahkemesinin görev alanına sokulan idarî para cezalarının bir “idarî işlem” olmasını vurgulayarak, “cezaî” niteliğine vurgu yapan 1990 tarihli kararıyla da çelişmektedir. Bu değerlendirmelerden özellikle aynı yapı içinde alınan farklı imar yaptırımlarının bir bölümünün idarî yargıda bir bölümünün adlî yargıda görülmesinin yargının bütünlüğünü bozacağı gerekçesi ile imar para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların adlî yargıda görülmesinde haklı neden ve kamu yararının bulunmadığına kanaat getiren yüksek mahkeme, itiraza konu hükmü Anayasa’nın 2., 125., 142., ve 155. maddelerine aykırı bularak oyçokluğu<sup>113</sup> ile hükmün iptaline karar vermiştir.

Gerekçesinde de görüldüğü gibi bu karar, her ne kadar isabetli olarak değerlendirilse bile, yargısal bir uyuşmazlığı çözmekten çok, çözüm bulamamanın kargaşası içinde “mecburen” çözüme ulaşan bir yapı arz etmektedir. Zira, yüksek mahkeme önceki yerleşik içtihatları ile 1990 yılında vermiş olduğu karar arasında bir karar verememe noktasına gelmiştir. Özellikle bu karardan sonra idarî nitelikteki bir uyuşmazlığın yasal bir düzenleme ile adlî yargının görevine sokulması ve bu yasal düzenlemenin yüksek mahkemenin önüne gelmesi halinde ne yönde bir karar vereceği öngörülememeye başlanmıştır.

### **c. Anayasa Mahkemesi’nin 1.3.2006 gün ve E.2005/108, K.2006/35 sayılı Kararı<sup>114</sup>**

5236 sayılı Kabahatler Kanunu’nun “Başvuru yolu” başlıklı 27. maddesi<sup>115</sup> ile idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararlarının yargısal denetimi sulh ceza mahkemelerinin görevine verilmiştir. Aynı Kanun’un “Genel kanun niteliği” başlıklı 3. maddesi<sup>116</sup> uyarınca bu Kanun’un genel hükümleri bütün kabahatlere uygulanacağından diğer kanunlarda yer alan idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi

<sup>113</sup> İdarî yargının görev alanının anayasal dayanağı olmadığı, ancak Anayasa’da “davaların en az giderle ve

mümkün olan süratle sonuçlandırılması”nın öngörülmesi sebebiyle itiraza konu düzenlemenin Anayasa’ya aykırı olduğunu belirten Ahmet Necdet SEZER, gerekçe yönünden çoğunluk görüşüne katılmamıştır. Nitekim YASİN’e göre de, yargılamanın bütünlüğünü bozan düzenlemelerde Anayasa’ya uyarlık bulunmamaktadır. Bu görüş için bkz. YASİN, s. 573.

<sup>114</sup> 22 Temmuz 2006 tarihli ve 26236 sayılı Resmî Gazete.

<sup>115</sup> “MADDE 27- (1) İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.”

<sup>116</sup> “MADDE 3- (1) Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.”

yaptırımlarında da sulh ceza mahkemeleri görevli hale gelmiştir. Türkiye'nin çeşitli yerlerindeki sulh ceza mahkemeleri, 5236 sayılı Kanun'un bu hükümlerini de içeren bazı maddelerine karşı Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluna başvurmuştur. İtiraz sonucunda yapılan incelemede 3. madde iptal edilirken, 27. maddede Anayasa'ya aykırılık bulunmamıştır.

Yüksek mahkemeye göre; 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 526. ve devamı maddelerinde düzenlenmiş olan kabahatler ile 5252 sayılı Yasa'nın 7. maddesiyle, çeşitli yasalarda hafif hapis veya hafif para cezası olarak öngörülen yaptırımların idarî para cezasına dönüştürülmesinin bu tür yaptırım uygulanacak eylemlerin gerçekte ceza hukuku alanına giren suç olma özelliklerini etkilemeyip, cezaî karakteri ağır basan bu eylemler açısından verilen idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına karşı başvurunun sulh ceza mahkemesi tarafından kanunda belirtilen usule göre incelenmesini düzenleyen 27. maddede Anayasa'ya aykırılık bulunmamaktadır<sup>117</sup>. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemenin ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler dışındaki idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararlarına da uygulanmasını öngören Kanun'un 3. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiştir. İdarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun bu nitelikte geniş takdir hakkının bulunmadığını vurgulayan yüksek mahkeme, idare hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idarî işlemin, sadece para cezası yaptırımı içermesine bakılarak denetiminin idarî yargı alanından çıkarılarak adlî yargıya bırakılmasını mümkün kılan “Genel kanun niteliği” başlıklı 3. maddenin Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırı olduğunu tespit ederek oyçokluğuyla<sup>118</sup> iptaline karar vermiştir.

---

<sup>117</sup>Anayasa'nın 125. maddesinin idarî işlemlerin yargısal denetimi açısından güvence oluşturduğunu ve bu madde uyarında bahsedilen yargı yerinin de idarî yargı olduğunu, çeşitli kanunlarda düzenlenen suçların “kabahat” başlığı altında yeniden düzenlenmesi ile bunlara idarî para cezası verilmesinin öngörülerek bu eylemlerin artık ceza hukukunun kapsamı dışına çıkartıldığını, yaptırımın uygulanmasındaki yöntemin de ceza hukuku ilkelerine göre değil idare hukuku ilkelerine göre düzenlendiğini, ceza değil idarî işlem niteliğinde olan idarî yaptırımların, Türk hukuk sisteminin kökleşmiş kurumları ve Anayasa kuralları uyarınca, idarî yargı denetimine tâbi tutulması gerektiğini belirten Osman Alifeyyaz PAKSÜT, itiraza konu 27. maddenin Anayasa'nın 2., 125., ve 155. maddelerine aykırı olduğunu iddia ederek çoğunluk görüşüne katılmamıştır.

<sup>118</sup> Sacit ADALI ve Mehmet ERTEN, itiraz konusu 3. madde ile Kabahatler Kanunu'nda yer alan ve “ceza mahkemesini yetkili kılan düzenlemenin de içinde olduğu genel hükümlerin”, “özel kanunlardaki kabahatler” için de uygulanacağına hüküm altına alındığını, böyl-

**d. Anayasa Mahkemesi'nin 21.12.2006 gün ve E.2003/75, K.2006/114 sayılı Kararı<sup>119</sup>**

17.7.1964 günlü, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun “*Bu kanunun uygulanmasından doğan uzlaşmazlıklar, yetkili iş mahkemelerinde veya bu davalara bakmakla görevli mahkemelerde görülür*” hükmünü ihtiva eden 134. maddesi ile 2.9.1971 günlü, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun yine aynı hükmü ihtiva eden 70. maddesinin birinci fıkrası, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 125. ve 155. maddelerine aykırılığı iddiasıyla itiraz yoluyla yüksek mahkemenin incelemesine tâbi tutulmuştur. İtiraz konusu hükümlerle, ilgili kanunların uygulamasından doğan bütün uyuşmazlıklar iş mahkemelerinin görev alanına dâhil edilmek suretiyle bu kanunlar doğrultusunda tesis edilen “idarî işlem”lerin denetimi de adlî yargının görev alanına dâhil edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin ilk defa ve açıkça idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümünün, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adlî yargıya bırakılabileceğini kabul ettiği bu kararında, ihtisaslaşmayı esas alan itiraz konusu hükümlerin kamu yararı amacıyla getirildiği ve yargı ayrılığı ilkesine aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır<sup>120</sup>.

Yüksek mahkemenin önceki kararlarında nitelik ve nicelik yönünden dikkat çeken muhalefet şerhlerinin, idarî yargının görev alanına ilişkin yasal düzenlemelerin Anayasa'ya uygun olabileceğini öngören bu kararda yer almaması mahkemenin önceki içtihatlarındaki katı tutumundan vazgeçtiğinin

---

ece yasa koyucunun amacına uygun şekilde uygulamada birlik ve ahenk sağlanarak hukuk güvenliğinin tesis edildiğini belirterek çoğunluk kararına katılmamışlardır.

<sup>119</sup> 31 Mart 2007 tarihli ve 26479 sayılı Resmî Gazete.

<sup>120</sup> Kararda söz konusu düzenlemeler açısından kamu yararı; “...Ülkemizde, 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu ile, işçi ve işveren arasında iş aktinden veya İş Kanunu'na dayanan her türlü hak iddialarından doğan hukuk uyuşmazlıklarına bakmak üzere iş mahkemeleri kurulmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının prim ve diğer alacaklarının hesaplanması, sigortalı olma hakkının kazanılması ya da kaybedilmesi, ihbar, kıdem ve kötü niyet tazminatlarından doğan uyuşmazlıklar sonucunda hükümlenen miktarların ve bunlara uygulanacak faiz oranlarının hesaplanması gibi konuların kendi içinde bütünlük ve ihtisas gerektirmeleri yanında, iş hukuku ile de yakından ilişkili olduğu açıktır. Nitekim 5521 sayılı Yasa'nın 1. maddesinin (B) bendi ile ‘işçi sigortalı kurumu ile sigortalılar veya yerine kaim olan hak sahipleri arasındaki uyuşmazlıklardan doğan itiraz ve davalara...’ bu mahkemelerde bakılacağı 506 sayılı Yasa'nın itiraz konusu kuralına paralel biçimde ayrıca vurgulanmıştır. 1479 sayılı Yasa'dan kaynaklanan kimi uyuşmazlıkların da bu nitelikte oldukları görülmektedir...” şeklinde açıklanmıştır.

bir göstergesidir<sup>121</sup>.

### **3. Başvuran Mahkemenin Yetkisizliği Nedeniyle Esastan İncelenmeyen Yasal Düzenlemeler**

İdarî uyuşmazlıkların yargısal denetiminin adlî yargı tarafından yapılmasını öngören bazı yasal düzenlemelerin Anayasa'ya aykırılığı iddia edilmesine rağmen Anayasa Mahkemesi; itiraz yoluna başvuran mahkemenin “yetkisizliği” sebebiyle başvurunun reddine karar vererek bu hükümlerle ilgili esastan Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmamıştır. Yüksek mahkemenin bu kararlarında Anayasa'nın 152. maddesinin son fıkrası uyarınca işin esasına girilerek verilen bir red kararından bahsedilemeyeceğinden söz konusu hükümler, bakılmakta olan davayı gören “görevli” mahkemeler tarafından Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirilebilir. Bu sebeple konumuz kapsamında bu hükümleri de değerlendirmeyi uygun gördük.

Öncelikle belirtmek gerekir ki yüksek mahkeme, bu kararlarında “görev” yerine “yetki” terimini kullanarak lâfzen hatalı kararlar vermiştir. Her ne kadar şekli bir yanlış olarak görülse de, Anayasa'nın üstünlüğünü sağlamakla görevli yüksek mahkemenin temel hukukî terimleri hatalı kullanması kabul edilemez. Bir diğer yanlış ise Anayasa'da geçen “bir davaya bakmakta olan mahkeme” ifadesinin mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması gerektiği şeklinde yorumlanarak itiraza konu yasal düzenlemeleri esastan incelemekten kaçınmaktır. Anayasa Mahkemesi'nin bu şekildeki daraltıcı yorumla ortaya koyduğu içtihatları, adlî, idarî ve askerî yargı mercileri arasındaki görev uyuşmazlıklarını çözenin Uyuşmazlık Mahkemesi'nin yetkisinde olduğunu gerekçe gösterilerek doktrinde ciddi eleştirilere konu olmuştur<sup>122</sup>.

<sup>121</sup>Karara karşı tek muhalif oy kullanan Şevket APALAK; “Anayasa'nın 60. maddesi de sosyal güvenlik hakkını vurgulamış ve Devlet'in bu güvenliği sağlayacak teşkilât kuracağını öngörmüştür. Böylece oluşturulan sosyal güvenlik kuruluşları, görev yönünden yerinden yönetim idareleri olarak idarî yapı içinde yer aldığı gibi, bu kuruluşların görev alanları ve yürütecekleri uğraşlar idarî faaliyet alanı içinde kalır. Devlet'in sosyal güvenlikle ilgili bu görevlerini, hizmeti yönlendireceği kişilerin konumlarına göre nitelemek, idarî uğraşı ve idarî işlemleri ilgili bireylere göre ayırtırmak sonucunu doğuracaktır. Bu sonucun kamu hizmeti kuramıyla bağdaştırılması olanaksızdır. Belirlenen bu durum karşısında sosyal güvenlikle ilgili Devlet tarafından kurulan teşkilâtın işlemlerinin idarî nitelikleri, bunlarla ilgili uyuşmazlıkların da idarî yargı yerlerinde görülmesini kaçınılmaz kılar. Yargı kolları içinde özel ve teknik mahkemeler gereksinimi yargı yeri ayırımının gözetilmemesinin haklı nedeni olamaz. Kamu yararı ve haklı nedenler kavramları ancak idarî yargı içinde vergi mahkemeleri gibi özel mahkeme olgusunun gerekçesi olabilir...” diyerek itiraz konusu düzenlemelerin Anayasa'nın 125., 140. ve 155. maddelerine aykırılığı sebebiyle iptali gerekeceğini belirtmiştir.

<sup>122</sup>ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2011, s. 429-430.

Bu eleştirilere katılmakla birlikte çalışmamız kapsamında yukarıda ayrıntılı olarak incelediğimiz yüksek mahkemenin ODTÜ kararı ve İmar Kanunu'nun 42. maddesine ilişkin vermiş olduğu kararda da görüleceği üzere, itiraz yoluna başvuran mahkemelerin mevzuat uyarınca “görevsiz” olmalarına rağmen itiraz konusu yasal düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğunun esastan incelendiğini hatırlatmakla yetiniyoruz<sup>123</sup>.

**a. Anayasa Mahkemesi'nin 5.4.2007 gün ve E.2007/35, K.2007/36 sayılı Kararı<sup>124</sup>**

Kabahatler Kanunu'nun “Genel kanun niteliği” başlıklı genel hükümlerinin bütün kabahatlere uygulanacağına ilişkin 3. maddesi, yukarıda ayrıntılı olarak incelediğimiz Anayasa Mahkemesi'nin 1.3.2006 gün ve E.2005/108, K.2006/35 sayılı kararı ile iptal edilmişti. İptal kararı sonrasında yasakoyucu 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3 üncü maddesini, 6/12/2006 tarih ve 5560 sayılı Kanun'un 31. maddesi<sup>125</sup> ile yeniden düzenleyerek Kabahatler Kanunu'nun idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağını hüküm altına almıştır. Bu yeni düzenleme sonrasında da idarî işlem niteliğindeki idarî yaptırımların yargısal denetiminin diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde sulh ceza mahkemeleri tarafından yapılması sonucunu doğuran bu hüküm, itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiştir. İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen para cezasının iptali istemiyle açılan davada Sulh Ceza Mahkemesi'nin görevsiz olduğu kanısına vararak Anayasa'ya aykırılığı iddia edilen bu hükmü; başvuran mahkemenin yetkisizliği sebebiyle esastan incelemeyen yüksek mahkeme itiraz başvurusunun reddine karar vermiştir<sup>126</sup>.

<sup>123</sup> Bkz. II-B-1-a ve II- B-2-b.

<sup>124</sup> 15 Kasım 2007 tarihli ve 26701 sayılı Resmî Gazete.

<sup>125</sup> *MADDE 31- 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 3 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.*

*“MADDE 3- (1) Bu Kanunun;*

*a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm*

*bulunmaması halinde,*

*b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında,uygulanır.”*

<sup>126</sup> Yüksek mahkeme kararında: “... İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca para cezası verilmesi işlemi, imar mevzuatına aykırı bir yapılanmanın tespiti, önlenmesi veya giderilmesine yönelik idarî bir işlemin devamı niteliğinde olduğundan, Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin (8) numaralı fıkrası uyarınca idarî yaptırım kararının yanı sıra idarî yargının görev alanına giren başka bir kararın da verilmiş olduğunun ve buna bağlı olarak söz konusu para

Uygulamada idarî para cezalarının yargısal denetiminin sulh ceza mahkemeleri tarafından yürütülmesinde ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Çünkü sulh ceza hâkimleri, idare hukuku ilkeleri doğrultusunda verilen idarî para cezalarının denetiminde yetersiz kalmaktadır. Bu sebeple de “Kabahatler Kanunu” kapsamında verilen idarî yaptırım kararlarının yargısal denetiminde vatandaş ve hukukçular açısından “tatminsizlik” yaratan bu hükmün isabetli olmadığı kanaatindeyiz.

**b. Anayasa Mahkemesi’nin 8.12.2011 gün ve E.2011/124, K.2011/160 sayılı Kararı<sup>127</sup>**

Elazığ İdare Mahkemesi, 3.10.1983 günlü, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 11.1.2011 günlü, 6099 sayılı Kanunla değiştirilen 110. maddesinin birinci fıkrasının, “*İşleteni veya sahibi Devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanları dâhil, Kanundan doğan sorumluluk davaları adlı yargıda görülür. Zarar görenin kamu görevlisi olması, bu fıkra hükmünün uygulanmasını engellemez*” bölümünün iptali için itiraz yoluna başvurarak, söz konusu davaların adli yargıda görülmesinin Anayasa’ya aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüştür.

Anayasa Mahkemesi, 2918 sayılı Kanun’dan doğan sorumluluk davalarının adli yargıda görüleceğini belirterek itiraz başvurusunda bulunan idare mahkemesinin davaya bakmakla görevli ve yetkili mahkeme olmadığı gerekçesiyle başvurunun reddine karar vermiştir<sup>128</sup>.

Uyuşmazlık Mahkemesi, 6099 sayılı Kanunla yapılan değişikliğin yürürlüğe girdiği 19.1.2011 tarihinden önce hizmet kusuruna dayalı olarak açılan tazminat davasının, idarî yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği sonucuna varmıştır<sup>129</sup>. Her ne kadar değişiklikten sonra da yol kusurundan veya işaretleme eksikliğinden kaynaklanmış trafik kazaları sebebiyle idareye karşı açılan tazminat davalarının idare mahkemelerinin görevine gireceği

---

*cezalarına karşı açılacak davalarda idarî yargının görevli olduğunun kabulü gerekmektedir...*” diyerek imar para cezalarına karşı idare mahkemelerinin görevli olduğu sonucuna varmıştır.

<sup>127</sup> [http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage\\_karar&ref=show&action=karar&id=10000157&content=](http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=10000157&content=) (Erişim Tarihi:30.01.2013).

<sup>128</sup> Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Fulya KANTARCIOĞLU, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ ve Burhan ÜSTÜN bu görüşe katılmamışlardır.

<sup>129</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi’nin 4.6.2012 tarih ve E.2012/107, K.2012/134 sayılı kararı, 18 Haziran 2012 tarihli ve 28327 sayılı Resmî Gazete (Mükerrer).

belirtilmişse<sup>130</sup> de Uyuşmazlık Mahkemesi, 2918 sayılı Kanun'un 1., 2. ve 10. maddeleri<sup>131</sup> ile Anayasa Mahkemesi'nin incelediğimiz kararını gerekçe göstererek<sup>132</sup> bu Kanun'dan kaynaklanan sorumluluk davalarının tamamında

<sup>130</sup> GÖZLER/KAPLAN, s.36, dipnot 4.

<sup>131</sup> AMAÇ:

*Madde 1 - Bu Kanunun amacı, karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik düzenini sağlamak ve trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemleri belirlemektir.*

**KAPSAM:**

*Madde 2 - Bu Kanun, trafikle ilgili kuralları, şartları, hak ve yükümlülükleri, bunların uygulanmasını ve denetlenmesini, ilgili kuruluşları ve bunların görev, yetki ve sorumluluk, çalışma usulleri ile diğer hükümleri kapsar.*

*Bu Kanun, karayollarında uygulanır. Ancak aksine bir hüküm yoksa;*

*a) Karayolu dışındaki alanlardan kamuya açık olanlar ile park, bahçe, park yeri, garaj, yolcu ve eşya terminali, servis ve akaryakıt istasyonlarında karayolu taşıt trafiği için faydalanılan yerler ile,*

*b) Erişme kontrollü karayolunda ve para ödenerek yararlanılan karayollarının kamuya açık kesimlerinde ve belirli bir karayolunun bağlantısını sağlayan deniz, göl ve akarsular üzerinde kamu hizmeti gören araçların, karayolu araçlarına ayrılan kısımlarında da, Bu Kanun hükümleri uygulanır.*

**BELEDİYE TRAFİK BİRİMLERİ, GÖREV VE YETKİLERİ:**

*Madde 10 - (Değişik madde: 18/01/1985 - KHK 245/3 md.; Aynen kabul: 28/03/1985 - 3176/3 md.)*

*Bu Kanunla belediyelere verilen görevler il ve ilçe trafik komisyonları ve mahalli trafik birimleri ile işbirliği yapılarak yürütülür.*

**a) Kuruluş**

*Her belediye başkanlığı bünyesinde, hizmet kapasitesi gözönünde tutularak İçişleri Bakanlığınca tespit edilecek ölçülere ve genel hükümlere göre, belediye trafik şube müdürlüğü, şefliği veya memurluğu kurulur.*

**b) Görev ve yetkiler**

*1. Yapım ve bakımından sorumlu olduğu yolları trafik düzeni ve güvenliğini sağlayacak durumda bulundurmak,*

*2. Gerekli görülen kavşaklara ve yerlere trafik ışıklı işaretleri, işaret levhaları koymak ve yer işaretlemeleri yapmak,*

*3. Karayolu yapısında ve üzerinde yapılacak çalışmalarda gerekli tedbirleri almak, aldırarak ve denetlemek,*

*4. Karayolunda trafik için tehlike teşkil eden engelleri gece veya gündüze göre kolayca görülebilecek şekilde işaretlemek veya ortadan kaldırmak,*

*5. Yol yapısı veya işaretleme yetersizliği yüzünden trafik kazalarının vukubulduğu yerlerde, yetkililerce teklif edilen tedbirleri almak,*

*6. Çocuklar için trafik eğitim tesisleri yapmak veya yapılmasını sağlamak,*

*7. Bu Kanun ve bu Kanuna göre çıkarılan yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yapmak.*

*(Ek fıkra: 25/06/1988 - KHK 330/2 md.)*

<sup>132</sup> Anayasa'nın 158. maddesinin son fıkrası uyarınca görev hususunda Anayasa Mahkemesi'nin kararları esas alınacağından Uyuşmazlık Mahkemesi aksi yönde karar vermiş olsa da bu

adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir<sup>133</sup>.

Kanımızca, idarenin araçları ile sebebiyet verdiği zararlar hakkında 2918 sayılı Kanun'da yer alan hükümler sonucunda oluşan yerleşik uygulama haklı sebep ve kamu yararı teşkil ettiğinden adli yargının görevlendirilmesi kabul edilebilir. Ancak yol kusuru ya da işaretleme eksikliği gibi hizmet kusuru kabul edeceğimiz nedenlerden dolayı meydana gelen trafik kazalarına ilişkin tazminat davalarında adli yargının görevlendirilmesi sonucunu doğuran 2918 sayılı Kanun'un 110. maddesinin 1. fıkrası Anayasa'ya aykırıdır. Çünkü hizmetin kurulması, düzenlenmesi ya da işleyişindeki bozukluk ve aksaklık olarak nitelendirilen<sup>134</sup> ve idarî eylem ya da işlemlerden doğan hizmet kusurunun tespiti idarî yargı organlarının görevine girmekte olup, bu uyumsuzlukların adli yargının görev alanına dâhil edilmesinde kamu yararı ya da haklı bir sebep söz konusu olamaz.

#### **IV. HUKUK MUHAKEMELERİ KANUNU'NUN İPTAL EDİLEN 3. MADDESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

##### **A. Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. Maddesinin Anlamı ve Amacı**

1 Ekim 2011 tarihinde yürürlüğe giren 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesi ile idarî eylem ve işlemler sebebiyle ölüm veya vücut bütünlüğünün yitirilmesinden doğan zararların tazmini davalarına bakma görevi asliye hukuk mahkemelerine verilmişti<sup>135</sup>. Bu çerçevede, başkaca hiçbir koşul ve sınırlama bulunmaksızın idarî eylem ve işlemler ile idarenin sorumlu olduğu diğer nedenlerin yol açtığı "vücut bütünlüğünün kısmen ya da tamamen yitirilmesi" ya da "kişinin ölümü" sonucu oluşan maddî ve manevî zararların tazmini istemiyle açılan davalarda, görevli yargı yeri adli yargı düzeni içerisinde "asliye hukuk mahkemesi" olmuştur.

---

kararın bir bağlayıcılığı olmayacaktır.

<sup>133</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 05.11.2012 tarih ve E.2012/144, K.2012/224 sayılı kararı, 7 Aralık 2012 tarihli ve 28490 sayılı Resmî Gazete.

<sup>134</sup> GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10.Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2011, s.369 (Bundan sonra yazarın bu eserine atıflar age. olarak yapılacaktır).

<sup>135</sup> "Her türlü idarî eylem ve işlemler ile idarenin sorumlu olduğu diğer sebeplerin yol açtığı vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesine yahut kişinin ölümüne bağlı maddî ve manevî zararların tazminine ilişkin davalara asliye hukuk mahkemeleri bakar. İdarenin sorumluluğu dışında kalan sebeplerden doğan aynı tür zararların tazminine ilişkin davalarda dahi bu hüküm uygulanır: 30/1/1950 tarihli ve 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu hükümleri saklıdır".

Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesi, yasalasma sürecinde komisyon görüşmeleri sırasında verilen bir önerenin komisyonda kabul edilmesi ile yasa tasarısına girmiştir. Komisyonda verilen önergede; insan zararlarına ilişkin olarak açılan tazminat davalarının farklı yargı kollarında görülmesinin benzer olaylarda birbirinden farklı kararların çıkmasına sebep olduğu, bu alanın disipline edilebilmesi bakımından insanın vücut bütünlüğüne ilişkin bir zarar doğması durumunda zararı kimin verdiği bakılmaksızın zarar süjesi esas alınarak bu davaların asliye hukuk mahkemelerinde görülmesi gerektiği belirtilmiştir<sup>136</sup>.

Hükmün gerekçesinden de anlaşılacağı üzere amaç; farklı yargı kollarının gördüğü benzer uyuşmazlıklar yönünden oluşan içtihat ayrılığının önüne geçerek adaletin tecellisine vesile olmaktır. Ancak bu değerlendirme ve bu değerlendirme ışığında oluşturulan bu hükümle idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemekle görevli ayrı ve asıl yargı kolu olan idarî yargı ihmal edilmiştir. Kısacası, içtihat farklılıkları sebebiyle ortaya çıkan eşitsizlik giderilmeye çalışılırken bireyin idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri karşısında koruyan idarî yargı ortadan kaldırılmıştır.

Bu düzenleme ile bedensel zarara uğrama sebebiyle idare aleyhine açılacak maddî ve manevî tazminat davaları hukuk mahkemelerinde taraflarca hazırlanma ilkesine uygun olarak görülmeye başlanacaktı. İdarenin işlem ve eylemleri sebebiyle uğranılan zararlar yönünden bu ilkeye göre yargılama yapmak; idarenin eylem ve işlemleri sebebiyle zarara uğradığını iddia eden bireyi, olası bir hukuka aykırı karar sonucunda uğradığı zararlar yönünden yalnız bırakmak anlamına gelecekti.

İdarenin haksız eylemleri ile zararına sebep olduğu bireyin zararlarının giderilmesinde şüphesiz kamu yararı vardır. Buna rağmen hâkimin incelemesini taraflarca sunulan delillere göre yaptığı, tarafların bildirmedığı olaylar ve delilleri kendiliğinden inceleyemediği ve buna göre uyuşmazlığı karara bağladığı bir sistem idarî nitelikteki bir uyuşmazlığın yargılama ilkesi olmamalıdır. İdarî bir uyuşmazlıkta hâkim; davanın açılmasından nihai karar verilmesine kadar olayın varlığının araştırılması ve delillerin elde edilmesi, maddî olayın hukukî tavsifi, iddia ve savunmada ortaya konulan maddî olguların gerçeğe aykırı olup olmadığının araştırılması, delillerin takdiri, idarenin sorumluluk esasının tespit edilmesiyle ilgili olarak, tarafların talebine bağlı olmaksızın önüne gelen somut olayı çözecektir. Çünkü mahkeme

<sup>136</sup>Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss393.pdf>(Erişim Tarihi:30.01.2013).

ancak aktif konumda hareket ederek, idarenin üstün gücünü kullanarak tesis ettiği hukuka aykırı işlemlerle bireyin hak ve özgürlüklerine müdahalesini engelleyebilecektir.

Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesi -Anayasa Mahkemesi kararını vermeden önce bile- gerek yerindeliği ve gerek Anayasa'ya uygunluğu yönünden ciddi tartışmalara sebep olmuştur. Düzenlemenin bir istisna değil; adeta idarî yargının görev alanının dörtte birinin blok olarak adli yargıya kaydırılması anlamına geldiği dile getirilerek isabetsizliği vurgulanmıştır<sup>137</sup>. Ayrıca düzenlemeyle amaçlanan “kamu yararı”nın mümkün gözükmeyeceği, aksine yargılamanın bütünlüğü ilkesini bozan bu düzenlemenin hangi gerekçe ile yapılırsa yapılsın “kamu yararı”nı ortadan kaldıracacağı belirtilmiştir<sup>138</sup>.

### **B. Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı ve Gerekçesi**

Anayasa Mahkemesi, anamuhalefet partisinin açmış olduğu iptal davası üzerine 6100 sayılı Kanun'un 3. maddesinin Anayasa'ya uygunluğunu inceleyerek söz konusu hükmün iptaline karar vermiştir<sup>139</sup>. Öğretideki görüşler, mahkemenin son yıllardaki içtihatları ve kanunun kabulünden sonraki süreç dikkate alındığında, kararın oybirliğiyle ve özellikle Anayasa'nın 125. ve 155. maddeleri de gerekçe gösterilerek iptal edilmesi “hukuk devleti”nin olmazsa olmazı olarak nitelendirdiğimiz idarenin yargısal denetimi açısından isabetli olmuştur.

6100 sayılı Kanun'un 3. maddesinin Anayasa'nın 157. maddesine aykırı olduğu hususu tartışma götürmez bir gerçektir. Nitekim yüksek mahkemenin kararında da, gerekçe yönünden bir görüş birliği olmamasına rağmen iptale konu hükmün Anayasa'nın 157. maddesine aykırılığı hususunda bir konsensüs oluşmuştur. Kararda da belirtildiği üzere Anayasa, asker kişileri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin olan eylem ve işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'nde çözümleneceğini açıkça düzenlemesine rağmen 6100 sayılı Kanun'un 3. maddesi ile bu uyuşmazlıkları da kapsayacak şekilde adli yargının görevli kılınması söz konusu aykırılığı ortaya koymaktadır. Ancak bizim asıl değerlendirmek istediğimiz husus, iptale konu hükmün Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırı olduğuna yönelik gerekçesi ve bu gerekçeye ilişkin ek ve karşı görüşlerdir.

<sup>137</sup> GÖZLER/KAPLAN, s.41.

<sup>138</sup> ÇAKIR, Hüseyin Melih, “Anayasa Mahkemesi Kararları Çerçevesinde HMK M.3'ün İdarî Yargının Görev Alanı Açısından Değerlendirilmesi”, İstanbul Barosu Dergisi, Kasım-Aralık 2011, Cilt:85, Sayı:2011/6, s.201.

<sup>139</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 16.2.2012 gün ve E.2011/35, K.2012/23 sayılı kararı, 19 Mayıs 2012 tarihli ve 28297 sayılı Resmî Gazete.

Anayasa Mahkemesi, kararında; son içtihatları ile uyumlu olarak idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunmadığını, idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümünün ancak haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasakoyucu tarafından adli yargıya bırakılabileceğini tekrarlamıştır. Kamu yararı ve haklı nedenle bağlantı kurarak yargılamanın bütünlüğü<sup>140</sup> hususuna da özellikle değinen yüksek mahkeme, idare hukukuna özgü sorumluluk ilkelerinin farklılığına vurgu yaparak aynı idarî eylem, işlem veya sorumluluk sebebinden kaynaklanan zararların tazminine ilişkin davaların farklı yargı yerlerinde görülmesinde kamu yararı ve haklı neden bulunmadığı sonucuna varmıştır<sup>141</sup>. Her ne kadar iptal kararı oybirliği ile alınmışsa da bu gerekçe genel kabul görmemiş; iptali talep edilen kuralın, Anayasa'nın 125., 155. ve 157. maddelerine aykırılığı nedeniyle değil, sadece 157. maddesine aykırılığı nedeniyle iptal edilmesi yönünde değişik gerekçeler yazılmıştır<sup>142</sup>.

Görüldüğü gibi yüksek mahkeme bu kararında da son yıllardaki içtihatlarıyla oluşturduğu haklı sebep ve kamu yararı kriterlerinden vazgeçmemiştir. Kanımızca karar, özellikle “yargılamanın bütünlüğü”nü bozan yasal düzenlemelerin Anayasa'ya aykırılığının tespiti bakımından emsâl niteliğindedir. Çıkarılmış olduğumuz bu sonucun anayasal dayanağı ise mahkeme üyelerinden Erdal TERCAN'ın ek gerekçesinde belirttiği gibi Anayasa'nın 141. maddesinin dördüncü fıkrasında dile getirilen davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması kuralı ya da doktrindeki adıyla “usûl ekonomisi”dir.

## **V. 6098 SAYILI TÜRK BORÇLAR KANUNU'NUN 55/II HÜKMÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesi ile paralel olarak 1 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 55. maddesinin ikinci fıkrası, idarî eylem ve işlemler sebebiyle açılan tazminat davaları açısından

<sup>140</sup>Yargılamanın bütünlüğünü bozan düzenlemelerin de Anayasa'ya aykırı olacağı yönündeki görüşe 27 no.lu dipnotta değinilmiştir.

<sup>141</sup> Anayasa Mahkemesi üyelerinden Erdal TERCAN, iptali istenen hüküm uyarınca aynı sorumluluk sebebiyle adli yargıda ikinci bir dava açılması gerekeceğinden, bu durumun Anayasa'nın 141. maddesinin dördüncü fıkrasında dile getirilen, davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması kuralına da aykırı olacağını ek gerekçesi ile belirtmiştir.

<sup>142</sup> Bu yöndeki gerekçeler için bkz. Mehmet ERTEN, Recep KÖMÜRCÜ ve Hicabi DURSUN'un değişik gerekçeleri.

farklı bir kural getirmiştir. Bu düzenleme uyarınca her türlü idarî eylem ve işlemler ile idarenin sorumlu olduğu diğer sebeplerin yol açtığı vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesine ya da kişinin ölümüne bağlı zararlarla ilişkin istem ve davalarda Türk Borçlar Kanunu'nun hükümleri uygulanacaktır<sup>143</sup>. Bu düzenlemenin sonunda yer alan 'istem ve davalardan', idarî yargıdaki tam yargı davalarının anlaşılması gerekmektedir<sup>144</sup>. Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun iptal edilen 3. maddesi ve bu düzenlemeye göre daha önce idarî yargı mercilerinin görevli olduğu ve özel hukukta uygulanan tazminat kurallarının idarî yargı ilkelerine uygun olarak değerlendirilmesi sonucu çözüme bağlanan bu nitelikteki tam yargı davaları, Türk Borçlar Kanunu hükümleri doğrultusunda asliye hukuk mahkemelerinde görülmeye başlanacaktı. Ancak 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesi iptal edilmiştir. Bu yöndeki diğer düzenleme olan Türk Borçlar Kanunu'nun 55'inci maddesinin 2'inci fıkrası ise halen yürürlüktedir.

Uygulamada, idare mahkemelerinin tam yargı davaları sonucu verdiği kararlarda zararın hesaplanması ve tazminat miktarının belirlenmesi konusunda eksik hesaplamalar yaptığı ve bunun da hak ve adalet ilkeleri ile bağdaşmadığı yolunda eleştiriler vardır<sup>145</sup>. Türk Borçlar Kanunu'nun 55. maddesinin ikinci fıkrasının gerekçesine göre de amaç, insan zararlarında farklı hukuk düzenlemelerinden bütüncül bir düzenleme ve yargı birliğine geçmektir<sup>146</sup>. Her ne kadar bu hükmün; zararın ve tazminatın hesaplanması konusunda bir değişiklik getirdiği öne sürülse de<sup>147</sup>, bu düzenleme ile birlikte idarenin tazminat sorumluluğu da Borçlar Kanunu hükümlerine göre belirlenmek zorundadır. Oysa ki, Anayasa Mahkemesi'nin Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesine yönelik vermiş olduğu iptal kararının gerekçesinde de vurguladığı gibi, idare hukukunda var olan sorumluluk kuralları bireyin idare karşısındaki korunma kapsamını genişletmektedir. Çünkü idare hukukunda, idarenin hiçbir kusuru olmasa da fedakârlığın denkleştirilmesi, sosyal risk ve terör eylemleri gibi kusursuz sorumluluğa ilişkin kavramlara dayanılarak kişilerin uğradığı

---

<sup>143</sup> 11 Ocak 2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Haksız Fiillerden Doğan Borç İlişkileri"nin düzenlendiği "İkinci Ayrım" ında yer alan 55. maddesinin ikinci fıkrası: *"Bu Kanun hükümleri, her türlü idarî eylem ve işlemler ile idarenin sorumlu olduğu sebeplerin yol açtığı vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesine ya da kişinin ölümüne bağlı zararlarla ilişkin istem ve davalarda da uygulanır"*.

<sup>144</sup> ZABUNOĞLU, Yahya, İdare Hukuku (Cilt-1), Yetkin Yayınları, Ankara 2012, s.742 (Bundan sonra yazarın bu eserine yapılan atıflar Cilt-1 olarak yapılacaktır).

<sup>145</sup> ZABUNOĞLU, Cilt-1, s.742.

<sup>146</sup> Türk Borçlar Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/sira-sayi/donem23/yil01/ss321.pdf> (Erişim Tarihi:30.01.2013).

<sup>147</sup> ZABUNOĞLU, Cilt-1, s.742.

zararların tazmin edilmesi mümkünken, özel hukuk alanındaki kusursuz sorumluluk halleri belirli konular için düzenlenmiş olup sınırlıdır<sup>148</sup>.

Yine İzmir 1. İdare Mahkemesi'nin Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesini Anayasa Mahkemesi'ne götüren kararının gerekçesinde de belirtildiği üzere:

*“...Yönetmelik yargı yerlerince benimsenmiş yargısal içtihatlarla; ‘idarenin hukuksal sorumluluğunun, kişilere lütüf ve âtîfet duyguları ile belli miktarda para ödenmesini öngören bir ilke olmadığı, demokratik toplum düzeninde biçimlenen idare-birey ilişkisinin doğurduğu hukuksal bir sonuç olduğu da vurgulanarak; kamusal faaliyetler sonucunda idare ile yönetilenler arasında yönetilenler zararına bozulan ekonomik dengenin kurulması ve idarî etkinlikler nedeniyle bireylerin uğradığı zararın idarece tazmin edilmesini sağlayan bir hukuksal kurum olduğu kabul edilegelmiştir. Bu işlev ve niteliğinin bir gereği olarak, tam yargı davalarında zararı doğuran yönetsel faaliyetlerin günümüzde aldığı çeşitlilik ve özellikler de göz önünde bulundurularak; sorumluluk nedenleri genel olarak özel hukuk alanındaki sözleşmeden, sebepsiz zenginleşmeden, haksız fiilden ya da ancak özel durumlar için yasa ile öngörülebilir kusursuz sorumluluk nedenlerinden bağımsız olarak yargısal içtihatlarla geliştirilmiştir. Bu anlamda, yönetsel yargı yerlerince oluşturulan içtihatlarla, kural olarak idare yürüttüğü kamu hizmeti ile nedensellik kurulabilen zararlardan, hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk ilkeleri ile sorumlu tutularak bireylerin özel zararlarının tazminine karar verilmekle birlikte; Mahkemeler önlerine gelen uyuşmazlıklarda idare hukukuna özgü ölçüt ve ilkelerle hem zararı doğuran eylem ve işlemleri irdelemekte; hem de bundan çıkabilecek hukuksal sonuçları belirlemektedir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak, idarî yargı yerleri yargısal içtihatlarla, özel hukuk alanında hukuksal sorumluluk nedenlerini oluşturan hallerin maddî ve hukuksal çerçevesinden bağımsız olarak, salt idare hukukuna özgü ilke ve gereklerle “hizmet kusuru”, “kusursuz sorumluluk”, “görev sorumluluğu” ve son yıllarda geliştirilen “sosyal risk” sorumluluğu gibi tazmin borcu doğuran hukuksal sorumluluk nedenleri ile bu nedenlerin yürütülen hizmetin nitelik ve gereklerine uygun olarak değişen görünüş biçimlerine ilişkin ilke ve ölçütler geliştirmişlerdir...”<sup>149</sup>*

<sup>148</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 16.2.2012 gün ve E.2011/35, K.2012/23 sayılı kararı, 19 Mayıs 2012 tarihli ve 28297 sayılı Resmî Gazete.

<sup>149</sup> İzmir 1. İdare Mahkemesi'nin 09.01.2012 gün ve E.2011/2454 sayılı kararı, www.izmirbim.adalet.gov.tr/kararlar/HMK3.MD.doc (Erişim Tarihi:30.01.2013).

Adlî yargı ile idarî yargının birbirinden ayrılmasının temelinde, özel hukukla idare hukukunun ayrı ilke ve kurallara oturmuş bulunması; uyuşmazlık alanlarının ve bu uyuşmazlıklara uygulanacak hukuk kurallarının değişik olması yatmaktadır. Adlî yargının amacı, taraflar arasındaki uyuşmazlığın hak ve nesafet kurallarına göre çözülerek haksızlığın giderilmesi ve varsa zararın tazmin ettirilmesi olduğu halde idarî yargı denetiminin ana amacı, idarenin, idare hukuku alanı ve kanun çerçevesi içinde kalmasını sağlamaktır<sup>150</sup>.

Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesinin iptalinden sonra 6098 sayılı yasanın 55/II hükmü yürürlükte bulunduğu idarenin sorumlu olduğu vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesine ya da kişinin ölümüne bağlı zararlara ilişkin davalar, idarî yargının amacına aykırı olarak özel hukuk hükümlerine göre çözümlenecektir. Bu hüküm uyarınca idarenin sorumluluğu da özel hukuk hükümlerine göre belirleneceğinden söz konusu uyuşmazlıkların idarî yargı mercilerinde çözümlenmesinin bir anlamı kalmayacaktır. Çünkü Türk Borçlar Kanunu'nun 55/II hükmü uyarınca idare mahkemeleri, içtihatlarla geliştirilen daha önce bahsettiğimiz sorumluluk ilkelerine göre karar veremeyecek, bu da bireyin idare karşısındaki korunma kapsamını daraltacaktır.

Türk Borçlar Kanunu idarenin malî sorumluluğu konusunda bir ikilik yaratmıştır. Şöyle ki, idarî eylem ve işlem sebebiyle meydana gelen maddî zararlar için farklı, bedensel zararlar için farklı sorumluluk ilkeleri uygulanması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Örneğin idarenin bir eylemi sonucunda yaralanan ve motorlu taşıtı zarar gören bir kişinin yaralanması sebebiyle uğramış olduğu zarar için Borçlar Kanunu hükümleri, motorlu taşıtın uğramış olduğu zarar için ise idare hukukundaki sorumluluk ilke ve esasları uygulanacaktır<sup>151</sup>.

Tüm bu açıklamalarımızdan da açıkça anlaşılacağı üzere, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun iptal edilen 3. maddesi ile Türk Borçlar Kanunu'nun 55. maddesinin ikinci fıkrası benzer gerekçelerle yapılan birbiriyle iç içe düzenlemelerdir. Bu nedenle birinin iptali sonrasında diğerrinin varlığı hukuk bütünlüğünü bozmaktadır.

İdarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri sonucunda tazmin sorumluluğunu daraltan Türk Borçlar Kanunu'nun 55. maddesinin ikinci fıkrası, hem hukuk devleti ilkesini hem de Anayasa'nın 125. maddesindeki idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine açık olduğu kuralını

<sup>150</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 25.5.1976 gün ve E.1976/1, K.1976/28 sayılı kararı, 16 Ağustos 1976 tarihli ve 15679 sayılı Resmî Gazete.

<sup>151</sup> GÜNDAY, age., s.368, 301 no.lu dipnot.

ihlâl etmektedir. Zira idarenin hukukî sorumluluğu özel hukuk ilkelerinin uygulanması ile tam olarak yerine getirilemez. İdarenin sorumluluğunun tâbi olacağı ilke ve esaslar, zarara uğrayan varlığın niteliğine göre değil, idarenin zarara neden olan faaliyetinin niteliğine göre saptanmalıdır<sup>152</sup>.

İdare hukukunun kendine özgü sorumluluk ilkelerine vurgu yaparak Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesini iptal eden Anayasa Mahkemesi, önüne gelmesi halinde Türk Borçlar Kanunu'nun 55. maddesinin ikinci fıkrasını da kuvvetle muhtemel iptal edecektir.

## **VI. SONUÇ**

Anayasa Mahkemesi son içtihatları ile kamu yararı ve haklı neden bulunmadığı sürece idarî bir uyuşmazlığın adlî yargının görev alanına sokulmasını Anayasa'ya aykırı bulmaktadır. Yine yüksek mahkemeye göre görev alanına ilişkin yargılamanın bütünlüğünü bozan yasal düzenlemelerde de Anayasa'ya uyarlık bulunmamaktadır.

Hizmet kusuru kabul edeceğimiz nedenlerden dolayı meydana gelen trafik kazalarına ilişkin tazminat davalarını adlî yargının görev alanına dâhil eden, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 110. maddesinin birinci fıkrası iptal edilmelidir. Hizmet kusuruna dayanan tam yargı davalarının, idarenin görev ve yetkilerini yakından tanıyan idare mahkemesi yargıçları tarafından görülmesinde kamu yararı söz konusudur. Bu nedenle söz konusu hüküm Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırı olup iptali gerekmektedir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 55. maddesinin ikinci fıkrası ise 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesinin iptal edilmesi ile yargı bütünlüğünü bozmaktadır. Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesini iptal ederken idare hukukunun kendine özgü sorumluluk ilkelerine vurgu yapan Anayasa Mahkemesi'nin itiraz yolu ile önüne gelebilecek bu hükmü de iptal etmesi sürpriz olmayacaktır. Kanımızca da, idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri sonucunda tazmin sorumluluğunu daralttığı için Anayasa'da ifadesini bulan hukuk devleti ilkesi, Anayasa'nın 125. maddesindeki idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine açık olduğu kuralı ve de aynı sorumluluk sebebiyle maddî zararlarda kamu hukuku ilkeleri uygulanırken bedensel zararlarda özel hukuk ilkelerinin uygulanması sonucunu doğurduğu için yargılamanın bütünlüğü ilkesi ile Anayasa'nın 141. maddesinin dördüncü fıkrasında dile getirilen, davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması kuralına da aykırı olan bu hüküm iptal edilmelidir.

<sup>152</sup> GÜNDAY, age., s.368, 301 no.lu dipnot.

Anayasanın yargı ayrılığı rejimini benimsemiş olması sebebiyle idarî işlemler ile eylemlerden dolayı uğranılan zararların tazmini için idarî yargıda dava açılması gerekmektedir<sup>153</sup>. Geçmişte Demokrat Parti iktidarı programında yer alan yargı birliği görüşü, yeni Anayasa çalışmaları çerçevesinde Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından da savunulmaktadır<sup>154</sup>. İdarî yargının adlî yargıdan ayrı bir yargı kolu olarak ortaya çıkması, özellikle ikinci dünya savaşından sonra devletin görevlerinin çeşitlenmesi sebebiyle yargı fonksiyonunun genişlemesinin bir sonucudur<sup>155</sup>. Yargı birliğini ısrarla savunan İngilizlerin bile birey-devlet uyumsuzluklarını çözmekle görevli yarı-yargısal komisyonları geliştirmekte olduğu ve İngiliz İdare Hukuku'nun daha sistemli hale gelmesi için yüksek denetimin adlî yargıdan alınarak bir yüksek idare mahkemesi kurulmasına taraftarlık etmeleri<sup>156</sup>, yargı birliğinin idarenin yargısal denetiminde yetersiz kaldığını ortaya koymaktadır. Yerleşmiş, faydası görülmüş bir sistemi yeni bir tecrübeye feda etmek için esaslı bir neden bulmak gerekir ki böyle bir neden olmadığı gibi<sup>157</sup> mevcut sistemin yerindelğine yönelik gerekçeler ortadadır. O halde idarî yargı ayrı bir yargı düzeni olarak muhafaza edilmelidir<sup>158</sup>.

## **KAYNAKÇA**

### **I.Kitaplar ve Makaleler**

AKILLIOĞLU, Tekin, “ Anayasa Mahkemesine Göre Anayasa 114 Yorumu”,  
Seha L.

Meray'a Armağan, Cilt 1, Ankara 1981, s.13-26.

ARAL, Rüştü, “Yargı Organı Olarak Danıştay”, Yüzyıl Boyunca Danıştay  
1868-1968, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1968, s. 225-300.

---

<sup>153</sup> İzmir 1. İdare Mahkemesi'nin 09.01.2012 gün ve E.2011/2454 sayılı kararı, www.izmirbim.adalet.gov.tr/kararlar/HMK3.MD.doc (Erişim Tarihi:30.01.2013).

<sup>154</sup> “Amacımız Yargı Birliği”, <http://siyaset.milliyet.com.tr/amacimiz-yargi-birligi/siyaset/siyasetdetay/09.02.2013/1666508/default.htm> (Erişim Tarihi: 25.03.2013).

<sup>155</sup> ONAR, I. Cilt, s.94.

<sup>156</sup> ÖZYÖRÜK, s. 58.

<sup>157</sup> BALTA, s.229.

<sup>158</sup> BALTA, s.229; EROĞLU, s. 364.

- ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, 3. Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2012.
- BALTA, Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, Sevinç Matbaası, Ankara 1970.
- BONNARD, Roger, İdarenin Kazaî Murakabesi (Çeviren: Ahmet Reşit TURNAGİL), Devlet Basımevi, İstanbul 1939.
- BÉNOIT, Francis-Paul, Le Droit Administratif Français, 1968.
- ÇAKIR, Hüseyin Melih, “Anayasa Mahkemesi Kararları Çerçevesinde HMK M.3’ün İdarî Yargının Görev Alanı Açısından Değerlendirilmesi”, İstanbul Barosu Dergisi, Kasım-Aralık 2011, Cilt:85, Sayı:2011/6, s.179-202.
- DERBİL, Süheyl, İdare Hukuku I (İdarî Kaza-İdarî Teşkilât), 4. Bası, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara 1955.
- DERDİMAN, R. Cengiz, İdarî Yargının Genel Esasları, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul 2012.
- DUEZ, Paul/DEBEYRE, Guy, Traité de Droit administratif, 1952.
- ERKUT, Celâl, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları No:51, Ankara 1990, s.155-156.,
- EROĞLU, Hamza, İdare Hukuku, Genel Esaslar İdarî Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş Beşinci Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 1985.
- GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Düzeltilmiş ve Güncelleştirilmiş Onikinci Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa Eylül 2012.
- GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, “İdarî Eylemlerden Kaynaklanan Zararlara İlişkin Davalar Adlî Yargının Görev Alanına Sokulabilir mi?”, Terazi Hukuk Dergisi, Yıl:6, Sayı:63, Kasım 2011, s.36-41.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetmelik Yargı, Güncelleştirilmiş 26. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2007.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/ TAN, Turgut, İdare Hukuku Cilt 2 İdarî Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ocak 2012.
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10.Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2011.

GÜNDAY, Metin, “İdarî Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, Anayasa Yargısı, Sayı 14, Ankara, 1997, s.347-363.

GÜRAN, Sait, “Yargı Denetiminin Kapsamı”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Dönmezer’e Armağan Sayısı, Cilt:I-II, Sayı 1-4, İstanbul 1987, s.35-45.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, I. Cilt, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, III. Cilt, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

ÖZAY, İl Han, “Türkiye’de İdarî Yargının İşlev ve Kapsamı”, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Danıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara Haziran 1982, s.1-30.

ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2011.

ÖZDEŞ, Orhan, “Danıştay’ın Tarihçesi”, Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1968.

ÖZKOL, Adil, ”İdarî Yargının Görev Alanı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1970.

ÖZYÖRÜK, Mukbil, İdare Hukuku -İdarî Yargı- Ders Notları, Ankara 1977.

YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku I, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990.

ZABUNOĞLU, Yahya, İdare Hukuku (Cilt-1), Yetkin Yayınları, Ankara 2012.

ZABUNOĞLU, Yahya, İdare Hukuku (Cilt-2), Yetkin Yayınları, Ankara 2012.

YASİN, Melikşah, “Anayasa Mahkemesinin İdari Yargının Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı”, Yıldızhan Yayla’ya Armağan, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No.4, İstanbul 2003, s.567-576.

YILDIRIM, Turan, İdarî Yargı, 2. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul 2010.

## **II. İnternet Kaynakları**

“Amacımız Yargı Birliği”, <http://siyaset.milliyet.com.tr/amacimiz-yargi->

[birliġi/siyaset/siyasetdetay/09.02.2013/1666508/default.htm](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss393.pdf) (Erişim Tarihi: 25.03.2013).

### **III. Komisyon Raporları**

Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss393.pdf>(Erişim Tarihi:30.01.2013).

Türk Borçlar Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss321.pdf>(Erişim Tarihi:30.01.2013).

### **IV. Mahkeme Kararları**

Anayasa Mahkemesi'nin 25.5.1976 gün ve E.1976/1, K.1976/28 sayılı kararı, 16 Ağustos 1976 tarihli ve 15679 sayılı Resmî Gazete.

Anayasa Mahkemesi'nin 22.12.1988 gün ve E.1988/5, K.1988/55 sayılı Kararı, 25 Temmuz 1989 tarihli ve 20232 sayılı Resmî Gazete.

Anayasa Mahkemesi'nin 28.2.1989 gün ve E.1988/32, K.1989/10 sayılı Kararı, 22 Haziran 1989 tarih ve 20203 sayılı Resmî Gazete.

Anayasa Mahkemesi'nin 10.7.1990 gün ve E. 1989/28, K.1990/18 sayılı Kararı, 28 Temmuz 1993 tarihli ve 21651 sayılı Resmî Gazete.

Anayasa Mahkemesi'nin 15.05.1997 gün ve E. 1996/72, K.1997/51 sayılı Kararı, 01 Şubat 2001 tarihli ve 24305 sayılı Resmî Gazete.

Anayasa Mahkemesi'nin 1.3.2006 gün ve E.2005/108, K.2006/35 sayılı Kararı, 22 Temmuz 2006 tarihli ve 26236 sayılı Resmî Gazete.

Anayasa Mahkemesi'nin 21.12.2006 gün ve E.2003/75, K.2006/114 sayılı Kararı, 31 Mart 2007 tarihli ve 26479 sayılı Resmî Gazete.

Anayasa Mahkemesi'nin 5.4.2007 gün ve E.2007/35, K.2007/36 sayılı Kararı, 15 Kasım 2007 tarihli ve 26701 sayılı Resmî Gazete.

Anayasa Mahkemesi'nin 8.12.2011 gün ve E.2011/124, K.2011/160 sayılı Kararı, [http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage\\_karar&ref=show&action=karar&id=10000157&content=](http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=10000157&content=)(Erişim Tarihi:30.01.2013).

Anayasa Mahkemesi'nin 16.2.2012 gün ve E.2011/35, K.2012/23 sayılı kararı, 19 Mayıs 2012 tarihli ve 28297 sayılı Resmî Gazete.

İzmir 1. İdare Mahkemesi'nin 09.01.2012 gün ve E.2011/2454 sayılı

kararı, [www.izmirbim.adalet.gov.tr/kararlar/HMK3.MD.doc](http://www.izmirbim.adalet.gov.tr/kararlar/HMK3.MD.doc)(Erişim Tarihi:30.01.2013).

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 05.11.2012 tarih ve E.2012/144, K.2012/224 sayılı kararı, 7 Aralık 2012 tarihli ve 28490 sayılı Resmî Gazete.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 4.6.2012 tarih ve E.2012/107, K.2012/134 sayılı kararı, 18 Haziran 2012 tarihli ve 28327 sayılı Resmî Gazete (Mükerrer).