

**T.C.  
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İDARİ YARGIDA SAVCILIK KURUMU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**MURAT AYAZ**

**ANABİLİM DALI : KAMU YÖNETİMİ  
PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMLERİ**

**KOCAELİ – 2010**

**T.C.  
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İDARİ YARGIDA SAVCILIK KURUMU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**MURAT AYAZ**

**ANABİLİM DALI : KAMU YÖNETİMİ  
PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMLERİ**

**DANIŞMAN: DOÇ.DR. AHMET NOHUTÇU**

**KOCAELİ – 2010**

T.C.  
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İDARİ YARGIDA SAVCILIK KURUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: MURAT AYAZ

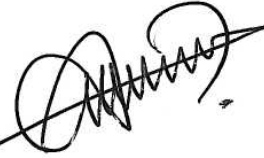
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Tarihi ve No: 16.06.2010- 2010/16



Doç.Dr. Hamza Ateş



Doç.Dr. Ramazan Şengül



Doç.Dr. Ahmet Nohutçu

KOCAELİ – 2010

## ÖNSÖZ

Ülkemizde her geçen gün yargı biraz daha ön plana çıkmakta, yargı ve yargısal kararlar kamuoyunda uzun süre tartışılmakta, alınan bu kararlar toplumda büyük etkiler ortaya çıkarabilmektedir. Kanaatimce bu tartışmalar ülkemizi daha hızlı bir şekilde hukuk devleti olmaya yönlendirmekte ve bu yönde toplumda büyük bir beklenti oluşturmaktadır. Bu bağlamda bu yöndeki talebin karşılanabilmesi, yargısal denetimin etkin olarak gerçekleştirilebilmesi ve idari yargının sorunlarına çözüm olunabilmesi için idari yargıda savcılık kurumunun oluşturulması gerekliliği bu çalışmada ele alınmıştır.

Bunun için idari yargının eksik yönleri ve sorunları ortaya konularak, bu eksiklere ve sorunlara en hızlı şekilde çözüm olacak savcılık kurumu, olumlu ve olumsuz yönleri ile tartışılmıştır.

Araştırma sürecinde bu amacın gerçekleştirilmesi için yardımlarını esirgemeyen, değerli katkılarda bulunan danışmanım Doç. Dr. Ahmet Nohutçu'ya, yüksek lisans eğitimi sürecindeki yardımları nedeniyle Doç. Dr. Hamza Ateş ve Doç. Dr. Ramazan Şengül'e yürekten teşekkür ederim. Gösterdiği özveri nedeniyle sabırla beni her zaman destekleyen eşime ayrıca teşekkür ederim.

Sakarya, Mayıs 2010

Murat AYZ

## İÇİNDEKİLER

<b>ÖNSÖZ</b>	<b>I</b>
<b>ÖZET</b>	<b>V</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>VII</b>
<b>KISALTMALAR</b>	<b>IX</b>
<b>TABLolar</b>	<b>X</b>
<b>Tablo 1. Bölge İdare Mahkemeleri ve Yargı Çevresi</b>	<b>X</b>
<b>Tablo 2. İdare Mahkemeleri ve Yargı Çevresi</b>	<b>XI</b>
<b>Tablo 3. Vergi Mahkemeleri ve Yargı Çevresi</b>	<b>XII</b>
<b>GİRİŞ</b>	<b>1</b>
<b>1. BÖLÜM</b>	
<b>1.1. KAVRAMSAL VE HUKUKSAL OLARAK İDARE HUKUKU VE İDARİ YARGI</b>	<b>6</b>
<b>1.2. DÜNYADA İDARİ YARGI SİSTEMLERİ</b>	<b>8</b>
<b>1.2.1. Yargı Denetimine Uygulanacak Başlıca Sistemler</b>	<b>8</b>
<b>1.2.1.1. Yargı Birliği Sistemi (Anglo Sakson Sistemi, Adli İdare Sistemi)</b>	<b>8</b>
<b>1.2.1.2. İdari Yargı Sistemi (Kara Avrupası Sistemi, İdari Rejim)</b>	<b>10</b>
<b>1.2.1.3. İdari Yargı Sisteminin Tercih Sebepleri</b>	<b>12</b>
<b>2. BÖLÜM</b>	
<b>2.1. İDARİ YARGININ TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ VE ÖZELLİKLERİ</b>	<b>14</b>
<b>2.1.1. İdari Yargının Türkiye'deki Gelişimi</b>	<b>14</b>
<b>2.1.2. 1982 Anayasası Dönemi</b>	<b>17</b>
<b>2.1.3. Türkiye'de İdari Yargı Sistemi</b>	<b>20</b>
<b>2.1.4. Türkiye'de İdari Yargı Sisteminin Özellikleri</b>	<b>26</b>
<b>2.2. İDARE MAHKEMELERİ</b>	<b>26</b>
<b>2.3. VERGİ MAHKEMELERİ</b>	<b>27</b>
<b>2.4. BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ</b>	<b>28</b>
<b>2.5. DANIŞTAY</b>	<b>29</b>

<b>2.5.1. Danıştay'ın Görevleri ve İlk Derece Mahkemesi Olarak Baktığı Davalar</b>	<b>31</b>
<b>2.5.2. İdari Yargı Görevlileri</b>	<b>33</b>
<b>2.5.2.1. Danıştay Başsavcısı'nın Görevleri</b>	<b>34</b>
<b>2.5.2.2. Danıştay Savcılarının Görevleri</b>	<b>35</b>
<b>2.6. DANIŞTAY'DA YER ALAN BAŞSAVCILIK MÜESSESESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ</b>	<b>35</b>

### **3. BÖLÜM**

<b>3.1. DÜNYADA İDARİ YARGI TEŞKİLATI ve SAVCILIK KURUMUNA BENZERLİK GÖSTEREN YAPILAR</b>	<b>40</b>
<b>3.2. FRANSA</b>	<b>40</b>
<b>3.2.1. İdare Mahkemeleri</b>	<b>40</b>
<b>3.2.2. İdari İstinaf Mahkemesi</b>	<b>41</b>
<b>3.2.3. Danıştay</b>	<b>41</b>
<b>3.3. İNGİLTERE</b>	<b>45</b>
<b>3.4. İDARENİN DENETLENMESİ TÜRLERİNDEN SAVCILIK KURUMUNA BENZERLİK GÖSTEREN YAPILAR</b>	<b>48</b>
<b>3.4.1. Ombudsman (Kamu Denetçisi)</b>	<b>48</b>
<b>3.4.1.1. Türkiye'de Ombudsman Kurumunun İhdası İçin Yapılan Çalışmalar</b>	<b>53</b>
<b>3.4.2. Procuratura</b>	<b>60</b>
<b>3.4.3. Kamu Davacısı (Public Prosecutor)</b>	<b>62</b>

### **4. BÖLÜM**

<b>4.1. İDARİ YARGININ SIKINTILARI VE İDARİ YARGIDA SAVCILIK KURUMU</b>	<b>64</b>
<b>4.1.1. Kamu Davası Açma Yetkisi</b>	<b>70</b>
<b>4.1.2. İçtihat Farklılığının Giderilmesindeki Rolü</b>	<b>73</b>
<b>4.1.3. Yargılama Sürecinin Hızlandırılmasındaki Rolü</b>	<b>78</b>
<b>4.1.4. Eşitliği Sağlamadaki Rolü</b>	<b>79</b>
<b>4.1.5. Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunundaki Rolü</b>	<b>80</b>
<b>4.1.6. Acele Hallerde Yürütmeyi Durdurma Yetkisi</b>	<b>87</b>

<b>4.1.7. Hukuka Uygun İşlem Yapılmasını Takip Etme Yetkisi</b>	<b>89</b>
<b>4.1.8. Karar Düzeltmede Süzgeç Görevi</b>	<b>90</b>
<b>4.1.9. Savcılık Düşünceleri ve Taraflara Tebligat</b>	<b>90</b>
<b>4.1.10. Ombudsman, Procuratura ve Kamu Davacısının Sahip Olduğu Yetkilerin Bir Kısımının İdari Savcılara Tanınması</b>	<b>91</b>
<b>4.1.11. Adalet Bakanlığının Savcılık Kurumunu İlgilendiren Çalışması</b>	<b>92</b>
<b>4.1.12. İdari Savcılık Kurumunun Ombudsmanlık Kurumuna Tercih Nedenleri</b>	<b>93</b>
<b>SONUÇ</b>	<b>98</b>
<b>YARARLANILAN YAYINLAR</b>	<b>102</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b>	<b>110</b>

## ÖZET

Ülkemizde Hukuk Devleti ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için anayasal ve yasal birçok düzenleme yapılmıştır. Ancak bu düzenlemelere rağmen bu konuda yeterli gelişmenin sağlanamadığı, idarenin yargısal denetiminin yeterince gerçekleştirilemediği, hakların yerine getirilemediği bilinen bir gerçektir. Nitekim bu konuda vatandaşlardan gelen yakınmalar oldukça fazladır.

Bu sorun yargının etkin hale getirilmesi ile çözüme kavuşabilir. Bilindiği üzere ülkemizde yargı denetimi kural olarak uyuşmazlık halinde görev görmektedir. Bunun yerine yargının daha aktif hale getirilerek idarenin denetlenmesinin sağlanması gerekmektedir. Ancak bu denetim idarenin hareket kabiliyetini engellemeyecek şekilde yapılmalı ve fakat hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi için de yeterli düzeyde olmalıdır. Bu bağlamda, idari yargının re'sen harekete geçebilmesi sağlanarak yetkisinin ve hareket kabiliyetinin çerçevesinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu ise ancak Danıştay'da yer alan Savcılık Kurumu yerine ihdas edilecek idari savcılık kurumu aracılığıyla gerçekleştirilebilecektir.

Her ne kadar dünyanın birçok ülkesinde idarenin denetlenmesi sorunu Ombudsmanlık Kurumu yoluyla çözülmeye çalışılmakla birlikte, Ombudsmanlık Kurumu daha çok adli yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde uygulanmakta ve yargı birliği sistemine daha uygun bulunmaktadır. Ombudsmanlık Kurumunun adli yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde daha fazla uygulanmasının nedeni adli yargı birliği sisteminin sakıncalarının giderilmeye çalışılması ve idari rejimin bulunmaması nedeniyle bu eksikliğin bu kurum aracılığıyla kapatılmasının amaçlanmasıdır. Buna karşın ülkemizde zaten idari rejim sistemi uygulanmakta ve hali hazırda Danıştay'da Savcılık Kurumu bulunmaktadır. Ancak bu kurumun beklenen düzeyde olmadığı ihdas edilmeye çalışılan Ombudsmanlık Kurumu çalışmalarından anlaşıldığı gibi, bu kurumun yetkilerinin yeterli olmamasından da kaynaklanmaktadır.



Kaldı ki ülkemizde Danıştay'da bir Savcılık sistemi bulunduğundan ve idari rejim sistemi uygulandığından bu sisteme uygun tercihler yapılması ve ülkemizde Ombudsmanlık Kurumu yerine İdari Savcılık Kurumunun kurulması daha uygun olacaktır. Çünkü denetim yolları içinde idarenin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkili denetim yolu yargı denetimidir. Ombudsmanın, idarenin yargı dışı denetimi araçlarından biri olduğu dikkate alındığında idarenin denetimi istenen seviyede olamayacaktır. Bunun nedeni Ombudsmanın kararlarının tavsiye niteliğinde olması ve sadece bir Ombudsman ile ona bağlı bir kurulun tüm ülkedeki sorunlar için yetersiz kalacağıdır. Buna karşın idari savcılık kurumunda ise savcılığın yargı içerisinde bir teşkilat olması nedeniyle kararlarına uyma zorunluluğu bulunacak ve çalışmada teklif edilen şekilde teşkilatlanması durumunda yeterli düzeyde olacaktır.

Bu doğrultuda bu çalışmada, idari yargı sistemi tanıtılarak, idari yargının sorunlarına değinilecek, neden idari savcılık kurumunun kurulması gerektiğinin üzerinde durulacak ve idari savcının yetkilerinin ne olması gerektiği tartışılacaktır.

## ABSTRACT

There have been numerous constitutional and juristic regulations in order to implement the principle of “state of law” in Turkey. Despite these regulations, however, it is still obvious that judicial improvement, managerial and judicial inspections and justice evaluations haven’t been as much and proper as expected, which is why there are so many complaints from the citizens regarding this issue.

This problem can actually be solved by activating the judiciary system. Evidently, judicial inspections function in clash with the regulations in our country, so the judiciary system must be set in motion instead, which will therefore trigger them. Yet, these inspections must be done in order that they won’t hinder any managerial scope side of the business as well as remaining its required level for implementing the principle of state of law. In this aspect, it provides an opportunity for adjudication ex officio to become functional and its authoritative and prerogative functions must be determined then, which can be carried out only by means of an appointed prosecution office instead of the one already within the body of State Council.

Even though many countries try to bring a solution to the problem of managerial inspections through ombudsmanship, it is rather used in countries that have a judicial committee and it is thought to suit it better. The reason why ombudsmanship is practised more in those countries is that they try to eliminate the negative sides of it and intend to do this through the ombudsmanship as there is no managerial regime. However, as one can understand from the studies throughout the establishment of the ombudsmanship that this foundation doesn’t serve as expected and it has insufficient jurisdiction power.

Besides, because we have the prosecution system at the state council and the managerial regime is on the run in Turkey, making more proper choices for this system and forming a managerial prosecution office instead of an ombudsmanship will meet the actual need even better, since the most effective inspection method for adapting the management to the legal systems is judicial inspections. Considering the

fact that ombudsmanship is one of the inspection tools not used for judicial purposes, the level of the managerial inspection will not be as high as desired because the verdicts of ombudsmen qualify merely as an advice and only one ombudsman cannot deal with all of the problems across the country. There will be an obligation to abide by the verdicts and the expected level proposed in the study can be gained if the prosecution office will be within the judicial system in a managerial judicial foundation.

In this study, we will introduce the managerial judiciary system, study the problems of managerial judiciary, discuss the reasons for establishing a managerial prosecution office and refer to the necessary jurisdiction of a managerial prosecutor.

## KISALTMALAR

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
AÜ SBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
s.	: sayfa
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TOBB	: Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici Ve İşadamları Derneği
v.s.	: vesaire
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu

## TABLOLAR

BÖLGE İDARE MAHKEMESİ	BÖLGE	YARGI ÇEVRESİNE DAHİL OLAN İLLER
Adana	1	Hatay–Mersin–Osmaniye
Ankara	1	-
Antalya	1	Burdur–Isparta
Aydın	2	Muğla
Bursa	1	Balıkesir–Yalova
Denizli	1	Afyonkarahisar
Diyarbakır	3	Mardin–Siirt–Şırnak–Batman
Edirne	2	Kırklareli–Tekirdağ–Çanakkale
Erzurum	3	Ağrı–Kars–Iğdır–Ardahan
Eskişehir	1	Bilecik–Kütahya
Gaziantep	2	Adıyaman–Kahramanmaraş–Şanlıurfa–Kilis
İstanbul	1	-
İzmir	1	-
Kayseri	2	Nevşehir–Yozgat–Kırşehir
Kırıkkale	1	Çorum
Konya	1	Niğde–Aksaray–Karaman
Malatya	1	Elazığ–Tunceli–Bingöl
Manisa	2	Uşak
Mersin	1	*
Muğla	-	*
Ordu	3	Giresun
Sakarya	2	Bolu–Düzce–Kocaeli
Samsun	1	Amasya–Sinop
Sivas	3	Erzincan–Tokat
Şanlıurfa	3	*
Trabzon	2	Gümüşhane–Rize–Bayburt–Artvin
Van	3	Bitlis–Hakkari–Muş
Zonguldak	2	Kastamonu–Bartın–Karabük–Çankırı

\*Faal değildir.

Tablo 1, Kaynak: [www.adalet.gov.tr](http://www.adalet.gov.tr) (20.05.2010)

<b>İDARE MAHKEMESİ</b>	<b>BÖLGE</b>	<b>YARGI ÇEVRESİNE DAHİL OLAN İLLER</b>
Adana	1	Osmaniye
Afyonkarahisar	3	-
Aksaray	2	Niğde
Ankara	1	-
Antalya	1	-
Aydın	2	-
Balıkesir	2	-
Bursa	1	Yalova
Çanakkale	2	-
Çorum	3	-
Denizli	1	-
Diyarbakır	3	Siirt-Batman
Edirne	2	Kırklareli
Elazığ	3	Bingöl
Erzurum	3	Ağrı-Kars-Iğdır-Ardahan
Eskişehir	1	Bilecik-Kütahya
Gaziantep	2	Kahramanmaraş-Kilis
Hatay	2	-
Isparta	2	Burdur
İstanbul	1	-
İzmir	1	-
Kastamonu	3	Çankırı
Kayseri	2	Nevşehir
Kırıkkale	1	-
Kocaeli	2	-
Konya	1	Karaman
Kütahya	-	*
Malatya	3	Tunceli
Manisa	2	Uşak
Mardin	3	Şırnak
Mersin	1	-
Muğla	1	-
Ordu	3	Giresun
Rize	3	Artvin
Sakarya	2	Bolu-Düzce
Samsun	1	Amasya-Sinop
Sivas	3	Erzincan
Şanlıurfa	3	Adıyaman
Tekirdağ	2	-
Trabzon	2	Gümüşhane-Bayburt
Tokat	3	-
Van	3	Bitlis-Hakkari-Muş
Yozgat	2	Kırşehir
Zonguldak	3	Bartın-Karabük

Tablo 2, Kaynak: www.adalet.gov.tr (20.05.2010)

VERGİ MAHKEMESİ	BÖLGE	YARGI ÇEVRESİNE DAHİL OLAN İLLER
Adana	1	Osmaniye
Ankara	1	-
Antalya	1	Burdur–Isparta
Aydın	2	Muğla
Balıkesir	2	-
Bursa	1	Yalova
Çorum	3	-
Denizli	1	Afyonkarahisar
Diyarbakır	3	Mardin–Siirt–Şırnak–Batman
Edirne	2	Çanakkale-Kırklareli
Erzurum	3	Ağrı–Kars–İğdır–Ardahan
Eskişehir	1	Bilecik–Kütahya
Gaziantep	2	Adıyaman-Kahramanmaraş-Kilis-Şanlıurfa
Hatay	2	-
İstanbul	1	-
İzmir	1	-
Kayseri	2	Nevşehir–Yozgat–Kırşehir
Kırıkkale	1	Çorum
Kocaeli	2	-
Konya	1	Niğde–Aksaray–Karaman
Malatya	3	Elazığ–Bingöl–Tunceli
Manisa	2	Uşak
Mersin	1	-
Muğla	-	*
Ordu	3	Giresun
Sakarya	2	Bolu–Düzce
Samsun	1	Amasya–Sinop
Sivas	3	Erzincan–Tokat
Şanlıurfa	-	*
Tekirdağ	2	-
Trabzon	2	Artvin–Gümüşhane–Rize–Bayburt
Van	3	Bitlis–Hakkari–Muş
Zonguldak	2	Kastamonu–Çankırı–Bartın

Tablo 3, Kaynak: [www.adalet.gov.tr](http://www.adalet.gov.tr) (20.05.2010)

## GİRİŞ

Yönetimin tutum ve davranışlarının hukuka uygunluğunu sağlamak için, çeşitli denetim yollarına başvurulmaktadır. Bilindiği gibi bunlar, idari denetim, siyasal denetim, kamuoyu denetimi, ombudsman denetimi, uluslar arası denetim ve yargı denetimidir. İdari Denetim, bir kamu kurum ve kuruluşunun kendisini (buna hiyerarşik denetim denir) veya bir başka kurum ve kuruluş tarafından denetlenmesini (buna da idari vesayet denetimi denir); Siyasi Denetim, yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan denetimi (bu denetimin Anayasanın 98, 99 ve 100. maddelerinde soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru ile yapılacağı düzenlenmiştir.); Kamuoyu Denetimi, bireylerin ve toplulukların yaptığı denetimi; Ombudsman Denetimi, idarenin yaptığı haksızlıkları ortaya çıkarmak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını önlemek, hukuk kurallarına saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi sağlamak, icrai niteliklerde olmayan önerilerde bulunmak, kamu hizmetlerini hakkaniyete uygun ve daha iyi görünmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumun yaptığı denetimi; Uluslar arası Denetim, iç hukuk yollarından bir sonuç alınamaması durumunda uluslar arası denetim mekanizmalarını tarafından yapılan denetimi ifade etmektedir<sup>1</sup>.

Denetim yolları içinde yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkin ve en nesnel olanı kuşkusuz yargı denetimidir. Yönetimin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık tutulması demokratik toplumlarda benimsenen ve üzerinde tartışılmayan bir konudur. Bilindiği gibi Hukuk devleti deyimi, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan devlet düzenini anlatır. Hukuk devletini, polis devletinden ayıran başlıca özellik, devlet etkinliklerinin belli kurallar içinde yürütülmesidir. Hukuk devletinde, devlet yalnız hukuk kuralları koyan bir varlık değil, koyduğu hukuk kurallarına uyan, onlarla kendini bağlı sayan bir varlıktır<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Halil Kalabalık, İdare Hukuku Ders Notları, 1. Baskı, Trabzon, Eser Ofset Yayınları, 2001, s.548-558

<sup>2</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, Güncelleştirilmiş 20. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, Ağustos 2004, s.1



Demokratik bir toplumda, yönetimin kendini hukuk kurallarına bağı sayması bu kuralların dışına çıktığında kendini bir yaptırım karşısında bulması hukuk devleti anlayışının zorunlu bir ögesi ve aynı zamanda doğal bir sonucudur<sup>3</sup>.

Ancak her geçen gün artan kamu hizmetleri, karmaşık hale gelen mevzuat, artan bürokrasi nedeniyle idarenin denetlenmesi zorlaşmakta, yeterli olmayan yargısal ve yargı dışı denetim nedeniyle de denetimi yapılmayan idarenin keyfiliği artabilmekte ve hukuk devleti ilkesinden uzaklaşabilmektedir. Bunların sonucu olarak, bireylerin korunma ihtiyaçları daha fazla kendini hissettirmekte, yargı dışı denetim yapılamadığı gibi yargısal denetim de tam olarak yapılamamakta ve geciken yargısal kararlar ve/veya yanlış uygulanan kararlar nedeniyle haklar yerine getirilememektedir. Hatta karşımıza bazen yargı kararlarının uygulanmaması gibi sorunlar dahi çıkmakta ve yargısal denetim istenen seviyede gerçekleştirilememektedir.

## **ARAŞTIRMANIN AMACI**

Yönetimi denetleyen yargının etkinliğinin sağlanması hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi için zorunlu bir görevdir. Bu etkinliğin sağlanması için neler yapılması gerektiği çalışmamızda idari savcılık kurumu yönünden değerlendirilecektir.

Bu bağlamda, hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi ve yargının etkinliğinin sağlanması için idari yargıda savcılık kurumunun neden kurulması gerektiğine değinilecek, mevcut sistemde yer alan Danıştay'daki Savcılık Kurumunun nasıl İdari Savcılık Kurumuna dönüştürülerek daha etkin hale getirilmesi gerektiği üzerinde durulacaktır. Bu vesileyle yargısal denetimin eksik olan yönleri ile idari yargının sorunlarına değinilecek ve bu sorunlara çözüm önerileri getirilerek savcılık kurumunun gerekliliği ortaya konulacaktır. Ayrıca idari yargı sistemimiz tanıtarak idari savcılık kurumunun bu sistemde nasıl bir yerde olması gerektiği tartışılacaktır.

---

<sup>3</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Güncelleştirilmiş 21. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, Ağustos 2004, s.365

Yine bu çalışmada savcılık kurumunun idare ve idare edilenler için nasıl koruma sağladığı açıklanarak kişilerin haklarının korunması ve bu hakların savunulmasının sağlanması ile bu kurumun idarenin işleyişine engel olmaması arasındaki dengenin nasıl olması gerektiğine değinilecektir.

Son olarak da, ülkemizde özellikle neden ombudsmanlık kurumu yerine idari savcılık kurumunun tercih edilmesi gerektiği, birçok ülkede uygulanan ve idareyi denetlemek için kullanılan sistemlerden olan ombudsmanlık kurumu, procuratura ve kamu davacısı sistemleri yerine ülkemiz için idari savcılık kurumunun uygunluğu tartışılacak, idari savcının yetkilerinin ne olması gerektiğine değinilecektir.

### **ARAŞTIRMANIN HİPOTEZİ**

İdari yargıda savcılık kurumunun kurulması hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinde ve idari yargının sorunlarının çözümünde önemli bir rol oynayacaktır.

### **ARAŞTIRMANIN SINIRLANDIRILMASI**

Bu çalışmada idari yargı sistemi içerisinde yer alan ve özel görevli yargı yeri olan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ile bu Mahkemedeki savcılık kurumu incelenmeyecek, buna karşın genel idari yargı sistemimiz tanıtılarak sorunlarına değinilecek ve idari savcının bu sistemde nerede olması gerektiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Yine idari savcılık kurumuna benzerlik gösteren yapılardan procuratura ve kamu davacısı kurumları yerine dünyada daha çok uygulanan ve ülkemizde de kurulması planlanan ombudsmanlık kurumu ile idari savcılık kurumu kıyaslanarak neden idari savcılık kurumunun tercih edilmesi gerektiği ortaya konulacak, ancak diğer yapılar için bu kıyaslamaya yer verilmeyecektir.

### **ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VE YAPILAN ÇALIŞMALAR**

Çalışma kapsamında idari yargının tanıtılması ve sorunlarının ortaya çıkarılması için Danıştay yayınları başta olmak üzere gerekli kaynaklar taranarak inceleme ve araştırma yapılmış, mevcut Savcılık sisteminin eksiklikleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bunun yanında, Danıştay Üyeleri, Danıştay Savcıları, Danıştay Tetkik Hakimleri ile Mahkeme Başkanları ve idari yargı hakimleri ile idari yargının sorunları görüşülmüş, idari savcılığın nasıl olması gerektiği tartışılarak Danıştay'daki savcılık kurumunun yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar için bilgi alınmış, alınan bilgiler ve çözüm önerileri kurulması planlanan savcılık sistemi ile uyumlaştırılmıştır.

Öte yandan diğer ülke uygulamalarına değinilebilmesi için birçok şehirdeki üniversite kütüphaneleri gezilmiş, ancak kaynak yetersizliği nedeniyle elde edilemeyen bu konular için internet üzerinden de inceleme yapılmış, elde edilen yabancı makalelerden yapılan çeviriler araştırmaya eklenmiştir.

## **ARAŞTIRMANIN YAPISI**

Araştırma da idari savcılık kurumunun gerekliliğinin ortaya konulabilmesi için ilk olarak birinci bölümde; idare hukuku ve idari yargı kavramları kavramsal ve hukuksal olarak açıklanarak dünyada idari yargı sistemlerinden örnekler verilmiş, yargı birliği sistemi ve yönetsel yargı sistemlerinin özelliklerinin neler olduğu açıklanmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde; İdari yargının ülkemizde nasıl gelişerek bugünkü yapısına kavuştuğu irdelenerek, idari yargı sistemimizin 1982 Anayasası'ndaki özellikleri ortaya konulmuş; İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemeleri ile Danıştay'ın görevleri açıklanmış, idari yargı görevlilerine değinilerek Danıştay'daki Başsavcılık Kurumunun tarihçesi ve gelişimi tanıtılmış ve Savcıların görevlerine değinilmiştir.

Üçüncü bölümde; dünyada idari rejimi uygulayan ve uygulamayan ülkelerin yargı teşkilatından örnekler verilerek ombudsman, procuratura ve kamu davacısı gibi savcılık kurumuna benzerlik gösteren yapılar tanıtılmaya çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde; idari yargının sıkıntılarının çözümü ile hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için neden idari savcının gerekli olduğu açıklanmış, bu kurumun gerekliliğini savunan görüşler yanında bu kurum yerine başka çözüm önerileri getiren görüşlere de yer verilerek idari savcının yetkilerinin nasıl olması gerektiği ortaya konulmuştur. Bu bağlamda yine bu bölümde; idari savcıya kamu davası açma, içtihat farklılığını giderme, yargılama sürecini hızlandırma, yargı kararlarının uygulanmasını sağlama, acele hallerde yürütmeyi durdurma kararı verebilme, hukuka uygun işlem yapılmasını takip etme, karar düzeltme aşamasında süzgeç görevi görme gibi yetkiler tanınarak yargılamanın hızlandırılması ve yargının işlerliğinin artırılması için öneriler getirilmiştir. Bu yetkiler ile aktif denetim sağlayabilmenin gerekli olduğu ve idari yargıdaki mevcut savcılık kurumunun yetkilerinin değiştirilerek idari savcılık kurumunun gerekliliği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

## 1. BÖLÜM

### 1.1. KAVRAMSAL VE HUKUKSAL OLARAK İDARE HUKUKU VE İDARİ YARGI

İdare (Yönetim) hukuku biri geniş, diğeri dar olmak üzere iki değişik anlamda tanımlanmaktadır<sup>4</sup>.

a) Geniş anlamda idare hukuku idarenin kuruluş ve işleyişine uygulanan hukuk kurallarının bütünüdür<sup>5</sup>. Bu kurallar kamu hukuku kuralları olabileceği gibi özel hukuk kuraları da olabilir. Bu anlamda Anglo-Sakson ülkelerinde de idare hukuku vardır. Geniş anlamda idare hukukuna aslında idarenin hukuku denebilir<sup>6</sup>.

b) Dar anlamda idare hukuku ise idarenin kuruluş ve işleyişine uygulanan kamu hukuku kurallarının bütünüdür. Bu anlamda idare hukuku kuralları, özel hukuk kurallarından farklı, özel hukuk kurallarını aşan birtakım kurallardan oluşur<sup>7</sup>, işte bu dar anlamda idare hukuku, idare organına ve fonksiyonuna uygulanan özel hukuk kurallarından farklı olan kurallar bütünüdür<sup>8</sup>. Keza, idare hukukundan doğan uyuşmazlıklar, genel ve ortak yargı düzeni olan adli yargıda değil, ayrı ve özel bir yargı düzeni olan idari yargıda çözümlenir. Dar anlamda idare hukuku, sadece kara Avrupası ülkelerinde görülür. Bu ülkelerde ve bizde "idare hukuku" deyince bundan dar anlamda idare hukuku anlaşılır.

Yukarıda belirtilen dar anlamda idare hukuku kavramı içerisinde, yargı sistemini oluşturan yani idari uyuşmazlıkları çözümlenmekle görevli (genel yargı

---

<sup>4</sup> Kemal Gözler, İdare Hukuku, 1. Baskı, Bursa, Ekin Kitapevi, 2003, Cilt 1, s.41-42

<sup>5</sup> Droit Peiser, Droit Administratif, Paris, Dalloz, s. 1'den aktaran Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s.42

<sup>6</sup> Rene Chapus, Droit Administratif General Paris, Montchrestien, 15. Baskı, Cilt 1, s.1; Georges Vedel ve Pierre Delvolve, Droit Administratif, Paris, Cilt 1, s.77; Andre De Laubadere, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, Traite De Droit Administratif, Paris, LGDJ, 15. Baskı, 1999, Cilt 1, s.26'dan aktaran Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt1, s.42

<sup>7</sup> Peiser, a.g.e., s.1; Vedel ve Delvolve, a.g.e., Cilt 1, s.78; Rene Chapus, a.g.e., Cilt 1, s.1; Laubadere, Venezia ve Gaudemet, Traite, a.g.e., Cilt 1, s.27'den aktaran Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s.42

<sup>8</sup> Jean Rivero, Droit Administratif, Paris, Dalloz, 1971, s. 20; Peiser, a.g.e., s. 1'den aktaran Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s.42

düzeni olan adli yargı yerine) ayrı bir yargı düzeni bulunan ülkelerdeki yargı sistemi idari yargı düzenini oluşturmaktadır.

İdari yargı, ilke olarak idarenin idare hukukunca düzenlenen etkinliklerinden doğan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir. İdari yargı, idari rejimin belirgin özelliklerinden biridir. İdari rejimde, idareye uygulanan idare hukuku denem idareye özgü bir hukuk dalı, idari yargı denem ayrı bir yargı düzeni vardır. Yine bu sistemde, idare, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabileceği gibi, aldığı kararları da belli koşullar altında yine kendisi uygulayabilir<sup>9</sup>.

Yöneten – yönetilen ilişkisinden kaynaklan uyuşmazlıkların (hukuka aykırılıkların) ortak mahkemelerde görüldüğü sistemin yanında, bunların genel mahkemelerin dışında ayrı bir yargı düzeni oluşturan idari yargı düzeninde görüldüğü sistem mevcuttur. İdari yargı, idarenin yargısal denetimindeki sistemlerden biridir. İdareyi, idari nitelikte tasarrufları, idare hukukunu, ortak mahkemeler dışındaki mahkemeleri gerektirir<sup>10</sup>.

Yönetim üzerinde, hemen her ülke, kendi hukuk yapısına uygun bir yargı denetimi geliştirmiştir. Kimi ülkelerde, yönetimin yargı yolu ile denetimi adli yargıya, kimi ülkelerde de, adli yargının dışında, yönetsel yargı denem ayrı bir yargı düzenine verilmiştir. Yargısal denetim ile, yönetimin tutum ve davranışlarından dolayı haksızlığa uğrayan kimse, yetkili yargı yerine başvurarak, yönetsel işlemin iptalini, kendisine yapılan haksızlığın giderilmesini isteyebilir. Ülkemizde bu denetim, başta Danıştay olmak üzere, diğer yönetsel yargı yerlerince, örneğin Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerince yapılır. Adalet Mahkemeleri de sınırlı olarak bu denetime katılırlar<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku İdari Yargılama Hukuku, Cilt 2, Turhan Kitapevi, Ankara, 1999, s.5-6

<sup>10</sup> Onur Karahanoğulları, Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, 1.Baskı, Ankara, Turhan Kitapevi, 2005, s.12 (Kitabın İnternet Paylaşımı: [Http://80.251.40.59/Politics.Ankara.Edu.Tr/Karahan/Makaleler/Turkiyedeidariyargi Tarihi.Pdf](http://80.251.40.59/Politics.Ankara.Edu.Tr/Karahan/Makaleler/Turkiyedeidariyargi Tarihi.Pdf))

<sup>11</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s.2

İdare Hukukunun en önemli özelliği, Medeni Hukuka oranla daha yeni ve yasalaştırılmamış, sürekli gelişme halinde, fakat aynı oran ve yoğunlukta değişmesi gereken bir hukuk dalı olması yanında, asıl kaynakları arasında içtihatların, yani süreklilik kazanmış yargısal kararların da yasal düzenlemelerle eşdeğer kabul edilmesidir<sup>12</sup>.

## **1.2. DÜNYADA YARGI SİSTEMLERİ**

### **1.2.1. Yargı Denetimine Uygulanan Başlıca Sistemler**

Bugün gerek Kara Avrupası, gerekse Anglo-Amerikan ülkelerinde olduğu gibi, Türk hukuk sisteminde de yönetimin eylem ve işlemlerinden menfaati ihlal edilen, ya da hakkı muhtel olan kimse, yetkili yargı yerine başvurarak yönetsel işlemin iptalini ya da karşılaştığı haksızlığın giderilmesini isteyebilir. Bu sonucun elde edilebilmesi için, birbirinden farklı iki ana sistem uygulanmaktadır. Bunlardan biri, Anglo - Amerikan ülkelerinde uygulanan yargı birliği sistemi, diğeri Kara Avrupası ülkelerinde ve bu arada ülkemizde uygulanan yönetsel yargı sistemidir. Birinci sistemde, genel olarak yönetimin yargı yolu ile denetimi adalet mahkemeleri, ikinci sistemde ise, yönetsel mahkemeler eliyle yapılmaktadır. Gerçekte, bu iki ana sistemden hiç biri tek başına uygulanmamaktadır. Hemen her ülkede, bu iki ana sistemden birine, ya da diğere ağırlık veren, az çok birbirinden farklı sistemler uygulanmaktadır. Yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde, kimi yönetsel işlemler için özel yönetsel mahkemeler kurulmuştur. Yönetsel yargının egemen olduğu ülkelerde de, kimi yönetsel işlemler için adalet mahkemelerine başvurulabilmektedir<sup>13</sup>.

#### **1.2.1.1. Yargı Birliği Sistemi ( Anglo-Sakson Sistemi, Adli İdare Sistemi )**

Ortak hukuk sistemi veya adli idare sistemi de denen sisteme sahip İngiltere ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerinde, genel hukukun dışında, ondan ayrı ve bağımsız bir idare teşkilatı ve genel mahkemeler (adli yargı) düzeninden ayrı bir idari yargı yeri yoktur. Bu ülkelerde yargı birliği sistemi vardır. Dolayısıyla hem özel

<sup>12</sup> İlhan Özay, Günışığında Yönetim, İstanbul, Alfa Basım Yayın Dağıtım, 1996, s.298

<sup>13</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s.3

kişilerin aleyhine hem de idare aleyhine davalar aynı yargı düzeninde açılır<sup>14</sup>. Bu ülkelerde “idare mahkemeleri”<sup>15</sup> isimli mahkemelerin olması bir şeyi değiştirmez; çünkü bunların ayrı bir üst mahkemesi yoktur; bunların kararları da aynı yüksek mahkemede temyiz edilir. Bu nedenle Anglo-Sakson sisteminde idare mahkemeleri ayrı bir yargı kolu oluşturmazlar. Bu mahkemeler de normal adli mahkemeler arasında yer alan uzmanlık mahkemesi niteliğinde olan mahkemelerdir. Bu nedenle, Anglo-Sakson sistemine adli idare sistemi de denir<sup>16</sup>.

Yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde, yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Tek bir düzen olarak örgütlenen yargı, hem bireyler arasında çıkan uyuşmazlıklara, hem de bireylerle yönetim arasında çıkan uyuşmazlıklara bakar. Yargı birliği sistemi, yönetimle bireyler arasında çıkan uyuşmazlıklar için uzmanlık mahkemelerinin, ya da yargı görevleri de olan yönetsel kuruluşların bulunmasına engel değildir. Yargı birliğini, yargı düzeninin tepesinde yer alan yüksek mahkeme sağlar. İlke olarak, hakkı ihlal edilmiş olan kişiler, yönetimin eylem ve işlemlerine karşı, adalet mahkemelerine başvurarak, yönetimin yaptığı haksızlığın giderilmesini isteyebilirler. Yargı birliğinin uygulandığı Anglo-Amerikan ülkelerinde, yönetimin yargı yolu ile denetimi, ilke olarak, adalet mahkemelerine verilmiştir. Bu düzende, yönetim ile birey aynı düzeyde tutulmakta, bunlara aynı hukuk kuralları uygulanmaktadır<sup>17</sup>.

Adli idare sistemi idari rejime göre çok basit bir şekil arz eder. Bu sistemin esasında idari faaliyetlerin tabi olduğu özel bir usul ve bu usulün neticesi olarak bu faaliyetleri icra edenlere tanınmış bir takım imtiyazlar mevcut değildir. İdari faaliyetler de kişilerin faaliyetlerinin tabi olduğu kurallara göre ve bunları uygulayan hakimlerin denetimi altında icra edilir; memurun idari faaliyetinden zarar gören her fert, bir kişinin faaliyetinden zarar görmüş gibi adliye mahkemelerinin huzurunda bu faaliyetlerin hukuk kurallarına aykırı olduğundan ve kendisini zarara soktuğundan bahsederek memurun şahsı aleyhine bir dava açabilir. Böyle bir dava karşısında memur da, fert gibi, hareketinin hukuk kurallarına uygun olduğunu ispat etmek

<sup>14</sup> Francis-Paul Benoit, *Le Droit Administratif Français*, Paris, Dalloz, 1968, s.71’den aktaran Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt 1, s.43

<sup>15</sup> S. A. De Smith ve Rodney Brazier, *Constitutional And Administrative Law*, London, Penguin Books, 6. Baskı, 1989, s. 535-541’den aktaran Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt 1, s.43

<sup>16</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt 1, s.43

<sup>17</sup> Şeref Gözübüyük, *Yönetsel Yargı*, s.3



mecburiyetindedir, memurun bu faaliyetini, vazifesi dolayısıyla yapmış olduğunu beyan etmesi kendisini adliye mahkemeleri huzurunda hesap vermek mecburiyetinden kurtarmaya yeterli değildir: Memur, fiilinin kanunun verdiği yetkiye dayandığını veyahut amirinin kendisine böyle bir emir verdiğini ve amirin bu emri vermeye yetkisi bulunduğunu ispat etmek zorundadır. Mahkeme de memurun hareketinin yolunda olup olmadığına, ferdi faaliyet ve hareketlere uygulanan ölçüler dairesinde karar verir<sup>18</sup>.

İngiliz hukukçuları, başta Dicey olmak üzere, yönetimin genel mahkemeler dışında, özel nitelikli mahkemelerce yargılanmalarına karşı çıkmış, Fransız uygulamasını, yönetsel yargı sistemini eleştirmişlerdir. Ancak Devlet görevlerinde ortaya çıkan gelişme ve genişleme Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan geleneksel hukukun (Common Law) yetersiz olduğunu ortaya koymuştur. Bu yetersizliği gidermek için, bireylerle yönetim arasındaki uyuşmazlıkları çözmek üzere, yargısal, ya da yarı yargısal kuruluşlar oluşturulmuştur<sup>19</sup>.

### **1.2.1.2. İdari Yargı Sistemi (Kara Avrupası Sistemi, İdari Rejim)**

Yönetsel yargı, ilke olarak yönetimin, yönetim hukukunca düzenlenen etkinliklerinden doğan uyuşmazlıklarına bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir. Yönetsel yargı, idari rejim sisteminin belirgin öğelerinden birisidir. Bilindiği gibi, idari rejim sisteminde, yönetime uygulanan yönetim hukuku deneni, yönetime özgü bir hukuk dalı, yönetsel yargı deneni, ayrı bir yargı düzeni vardır. Yine bu sistemde, yönetim, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabileceği gibi, aldığı kararları da, belli koşullar altında, yine kendisi uygulayabilir. Yönetsel yargı düzeninde, çeşitli yargı yerleri ve bunların üstünde de Danıştay ya da Yüksek Yönetim Mahkemesi deneni bir yüksek yargı yeri bulunur. Yönetimin tüm tutum ve davranışlarından doğan uyuşmazlıklar yönetsel yargı yerlerinde karara bağlanmaz. Yönetimin, yönetsel yargının görev alanı dışında tutulan, adli yargının görev alanına giren etkinlikleri de vardır. Yönetsel yargı, yönetim hukukunun özel bir bölümüdür. Yönetim hukuku gibi, yönetsel yargı da

<sup>18</sup> Siddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, Cilt 1, 1966, s. 78

<sup>19</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s.4

Fransa'da doğmuş ve gelişmiştir. Fransa'da ortaya çıkan yönetsel yargı sistemi, ülkemizi etkilediği gibi İtalya, İspanya, Portekiz, Mısır, Lübnan, Almanya, Belçika, gibi birçok ülkeleri de etkilemiştir. Tanzimat döneminde, batılılaşma çabaları arasında yönetsel yargı sistemi de Fransa'dan ülkemize gelmiştir<sup>20</sup>.

İdari rejim adını alan icrai idare sisteminin tam tipini Fransa idaresi teşkil eder. Bu rejimin özellikleri<sup>21</sup>:

1-Devletin idari hizmet ve faaliyetlerinin bir yerde toplatılarak ayrı bir teşkilat ve kuvvete verilmesi, yani Devletin içinde bağımsız ve merkezi mahiyette bir idare teşkilatının ve bu teşkilatın elinde ayrı bir kuvvetin bulunması;

2-İdare faaliyetlerinin özel hukuk kurallarından ayrı bir takım hukuk kurallarına tabi olması;

3-İdare makamlarının adliye makamları karşısında tam bir bağımsızlığının bulunması ve bu bağımsızlığın bir yaptırımı olmak üzere, yani idare makamlarını adliye mahkemelerinin müdahalesinden korumak üzere uyuşmazlık mahkemesi denilen üstün bir mahkemenin kurulmuş bulunmasıdır. İdari rejimin uygulandığı yerlerde sadece idari işlerden sorumlu ayrı bir teşkilat ve bu teşkilatın elinde yine kendine özel bir yetki mevcuttur. Bu teşkilat adliye karşısında tam bir bağımsızlığa sahiptir, yani adliye mahkemeleri her ne suretli olursa olsun bu teşkilatın faaliyetlerini denetleyemez ve ona müdahale edemezler, dolayısıyla idari faaliyetlerin kanuna uygunsuzluğu iddiasından veya bu faaliyetlerin zararlarından çıkacak uyuşmazlıklar adliye mahkemelerine gitmez. Bu teşkilatın kendine has ayrı bir kuvvete sahip olmasının bir neticesi de faaliyetini yerine getirmek maksadı ile yaptığı tasarrufların hüküm ve icaplarını adli makamların kararları ve yardımı olmaksızın doğrudan doğruya uygulayabilmesi ve infaz edebilmesidir.

Başta Fransa olmak üzere kara Avrupası ülkelerinde (Almanya, İtalya, İspanya, Yunanistan, Türkiye vs.), idareye özel kişilerin tabi olduğu hukuktan farklı bir hukuk uygulanır. Bu hukukta, özel hukukta görülmeyen birtakım kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri bulunur. Bu hukuka "idare hukuku" denir. Keza, idare, özel kişilerin tabi oldukları mahkemelerden farklı mahkemelere tabidir. Yani

<sup>20</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s. 5

<sup>21</sup> Sıddık Sami Onar, a.g.e., s. 50

idare aleyhine açılacak davalara başka mahkemeler bakar. Bu tür mahkemelere "idare mahkemesi", bu tür mahkemelerin oluşturduğu düzene ise, "idari yargı" denir. İdarenin bu şekilde, özel hukuktan ayrı bir hukuka tabi olmasına ve idarenin ayrı mahkemelerde yargılanmasına idari rejim denir<sup>22</sup>.

### 1.2.1.3. İdari Yargı Sisteminin Tercih Sebepleri

İdari Yargı Sisteminin Tercih Sebepleri şu şekilde açıklanabilir<sup>23</sup>:

a) Özel hukuk alanında davalar hakkında nasıl bir yargı sistemi varsa, idare uyuşmazlıkları ile meydana çıkan iddiaları ve idare davalarını çözmekle görevli bir özel yargı sistemine de ihtiyaç vardır. Bugüne kadar edinilen tecrübeler idari yargı sisteminin, idarenin yargı denetlenmesinde adli sistemden daha uygun olduğunu göstermiştir.

b) İdari davaların idari yargıç tarafından görülmesi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde derin bir bilgiye sahip bir kimsenin bu vazifeyi görmesi demektir. Adli yargıç için bu bilgiyi edinebilmek, nazari bakımdan imkansız değildir. Ancak uzun zaman idari işlerden uzakta kaldıklarından ötürü buna fiilen imkan bulamazlar. Bu itibarla, idari uyuşmazlıklara bakmak hususunda, adli yargıçlar idari yargıçlara nazaran daha az yetkilidirler.

c) Adliye mahkemelerinin içtihatlarında tamamiyle kanuna riayet fikri hakimdir. İdari mevzuat özel hukuktan çok farklıdır, henüz tamamen kodlaştırılmamıştır, birçok boşlukları vardır. İdare hakimi karar verirken bu boşlukları dikkate alır, kamu hukukunun prensiplerine uygun karar verir. Adliye mahkemelerinde böyle bir durumda hakim boşluğu doldurmada özel hukuk prensiplerine uygun olarak karar verir. Böyle bir hüküm idarenin özelliğini, kamu menfaatinin fert menfaatinden üstünlüğü prensibini zedeler.

d) Adliye hakimi, kendisine arz edilen uyuşmazlığı sadece hukuki bakımdan çözüm tarzına bağlayarak vereceği kararın tarafların hayatı üzerindeki etkisini dikkate almak mecburiyetinde değildir. İdari yargıç ise vereceği hükmün kamu hizmetinin işleyişi üzerindeki yansımalarını göz önünde bulundurmak ve kamu

<sup>22</sup> Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s.44

<sup>23</sup> Hamza Eroğlu, İdare Hukuku, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 3. Bası, Ankara, 1978, s.374

hizmetinin, hizmet kural ve gereklerine uygun olarak yürümesine engel olmamasını düşünmek zorunluluğundadır.

Sayılan ve gerekçeleri açıklanan sebeplerden ötürü idari yargı sistemini üstün tutmak gerekir. Ancak iki ayrı yargı sistemi arasındaki görev ve hüküm uyumsuzluğu ise bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. Bugün genel olarak bu problemin çözümü Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından yerine getirilmektedir.

## 2.BÖLÜM

### 2.1.İDARİ YARGININ TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ VE ÖZELLİKLERİ

#### 2.1.1. İdari Yargının Türkiye'deki Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu hukuk ve idare tarihi bakımından iki kısma ayrılabilir:

- 1-Hukuk sistemi olarak yalnız İslam hukukunu uyguladığı kısım,
- 2-İslam hukuku ile birlikte Avrupa hukukunu ve kurumlarını da uyguladığı kısım.

Birinci kısım Tanzimata kadar gelir. İmparatorluk bundan sonra ikili bir sistem kabul eder. Yani islam hukuku ile buna dayanan hukuk ve idare kurumlarının Avrupa hukuk ve idare kurumlarıyla birlikte yaşadığı ve dolayısıyla tamamen ayrı ve bağımsız iki hukuk düzeninin yürürlükte olduğu kısım. Cumhuriyet devrinin laik hukuk ve idareyi kabul etmesiyle beraber tekrar tek bir hukuk ve idare sistemi başlar, fakat bu tek bir hukuk ve idare sistemi birincinin tamamen aksine olarak Avrupa hukuk ve idare sistemine dayanır<sup>24</sup>.

Tanzimat fermanından önceki dönemde yargılama faaliyeti, sonradan II. Mahmut tarafından kaldırılan Divan (bugünkü Bakanlar Kurulu) tarafından icra edilmekteydi. Divanda, hakim sıfatı ile Kazasker ve İstanbul Kadısı; idareci olan vezir, nişancı ve defterdar bulunmaktadır. Osmanlı İmparatorluğunda tanzimattan önceki devirde idari işlerle yargısal işler teşkilat bakımından birbirinden ayrılmış değildir. Aynı kişi veya aynı kurul hem idari hem de yargısal görev ve yetkilerle donatılmıştır<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Sıddık Sami Onar, a.g.e., s.83

<sup>25</sup> Orhan Özdeş, Alt Derece İdare Mahkemeleri, Danıştay Dergisi, Atatürk'ün Doğumunun 100. Yılı Özel Sayısı, s.1

Osmanlı İmparatorluğu'nda padişahı ilk kez hukukla bağlama girişimi, 1808 tarihli Senedi İttifak adı verilen belge ile olmuştur. Senedi İttifak 2. Mahmud döneminde Alemdar Mustafa Paşa'nın arabuluculuk yapması sonucunda ortaya çıkan, Anadolu ve Rumeli Ayanı ile Padişah arasında düzenlenen ve akdi nitelik taşıyan bir siyasal belgedir<sup>26</sup>.

Mutlakiyet döneminde yönetsel yargı alanında ilk atılım, 1868 yılında Fransız örneğine göre kurulan Şuray-ı Devlet ile başlar. Mithat Paşa'nın başkanlığı altında Danıştay 10 Mayıs 1868 tarihinde çalışmaya başlamıştır. Çok görevli bir kuruluş olarak örgütlenen Danıştay'ın görevleri arasında "hükümet ile eşhas beyinde" olan davalara bakmak da vardı. Böylece Türkiye'de yönetsel yargının temelleri atılıyordu. Danıştay'ın yargı görevi, diğer görevleri gibi sınırlı idi ve "tutuk adalet" usulü uygulanıyordu. Danıştay'ın yargı kararları da, Sadrazamın onayı ve Padişahın iradesi ile yürürlüğe giriyordu. 1871 tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Nizamnamesi ile yönetsel yargının genişletildiği, Meclisi İdarei Vilayete yargı yetkisinin verildiği, kararlarının herhangi bir onaya gerek kalmadan yürütüleceği öngörülmüştü<sup>27</sup>. Böylece Türkiye'de, en aşırı bir idare rejimi kurulmuş oluyordu<sup>28</sup>.

1876 Kanunu Esasisi "hükümet ile eşhas beyindeki davalar dahi mehakimi umumiyeeye aittir." (m. 85) diyerek genel yargıdan ayrı bir "idari yargı" sisteminden vazgeçmiştir. Bununla birlikte gerek birinci, gerekse ikinci Meşrutiyet dönemlerinde idare ile memur arasındaki uyuşmazlıkların ve özellikle "memurin muhakematı" işlerinin Şuray-ı Devlet'in görev sahasında kaldığı anlaşılmaktadır. Şuray-ı Devlet kararları Sadrazamın onayı ve Padişahın iradesiyle yürürlüğe giriyordu. Görüldüğü gibi Osmanlı döneminde Fransız Conseil d'Etat'sı örneğinde bir Şuray-ı Devlet kurulmuş olsa da bu dönemde genel yargıdan ayrı bir idari yargının, ülkenin genel ve ortak hukukundan ayrı bir idare hukukunun gelişmiş olduğunu söylemek güçtür<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> İsmet Giritli ve Arkadaşları, İdare Hukuku, 3. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, Mayıs 2008, s.69

<sup>27</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s.13

<sup>28</sup> Süheyp Derbil, İdare Hukuku, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1959, s. 158'den aktaran Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s.13

<sup>29</sup> Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, İdare Hukuku, Ankara, Turhan Kitapevi, 2. Baskı, 2001, Cilt 2, s.18-19

Birinci Meşrutiyet döneminden, yönetim ile memur arasındaki ilişkilerden doğan davaların meclisi idarenin görevi içinde olduğu, bu gibi davalara nizamiye mahkemelerinde bakılamayacağı Yargıtay'ın bozma kararlarından anlaşılmaktadır<sup>30</sup>.

İkinci Meşrutiyet döneminde, yönetsel yargı yönünden Danıştay'ın yapısında önemli bir değişiklik olmamıştır. 1909 yılına kadar Danıştay Başkanlığı, Heyeti Vükela'ya dahil ve bağımsız bir makam olduğu halde, 1909 yılı Muvazenei Umumiye Kanunu ile bu görev Adliye Nezareti'ne verilmiştir. Bu uygulamadan 1912 yılında vazgeçilmiş, Danıştay Başkanı yine eskiden olduğu gibi Bakanlar Kurulu'nun bir üyesi durumuna getirilmiştir. Danıştay, Saltanatla birlikte, diğer Osmanlı kurumları gibi, 1 Kasım 1922 tarihinde kaldırılmıştır<sup>31</sup>.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yargı düzenlenmemiştir. Bu dönemde yargı yetkisinin Meclis'in elinde olduğu fikri hakim olmuştur<sup>32</sup>.

Cumhuriyet döneminde 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 51. maddesi "idari dava ve ihtilafları rü'yet... etmek üzere bir Şurayı Devlet" kurulmasını öngörmüştür. Şurayı Devlet, 23 Kasım 1925 tarih ve 669 sayılı Kanunla kurulmuş ve 6 Temmuz 1927 tarihinde göreve başlamıştır. 1961 Anayasası'nın 140. maddesi "Danıştay, idari uyuşmazlıkları ve davaları çözümlmek(le)... görevlidir." demiştir. 1961 Anayasası döneminde Danıştay'ın kuruluşu, görev ve yetkileri 24 Aralık 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu ile düzenlenmiştir. 1982 Anayasası da Danıştay'a yer vermiş ve "Danıştay, davaları görmek,... idari uyuşmazlıkları çözümlmekle görevlidir." denmiştir (m. 155). Böylece Türkiye'de Cumhuriyet döneminde adli yargının dışında, başında Danıştay'ın bulunduğu ayrı bir idari yargı mevcut olmuş ve Danıştay, Fransa'da olduğu gibi, idari uyuşmazlıklara özel hukuku değil, özel hukuktan ayrı bir hukuk olan idare hukukunu uygulamıştır<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Rüştü Aral, Yargı Organı Olarak Danıştay, Yüzyıl Boyunca Danıştay, 1968, s.374'den aktaran Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s.5

<sup>31</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s.13-14

<sup>32</sup> Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, 13. Baskı, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Ekim 2008, s.177

<sup>33</sup> Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s.49-50

1961 Anayasası Danıştay'a yüksek mahkemeler arasında yer vererek, idareye şeklen olsun bağlı olmaktan kurtarmış ve Anayasanın 132. maddesi ile yetki bakımından güçlendirmiştir<sup>34</sup>. 1961 Anayasası ile idari yargı üst derece mahkemesi açıkça yargılama yanında yönetsel olarak da görevlendirilmiş, yani kuruluş bakımından açıkça Danıştay biçiminde örgütlenmiştir. Bu dönemde ilk derece idari yargı yerleri olan İl ve İlçe İdare Kurulları, Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonu ve Gümrük Hakem Heyeti mahkeme niteliğinde olmayan yönetsel makamlardır<sup>35</sup>.

1961 Anayasası döneminde, yönetsel yargı sistemimizin ileri bir düzeye ulaşamamış; ilk derece yönetsel yargı yerleri mahkeme niteliğine kavuşturulamamıştır. Bunların yeniden düzenlenmesi, yönetsel mahkeme durumuna getirilmesi zorunlu görülmüş ve çalışmalar Bölge İdare Mahkemeleri adı altında Milli Güvenlik Konseyi dönemine kadar sürdürülmüştür. Milli Güvenlik Konseyi döneminde, yönetsel yargı bir bütün olarak ele alınmış ve yeniden düzenlenmiştir<sup>36</sup>.

### **2.1.2. 1982 Anayasası Dönemi**

Milli Güvenlik Konseyi döneminde, 1982 yılında yönetsel yargı alanı yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme yapılanaya kadar, ülkemizdeki yönetsel yargı yerleri karma görevli kuruluşlar olarak örgütlenmişti. Bunların yargı görevlerinin yanında yönetsel görevleri de olmuştur. Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin dışında kalan yönetsel yargı yerleri, bir yargı kuruluşu olmaktan çok, yargı görevleri de olan yönetsel kuruluşlar görünümünde idi<sup>37</sup>.

1982 yılında yapılmış olan yeniden düzenleme ile, ilk derece idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri kurulmuş, Danıştay genel görevli mahkeme olmaktan çıkarılarak, özel görevli ilk derece mahkemesi olarak görev yapan ve ilk derece mahkemelerinin kararlarını temyiz yolu ile inceleyen bir yüksek mahkeme

---

<sup>34</sup> Hamza Eroğlu, İdare Hukuku, a.g.e., s.376

<sup>35</sup> Ahmet Nohutçu, İdari Yargı, 1. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, 2010, s.27

<sup>36</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s.16

<sup>37</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.371



durumuna getirilmiştir, ilk derece mahkemelerinin bazı kararlarını itiraz yolu ile incelemek üzere de Bölge İdare Mahkemeleri kurulmuştur<sup>38</sup>.

1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da, yalnız hukuk devleti ilkesini koymakla yetinmemiş, bunun gerçekleştirilmesi için gereken ortamı da sağlamıştır. Anayasa, yalnız yürütme ve yönetimin değil, yasamanın da yargı yolu ile denetimi ilkesini benimsemiş, hukukun ne olduğunu son olarak söyleme yetkisini yargıya tanımıştır. Anayasa bu ilkeyi, “yasama ve yürütme organları ile idare..., mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.” kuralı ile güçlendirmiştir (1961 Anayasası m. 132, 1982 Anayasası m. 138)<sup>39</sup>.

İdari yargı alanında kapsamlı yeniden düzenleme, 1982 yılında üç temel yasa çıkarılarak gerçekleştirilmiştir: Bunlar, 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’dur. Bu arada 1981 yılında 2568 sayılı Yasa ile 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Yasası’nda bazı değişiklikler yapılmıştır<sup>40</sup>.

İdari yargı alanında yapılan yeniden düzenleme ile, Bölge İdare Mahkemeleri içinde yer alan ve ilk derece mahkemesi olarak görev yapan İdare Mahkemeleri ile Vergi Mahkemeleri kurulması ve idare mahkemelerinin, idari yargı alanında genel görevli mahkeme olması yolu benimsenmiştir. Bunun doğal sonucu olarak da, Danıştay, idari yargı alanında genel görevli bir temyiz yeri ve belli konularda da ilk derece mahkemesi olarak görev yapmak üzere yeniden düzenlenmiştir. Bölge idare mahkemelerinin kurulması ile de, vergi ve idare mahkemelerinin bazı kararlarına karşı temyiz yolu ile Danıştay’a başvurma yerine, itiraz yolu ile bölge idare mahkemelerine gidilmesi, idare ve vergi mahkemelerinin bazı kararlarının Danıştay yerine, bölge idare mahkemelerinde sonuçlandırılması yolu getirilmiştir. Böylece, Fransa’da yönetsel yargı alanında 1953 yılında yapılmış olan yeniden düzenleme, yaklaşık otuz yıllık bir gecikme ile ülkemizde de gerçekleştirilmiştir<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.371

<sup>39</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, s.2

<sup>40</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, a.g.e., s.22

<sup>41</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, a.g.e., s.22

Son olarak, 8.6.2000 gün ve 4577 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 7. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinde yapılan değişiklikle, idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle verdikleri nihai kararlar yanında, 5 bent halinde sayılan uyuşmazlıklar hakkında kurul olarak verdikleri nihai kararlara karşı da temyiz yolu ile Danıştay yerine, itiraz yolu ile bölge idare mahkemesine başvurma yolu getirilmiştir. Yönetmelik yargı alanında doldurulması gereken bir boşluk daha vardır: O da, yönetmelik istinaf mahkemelerinin kurulmasıdır. Fransa, yönetmelik istinaf mahkemelerini kurmuştur. Türkiye'nin de, Fransız deneyiminden yararlanması, bu yola gitmesi, yönetmelik yargının gelişmesi bakımından önemli bir katkı olacaktır<sup>42</sup>.

Hukuk devleti ilkesine 2. maddesi ile bünyesinde yer veren 1982 Anayasasında, bu ilkenin inşası yolunda 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir. 155. maddesindeki Danıştay İdari Yargı düzenlemesiyle de, adli yargı, idari yargı ayırımını benimsemiş ve idarenin yargısal denetiminin idari rejimde içeriğini bulduğu ihtisas mahkemeleri ile yapılacağı öngörülmüştür. Ancak bu düzenlemelerin karşısında başka Anayasanın yargısal denetim yolunu kurala bağlayan 125. maddesinin 2. fıkrası olmak üzere bir çok maddesi ile yargısal denetim yolu sınırlanmış, hatta kimi hallerde kapatılmıştır<sup>43</sup>.

1982 Anayasası'nın en çok eleştirilecek yönü, yargı yolunu kapayan düzenlemelere yer vermesidir. Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemlerin, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Yüksek Askeri Şura kararlarının yargı denetimi dışında tutulmasının hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı açıktır. Kaldı ki, bu düzenlemeler, Türkiye'nin kabul ettiği uluslararası sözleşmelerin hükümlerine de aykırıdır<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s.17

<sup>43</sup> Zuhâl Bereket, Selami Demirkol, İdari Yargıda Savcılık Kurumu (İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri), Danıştay Dergisi, Sayı 90, 1996, s.32

<sup>44</sup> İsmet Giritli ve Arkadaşları, a.g.e., s.82

Milli Güvenlik Konseyi döneminde, 1982 Anayasası'ndan önce çıkartılmış olan dört yasa, yargı yolunu kapama açısından dikkati çeker niteliktedir<sup>45</sup>.

a) 2461 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu'nun 12. maddesinin son fıkrasına göre, itirazları inceleme Kurulu'nca itiraz üzerine verilen kararlar kesindir. Bu kararlar hakkında başka bir idari ya da kazai mercie başvurulmaz.

b) 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 3. fıkrasına göre, Devlet Başkanı'nın doğrudan doğruya yaptığı işlemler idari yargı denetiminin dışındadır.

c) 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu'nda değişiklik yapan 2568 sayılı Yasanın 21. maddesinin son fıkrasına göre, Devlet Başkanı'nın, Yüksek Askeri Şura'nın tasarrufları ve Sıkıyönetim Komutanlarının 1402 sayılı Kanunda yazılı tasarrufları ile disiplin suç ve tecavüzlerinden ötürü disiplin amirlerince verilen cezalar yargı denetimi dışındadır.

d) 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nda, 1980 yılında, 2342 sayılı Yasa ile değişiklik yapılmış ve bu kanunda, "sıkıyönetim komutanlarına tanınan yetkilerin kullanılmasına ilişkin idari işlemler hakkında iptal davası açılmaz. Şahsi kusurları nedeni ile hukuki sorumlulukları ileri sürülemez" kuralı getirilmiştir. Ayrıca, Anayasa'nın 129. maddesinin 3. fıkrasında memurlar ve diğer kamu görevlilerine "uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz." kuralına dayanılarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 135. maddesinde uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yoluna başvurulmayacağı kuralı getirilmiştir. Bu da yargı yolunu kapayan bir düzenlemedir.

### **2.1.3. Türkiye'de İdari Yargı Sistemi**

Yönetsel yargı sistemimizde iki yüksek mahkeme bulunmaktadır. Bunlar Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'dir. Danıştay'ın alt derece Mahkemeleri İdare ve Vergi Mahkemeleridir. İdare ve Vergi Mahkemelerinin nihai kararlarına karşı Danıştay'a temyiz yoluna başvurulabilmektedir. İdare ve Vergi Mahkemelerinin tek hakimle verdikleri kararlar ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü

<sup>45</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, a.g.e., s.35-36

Kanunu'nun 45. maddesinde yer alan konulara ilişkin verilen heyet kararlarına karşı ise Bölge İdare Mahkemelerine itiraz yoluna başvurulabilmektedir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ilk ve son derece Mahkemesi olarak görev yapar.

Ülkemizde yönetsel yargı yerleri üçe ayrılabilir<sup>46</sup>:

a) Yüksek Mahkemeler: Yönetsel yargı alanında iki yüksek mahkeme vardır. Bunlardan biri Danıştay, diğeri Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'dir. Danıştay bir yandan, genel görevli temyiz yeri, diğeri yandan da özel görevli ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Danıştay, temyiz yeri olarak, Danıştay dava dairelerince ilk derece mahkemesi olarak verilen kararlar ile idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan temyiz istemlerini inceler; ilk derece mahkemesi olarak da, Danıştay Kanunu'nda sayılan konularda açılan yönetsel davaları karara bağlar. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ise, asker kişilerin, askeri yönetimle olan ilişkilerinden doğan yönetsel davalara bakan, özel görevli bir yüksek mahkemedir. Bu yüksek mahkemenin kararlarına karşı Danıştay'a başvurma olanağı yoktur.

b) İlk Derece Mahkemeleri: İlk derece yönetsel mahkemeler, bölge idare mahkemeleri içinde yer alan idare mahkemeleri ile vergi mahkemeleridir. Danıştay sınırlı bir alanda ilk derece mahkemesi olarak da görev yapmaktadır. Bunlardan idare mahkemeleri genel görevli, vergi mahkemeleri ile ilk derece mahkemesi olarak Danıştay özel görevli mahkemelerdir. İlk derece yönetsel yargı yerleri arasında, Danıştay idari dava daireleri ile vergi dava dairelerine de yer vermek gerekir. Bunlar da özel görevli birer ilk derece mahkemeleridir.

c) Özel Yargı Yeri: Sayıştay özel bir yönetsel yargı yeridir. Sayıştay, sayman hesaplarını yargılayan bir hesap mahkemesidir. Sayıştay bu yönü ile özel nitelikte bir yargı yeridir. Sayıştay'ın yargı kararlarına karşı yönetsel yargıya başvurma olanağı yoktur. Anayasa'da Sayıştay (m.161) Yargı bölümünde düzenlenmiştir. Ancak Anayasa Sayıştay'ı Yüksek Mahkemeler arasında saymamıştır (m.156-158)<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.371

<sup>47</sup> Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, s.347

Anayasa Mahkemesi, Sayıştay'ın bir yargı yeri olmadığına karar vermiştir<sup>48</sup>. Anayasa Mahkemesi'ne göre<sup>49</sup> Sayıştay, TBMM adına, yargısal değil, özel yöntemler kullanarak ve özü itibariyle idari nitelikte mali denetim görevini yapan, bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan, kimi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kuruluştur<sup>50</sup>.

Özel yargı yerlerinden biri de Yüksek Seçim Kurulu'dur. Seçimlerle ilgili tüm itiraz, şikayet ve yolsuzlukları, yargısal yöntemle karara bağlayan ve yüksek hakimlerden oluşan bu Kurulun kararları kesindir. Bunlara karşı hiç bir yargı yerine başvurulamaz. Anayasa Mahkemesi, Yüksek Seçim Kurulu'nu da bir mahkeme olarak görmemektedir<sup>51</sup>.

Yukarıda yer verildiği üzere idari yargı sistemimizde genel görevli mahkeme İdare Mahkemeleridir. Vergi Mahkemeleri, Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ise özel görevli Mahkemelerdir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi haricinde diğer yargı yerlerinde yargılama usulü 2577 sayılı Kanun'a göre yapılmaktadır. Bu Kanunu'nun 1. maddesinde; Danıştay'ın, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin görevine giren uyuşmazlıkların çözümü, bu Kanunda gösterilen usullere tabi olduğu belirtilerek Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanacağı ve incelemenin evrak üzerinde yapılacağı belirtilmiştir. Yine anılan Kanunun 2. maddesinde, idari dava türleri sayılarak idari yargılamanın sınırı da gösterilmiştir. Bu maddenin 1. fıkrasında; İdari dava türlerinin,

---

<sup>48</sup> 06.03.1973 tarih ve E: 1972/56; K: 1973/11 sayılı kararı Y. Aliefendioğlu, Anayasa Yargısı, Yetkin, Ankara, 1977, s.160'dan aktaran Sultan Tahmazoğlu Uzeltürk, Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarında Seçim Sistemleri, [http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa\\_yargisi/anyarg23/uzelturk.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg23/uzelturk.pdf)

<sup>49</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 11.07.1991 tarih ve E: 1990/39; K: 1991/21 sayılı kararı'ndan aktaran Ahmet Nohutçu, a.g.e., s.60

<sup>50</sup> Ahmet Nohutçu, a.g.e., s.60

<sup>51</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 18.02.1992 tarih ve E: 1992/12; K: 1992/7 sayılı kararına atıf <http://www.ysk.gov.tr/ysk/IlkeKararlari/2003/Kararlar/2003-833-karar.htm>

a) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davalarını,

b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davalarını,

c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar olduğu hükme bağlanmıştır.

Anılan maddenin 2. ve 3. fıkrasında; idari yargının yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu, idari mahkemelerin yerindelik denetimi yapamayacakları, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremeyecekleri ve Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya yaptığı işlemlerin idari yargının denetimi dışında olduğuna yer verilerek idari yargının sınırı gösterilmiştir.

Yargı yetkisinin sınırı ve idari yargıda açılacak dava türleri açıklandıktan sonra yargılamanın nasıl yapılacağı aynı Kanunun diğer maddelerinde şu şekilde belirtilmiştir.

Dava dilekçesinin mahkeme kaydına girmesinden sonra dava dosyası hakimlerden birine havale edilir. Havale sonrası dosya üzerinde ilk inceleme yapılır. Bu inceleme 2577 sayılı Kanunun 14/4. maddesi uyarınca 15 gün içinde karara bağlanmak zorundadır. İlk inceleme üzerine dosyanın tekemmüle (tebligata) çıkarılıp çıkarılmayacağına karar verilir. Dilekçeler üzerine ilk inceleme 2577 sayılı Kanunun 14/3. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

Dilekçeler, Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından;

a) Görev ve yetki,

- b) İdari merci tecavüzü,
- c) Ehliyet,
- d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,
- e) Süre aşımı,
- f) Husumet,
- g) 3 ve 5. maddelere uygun olup olmadıkları, yönlerinden sırasıyla inceleneceği; dilekçelerin bu yönlerden kanuna aykırı görülmesi durumunda; görevli daire veya mahkemeye bir rapor ile bildirileceği, tek hakimle çözümlenecek dava dilekçeleri için rapor düzenlenmeyeceği, ilk incelemeyi yapanlar tarafından bu noktalardan kanuna aykırılık görülmemesi veya daire veya mahkeme tarafından ilk inceleme raporu yerinde görülmemesi durumunda tebligat işlemi yapılacağı kuralı getirilmiştir.

Bu madde uyarınca yapılan ilk inceleme üzerine dava bu aşamada ilk inceleme konuları yönünden red olunabileceği gibi ilk inceleme konularında bir sorun görülmemesi üzerine dosya tekemmülünün sağlanması için dilekçe tebligata çıkarılır. Bu husus ilk inceleme üzerine verilecek kararlar başlıklı 15. maddede belirtilmiştir. Bu maddede; Danıştay veya idare ve vergi mahkemelerince yukarıda yer verilen 14. maddenin 3. fıkrasında yazılı hususlarda kanuna aykırılık görülürse, 14. maddenin;

a) 3/a bendine göre adli ve askeri yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine; idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine,

b) 3/c, 3/d ve 3/e bentlerinde yazılı hallerde davanın reddine,

c) 3/f bendine göre, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine,

d) 3/g bendinde yazılı halde otuz gün içinde 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut (c) bendinde yazılı hallerde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış

ise otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine,

e) 3/b bendinde yazılı halde dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine kararı verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda ifade edilen ilk inceleme konularında bir eksiklik görülmemesi durumunda dosyanın tekemmülünün sağlanacağı belirtilmişti. Dava dosyasının tekemmülünden sonra dosyanın esası hakkında karar verilerek temyiz veya itiraz incelemesine hazır hale getirilir. Konusuna göre veya tek hakim tarafından veya heyet halinde karar verilip verilmemesi durumuna göre dosya için Bölge İdare Mahkemesine itiraz veya Danıştay'a temyiz yoluna başvurulur.

Burada belirtmemiz gereken bir husus daha vardır. Bu hususta tek hakim ile çözümlenebilecek davalar ile ilgilidir. Bu konu 2576 sayılı kanun 7. maddesinde şu şekilde açıklanmıştır.

#### Tek Hakimle Çözümlenecek Davalar;

Uyuşmazlık miktarı bir milyar lirayı aşmayan, konusu belli parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları ve tam yargı davaları İdare mahkemesi hakimlerinden; genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davalar ve Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin uyuşmazlıklardan kaynaklanan toplam değeri birmilyar lirayı aşmayan davalar vergi mahkemesi hakimlerinden biri tarafından çözümlenir.

2576 sayılı Kanunun tek hakimle çözümlenecek davalara ilişkin 7. maddesindeki parasal sınırlar; her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle uygulanacağı ek



1.maddede belirtilmiş; bu şekilde belirlenen sınırların on milyon lirayı aşmayan kısımları dikkate alınmayacağı kuralı getirilmiştir. Bu kural uyarınca 2009 yılı için tek hakimin çözümleyebileceği parasal sınır 7.630,00 TL, 2010 yılı için ise 7790 TL'dir.

#### **2.1.4. Türkiye’de İdari Yargı Sisteminin Özellikleri**

Türkiye’de idari yargı sisteminin özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir<sup>52</sup>:

a) İdari yargı sistemimiz, dayanağını Anayasa’dan alır. Ülkemizde idarenin yargı denetiminin idari yargı yolu ile yapılması, Fransa ve Anglo-Amerikan ülkelerinden farklı olarak Anayasa'ya dayanır.

b) İdari yargı sistemimiz, Danıştay biçiminde örgütlenmiştir. Danıştay, hem yargısal, hem idari görevleri olan bir yüksek mahkemedir.

c) İdari yargı sistemimizde, genel görev ilkesi uygulanır. İdarenin, idare hukukundan doğan eylem ve işlemlerine karşı idari yargıda dava açılır. Bunun için, açık bir yasa hükmüne gerek yoktur. İdari işlemlere karşı adalet mahkemelerinde dava açılabilmesi için, açık bir yasal düzenlemeye gerek vardır.

d) İdari yargının görev alanı geniş tutulmuştur. İdari yargıda, hem idari işlemlerin iptali, hem idarenin eylem ve işlemlerinden doğan haksızlıkların giderilmesi dava edilebilir.

e) İdari yargı alanındaki ilk derece idari yargı yetkileri, mahkeme niteliğinde olan kuruluşlardır, ilk derece mahkemesi olan İdare Mahkemeleri genel görevli mahkemelerdir.

f) İdari yargı alanında iki yüksek mahkeme vardır. Bunlardan biri Danıştay, diğeri Askeri Yüksek İdare Mahkemesidir. Bunların her ikisi de özel görevli birer yüksek mahkemedir.

#### **2.2.İDARE MAHKEMELERİ**

İdare mahkemeleri ilk derece mahkemeleri olup aynı zamanda genel görevli mahkemelerdir. Kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı uyuşmazlıklar

<sup>52</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, a.g.e., s.22-23

idare mahkemeleri tarafından çözümlenir. 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'da İdare Mahkemelerinin Görevleri 5. maddede şu şekilde belirtilmiştir.

İdare mahkemeleri;

Vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki,

a) İptal davalarını,

b) Tam yargı davalarını,

c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları,

d) Diğer kanunlarla verilen işler ile Özel Kanunlarda Danıştay'ın görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları çözümleneceği belirtilmiştir.

İdare, Vergi ve Bölge İdare Mahkemeleri bir başkan ile en az iki üyeden oluşur. Kararlar tek hakimle çözümlenebilecek dosyalar haricinde başkanın bulunduğu üç kişilik kurul ile oyçokluğuyla alınır. Başkanın yokluğunda kıdemli üye başkana vekalet eder. Başkan haricinde heyette bulunacak üyelerden biri karar verilecek dosyanın kendisine havale edilen üyedir. Diğer kişi ise Mahkeme üyelerinden birinden tamamlanır. İdare Mahkemelerindeki iş durumu dikkate alındığında genel olarak yargılama heyet halinde yapılmaktadır.

### **2.3.VERGİ MAHKEMELERİ**

2576 Sayılı Kanunun Madde 6.maddesinde vergi mahkemelerinin görevleri şu şekilde tanımlanmıştır.

“Vergi mahkemeleri;

a) Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları,

b) (a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları,

c) Diğer kanunlarla verilen işleri çözümler.”

Vergi mahkemesinin yargılama usulü yukarıda yer verilen idare mahkemelerinin yargılama usulü ile aynı olmakla beraber vergi uyuşmazlıklarının çözümünde Vergi Usul Kanunu'nun ilgili hükümleri de uygulanmaktadır.

Vergi Mahkemelerinde idare mahkemelerinden farklı olarak uyuşmazlıklar genel olarak tek hakim tarafından çözümlenmektedir. Bunun nedeni idare mahkemelerinde genel olarak iptal davalarının çoğunlukta olması ve belli bir parasal miktarı içermemesi, vergi yargısında ise tam yargı davalarının çoğunlukta olmasından kaynaklanmaktadır. Durum böyle olunca tam yargı davası nedeniyle miktara ilişkin davalar Vergi Mahkemelerinde daha çok karşılaşılmakta ve bunların büyük çoğunluğu da tek hakim parasal sınırının altında kalmaktadır.

#### **2.4. BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ**

Bölge İdare mahkemeleri ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerinin itiraz mercii olup temyiz yeri olarak görev yapmaktadır. 2576 sayılı Kanunun 8. maddesinde Bölge İdare Mahkemelerinin görevleri şu şekilde tanımlanmıştır.

Bölge İdare mahkemeleri;

a) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemelerinde tek hakim tarafından 7 nci madde hükümleri uyarınca verilen kararları itiraz üzerine inceler ve kesin olarak hükme bağlar.

b) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlar,

c) Diğer kanunlarla verilen görevleri (Örneğin 4483 sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununda soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararlara karşı kanunda sayılan bazı memurlar için Bölge İdare Mahkemelerine itiraz edilebilmektedir.) yerine getirir.

Bunlarla beraber Bölge İdare Mahkemeleri idare ve vergi mahkemelerinin yürütmenin durdurulması kararlarına karşı yapılan itirazları inceleyerek karara bağlar. (2577 sayılı Kanunun 27/6. m.)

İdare, Vergi ve Bölge İdare Mahkemelerine atamalar Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından yapılmakta olup, bu mahkemelerde çalışan bölge idare, idare ve vergi mahkeme başkanları ile üyeler hakim statüsündedir.

## 2.5. DANIŞTAY

1868 yılında Fransız örneğine göre kurulan Danıştay, bir yandan yüksek idare mahkemesi, diğer yandan da Devletin merkezde bulunan en yüksek danışma ve inceleme organıdır. Bir Anayasa kurumu olan Danıştay, bir yandan yüksek danışma organı olarak Bakanlar Kurulu'ndan gönderilen yasa tasarıları hakkında görüşünü belirtir; tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini inceler. Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında düşüncesini bildirir ve yasanın öngördüğü diğer işleri yürütür. Diğer yandan, yüksek mahkeme olarak, ilk derece idari mahkemelerin kararlarına karşı yapılan temyiz istemlerini ve ilk derece mahkemesi olarak da Danıştay Kanunu'nda belirlenen konularda açılan iptal ve tam yargı davalarını karara bağlar; idari yargı yerleri arasındaki görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözümler<sup>53</sup>.

Danıştay'ın yargı ile ilgili görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir<sup>54</sup>:

<sup>53</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, a.g.e., s.58

<sup>54</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s.36

a) İlk derece mahkemesi olarak Danıştay: İlk derece mahkemesi olarak Danıştay, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda gösterilen alanlarda açılan iptal ve tam yargı davalarını karara bağlar. (2575 sayılı Kanun md.24)

b) Temyiz yeri olarak Danıştay: Danıştay, temyiz yeri olarak, ilk derece idare ve vergi mahkemelerince nihai olarak verilmiş olan, bölge idare mahkemelerine itiraz yolu olarak gidilemeyen kararlar ile, ilk derece olarak Danıştay'ca nihai olarak verilmiş olan kararları inceler ve karara bağlar. (md.25)

c) Uyuşmazlık yeri olarak Danıştay: Danıştay, uyuşmazlık yeri olarak, yönetsel yargı yerleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını giderir. (md.26)

d) İçtihadı birleştirme kararları: Danıştay, yönetsel yargı alanında içtihat bakımından uyum sağlamak amacı ile içtihadı birleştirme kararları alır. (md.39)

Anayasanın 155. maddesinde ise Danıştay şu şekilde tanımlanmıştır. "Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idari yargı hakim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.

Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Danıştay'ın kuruluşu, işleyişi, Başkan, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ile üyelerinin nitelikleri ve seçim usulleri, idari yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir."

### **2.5.1.Danıştay'ın Görevleri ve İlk Derece Mahkemesi Olarak Baktığı Davalar**

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23. maddesinde Danıştay'ın görevleri şu şekilde tanımlanmıştır.

“Danıştay;

a) İdare Mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karara bağlar.

b) Bu Kanunda yazılı idari davaları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara bağlar.

c) Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüşünü bildirir.

d) Tüzük tasarılarını inceler; kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirir.

e) Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüşünü bildirir.

f) Bu Kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapar.”

Anılan Kanun'un 24. maddesinde ise,

“1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak;

a) Bakanlar Kurulu kararlarına,

b) Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere,

c) Bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,

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

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

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

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

2. Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.” denilerek ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülecek davalar gösterilmiştir.

Yine aynı Kanun’un 25. maddesinde; İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ile ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülen davalarla ilgili nihai kararların Danıştay’da temyiz yoluyla inceleneceği ve karara bağlanacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen görevlere sahip Danıştay’da 13 daire bulunmakla beraber bulardan biri idari daire olup (birinci daire) diğerleri dava dairesidir. Dava dairelerinin görevleri Danıştay Kanunu’nun 27. ve devamı maddelerde tek tek belirtilmiştir. Danıştay’ın her bir dairesi bir başkan ve en az 4 üyeden oluşur, kararlar 1 başkan ve 4 üyenin toplandığı kurul ile karara bağlanır ve kararlar oy çokluğuyla alınır. İlk derece veya temyiz yoluyla incelenen herhangi bir dava ilk önce dairede görevlendirilen Danıştay savcısı tarafından incelenerek dava hakkında görüş verilir daha sonra tetkik hakimi tarafından incelenen dosya heyete raporte edilerek karara bağlanır.

Danıştay’da İdari Dava Daireleri Kurulu ile Vergi Dava Daireleri Kurulu bulunmakta olup, bu kurulların görevleri 2575 sayılı Danıştay Kanun’un 38. maddesinde İdare ve Vergi mahkemelerince verilen ısrar kararları ile İdari ve Vergi dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen inceleyen mercii olarak ifade edilmiştir. Yine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanun’un 27/6. maddesinde Danıştay Dava Dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak aldığı yürütmeyi durdurma kararlarına karşı yapılacak itirazların incelemesi bu kurulların görevleri arasındadır.

Danıştay'da başsavcılık kurumu bulunmakta olup başsavcılığa bağlı savcılar tarafından dairelere görüş verilmektedir. Başsavcılık ve Savcılığın görevleri Danıştay Kanunu'nun 60 ve 61. maddelerinde tanımlanmıştır. Savcılar tarafından verilen görüşler idare veya davacı lehine değildir. Mevzuat ve hukuka uygunluk yönlerinden uyumsuzluk değerlendirilerek dava hakkında nasıl bir karar verilmesi gerektiği belirtilir.

### **2.5.2.İdari Yargı Görevlileri**

İdari yargıda yargı görevlileri, hakim ve savcılar ile Danıştay üyeleri olarak sayılabilir. Mahkeme başkanları, üyeler, Danıştay tetkik hakimleri ve Adalet Bakanlığında idari görevlerde bulunanlar hakimler gurubunu, Danıştay'da görevli Danıştay savcıları ve Adalet Bakanlığı'nda idari görevlerde çalışan savcılar ise savcılar gurubunu oluşturur. Anılan hakimler ve savcılar Anayasa'nın kendilerine tanıdığı hakimlik ve savcılık teminatı ile görev yaparlar. (Anayasa 139. md.) Danıştay Başkanı, Başkanvekilleri, Başsavcı, Daire Başkanları, üyeler ise Danıştay üyelerini oluşturur ve Anayasa'nın kendilerine tanıdığı güvence olan yüksek mahkeme hakimleri olarak görev yaparlar. (Anayasa 155. m.)

Savcıların savcılık mesleğine atanmaları şu şekilde olmaktadır. Hakim adayı olarak mesleğe başlayan ve daha sonra Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca hakimlik mesleğine kabul edilen hakimler Danıştay Kanunu'nda belirlenen süre şartı ve liyakat yönünden gerekli şartı sağlamaları üzerine Danıştay Savcılığı'na Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararıyla atanmaktadırlar. Bu husus 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 11. maddesinde şu şekilde açıklanmaktadır:

“Danıştay tetkik hakimleri ile savcıları, beş yıl meslekte hizmet etmiş ve olumlu sicil almış idari yargı hakimleri arasından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atanırlar.”

Danıştay üyeliğine seçim ise 2575 sayılı Kanun'un 9. maddesinde düzenlenmiştir. Danıştay'da boşalan üyeliklerin dörtte üçü idari yargı hakim ve



savcılığından, dörtte biri ise diğer görevliler<sup>55</sup> arasından seçilir. İdari yargı hakim ve savcıları, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca; diğer görevlerde bulunanlar ise, Cumhurbaşkanınca Danıştay üyeliğine seçilirler. Danıştay'da boşalan üye sayısı dördü bulunca, dördüncü üyeliğin boşaldığı tarihten itibaren en geç üç gün içinde durum Danıştay Başkanlığınca Başbakanlığa ve Adalet Bakanlığına duyurulur. Cumhurbaşkanı ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca bu duyurudan sonra en geç iki ay içinde seçim yapar.

Danıştay Başsavcısı ise Danıştay üyeleri arasından seçilmektedir. Başsavcı seçilebilmek için sekiz yıl Danıştay üyeliği yapmış olmak zorunlu olup, Başsavcı, Danıştay Genel Kurulunca üye tam sayısının salt çoğunluğu ile seçilir.

### **2.5.2.1.Danıştay Başsavcısının Görevleri**

2575 Sayılı Danıştay Kanunu'nun 60. maddesinde;

“1. Başsavcı, dava dosyalarını uygun göreceği görev ayırımına göre savcılara havale eder. Düşüncelerinin vaktinde bildirilmesini ve savcılar ile Başsavcılıkta görevli diğer memurların devamlarını ve intizamlarıyla çalışmalarını sağlar, gelen dosyaların kaydı ve saklanması ile işi bitenlerin ilgili yerlere geciktirilmeden gönderilmesi için gerekli tedbirleri alır.

2. Başsavcı, incelediği dava dosyaları hakkında düşüncelerini bildirir ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yapar.

3. Başsavcı her takvim yılı sonunda, işlerin durumu ve bunların yürütülmesinde aksaklık varsa sebepleri hakkında Danıştay Başkanlığına bir rapor verir ve alınmasını lüzumlu gördüğü idari tedbirleri bildirir.

---

<sup>55</sup> Diğer görevler şunlardır: Bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik, Generallik, Amirallik, Devlet Başkanlığı Genel Sekreterliği, Genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurul başkanlıkları, Yükseköğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü, Bakanlıkların başhukuk müşavirliği veya birinci hukuk müşavirliği veya Maliye Bakanlığında bu derecelerdeki hukuk müşavirliği, müşavir avukatlığı veya muhakemat müdürlüğü, Görevlerini yapanlar arasından seçilir.

4. Başsavcı, savcılardan birini, idari işlerde kendisine yardım etmekte görevlendirebilir.” hükümleri getirilerek Danıştay Başsavcısının görevleri tanımlanmıştır.

#### **2.5.2.2. Danıştay Savcılarının Görevleri**

Anılan 2575 Sayılı Kanunu’nun 61. maddesinde ise;

“1. Savcılar, kendilerine havale olunan dosyaları Başsavcı adına incelerler ve düşüncelerini, davalarda bir ay, yürütmenin durdurulması isteminde iki gün içinde gerekçeli ve yazılı olarak verirler. Bu süreler geçirilirse durumu sebepleriyle birlikte Başsavcıya bildirirler. Danıştay Başkanının ve Başsavcının vereceği diğer görevleri yerine getirir; çalışma düzeninin korunması ve iş veriminin artırılması için Başsavcının alacağı tedbirlere uyarlar.

2. Savcılar, ilgili yerlerden Danıştay Başkanlığı aracılığı ile her türlü bilgileri isteyebilecekleri gibi işlem dosyalarını da getirebilirler.

3. Dava daireleri ile idari ve vergi dava daireleri genel kurullarınca gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay savcıları, önceden haber verilmek suretiyle, düşüncelerini sözlü olarak da açıklarlar.” hükümleri ile savcılarının görevleri belirlenmiştir.

Öte yandan, İdare ve Vergi Mahkemeleri ile Bölge İdare Mahkemelerinde savcılık müessesesi bulunmamakla birlikte Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nde Savcılık kurumu bulunmaktadır. Biz burada sadece Danıştay’da yer alan Başsavcılık kurumunu irdedeleyeceğiz.

### **2.6. DANIŞTAYDA YER ALAN BAŞSAVCILIK MÜESSESESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ**

Hukuk sistemimizde, ilk derece idari yargı yerlerinde klasik anlamda bir savcılık makamı yoktur. Savcılık, Anayasamızda bir yüksek mahkeme olarak kabul edilen Danıştay’da bulunmaktadır. Kaynağını da Fransız Hukukundan almaktadır. 1924 Anayasa’sında, Şuray-ı Devlet (Danıştay) düzenlenirken kanunsözcülüğünden

bahsedilmemiştir. 669 Sayılı Şuray-ı Devlet Kanunu'nun 12. maddesine göre, birinci başkan tarafından yetki verilecek bazı yardımcılar, "müddeiumumilik" adı altında kanun sözcülüğü görevini yerine getirecekleri öngörülmüştü. 21.7.1938 tarih ve 3546 Sayılı Devlet Şurası Kanunu ile ilk kez organik ve fonksiyonel bütünlüğe sahip bir düşünce organına yer verilmiştir. 1.6.1946 tarih ve 4904 sayılı Yasa ile Yargıtay'daki Başsavcılığa benzer bir kuruluşa ihtiyaç bulunduğu saptanarak Başkanunsözcülüğü ihdas edilmiş ve müddeiumumilik adı da bu yasa ile kanunsözcüsü olarak değiştirilmiştir. 1961 Anayasası ile Başkanunsözcüsüne yer verilerek anayasal bir konuma kavuşturulmuştur. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı ile Danıştay Başkanunsözcülüğü arasında hukuki yapıları ve görevlerinin niteliği bakımından büyük bir benzerlik taşıması nedeniyle 'Başkanunsözcüsü' yerine 'Başsavcı' deyimine yürürlükteki 1982 Anayasası ile yer verilerek bugünkü konumuna kavuşmuştur. Danıştay Başsavcısı ile ona bağlı bulunan savcılarının görevleri Danıştay Kanunu'nun 60. ve 61. maddelerinde düzenlenmiştir. Danıştay Savcıları, yasalara, hukuka, hak ve gerçeğe uygun bir karar çıkmasını sağlamak için düşüncelerini Başsavcı adına vermektedirler<sup>56</sup>.

1924 (23.5.1340) tarihli Anayasa'nın 51. maddesinde yer alan, "İdari dava ve ihtilafların hal ve rüyeti ve hükümetçe izhar ve tevdi olunacak kanun layihaları ve imtiyaz mukavele ve şartnameleri üzerine beyanı mütalaa, gerek kendi kanunu mahsus ve gerek kavanini saire ile muayyen vezaifi ifa etmek üzere bir Şurayı Devlet teşkil edilecektir. Şurayı Devletin rüesa ve azası vezaifi mühimmide bulunmuş ilim ve tecrübeleriyle mütemeyyiz zevat meyanından Büyük Millet Meclisince intihap olunur." hükmüyle Danıştay'ın Türkiye Cumhuriyeti Devletinin ana kuruluş düzeni içindeki yeri, görevleri, başkan ve üyelerinin nitelikleriyle seçilme yöntemine ilişkin esaslar belirtildiği halde, madde metninde kanunsözcülüğüne yer verilmemiştir. Anayasanın anılan hükmü gereği çıkarılan 23 Teşrinisani 1341 tarihli ve 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu'nun 1. maddesinde de Danıştayı oluşturan organlar arasında kanunsözcülüğü yer almamış, ancak aynı Yasa'nın 12. maddesinde "İdari davaların tahkikat ve muhakematında mütalaa beyan eylemek üzere, muavinlerden lüzumu kadarının müddei umumilik vazifesinin ifasına

---

<sup>56</sup> Ali Rıza Alpaslan, "Danıştay Başkanunsözcülüğü", Danıştay Dergisi 1976, Sayı 20-21, s.46-67; Müjdat Şakar, 1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar, İstanbul, 1994, s.177

Şurayı Devlet Riyasetince muayyen müddet memur edilecekleri" öngörülmüştür. Maddeye göre, Birinci Başkan tarafından yetki verilecek bazı yardımcılar, müddeiumumilik adı altında kanunsözcülüğü görevini yerine getirecekler, sayıları ve yetki süreleri ile hangi yardımcılardan bu görevde çalıştırılacağı Danıştay Başkanlığınca takdir olunacaktır<sup>57</sup>.

Ülkemizde Kanunsözcülerine, 669 sayılı kanun "savcı" ismini vermektedir. Bu, sonradan değiştirilmiştir. Zira Kanunsözcüleri davada "taraf" olmadıkları halde, savcılar "taraf"lılar. İdari davalarda ise, davacının karşısında "diğer taraf" zaten mevcuttur ve İdare'dir. O halde, ayrıca bir Savcı'ya ihtiyaç yoktur. Kanunsözcülüğü müessesesinin iddia veya savunma diye bir görevi bulunmamaktadır. Görev, hukuk düzeni açısından davanın mahiyetini tahlil ile haklılık veya haksızlık yönünden, objektif bir kanaatin, gerekçesiyle birlikte ortaya konulmasıdır. Bu müessese, Fransa'da kurulup gelişmiştir<sup>58</sup>.

21.7.1938 tarih ve 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu ile 669 ve 1859 sayılı Yasalar yürürlükten kaldırılmış, Yasanın 5. maddesinde yer alan; "Devlet Şurasında Başmuavin veya birinci sınıf muavinler arasından İcra Vekilleri Heyetince intihap ve milli irade ile tayin olunacak en az beş zat münhasıran müddeiumumilik vazifesini görürler. Her müddeiumumi kanuni mütalaasının dermeyanında tamamiyle serbest olup hiçbir makamın emrine tabi değildirler" hükmüyle Danıştay bünyesinde ilk kez organik ve fonksiyonel bütünlüğe sahip bir düşünce organı olarak müddeiumumilik görevine yer verildiği görülmektedir<sup>59</sup>.

1.6.1946 tarih ve 6322 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle, 3546 sayılı Yasa'nın 5. maddesi değiştirilmiş; "Danıştay'da bakılacak davalar hakkında hukuk bakımından işin durumunu belirtmekle ödevli bir Başkanunsözcüsü ile dokuz kanunsözcüsü bulunur. Kanunsözcüleri yardımcılarda aranan nitelikleri haiz olmak üzere Danıştay Birinci Başkanının teklifi, Başbakanın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile tayin olunur.

---

<sup>57</sup> Emin Celalettin Özkan, İdari Yargıda Savcılık Kurumu, 2004 Yılı İdari Yargı Sempozyumu; Makalenin İnternet Paylaşımı <http://www.danistay.gov.tr/> (06/09/2009)

<sup>58</sup> Mukbil Özyörük, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara Hukuk Fakültesi, s.245

<sup>59</sup> Emin Celalettin Özkan, a.g.m.

Kanunsözcüleri düşüncelerini bildirmekte tamamen serbest olup yalnız dava dosyalarının dağıtımında ve idare işlerinde Başkanunsözcüsüne bağlıdır." yolundaki değişiklikle kanunsözcülüğü ihdas olunarak müddeiumumilik terkedilmiş, kanunsözcüleri ile Başkanunsözcüsü arasındaki hukuki ilişkinin sınırları da belirlenmiştir. Maddede, düşüncelerini bildirmekte tamamen serbest olan, yalnız dava dosyalarının dağıtımında ve idare işlerinde Başkanunsözcüsüne bağlı olduğu belirtilen kanunsözcülerinin Başyardımcı ve birinci sınıf yardımcılar arasından Bakanlar Kurulunca seçilecekleri ilkesi yerine yardımcılarda aranan nitelikleri haiz kimseler arasından Birinci Başkanın yapacağı teklif üzerine Başbakanın kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atama yapılacağı kuralı getirilmiştir<sup>60</sup>.

1961 Anayasası ve 521 sayılı Danıştay Kanununda da, Başkanunsözcülüğü müessesesi yer almıştır. Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları adlı eserinde kanunsözcüsünün görevini şöyle tanımlamaktadır. "Kanunsözcülerinin esas görevi dava dosyalarını incelemek ve düşüncelerini bildirmektir. Müstakil olarak davayı tamamen tetkik, tahlil ederek en ince ayrıntılarına kadar anlatırlar... Bu suretle karar aşamasından ve heyetçe tetkik ve tartışmadan evvel dava bir kez daha, adeta iki derecede incelenmiş olur. Bu sistem, davanın ciddi bir tarzda görülmesi için bir teminat teşkil ettiği gibi heyeti aydınlatmak ve işini kolaylaştırmak bakımından da faydalıdır<sup>61</sup>.

1981 yılında yürürlüğe giren 2461 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu ile savcı ismi benimsenerek kanunsözcüsü deyimine son verilmiştir. 20.1.1982 tarih ve 17580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile 521 sayılı Danıştay Kanunu ile bunun ek ve tadilleri yürürlükten kaldırılmış, Danıştay Kanunu ile aynı yıl kabul edilen 1982 Anayasasında da Danıştay bünyesinde Başsavcılık müessesesi yer almıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve kanunların kendisine sağladığı teminat altında görev yapan bir Danıştay meslek mensubu olan Danıştay Başsavcısı; kendi üyeleri arasından,

---

<sup>60</sup> Emin Celalettin Özkan, a.g.m.

<sup>61</sup> Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 3, 1966, s.1911

Danıştay Genel Kurulunca üye tam sayısının salt çoğunluğu ile dört yıl süreyle görev yapmak üzere sekiz yıl Danıştay üyeliği yapanlardan seçilir<sup>62</sup>.

Yönetsel yargının özelliği gereği bulunan kanunsözcüsü ne yönetimin temsilcisi ne de savcısıdır. Danıştay'daki savcılık kurumu uyuşmazlıklarla ilgili dava dosyalarının daire heyetlerince görüşülmeden önce bağımsız bir elemanın incelenmesinden geçirilmesi bağlamında yararlı olmaktadır. Yargılamanın her aşamasında birden fazla yargılama ehliyetine sahip elemanın, yargısal işleve katılarak görüş ve düşünce bildirmesinde, hukuka uygunluğun sağlanmasında olumlu sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Savcıların denetimi, tetkik hakimi ile aynı konuyu aynı açıdan incelemeleri nedeniyle mahiyet olarak farklılık göstermez. Gerek tetkik hakimi gerekse savcı uygun adil bir kararla idarenin sağlıklı bir biçimde denetlenmesinin sağlanmasına çalışırlar<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Emin Celalettin Özkan, a.g.m.

<sup>63</sup> Zuhâl Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.32

### 3. BÖLÜM

#### 3.1.DÜNYADA İDARİ YARGI TEŞKİLATI VE SAVCILIK KURUMUNA BENZERLİK GÖSTEREN YAPILAR

##### 3.2.FRANSA

Fransa'da idari rejim sistemi bulunmaktadır. Yani adli yargı sisteminin dışında, ülkemizdeki gibi bir idari yargı sistemi kabul edilmiştir.

Fransa'da Danıştay, en yüksek derecedeki idare mahkemesidir ve bu nedenle pek çok görevi bir arada yürütür. Ayrıca, birden çok özel mahkeme vardır. Örneğin Sayıştay ve Danıştay'ın denetimine tabi, çeşitli mesleklere özgü disiplin mahkemeleri vardır. 1.1.1989 tarihinde idare mahkemeleri organizasyonunda önemli bir reform yapılmıştır. Bu reforma göre idare mahkemeleri üç basamaktan oluşur: İdare Mahkemeleri, İdari İstinaf Mahkemesi ve Danıştay. Danıştay bugüne kadar, idare mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan bütün başvurular hakkında karar vermekteydi ve iş yükü çok ağırdı. İdare Mahkemesi'nde ortalama bir dava süresi ikibuçuk yıldır. Şimdi başvuruların önemli bir kısmını, İdari İstinaf Mahkemesi üstlenmektedir. Ancak hala Danıştay'ın bizzat karar verdiği bazı başvurular vardır. Çeşitli şehirlerde (Bordeaux, Nancy, Nantes, Lyon, Paris, Marseille ve Douai) bulunan yedi İdari İstinaf Mahkemesi'nin başkanları, aynı zamanda Conseil d'Etat'ın üyeleridir<sup>64</sup>.

##### 3.2.1. İdare Mahkemeleri

İdari yargı alanında genel yetkili mahkemelerdir. Sayıları 26'dır. Her mahkeme asgari bir başkan ve üç ya da dört üyeden oluşur. Önemli mahkemelerde çok daha fazla sayıda üye bulunur. İdare ve vergi davaları olmak üzere iki daireye

---

<sup>64</sup> Arzu Oğuz, Karşılaştırmalı Hukuk, Ankara, Yetkin Yayınları, 2003, s.138

ayrılırlar. Tek hakimle ya da kurul halinde karar verir. Kararlarına karşı idari istinaf mahkemesine başvurulabilir<sup>65</sup>.

Bu mahkemeler idare hukukunda ilk derece mahkemeleri olup, devrim zamanının, conseil de prefecture (il idare kurulu)'lerinden oluşmuştur. Bu tarihsel köken nedeniyle idare mahkemeleri, valilere danışma görevini de üstlenir. Çok seyrek bazı durumlarda, bu mahkeme, zorunlu olarak valinin kararlarına katılır. İlk bakışta, idare mahkemeleri, idare hukukuna ilişkin davaların açıldığı bir ilk derece mahkemesidir. 30.7.1953 tarihli tüzük ile, idare mahkemeleri, idari ihtilaflarda, bu ihtilaf açıkça başka bir mahkemenin görev alanına girmiyorsa, genel olarak görevli kılınmıştır. Yetki açısından, mahkemenin birçok bölümü olduğu görülmektedir. Her bir mahkeme, bir başkanın yanı sıra, bir tanesi "hükümet komiseri" görevini yapan birden çok hakimden oluşur<sup>66</sup>.

### **3.2.2. İdari İstinaf Mahkemesi**

31.12.1987'de kurulmuş bir mahkemedir. Bu mahkeme Danıştay'ın işlerini, yani ilk derece idare mahkemesinin kararlarına karşı yapılan başvurular konusunda hafifletmek üzere kurulmuştur. Bu reformdan önce, İdare Mahkemeleri'nin kararlarına karşı yapılan başvuruların %73'üne Danıştay bakmaktaydı. Yedi adet İdari İstinaf Mahkemesi bu görevin önemli bir bölümünü üstlenmiştir. Parlamento başvurma çok tartışmalı bir konu olduğu için, idare mahkemesi'nin genel seçimle ilgili ihtilafları ve tüzüklere itirazları konu alan kararlarına karşı yapılan başvurularda Danıştay yetkilidir<sup>67</sup>.

### **3.2.3. Danıştay**

Fransız Danıştay mahkeme ve görüş bildiren organ olarak her iki görevi üstlenmektedir.

---

<sup>65</sup> Ergin Ergül, Çağdaş Fransız Yargı Sistemi, [http://www.yayin.adalet.gov.tr/6\\_sayi%20i%3%9a7erik/ergin%20erg%3%9cl.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/6_sayi%20i%3%9a7erik/ergin%20erg%3%9cl.htm) (16/09/2009)

<sup>66</sup> Arzu Oğuz, a.g.e., s.139

<sup>67</sup> Arzu Oğuz, a.g.e., s.139



Başkanlığını Başbakan, yokluğunda ise Adalet Bakanı yapar. Ancak uygulamada fiili başkanlığı, başkan yardımcısı adı altında üyelere birini yürütmektedir. Danıştayın hükümete istişari görüş bildirme görevi çerçevesinde görev yapan dört idari ihtisas dairesi (maliye, işleri, bayındırlık ve sosyal) bulunmaktadır. Yargılama bölümü ise, bir başkan, üç başkan yardımcısı ve üyelere oluşur ve uzmanlaşmış on alt bölüme ayrılır. Danıştayın yargılama bölümü bazı davalara ilk ve son derece mahkemesi olarak; bazı davalara istinaf mahkemesi olarak ve idare mahkemeleri kararlarına ise, temyiz mercii olarak bakmaktadır<sup>68</sup>.

Conseil d'Etat (Fransız Danıştayı)'ın beşinci bölümü hukuki ihtilaflar hakkında karar verir ve on alt bölüme ayrılmıştır. Conseil d'Etat'ın üyeleri, sadece hakim olarak işlev görmeyip, bazı önemli idari görevleri de yerine getirirler. Bu üyelerin davalarda hükümet komiseri (commissaire du gouvernement) rolleri vardır. Bu, Fransız idare hukukunda çok önemli bir görev olmakla birlikte, adının aksine, hükümetin menfaatlerini temsil etmek gibi bir göreve sahip değildir, tam tersine, ihtilaf konusu hakkında tarafsız, ayrıntılı ve bir karar önerisiyle (conclusion) sona eren bir rapor yazma görevi vardır<sup>69</sup>.

Fransa'da kanunsözcülüğü, orada 1831 tarihinde Ordonnance Royale (kral fermanı) ile Devlet Şurası nezdinde Commissaire du Gouvernement (Hükümet Komiseri) adı altında yer almıştır. Davacılara Danıştay huzurunda duruşmalarda kendilerini avukatla temsil ettirebilme imkanı tanınması üzerine, davalı konumunda bulunan idarenin de Danıştay'da temsil edilebilmesi amacıyla ihdas edilen kanunsözcülüğü kurumu, kuruluş amacının ve taşıdığı adın aksine olarak idarenin değil, kanunun ve hukukun savunucusu olarak görevlerini yürütmüşlerdir. Fransa'da idari yargının gelişmesinde önemli rol oynayan kanunsözcüleri Fransa kamuoyunda ve idare hukuku alanında seçkin ve ayrı bir yer işgal etmişlerdir. (Laferrerie, Jean Romieu, Pichat, Teissier, Leon Blum, Latournerie, R.Odent)<sup>70</sup>

Fransız Danıştayı'nda bizdeki biçim ve anlamı ile bağımsız, sadece bu işle görevli kanunsözcülüğü kuruluşu yoktur. Orada kanunsözcülüğü görevi kıdemli ve

<sup>68</sup> Ergin Ergül, a.g.m., s.2

<sup>69</sup> Arzu Oğuz, a.g.e., s.138

<sup>70</sup> Ali Rıza Alpaslan, a.g.m., s.46-47

yetişkin raportörlerce yapılmaktadır<sup>71</sup>. Kanunsözcüleri olayı özetler, onu elden geldiği kadar açık ve seçik olarak duruşmada açıklarlar. Konuya ilişkin bütün içtihatları gözden geçirirler ve onların bir tablosunu çizerler. Bu içtihatların yararlı ve sakıncalı yönlerini ortaya koyarlar ve gerekli görürlerse içtihatların değiştirilmesi önerisinde bulunurlar. Yönetim bakımından bölüm başkanı ile Danıştay Başkanına bağlı olmalarına rağmen, düşüncelerini kimseden emir almaksızın serbestçe bildirirler. Kanunun, hukukun, hak ve adaletin savunucusudurlar<sup>72</sup>.

Fransa'da "savcı" veya "kanunsözcüsü" değil, bizdeki savcılığın karşıtı olarak "Hükümet komiserliği" vardır. Hükümet komiserlerinin gerekçeli mütalaaları dünya İdare hukukunun gelişmesine birinci derecede etkili olmuştur. Bunların hukuk aleminde yaptıkları şöretler, bilahare memleket idaresine de kendilerini çekmiş, Blum ve Tardieu, başbakanlık, bakanlık etmişlerdir. İdare hukuku yayınlarında, çok kere, bunların mütalaalarından pasajlar aktarılır<sup>73</sup>.

İdari rejim sisteminin uygulandığı Fransa'da bizdeki savcılığın karşıtı olarak hükümet komiserliği yer almakla birlikte idari savcılık kurumuna benzerlik gösteren yapılardan ombudsmanlık kurumu da kurulmuştur. Fransız Ombudsmanlığı'nın kurulmasına, ülke çapında yapılan yoğun şikayetlere mevcut hukuki yapının yanıt vermemesi neden olmuştur. Devlete karşı güvensizliğin de artması ile yönetsel yargı eleştirilmeye başlanmış, yönetsel yargı, çok yavaş işlemekle, kamu çıkarını gözetlemekle ve böylece yurttaş haklarının tam olarak tanınmasını engellemekle, zarara uğrayanların haklarını vermemekle ve özellikle yasa düzenlemelerini aşırı titizlikle uygulamakla suçlanmıştır. Bunun üzerine Fransa'da idare ile yurttaş arasında bir tür adalet hakemi (Cumhuriyet Mediateure) arabulucu adıyla tarafsız, bağımsız bir otorite kurulmuştur<sup>74</sup>.

Yönetimin denetiminin yönetsel yollar ve idare mahkemeleri eliyle yargısal biçimde en mükemmel biçimde uygulandığı Fransa'da, İsveç'teki ombudsman

---

<sup>71</sup> Abbas Gökçe, Danıştay Kanunsözcülüğü ve Varoluş Nedenleri, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 32, 1975, s.88

<sup>72</sup> Ali Rıza Alpaslan, a.g.m., s.47

<sup>73</sup> Mukbil Özyörük, a.g.e., s.245

<sup>74</sup> Galip Demir, Ombudsman Aranıyor, İstanbul, Sade Ofset Ahilik Araştırma Yayınları, 2002, s.150

modelinden esinlenerek, yönetimin denetimi ile görevli bir kuruma gerek duyulması ilgi çekicidir<sup>75</sup>.

Mediateur, orijinal ve bağımsız bir kurum olarak Fransa'da 3 Ocak 1973 tarihinde "JO du 4" yasası ile kurulmuştur. 24 Ocak 1976 tarihli değişik "JO du 27" yasayla da altı sene için Bakanlar Konseyinde Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında varılan anlaşma sonucu atanması benimsenmiştir<sup>76</sup>.

Mediateur, hükümet tarafından altı yıllık bir süre ile atanır, görevi süresince "görevinin ifası sırasında" yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz ve mahkum edilemez. Böylelikle arabuluculuk görevini yaparken hiçbir endişe ve korkuya kapılmaması, tam bir bağımsızlık içinde çalışması için geniş bir dokunulmazlık ortamı hazırlanmıştır<sup>77</sup>.

Arabuluculuk görev alanı içine; merkezi ve yerel yönetimler ile kamu kurumlarının tümü ve kamu hizmeti yürütmekte olan kurumlar girmekte, İsveç Ombudsmanının aksine yargı yerleri görev alanı dışında kalmaktadır. Bireylerin doğrudan Mediateur'e başvurmaları mümkün değildir. Kuruluş Yasasının 9 uncu maddesi gereğince; tüm yönetsel başvuru yollarının tüketilmesine karşın tatmin edici bir yanıt alınmaması durumunda, bir parlamentere yapılacak başvuru sonucunda konu bu makamın önüne gelebilir. Mediateur bu haliyle klasik, orijinal Ombudsman modelinden ayrılmaktadır<sup>78</sup>.

Mediateur'un, vatandaş yetki tecavüzüne karşı korumanın yanında iki temel görevi daha vardır. Bunlar; yönetim ile yönetilenler arasındaki davalara tarafları tatmin edecek bir çözüm aramak ve yönetimi geliştirmek için reform niteliğinde önerilerde bulunmaktır. Mediateur önüne gelen başvuruyu önce şekil yönünden

---

<sup>75</sup> H.W.R. Wade, Administrative Law, Third Edition, Oxford, 1971, p.13

<sup>76</sup> Ali Kaya, Devlet Denetleme Kurulu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü, Doktora Tezi, İstanbul, 1992, s.52

<sup>77</sup> Muammer Oytan, "Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", Danıştay Dergisi, Yıl 5, Sayı 18-19, 1975, s.209

<sup>78</sup> Recep Sanal, Türkiye'de Yönetim Denetimi ve Devlet Denetleme Kurulu, Ankara, TODAİE Yayınları 34, 2002, s.73

inceler. Koşulların yerine getirildiğine karar verirse esas bakımından incelemeye geçer. Hükümet üyeleri ve kamu görevlileri Mediateur'e yardımla yükümlüdür. Mediateur yaptığı inceleme sonucunda, gerekli işlemi yapmak üzere konuyu ilgili bakana intikal ettirerek, dosyayı kendisine ulaştıran parlamenter ile şikayetçiye de bilgi verir. Genelde arabulucunun istediği doğrultuda gerekli değişiklik yerine getirilir. Bazen de yetkili otoritenin bulunmaması durumunda, Cumhuriyet Mediateur'ü onun adına ve yerine bütün sorumlu ajanlar ve memurlara karşı bir disiplin yönetmeliği yapıp, uyulması zorunlu adli önlemleri ortaya koyar<sup>79</sup>.

### 3.3.İNGİLTERE

Bu ülkedeki hukuk sisteminde kamu ve özel hukuk ayırımı yapılmaz. Yani yargı birliği sistemi uygulanmaktadır.

İngiltere'de idare mahkemelerinin yaygınlaşması 2. Dünya Savaşı'ndan sonra gerçekleşmiştir. Devletin sosyal ve ekonomik yaşama karışımıyla birlikte ortaya çıkan büyük çaplı idari örgütlenme, idari faaliyetlerin artışı ve bu yeni faaliyetlerden doğan uyuşmazlıkların niteliği, olağan mahkemelerin bu uyuşmazlıkların çözümünde uygun olmamasına neden olmuştur<sup>80</sup>. Bu idare mahkemelerinin temel görevi, idari makamların takdir yetkisine dayalı olarak aldıkları kararlara karşı açılan davalara bakmaktır. Bu çerçevede, idari makamlarla kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklar öncelikle bu mahkemelerde çözümlenir. İdari kararların değerlendirilmesi, yerindeliği, takdir yetkisinin doğru kullanılıp kullanılmadığı, maddi olayın incelenmesi idare mahkemelerinin asıl görevidir<sup>81</sup>.

İngiltere'de, adli yargı sisteminin dışında, ülkemizdeki gibi bir idarî yargı sistemi mevcut değildir. İdarenin denetimini Yüksek Mahkeme ve uzmanlık mahkemeleri gerçekleştirir. Yüksek Mahkeme, ağırlıklı olarak ilk derece, ikincil olarak da istinaf mahkemesi işlevi görmektedir. Üç bölümden oluşur. Bunlar, genel olarak, iflas, ortaklık, arazi, patent ve telif haklarıyla ilgili davalara bakan Chancery

<sup>79</sup> Recep Sanal, a.g.e., s.74

<sup>80</sup> Mustafa Karabulut, İngiltere'de İdarenin Yargısal Denetimi Üzerine Bir İnceleme, Danıştay Dergisi, Sayı 102, Ankara, 2002, s.22-23

<sup>81</sup> Peter Cane, An Introduction to Administrative Law, 3. baskı, Oxford, 1997, s.12

Bölümü, sözleşmeler ve haksız fiillerle ilgili davalar ile idari davalara bakan Queen's Bench Bölümü ve evlilikle ilgili davalara bakan Aile Bölümü'dür (Family Division). Queen's Bench Bölümü içinde, hükümetin, bakanların ve ülke genelinde işlem tesis eden idari organların işlemlerini ilk derece olarak denetleyen İdare Mahkemesi (Administrative Court ) bulunmaktadır<sup>82</sup>.

İdari yargı sisteminin kalbini Yüksek Mahkeme'nin Queen's Bench Bölümü (Divisional Court of Queens Bench) oluşturur ki, burada, özellikle 1960'ların ortalarından itibaren, yargısal tetkikin temel ilkeleri geliştirilmiştir<sup>83</sup>. İdarenin denetimini üstlenen kuruluşlar ve denetim yöntemleri geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Bunlar, Yüksek Mahkeme, uzmanlık mahkemeleri, ombudsmanlar, kamu soruşturması yöntemi (inquiries) ve şikayet yoludur<sup>84</sup>.

İngiltere'de idari rejim uygulanmadığından idari savcılık kurumu da bu nedenle bulunmamaktadır. Ancak bu kuruma benzerlik gösteren yapılardan ombudsmanlık kurumu yer almaktadır. Ombudsmanlık kurumu aşağıda belirtildiği üzere idari savcılığın bazı fonksiyonları yerine getirmektedir.

Ombudsman'ı İsveç'ten sonra ilk kabul eden ülkelerden birisi İngiltere'dir. İngiltere'de tam anlamıyla bağımsız bir yönetim hukukunun bulunmayışı ve Kara Avrupası'nda mevcut olan yönetsel yargı denetiminin yokluğu ombudsmanın önemini arttırmıştır. İngiltere'de parlamento komiseri adıyla anılan bu birim 1961 tarihli Whyatt Komitesi raporuna dayalı olarak<sup>85</sup> 1967 yılında<sup>86</sup> kurulmuştur.

İngiltere'de ombudsman temsilci veya sözcü olarak da algılanmaktadır<sup>87</sup>. Bu nedenle, sistemin İngiltere'deki biçiminin dinleyerek, şikayetleri inceleyerek ve

---

<sup>82</sup> Süleyman Kurt, Britanya İdari Yargı Yerleri (Tribunal Sistem) Ve Yargısal Denetim, Danıştay Dergisi, Sayı 107, Ankara, 2004, s.5

<sup>83</sup> Lord Woolf And Jeffrey Jovell (Asst.Ed.Le Sueur,A.P.), Judicial Review Of Administrative Action, Fifth Edition, Londra, 1995, p.122

<sup>84</sup> Süleyman Kurt, a.g.m., s.7

<sup>85</sup> Recep Sanal, a.g.e., s.76

<sup>86</sup> Şerif Öner, Ombudsman Denetimi, Belediye Dergisi, Cilt 6, Sayı 8, Şubat 2000, s.18

<sup>87</sup> Süleyman Arslan, İngiltere'de Ombudsman Müessesesi, Amme İdare Dergisi, Cilt 19, Sayı 1, Ankara, 1986, s.157

soruşturma yaparak kamu yönetimini denetleme biçimi olduğu belirtilmektedir<sup>88</sup>. Daha açık bir ifadeyle, bireylerin kamu personeli, polis ve diğer makamlar aleyhindeki şikayetlerini incelemek ve parlamentoya rapor etmekle görevli bir memurdur. İngiltere'deki, ombudsmanın belirleyici özellikleri; yasayla kurulması, özerkliğe sahip olması, yönetimin dışında yer alması, yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışmasıdır. Bu nitelikleri yanında tarafsız ve konusunda uzman kişi olması nedeniyle halk tarafından kolayca ulaşılabilen ve başvurulabilen bir kurumdur<sup>89</sup>.

Parlamento komiseri, kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektup ile (Letters Patent) atanır<sup>90</sup>. Parlamento Komiseri'nin temel görevi; merkezi yönetim organları personelinin veya onun adına hareket eden diğer makamların, yönetsel yetkilerini kötüye kullanmak veya bunları kullanmaktan kaçınmak gibi eylemleri sonucunda ortaya çıkan durum nedeniyle, haksızlığa uğradığını iddia eden bireyler veya özel hukuk tüzel kişilerinin kendisine ulaştırdıkları şikayetleri incelemektir<sup>91</sup>.

Parlamento Komiserinin inceleme yapmaktan başka bir yetkisi yoktur. Bu nedenle yönetsel karar almaya, kararları değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanmaya yetkili olmadığı söylenebilir. Şikayet üzerine harekete geçen Komiser, öncelikle şikayetin kendi yetki alanına girip girmediğini incelemekte ve yetki alanına girdiğini belirlediği takdirde, konuyla ilgili her türlü bilgileri toplamak için gerekli araştırma ve incelemeyi yapmakta, ilgilileri sorguya çekebilmektedir. İnceleme ve araştırma sonucunda hazırladığı raporu, kendisine şikayeti ileten parlamentere, şikayet konusu olan kamu görevlisine ya da kuruma ve parlamentoya ileterek, kötü bir yönetim varsa bu durumu raporunda belirtmektedir<sup>92</sup>.

Görüldüğü üzere yargı birliği sistemi uygulayan İngiltere ile idari yargı sistemini kabul etmiş Fransa'da idarenin yargı dışı denetimlerinden idari savcılık

---

<sup>88</sup> B.H. Larry, Institutionalization The Ombudsman and Bureaucracy, The American Political Science Review, Vol.LXVIII, N 3, September 1974, p.1076

<sup>89</sup> B.H. Larry, a.g.e., p.1076

<sup>90</sup> H.W.R. Wade, The Ombudsman in Britain, Prof.Dr. Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, AÜHF Yayını, Ankara 1974, s.589

<sup>91</sup> Ali Kaya, a.g.e., s.45

<sup>92</sup> H.W.R. Wade, a.g.e., s.12-13

kurumuna benzerlik gösteren yapılardan Ombudsmanlık kurumu aracılığıyla denetim yapılmaktadır. Sistemlerin farklı olmasına rağmen idarenin denetimi için ombudsmanlık kurumu tercih edilmiştir.

### **3.4.İDARENİN DENETLENMESİ TÜRLERİNDEN SAVCILIK KURUMUNA BENZERLİK GÖSTEREN YAPILAR**

Burada savcılık kurumuna benzerlik taşıyan Ombudsman, Procuratura ve Kamu Davacısı kurumları aracılığı ile yapılan denetim tarzlarına değinilecektir.

#### **3.4.1. Ombudsman (Kamu Denetçisi)**

Alışılmış denetim biçimlerinin yanında yönetimin eylem ve işlemlerinin denetlemeyi amaçlayan ve İskandinav ülkelerinde doğan bu sistem Anglo Sakson Ülkeleri ve Fransa'da uygulanmaktadır. Uler'e göre olayın sevindirici yanı Ombudsman'ın Türkiye'de doğmuş olmasıdır. II. Şarl Edirne yakınlarındaki Demirbaş Paşa Konağında iken 1713 yılında bir buyrultu çıkarmıştır. Bu buyrultu ile Stockholm'da, yöneticilerin ve yargıçların yasalara gereği gibi uymalarını denetleyecek terim yerindeyse "uzaktaki kralın gözü-kulağı" olacak bir kişi atamıştı. Demirbaş Şarl bu görevliyi Osmanlı İmparatorluğu'nda bulunan, uzaktaki toprakları yönetmek üzere gönderdiği temsilciden esinlenerek atamıştır<sup>93</sup>.

Ombudsman; vatandaşı koruyucu işlevi nedeniyle, vatandaşların başvurusu üzerine harekete geçer ve yakınma konusu olan konuları inceleyip, sonuca ulaşmasını sağlamaya yönelik olarak her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme hakkına sahiptir. Yönetim ve yargının karar alma sürecine katılımı sonucu; soruşturma, ceza ve disiplin kovuşturmasını başlatmak, dava açmak ya da savcıdan dava açılmasını istemek yetkisine sahiptir<sup>94</sup>.

Dünyada ombudsman kurumuna sahip ülkeler ve ombudsman kurumunu destekleyenler yurttaş ve idare arasında çıkabilecek bir sorunda yargıya özellikle de

<sup>93</sup> Zuhale Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.30-31

<sup>94</sup> Zuhale Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.30-31

idari yargı düzeni olan ülkelerde idari yargıya başvurmanın zaman alıcı, masraflı, karmaşık olduğunu ama ombudsman kurumuyla idare ile yurttaş arasında çıkan uyuşmazlığın yargıya intikal etmeden daha çabuk, basit ve etkili şekilde çözüleceğini ileri sürmektedirler<sup>95</sup>.

Çeşitli ülkelerde uygulama alanı bulan Ombudsmanın, yürütme organı karşısında bağımsız olması, kendisine yapılan şikayetlerin kişiler tarafından yapılması ve kötü yönetime ilişkin uyuşmazlıkları adil bir şekilde inceleyerek önerilerde bulunması olmak üzere üç ortak yönüne dikkat çekilmektedir. Ombudsmana iletilen şikayetler, yönetimin işleyişindeki aksaklıklar ve maruz kalınan haksızlıklara ilişkin olup şikayet konuları çok çeşitli yönetim hizmetlerini ilgilendirmektedir<sup>96</sup>.

Yargı yerleri, şikayet konusu olan kötü yönetim bulgularını hukuka uygunluk açısından denetlemekte ve yönetime herhangi bir şekilde yönetsel uygulamaların iyileştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunamamaktadır. Aksi durumda yönetimin faaliyetlerinin ihtiyaca uygunluğunu bir nevi hiyerarşik amir gibi denetlemiş olacaktır. Ombudsmanın kötü yönetim şikâyetlerini incelemesi hukukilik yönünden olabileceği gibi hizmetin mevcut koşullar altında rasyonel bir şekilde yerine getirilip getirilmediği yönünden de olabilecektir. Yönetimin karar ve uygulamalarının etkinlik ve verimlilik açısından da denetimi yapılmış olacaktır<sup>97</sup>.

Ombudsman, kötü yönetim uygulamalarından zarar gören bireylerin şikayetlerini çözmede ve yönetimin hatalı ve eksik uygulamalarını kamuoyunun gündemine getirmesi bakımından alternatif bir denetim kurumu olarak kabul edilmektedir.<sup>98</sup> Ombudsman kurumunun varlığı, yönetimin yönetilenlerle olan

---

<sup>95</sup> Yıldırım Uler, Ombudsman (Kamu Denetçisi), I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları), Ankara, Danıştay Matbaası, 1990, s.1027

<sup>96</sup> Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi Ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", Amme İdaresi Dergisi, 1998, Cilt 31, Sayı 3, s.4-7

<sup>97</sup> Ramazan Şengül, Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi? <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/sengul.pdf> (13/10/2009)

<sup>98</sup> Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, İstanbul, Erkam Matbaası, 2005, s.314



ilişkilerinin iyileştirilmesine katkıda bulunmakta ve yolsuzluk gibi yönetsel sapmaların oluşmasını engellemede olumlu sonuçlar verebilmektedir<sup>99</sup>.

Ombudsmanlık kurumu neden ortaya çıkmıştır? 2. Dünya Savaşı'nın akabinde Avrupa'nın hemen her yerinde bir refah devleti kavramı oluşmuş, bu kavram beraberinde farklı bir yargı anlayışı getirmiştir. Bunun sonucunda toplum bir bütün olarak idari kurumlardan her türlü hizmeti talep eder hale gelmiş, bu taleplerin sınırlı olmadığı da ortaya çıkmıştır. Daha fazla idari kararların alınmak zorunda kalınmasıyla da bu idari kararlara karşı itirazların sayısı artmış, bu da işlerin sürekli olarak daha yoğun ve daha yüklü bir hale gelmesine ve idari yargıya giderek daha fazla iş düşmesine neden olmuştur. Bunun sonucunda adli yargının ve idari makamların böyle bir yükün altından kalkamayacakları, vatandaşa talep ettiği hizmetin verilmekte gecikileceği, hatta düzgün de verilemeyeceği anlaşılmıştır. Çünkü, Karl Smith'in dediği gibi adalet verilen yetki değil, zamanında yerine getirilmesi gereken bir karardır. Bunun sonucunda yargının işini hafifletecek, hukuk devleti olarak vatandaşa taleplerini yerine getirmekte yardımcı olacak ve vatandaştaki adaletin işlemediği, yavaş işlediği ve kendisinden yana olmadığı duygusunu bertaraf edecek bir işleyiş getirilmesi için yapılan çalışmalar Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkmasına neden olmuştur<sup>100</sup>.

Ombudsman'ın gerek idari rejimi kabul etmiş, gerekse kabul etmemiş ülkelerde idarenin üzerindeki denetim yetkisi ve sonuçları ise genel olarak şöyle özetlenebilir<sup>101</sup>:

a) Ombudsman'a, yasaya uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimi de tanınmaktadır. Örneğin; tutukluya hapisanede, hastaya hastanede iyi davranılıp davranılmadığını denetleyebilmek gibi.

b) Ombudsman, re'sen harekete geçmek suretiyle soruşturma, kovuşturma yapabilmektedir.

---

<sup>99</sup> A.Hamdi Aydın, Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar Ve Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara, Gazi Kitabevi, 2004, s.68

<sup>100</sup> Alvaro Gil-Robles, Ombudsman, <http://www.danistay.gov.tr/5-ombudsman.htm>

<sup>101</sup> Zuhâl Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.30-31

c) Basında idareye getirilmiş bir eleştiri olduğunda bunun doğruluğunu araştırabilmektedir.

d) Askeri kışlaları denetleyebilmektedir. Bu özellikle, üstten korkma sonucu iletilemeyen şikayetleri yerinde dinleme olanağını sağlamaktadır.

e) Soruşturma aşamasında her türlü bilgi ve belgeleri isteme, sorguya çekme yetkisine sahiptir.

f) İdari birimlerin (merkezi idari birimler, mahalli idareler, kamu kuruluşları ve kamu hizmeti yapan diğer kuruluşlar) kamu yararına uygun hareket edip etmediğini denetlemek yetkisine sahiptir.

g) Her türlü incelemenin yapılması için Danıştay'a ve Sayıştay'a başvurma yetkisi bulunmaktadır.

Bilindiği gibi ülkemizdeki idarenin yapılanması, Anayasa ve idare hukukumuz Fransız Hukukunun etkisindedir. Oysa Ombudsmanlık kurumu İsveç'te Anglo Sakson Hukukuna özgü bir kurumdur. Ombudsmanlık yüzölçümü ve coğrafyası küçük, nüfusu az, hukuk devletinin veya hukukun üstünlüğü ilkesinin geliştiği, yurttaşın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde başarı ile uygulanmaktadır. Ülkemizin mevcut coğrafi ve nüfus yapısı, vatandaşların eğitim ve kültür düzeyi ve özellikle parlamento yapısı dikkate alındığında bu kurumun başarılı olacağından kuşku duymamak elde değildir. Bunu önlemek için öncelikle yurttaşlarımızın bilinçlenmesini, kurumlarımızın yerli yerine oturmasını ve eğitim düzeyimizin yükselmesini sağlamak gerekmektedir. Türkiye'nin gerçeklerine uygun, ama uluslararası standartlara da ters düşmeyen, onları göz önünde bulunduran bir taslak hazırlamak gerekmektedir<sup>102</sup>.

Her ülkenin kendi yapısına göre Ombudsmanlık kurumunu ihdas ettiği ve buna göre özellikler yüklediği bilinmektedir. İngiltere'de 1967 yılında kabul edilen Parlamenter Ombudsman'ın görev alanı; hükümet daireleri ve kamu kurumları niteliği taşıyan diğer kurumlardaki kötü yönetimden kaynaklanan haksızlıkları kapsar. İdari Ombudsman Bakanlar Kurulu'nun tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Ombudsman'ın görev alanı kanunlarla belirlenmiştir. Askeri konular,

<sup>102</sup> H.Galip Küçüközyiğit, Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: [http://www.turkhukuksitesi.com/Makale\\_100.Htm](http://www.turkhukuksitesi.com/Makale_100.Htm)

personel ilişkileri, ticari işlemler vb. gibi konular görev alanı dışında kalmaktadır. Parlamento komiseri adı verilen Ombudsmannın görevine Kraliçe ya kendi isteği ile ya da Avam ve Lordlar kamarasının isteği üzerine son vermektedir. Normal koşullarda İngiltere de hükümet komiseri emeklilik yaşına kadar görevde kalabilmektedir. İngiltere’de şikayetler doğrudan doğruya Ombudsmana yapılamamakta önce bölge milletvekiline müracaat edilmekte milletvekili şikayeti haklı bulursa Ombudsmana göndermektedir. Eğer yazılı şikayet doğrudan ombudsmana yapılırsa ve şikayetçi haklı ise ombudsman gerekçeli kararını önce milletvekiline göndermekte, soruşturma isteyip istemediği öğrenilmektedir. Şikayetler milletvekili süzgecinden geçtikten sonra Ombudsmana ulaşmaktadır<sup>103</sup>.

Fransız Ombudsman sisteminde de benzer yöntem uygulanmaktadır. İdari yargılama usulünün uygulandığı bu ülkede doğrudan doğruya Ombudsmana başvurulamamaktadır. Tek koşul mutlaka bir milletvekili veya senatöre başvurmaktan ibarettir. Fransız Ombudsmanlık kurumu 1992 yılında faaliyete geçmiştir. Ombudsman’ın adli ve idari davaları kabul etme yetkisi yoktur. Bir yargısal kararın tartışmasına giremez. Fransız Ombudsmanı, kendisine havale edilen bir şikayet nedeni ile yaptığı inceleme sonunda, uygulanan yasa ya da düzenlemelerin büyük bir haksızlık doğurduğu kanaatine vardığında, söz konusu yönetime şikayetçinin durumunu hakkaniyetle düzenlemeye imkan verecek bütün çözümleri salık verir<sup>104</sup>. Kısaca Ombudsman hukuka uygun fakat hakkaniyete aykırı kararları değiştirmeye uğraşır<sup>105</sup>.

Ombudsmanlık Kurumu’nun yararları şu şekilde açıklanmaktadır<sup>106</sup>: En önemli yararı, hiçbir şekil kuralına bağlı olmayan, tamamen ücretsiz bir kurumdur. İdari hakimden farklı olarak, yalnızca hukuka uygunluk değil, aynı zamanda yerindelik denetimi de yapabilmektedir. Diğer taraftan hem idareyi hem de adalet sistemini denetleyebildiği için kişi hürriyetleriyle ilgili her konuda faydalıdır. Masrafsız oluşu nedeniyle geniş kitlelere şikayetlerini iletmede ve idareye karşı

<sup>103</sup> Galip Demir, a.g.e., s.148

<sup>104</sup> Zekeriya Temizel, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman, Yeni Türkiye Dergisi, 1997, Sayı 13, s.770

<sup>105</sup> Galip Demir, a.g.e., s.148

<sup>106</sup> Zehra Odyakmaz ve Tufan Erhürman, Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı, Yeni Türkiye, Sayı 23-24, Cilt 5, s.3761

hukuki süreç başlatmada masrafsız, şekilcilikten uzak kolay anlaşılabilir bir imkan sunmaktadır. Basit ve süratli çalışması, çabuk sonuç alınması nedeniyle vatandaşlara güven verir. Tarafsız çalışma anlayışı ile bazı şikayetlerin haksız yapıldığını tespit ederek kamuoyunun bilgisine sunması, dürüst ve hukuka uygun çalışan kamu görevlileri için de bir güvence sayılır. Bu nedenle, idare – vatandaş ilişkilerinin gelişmesine katkıda bulunur. Çalışma yaklaşımında uyguladığı açıklık ilkesi ile idarenin kamuoyu tarafından denetlenmesini sağlar. Nihayet genel olarak kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve kalitenin yükselmesine katkıda bulunur. Bu kurumun varlığı dahi, kamu görevlilerini görevlerini yerine getirirken daha dikkatli olmaya, yöneticilerde hizmet standartlarını yükseltmeye sevkeder.

#### **3.4.1.1. Türkiye’de Ombudsman Kurumunun İhdası İçin Yapılan Çalışmalar**

Türkiye’de Ombudsman kurumuna ilişkin tartışmalar 1970’lerin sonunda başlamıştır. Çoğunlukla Ombudsman kurumunun mantığını savunan, Ombudsman mekanizmasını yönetsel yapımıza uydurarak ülkemize intibak ettirmeyi amaçlayan çalışmalar yapılmıştır. 1978 yılında İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları’ndan Türkiye’ye ait nasıl bir Ombudsman formülünün bulunabileceğine dair “Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü” isimli bir kitap çıkmıştır<sup>107</sup>. 1982 Anayasası’nın hazırlandığı dönemde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinin hazırladığı anayasa önerisinde yeni bir denetim mekanizması olarak ‘Kamu Denetçileri Kurulu’ adıyla bir kurum önerilmiştir<sup>108</sup>. (m 144b) 1991 yayımlanan KAYA Raporu’nda Devlet Denetleme Kurulu’nun Ombudsman kurumu gibi işletilmesi önerilmiştir<sup>109</sup>. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan itibaren Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na kadar farklı şekillerde Ombudsman kurumuna vurgu yapılmıştır: Çeşitli meslek örgütleri de ( Hak-İş, TÜSİAD, TOBB) yayımladıkları raporlarda Ombudsman kurumunun kurulmasını ya da en azından

<sup>107</sup> Ömer Baylan, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No: 12, Ankara, 1978, s.35

<sup>108</sup> Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi Öğretim Üyeleri, Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara, A.Ü. SBF Yayınları: 497, 1982, s.137

<sup>109</sup> Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor, Ankara, TODAİE Yayını, 1991, s.43

kurulması yönünde girişimlerin başlatılmasını savunmuşlardır<sup>110</sup>. Son olarak da DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümeti zamanında Adalet Bakanlığı'nın eşgüdümünde 'Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı' ve 'Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı' adında iki tasarı hazırlanmış ama bu tasarılar kadük olmuştur<sup>111</sup>. Bu çabaların halkalarından birisinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'yla getirilmeye çalışılan 'Halk Denetçisi' kurumudur<sup>112</sup>. Bu tasarı ile her ilde mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu daireler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçileceği kurala bağlanmıştı. (tasarının 42. maddesinin ilk fıkrasında)

Tasarıda özet olarak; kamuda ilk kez tüm kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkelerin bir bütün olarak ortaya konulduğu; kamuda katılımcılık, şeffaflık hesap verebilirlik, etkinlik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma gibi ilkeler uygulanabilir hale getirildiği, teşkilat yapıları yatay organizasyon ve yetki devri esasını uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulduğu; bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımını netleştirilerek mükerrerliklerin önlenmesinin öngörüldüğü belirtilmişti.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı nasıl bir Ombudsman modeli öngörmüştü? Planlanan kamu yönetimi dönüşüm projesinde 'denetim' konusu ekonomik ihtiyaçlar ekseninde ele alınmakta ve dönüşüm projesinin önemli bir kırılma noktasını oluşturmaktadır. Denetim konusunda köklü değişiklikler getirmeyi hedefleyen tasarı, bundan önceleri defalarca tartışılan, üzerinde çok yazılıp çizilen, çalışmalar yapılan ombudsman kurumunu, kamuoyu denetiminin sembolü mahiyetinde halk denetçisi modeli olarak yönetsel yapıya eklemeyi öngörmektedir. Tasarı'ya göre ombudsman, idare ile ihtilafa düşmüş kişi arasında konunun yargı mercilerine intikal ettirilmesinden önceki aşamada hakemlik yoluyla

---

<sup>110</sup> B. Zakir Avşar, Ombudsman (Kamu Hakemi), Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 1999

<sup>111</sup> Seriyeye Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001, s.84-85

<sup>112</sup> Ozan Zengin, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında 'Halk Denetçisi', A.Ü. SBF Getartartisma Metinleri, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003, s.2

ihtilafın çözümlenmesini amaçlayan bir müessesedir (s. 133). Ombudsmana karşılık olarak ülkemiz için ‘halk denetçisi’ ismi bulunmuştur ve her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere halk denetçisi gibi yeni bir kurumun kurulması öngörülmektedir (42. madde ilk fıkra). Tasarı metnine baktığımızda ilk olarak halk denetçisi kurumuyla yeni bir idari birimin oluşturulduğu gözlenmekte ve bu yeni idari birim, yerel düzeyde idare-yurttaş ilişkisi sınırları içerisinde idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemler sonucunda oluşabilecek sorunları kendine konu edinmektedir<sup>113</sup>.

Ancak yukarıda yer verilen yasa tasarısının ismi Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak değiştirilmesinin ardından Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilerek 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kanun olarak yasalaşmış, kabul üzerine imzalanarak yürürlüğe girmek üzere Cumhurbaşkanlığına sunulmuş ve fakat Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek Meclise iade edilmesi nedeniyle yasa yürürlüğe girmemiştir.

Son olarak 13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Ombudsmanlık kurumu ihdas edilmeye çalışılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarının genel gerekçesinde; “Kamu yönetiminin dünyada ve ülkemizdeki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı, her geçen gün artarak devam etmektedir. Bu nedenle, kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir.

Bu saptamalardan hareket eden Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi" çerçevesinde "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir

<sup>113</sup>

Ozan Zengin, a.g.e., s.2-3

denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması" öngörülmüştür.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da yine "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması" çerçevesinde "Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi" kurulması öngörülmüş, "Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamına önem" verileceği belirtilmiştir.

Günümüzde bu kurum, aralarında Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya ve Hindistan'ın da bulunduğu yüzü aşkın devlette ülke, bölge, kent veya sektör itibarıyla hizmet vermektedir. Ayrıca Avrupa Birliği'de, Avrupa Birliği bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere "Ombudsman" kurumunu oluşturmuştur.

Anayasanın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu, yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı bulunduğu hükmü yer almıştır. Anayasanın 9. maddesinde yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir.

İdarenin iç denetimi ise, teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirilmektedir. Ancak, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında öngörüldüğü gibi, günümüzde kapsamı giderek genişleyen idare-birey (vatandaş) ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma ülkemizde de ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu amaçla hazırlanan tasarı ile; "Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmaktadır. Kurumda ayrıca, denetçiler,

uzmanlar, uzman yardımcıları ve diğer personel de bulunmaktadır. Bu çerçeve içinde Başdenetçi ile denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için Anayasanın yargı bağımsızlığına ve idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmesine özen gösterilmiştir. Bunların yanında, sadece önerilerde bulunacak olan Kurumun saygın bir şekilde kurulması ve dolayısıyla idarenin mümkün olduğu kadar Kurumun önerilerini değerlendirmeye alarak uyması, böylece idari yargının yükünün de azaltılması sağlanmak istenilmiştir<sup>114</sup>.” denilerek neden Kamu Denetçiliği Kurumu ihdas edilmek istendiği genel gerekçede belirtilmiştir.

Böylece tasarıyla, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması, Başdenetçi, Denetçiler ve Genel Sekreterin görevleri, seçilmeleri, atanmaları, bağımsızlığı, Kurumun hukuki durumu, yapılacak başvuruların sonuçları ve Kurum personeli ile ilgili konular düzenlenmektedir.

TBMM Başkanlığı’na sevk edilen Kanun Tasarısına ilişkin olarak 2006 yılı içerisinde Avrupa Birliğine Uyum Komisyonu’nun da görüşleri çerçevesinde, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığında kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de katılımı ile Tasarı son şeklini almış, Genel Kurul görüşmelerinin ardından 28.9.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yasalaşarak 13.10.2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Böylece Ombudsmanlık müessesesi ülkemizde hukukilik kazanmıştır<sup>115</sup>.

Anılan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun’un amaç başlıklı 1. maddesinde; “Kanunun amacının; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasasında belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden

---

<sup>114</sup> <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1158.pdf>

<sup>115</sup> Doğan Kestane, Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Maliye Dergisi, Sayı 151, Temmuz - Aralık 2006, s.151



incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak olduğu;

Kapsam başlıklı 2. maddesinde; Kanunun, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerini, seçimlerini, özlük haklarını ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümlerini kapsadığı;

Tanımlar başlıklı 3\1-ę maddesinde; idarenin, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, mahalli idarelerin bağlı idarelerini, mahalli idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini, ifade ettiği;

Görev başlıklı 9. maddede; Kurumun, idarenin işleyişi ile ilgili Őikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu,

Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır denilerek görev kapsamının belirtildiği,

Bağımsızlık başlıklı 12. maddesinde; hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği,

genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı,” kurallarına yer verilmiştir.

Kanun tümüyle değerlendirildiğinde getirilen en önemli yeniliğin “yerindelik denetimi” yapabilme imkanının kanunda yer almış olmasıdır. Bilindiği gibi, Türk hukukunda idari yargı denetimi “hukuka uygunluk” denetimi ile sınırlıdır. Hâlbuki bir idare sadece hukuka uygun davranmakla “iyi idare” niteliğini kazanamaz, “icabı hâl”e de uygun davranmalıdır. Böyle olup olmadığı yolundaki denetim, “yerindelik denetimi”dir ki, bu denetim idarî yargının değil Kamu Denetçiliği Kurumu’nun denetim yetkisindedir<sup>116</sup>.

Yine kanunda dikkat çeken diğer bir husus ise; kanunun idare tanımlamasında, klasik organik anlamdaki idareye kuruluşlar yanında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri de girmektedir. Bu anlamda Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumunun yetki alanını oldukça geniş tutmuştur. Kanunun bu maddesinde sayılan kuruluşların işleyişiyle ilgili şikayetlerin çözümünü kurumun, adalet, insan hakları, hukuk ve hakkaniyet temeli üzerinde yapması gerekmektedir (Md.9/1). Kanun böylece kurumun denetim işlevini sadece hukukilik denetimi ile sınırlandırmamış, adalet, hakkaniyet, insan haklarına saygı temelinde pozitif hukuku aşan denetim modeli öngörmüştür. Kurumun şikayetleri çözümede hukukun genel ilkelerini dikkate alacak olmasıyla kamu yönetimi faaliyetlerinin yerindeliği denetlenmiş olacaktır<sup>117</sup>.

Ancak, bu kanun tasarısının yasalaşmasından sonra anılan Kanunun tüm maddelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Açılan dava sonucu Anayasa Mahkemesi’nin 25.12.2008 karar tarihli ve E:2006/140, K:2008/185 No’lu, 04.04.2009 tarih ve 27190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan kararıyla, 28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun tümünün Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, oybirliğiyle karar verilmiştir.

---

<sup>116</sup> Zehra Odyakmaz, Hukuk Kurultayı, 2000, Cilt 4, s.489

<sup>117</sup> M.Akif Çukurçayır ve Gülide Gökçe (Editörler), Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları: Ramazan Şengül, Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?, Çizgi Kitapevi, Konya, 2007, s.381

Öte yandan anılan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, anılan kurumun ihdası için Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı sonrasında Anayasa'da gerekli değişikliğin yapılması amacıyla verilen kanun teklifi, TBMM Genel Kurulu'nda halkoylamasına sunulacak çoğunlukla kabul edilerek 07.05.2010 gün ve 5982 sayılı Kanun ile yasalaşmış ve 13.05.2010 tarihli ve 27580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak, TBMM tarafından kurulması kabul edilen kurumun referandum sonucu yürürlüğe girip giremeyeceği ortaya çıkacaktır.

### 3.4.2. Procuratura

Yargı birliğinin uygulandığı ve sosyalist ülkelerde uygulanan bir sistemdir. Yönetimin yasalara uygunluğunu ve ülke çapında yasaların uygulanmasında birliği sağlamak amacı ile "Procuratura"dan yararlanılmaktadır. "Sokaktaki adamın şikayet bürosu sayılabilecek" olan, yönetimi denetlemeyi amaçlayan Procuratura, örgüt olarak merkezi sistem içinde bütün ülkeye yayılmıştır. İdarenin dışında bağımsız ve etkin bir sistemdir. Aslında Procuratura, biraz savcılık, biraz müfettişlik, biraz da idari vesayet makamlarının yetkileri ile donatılmıştır. Başsavcıya bağlı olarak kurulan bu sistemin işleyişi kendiliğinden ya da ilgilinin başvurusu ile olur. Bunlardan ilkinde genel gözetim, ikincisine münferit denetim adı verilmektedir. Procuratura, önce ilgilinin başvurusu ya da kendi tespiti üzerine aykırılığı saptamakta, bu durumun düzeltilmesi için idari başvuru yollarını kullanmaktadır. Bu amaçla gerekli bilgi ve belgeleri idareden isteyebilmekte ve inceleyebilmektedir. Bu denetim sonucunda yönetsel işlemin hukuka aykırı olduğunun belirlenmesi halinde Başsavcı işlemi yapan kuruluşu uyararak üst kuruluşun dikkatini çeker. Düzeltme yapılmazsa adli ya da disiplin yönünden cezalandırmak için harekete geçilir<sup>118</sup>.

Procuratura kurumu dağılan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasası'nın 164 ve 168. maddelerinin Yüksek Sovyet tarafından 7 Ekim 1977 tarihinde kabul edilmesi sonucunda kurulmuştur<sup>119</sup>.

<sup>118</sup> Zuhâl Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.32

<sup>119</sup> Yaşar Gürbüz, Anayasalar, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1981, s.188

Bu kuruluşun amacı ülke çapında yasaların uygulanmasında birliğin sağlanmasıdır<sup>120</sup>. Bütün bakanlıklar, devlet komiteleri, devlet daireleri, işletmeler, kurumlar, örgütler, yerel halk temsilciliği, yürütme yönetim organları, kolektif çiftlikler, kooperatifler, ve diğer kamu kuruluşları, devlet görevlileri ve vatandaşların yasalara kesin olarak uymalarını denetleme yetkisi, bir yüksek organ olan SSCB Procuratoruna ve ona bağlı Procuratorlara verilmiştir. SSCB Genel Procuratoru, SSCB yüksek Sovyet'i tarafından 5 yıllık bir süre için atanmış ve ona karşı sorumlu tutulmuştur<sup>121</sup>.

Yönetsel işlemin hukuka aykırı olması durumunda başsavcı önce işlemi yapan kuruluşun ya da bir üst kuruluşun dikkatini çeker. Yönetim gereken düzeltmeyi yapmadığı takdirde suçlu görülen kamu görevlisinin ya adli ya da disiplin yönünden cezalandırılması için harekete geçer. Ombudsman'da yönetimin dikkati çekilmekte ve yasama organı harekete geçirilmektedir. Procuratura'da yine yönetim uyurulmakta bu uyarının olumlu sonuç vermemesi durumunda ilgili kamu görevlisi hakkında dava açılmakta ve yargı organı harekete geçirilmektedir.<sup>122</sup> SSCB Başsavcısının Procuratorluk kurumunun başı olması, belirtilen uygulamanın önemli bir etkenidir<sup>123</sup>.

Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra 26 Aralık 1991 tarihli anlaşma ile Birliğe bağlı ülkeler Bağımsız Devletler Topluluğu adıyla yeniden yapılanmıştır. Bu bakımdan Procuraturaya Eski Sovyet Rusya Procuratoru adının verilmesi daha uygun düşmektedir. Bugünkü Rusya Federasyonunda halen eski anayasa yürürlüktedir<sup>124</sup>. Yargı birliğinin uygulandığı eski sistemde yönetimin yasalara uygunluğunu sağlamak amacıyla Procuratura kurumundan geniş ölçüde yararlanılmıştır. Sovyetler Birliğinde kurulan ve geliştirilen bu sistem, eski sosyalist ülkelerde ve Çin'de halen uygulanmaktadır<sup>125</sup>.

---

<sup>120</sup> Ali Kaya, a.g.e., s.56

<sup>121</sup> Yaşar Gürbüz, a.g.e., s.228

<sup>122</sup> Yaşar Okur, Türkiye'de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2007, Nobel Yayın Dağıtım, s.19

<sup>123</sup> Recep Sanal, a.g.e., s.76

<sup>124</sup> Ali Kaya, a.g.e, s.36

<sup>125</sup> Recep Sanal, a.g.e., s.75

SSCB başsavcısı aynı zamanda Procuratorluğun da başı olarak Sovyet Anayasası ile yasalarının yürütülmesi görevlerini üstlenmişti. Başsavcılık, ülkedeki bütün yönetsel kuruluşların kararlarının yasalara uygunluğunu kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üzerine denetlemekteydi. Birlik Cumhuriyetleri, özerk Cumhuriyetler, bölgeler, eyaletler ve özerk bölgelerdeki procuratorlar SSCB genel procuratorları tarafından atanmaktaydı. Fakat SSCB dağıldığı için böyle bir atama yöntemi de ortadan kalkmıştır. Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla bağımsızlığa kavuşan cumhuriyetler ayrı devletler biçiminde varlıklarını sürdürmekte ve uluslar arası kuruluşlara münferiden üye olmaktadır. Bu nedenle Procuratorluk Kurumu süreç içerisinde her devletin kendi iç hukuku ile yeniden biçimlenecektir<sup>126</sup>.

Procuratorluk daireleri bütün yerel organlardan bağımsız olarak görev yapmaktaydılar ve yalnızca SSCB Genel Procuratoru'na bağlıydılar. Bunların kuruluş ve işleyişleri SSCB Procuratorluğu Hakkında Kanun ile düzenlenmişti<sup>127</sup>.

Yönetsel işlemin hukuka aykırı olması durumunda başsavcı önce işlemi yapan kuruluşun ya da onun hiyerarşik üstü durumundaki kuruluşun dikkatini çekmekte, yönetimin gerekli düzeltmeyi yapmadığı, takdirde suçlu görülen kamu görevlisinin ya adli ya da disiplin yönünden cezalandırılması için harekete geçmekteydi. Böylelikle gerekli yaptırımın uygulanmasını sağlayarak şikayetçi kişinin hakkını iade etmekteydi<sup>128</sup>.

### **3.4.3. Kamu Davacısı (Public Prosecutor)**

Bu kurum genel olarak adli yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde görülmektedir. Avrupadaki (Fransa'daki) Savcılığın ve Prokuraturanın karşılığı olan bu kurum İngiltere'de "public prosecutor", Amerika'da "district attorney" olarak adlandırılır. Kamu davacısı devlet adına bütün hukuki ihtilafları kontrol etmekle

<sup>126</sup> Recep Sanal, a.g.e., s.75-76

<sup>127</sup> Ali Kaya, a.g.e., s.57

<sup>128</sup> D.Lorder, La Procuratura Sovietique Et Leas Droit De L'ndividu Envers Etat Revue De La Commission Internationale Des Jurites, 1957, s.1

birlikte, kamuyu ilgilendiren tüm dava ve adli kovuşturmalara müdahalesi gerekmektedir<sup>129</sup>. Bizdeki adli yargı savcılığının benzeri fonksiyonları vardır.

Hukuka aykırı bir idari işlemin hak veya menfaatini zedelediğini düşünen vatandaşlar, kamu davacısı makamı olarak nitelendirilen makama yaptıkları başvuruyla, durumu bildirmekte ve prosedürü harekete geçirmektedirler. Bunun üzerine kamu davacısı olarak isimlendirilen makam, ileri sürülen sebepleri ciddi gördüğü takdirde yargısal denetim ve yaptırımların uygulanmasını sağlamak için dava açmaktadır. Bağımsız kamu ajanı statüsünde, savcı gibi yetkili ve aynı resmi mevki ve saygınlığı taşıyacak kamu davacısının özelliği re'sen değil, ancak menfaatleri ihlal olunan fertlerin şikayetleri üzerine harekete geçebilmesidir<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Vera Longer, Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: The Role of the Public Prosecutor, The American Journal of Comparative Law, Vol. 36, No. 2 (Spring, 1988), pp.279-305

<sup>130</sup> Zuhâl Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.32

## 4.BÖLÜM

### 4.1.İDARİ YARGININ SIKINTILARI VE İDARİ YARGIDA SAVCILIK KURUMU

Yukarıda belirttiğimiz üzere genel idari yargı sistemimizde savcılık müessesesi Danıştay'da yer almakla birlikte İdare, Vergi ve Bölge İdare Mahkemelerinde yer almamaktadır. Bu nedenle sistemimizde amaçlanan yargısal denetim tam anlamıyla yapılamamaktadır. Bu bölümde idari yargılama esnasında ortaya çıkan sıkıntılar ile bunların çözümü için neden savcılık kurumunun gerekliliğine değinilecektir.

Savcı, ceza yargılaması içinde iddia faaliyetini yürüten süjedir. Savcı yargılama içinde iddia görevini yerine getiren süje olarak sonuçta adalete hizmet eden kişidir<sup>131</sup>. Savcılık, ceza muhakemesinde iddia görevini yapan makam olup devlet adına ceza davası açan bir mercidir. Bu makamdaki yetkiliye de savcı adı verilmiştir<sup>132</sup>.

Adli yargıda, savcı kamu davalarında iddia makamıdır. Soruşturma sonucu toplanan kanıtlara göre kamu davası açar. Dava açılması için yeterli kanıt bulunmaması ya da dava açmaya değer görülmemesi durumunda kovuşturmayaya yer olmadığına karar verir. Adli yargıda savcının ilamları infaz ve verilen kararları temyiz etme yetkisi vardır. İdari yargı savcıları ise Danıştay'da görev yaparlar. Danıştay savcısı, karar aşamasından yani, davanın kurulca incelenip, tartışılmasından önce olayın hukuki ve maddi yönünü araştırır; uyuşmazlığın hangi doğrultuda çözüme bağlanması gerektiğini düşüncesi ile ortaya koyarak, kurula vereceği kararda yardımcı olur<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Erdener Yurtca, Cumhuriyet Savcısının ve Ceza Yargıcının El Kitabı, İstanbul, 2002, s.1-2

<sup>132</sup> Nurullah Kunter, Feridun Yenisey, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 11. Baskı, İstanbul 2000, No.10 (106); Necip Bilge, Hukuk Başlangıcı (Hukukun Temel Kavramları ve Kurumları), Ankara, 1995, s.161

<sup>133</sup> Cavit Can, İdari Yargıda Hakimler ve Savcılar, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı, Danıştay Yayını, 1990, s.341

Adli yargıda, savcılık kurumu davasız yargılama olmaz ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Örneğin, Cumhuriyet savcısı iddia makamıdır ve davanın tarafı durumundadır. Kamu davası açar, iddiası aksine verilen kararı temyiz yetkisi vardır. İdari yargıda savcı, incelediği dosya hakkında düşüncesini bildiren, mahkemeyi hukuk yönünden aydınlatan ve heyetin kararının verilmesine düşüncesi ile katkı sağlayan bir görevlidir. Cumhuriyet savcısı gibi davada taraf değildir<sup>134</sup>.

Ancak adli savcının taraf olmadığı yönünde görüşler de bulunmaktadır<sup>135</sup>. Bu görüşlerde, Ceza Muhakemesinde soruşturma işlemlerinin şüphelinin veya sanığın hem lehine hem de aleyhine olarak yapıldığı<sup>136</sup>, savcının temsil ettiği menfaatin sanki aleyhine bir karar alınmasını değil doğru karar alınmasını sağlamak olduğu<sup>137</sup> belirtilmiştir. Yer verilen görüşlerden savcının taraf olmadığı yönündeki ikinci görüş bize de kabul edilmektedir. Çünkü adli Savcının, beraat talebi istemiyle verdiği mütalaaya rağmen mahkemenin sanığa ceza vermesi durumunda bunu temyiz etme yetkisi bulunduğu gibi sanığın lehine ve aleyhine tüm delilleri toplama görevi de bulunmaktadır.

Adli savcı ile idari savcılar arasındaki farklara yer verildikten sonra, idari savcılarının mevcut yetkilerinin aşağıda önerileceği şekilde genişletilmesi ve değiştirilmesi yargısal denetimin gerçekleşmesi ve hukuk devleti ilkesinin yer bulabilmesi için gereklidir. Savcılık kurumunun gerekliliğini savunan görüşler olduğu gibi bu kurumdan farklı olan çözüm önerileri de mevcuttur. Bununla birlikte Savcılık Kurumunun gerekliliğini kabul etmekle beraber kurumun yetkileri konusunda tartışmalar da bulunmaktadır. Bu görüşlerden bazılarının konunun daha iyi anlaşılması için yer verilecektir.

İdari yargı kararlarının uygulanmasının denetiminde, ombudsmanın sahip olduğu yetkiler olmasa da idari savcılara bazı yetkilerin verilmesinin olumlu bir gelişme olacağı, idari yargı yerince verilen kararların uygulanmasını takip edilip,

---

<sup>134</sup> Cavit Can, a.g.e., s.337-381

<sup>135</sup> Erdal Noyan, Ceza Davası, Ankara, Adalet Yayınevi, 2007, s.380

<sup>136</sup> Bahri Öztürk, Mustafa R. Erdem, Veli Özer Özbek, Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2000, s.234

<sup>137</sup> Faruk Erem, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Ankara, Dayınlarlı Yayıncılık, 1996, s.372-373



idareye öneriler getirme, ihtarda bulunma, gerektiğinde, görevliler hakkında disiplin ve ceza kovuşturmasının açılmasını isteyebilmenin kararların uygulanması açısından etkili bir yöntem olabileceği, bu açıdan bütün idare mahkemeleri nezdinde idari savcılıklar oluşturularak, kararların uygulanıp uygulanmadığının denetiminin yapılabileceği<sup>138</sup>, başka görüşte ise, idari yargı kararlarının uygulanması açısından da idari savcılara görev verilebileceği, idari savcılarının, idari yargı kararlarının yerine getirilip getirilmediğini takip ederek, getirilmesi yönünde ihtarda bulunabilmeleri, sorumluluğu görülen ajanlar hakkında yaptırım uygulama yoluna gidebilmeleri gerektiği<sup>139</sup> belirtilmiştir.

Bir diğer görüşte, idari yargıdaki savcılık kurumundan yola çıkılarak, idari savcılığın daha aktif hale getirilmesi, buna göre, idari savcıya öncelikle mahkeme kararlarına karşı itiraz ve temyiz yollarını işletebilme yetkisi verilmesinin adaletin gerçekleşmesine yardımcı olacağı, aynı zamanda uygulamada içtihat birliğinin sağlanmasına da katkıda bulunacağı<sup>140</sup>, mahkemelerce verilen kararları inceleyerek görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması, hukuka aykırı karar verilmesi, usul hükümlerine uyulmamış olmasını durumlarında savcılarının bu karara karşı işin niteliğine göre itiraz veya temyiz yoluna başvurmaları yönünde düzenlemeler yapılması<sup>141</sup> gerektiği de belirtilmiştir.

Yargı kararlarının yerine getirilip getirilmediğini takip ederek denetleyecek ve gerekirse uyarıp, ikaz ederek yaptırım mekanizmasını işletebilecek bir kuruluş oluşturulması<sup>142</sup>, yani Danıştay'daki savcılık kurumunun belli yetkilerle donatılması ve her bölge idare mahkemesinde yeterli sayıda görevlendirilecek idari savcılarının, bu yetkilerle donatıldığı ve yetkilerinin uygulamaya geçirildiği veya Türk ombudsmanının hayata geçirilmesi durumunda, idari yargı yerlerinin, idarenin yargısal denetimini gerçek anlamıyla yerine getireceği ve hukuk devleti ilkesi de anlamını bulacağı, bu Kurumun, yapılacak düzenleme ile oluşturulacak daha ayrı

---

<sup>138</sup> Gürsel Özkan, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasına Yönelik Usul İlkeleri İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar Arası Sempozyum Bildirisi, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s.77

<sup>139</sup> A.Vahap Darendeli, Yargı Kararlarının Uygulanmasının Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (Türk Ombudsmanı), Adalet Dergisi, Ekim 2001, Sayı 9, s.66

<sup>140</sup> Cavit Can, a.g.e., s. 464 vd.; Zuhul Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.42

<sup>141</sup> Emin Celalettin Özkan, a.g.m.

<sup>142</sup> Gürsel Özkan, a.g.m., s.76-77

fonksiyonları da bulunan bir “ombudsman” şeklinde olabileceği gibi, Danıştay savcılarında da böyle bir görev vermek suretiyle aktif hale getirilmeleri yoluyla da mümkün olabileceği de belirtilmiştir<sup>143</sup>.

Mevcut düzenlemelerde idari yargı mercilerinin kararı uygulamayan kamu görevlileri açısından eli ve kolunun bağlı bulunduğu, durum sadece lehine verilen kişinin inisiyatifine bırakıldığı, bu nedenle mahkemelerin vermiş olduğu kararların uygulanıp uygulanmadığının takip edilebilmesi açısından en azından Bölge İdare Mahkemeleri bünyesinde idari savcılık makamının kurulması gerektiği, ayrıca idari savcılığın, uygulanmayan veya gereği gibi uygulanmayan kararlar mevcut olduğunda adli yargıda kamu görevlisi aleyhine dava açıp takip etme olanağının sağlanması, bunun içinde mevcut 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu’nda gerekli değişiklikler yapılması gerektiği de getirilen görüşler arasındadır<sup>144</sup>.

Yine ombudsman kurumunun yetkilerinin idari savcıya verilebileceği, ombudsman kurumunun oluşturulmasının iyi bir durum olmakla birlikte kurulmasının hayli güç olduğu, pratik bir çözüm olarak, ombudsmanın yetkilerinin idari savcılara aktarılabilmesi, bölge idare mahkemelerinde de savcılık kurumu oluşturularak bu modelin işletilebileceği, idari yargının ve idarenin içinde bulunan idari savcılarının idaredaki aksaklıkları daha çabuk ve etkin olarak takip edebilecekleri, yine resen de hareket edebilecek olan savcılarının, idari işlemin iptali için de dava açabilecekleri, hukuka aykırı davranışta bulunan görevliler hakkında disiplin ve ceza kovuşturması açabilecekleri yönünde görüşler de bulunmaktadır<sup>145</sup>.

Bu görüşlerin aksini belirten yani Savcılık Kurumu yerine, idari yargı kararlarının uygulamasının sağlanmasında, Médiateur veya Ombudsman modelinin

---

<sup>143</sup> A.Vahap Darendeli, a.g.m., s.77

<sup>144</sup> İsmail Uğur, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006, s.82-83

<sup>145</sup> Zuhâl Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.49-50

de önerildiği<sup>146</sup> veyahut Ombudsman modelinin gerekliliği yerine, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu'nun bu konuda etkili olacağı belirtilmiştir, buna göre Cumhurbaşkanının, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) raporları üzerine, ilgililerin cezai sorumluluğu yolunu işletebileceği, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6.maddesinin son fıkrasına göre de; Cumhurbaşkanının, gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirebilme yetkisine sahip olduğu ifade edilmiştir<sup>147</sup>.

Bir başka görüşte ise, yapılacak bir yasal düzenlemeyle, idari yargı kararlarının uygulanmasının denetiminin, idari yargı mercilerine vermek de mümkün olduğu, Almanya örneğinde olduğu gibi, kararı veren mahkemenin, kararın yerine getirilmemesi durumunda, ilgili kamu görevlisini para cezası ve hapis yoluyla kararı uygulamaya zorlayabileceği,<sup>148</sup> Fransa'da ise kararın uygulanmasını takip yetkisinin Conseil d'Etat'ya (Danıştay'a) verildiği, karara uymayan idare ve ilgili kamu görevlisine para cezası verildiği<sup>149</sup> etkili bir diğer yöntemin ise İtalya örneğinde olduğu gibi, kararı veren yargı yerinde "uygulama davası" açılmasını sağlamak olduğu, bu davada yargı mercinin, kararın uygulanması için yetkilendirilmiş bir komiser atama yetkisine sahip olduğu,<sup>150</sup> bununla birlikte, kararı veren yargı mercisinin kararını verdikten sonra veya başka bir işlem yapılmasını içeriyorsa bunların yapılması için idareye gerektiğinde emredebilmesinin sağlanması ve idarelerce belli kararların nasıl uygulanacağına dair açıklamalar yapılmasının sağlanması için mevzuatta gerekli değişikliğin yapılması gerektiği de getirilen görüşler arasındadır<sup>151</sup>.

Yargı kararlarının uygulanmaması sorunu ile ilgili idareye karşı açılan davaların, kamu görevlileri bakımından caydırıcı özellik taşımadığı, çünkü kamu

---

<sup>146</sup> A.Ş. Özeren ve T. Bayhan, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, 1992, s.435; R. Çağlayan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, Ankara, 2000, s.251'den aktaran Turan Yıldırım, Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu, 2001 yılı İdari Yargı Sempozyumu, makalenin internet paylaşımı: <http://www.danistay.gov.tr/11-yargi%20kararlarinin%20uygulanmamasi%20sorunu.htm> (01.02.2010)

<sup>147</sup> Turan Yıldırım, a.g.m.

<sup>148</sup> R. Çağlayan, a.g.e., s.276'dan aktaran Turan Yıldırım, a.g.m.

<sup>149</sup> A.Ş. Özeren ve T.Bayhan, a.g.e., s.408; R. Çağlayan, a.g.e., s.279'dan aktaran Turan Yıldırım, a.g.m.

<sup>150</sup> R. Çağlayan, a.g.e., s.284'den aktaran Turan Yıldırım, a.g.m.

<sup>151</sup> İsmail Uğur, a.g.e., s.82

görevlisine rücu edilmesi uygulamada işletilmediği<sup>152</sup>, ayrıca manevi tazminatın, Danıştay'ın "manevi tazminatın zenginleşme aracı olmadığı" şeklindeki içtihadı sebebiyle, idare bakımından kayda değer miktara ulaşmadığı, ilgilileri de tatmin etmediği, bunun çözümünün, maddi ve manevi tazminat miktarlarının yüksek tutulması, yargı yerlerinin suç duyurusunda bulunması, ceza sorumluluğunda idari izin sisteminin aşılması, idari işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği şeklindeki düzenlemenin kaldırılarak, yargısal emirlerin idari yargıya kazandırılması, idari yargı kararlarının uygulanmamasının kamu görevlisinin kusurundan kaynaklanan haller için uygulamayan kamu görevlilerine karşı açılacak davalar için uygulamada mevcut Türk Ceza Kanunu(TCK)'daki görevi kötüye kullanma suçu gibi suç tipleri uygulandığı ve cezaların bu suçun unsurları oluşup oluşmadığına göre değerlendirilip verildiği, bunun yerine TCK'da mahkeme kararlarının uygulanmaması halinin ayrı bir suç olarak nitelendirilmesi ve ihdas edilecek suç için hapis cezası gibi cezaların yanı sıra kamu görevine atanma ve seçilebilme yeterliliğini de kaybettirecek yaptırımlar öngörülmesi yöntemleri de teklif edilmiştir<sup>153</sup>.

Öte yandan, iptal kararlarının gereklerini yerine getirmeyi, davalı idareye bırakmanın sakıncasına değinilirken; icra makamlarının tahsile yetkili olduğu tazminat miktarlarının alınmasının da kolay olmadığı, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28.maddesinde zikredilen genel hükümlerin, İcra ve İflas Kanunu hükümleri olduğu, bu kanunun iflas kurallarının, Devlete ve kamu tüzelkişilerine uygulanmadığı, İcra ve İflas Kanununun 82/1.maddesine göre; Devlet malları ile özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar haczedilemeyeceği, bu kuralın, genel hükümlere göre alacağın tahsilini engellediği, bu nedenle ya mevcut İcra ve İflas Kanunu'na mahkeme kararlarının infazının istisna olarak getirilmesi, ya da bu konuda İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda ayrı bir düzenleme yapılması gerektiği de<sup>154</sup> getirilen teklifler arasındadır.

---

<sup>152</sup> Burada rücu etme konusunda bir açıklama yapılması gerekmektedir. Rücu etme idareler açısından işletilmeyen bir yol olmakla beraber 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabulü sonrasında artık idarelerin rücu etme zorunluluğu bulunmaktadır. ( 5018 Sayılı Kanun'un 71.maddesi )

<sup>153</sup> Turan Yıldırım, a.g.m.

<sup>154</sup> Turan Yıldırım, a.g.m.

Yukarıda yer verildiği üzere yargısal denetimin daha etkin hale getirilmesi konusunda birçok görüş mevcut olmakla beraber idarenin yargısal denetiminin etkinleştirilmesi ve yargılamanın daha hızlı gerçekleştirilebilmesi için kanımızca Danıştay'da yer alan savcılık kurumunun yeniden tanımlanarak idari savcılık kurumunun ihdas edilmesi Danıştay'daki Başsavcılığa bağlı her bölge İdare Mahkemesi'nde en az bir savcı görevlendirilerek teşkilatlanmanın tamamlanması idare ve idare edilenler için daha uygun olacaktır. Yani idari savcılığın mevcut yargısal denetimin eksiklerini tamamlayıp ideal denetimi gerçekleştirebileceği düşünülmektedir. Bunun için aşağıda idari yargının sorunlarına değinilerek bunların çözümü için neden savcılık kurumunun gerektiğine yer verilecektir.

#### **4.1.1.Kamu Davası Açma Yetkisi**

Günümüzde idare artık istediği kadar denetlenebilen bir kuruma dönüşmüştür. Yargısal denetimin anlamı, denetim sonucunda verilecek kararın, tarafların iradesine rağmen uygulanabilmesidir. Aksi takdirde, yargısal denetimin "tavsiye"sinden söz edilebilir. Kararlarının hukuki etkisi ve gücü, idarenin rızasından değil yargı organı olmasından kaynaklanmaktadır<sup>155</sup>. Bu nedenle idarenin denetiminde mevcut yasal düzenlemeler yetersiz kalmaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun idari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı başlıklı 2.maddesinde idari dava türleri sayılarak kimlerin dava açabilecekleri belirtilmiştir. Anılan maddede; "İdari dava türleri şunlardır:

a) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları,

b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,

c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar.

---

<sup>155</sup> Onur Karahanoğulları, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları, Mülkiye Dergisi, Cilt 29, Sayı 249, (Kış/2005), s.89-97

2. İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.

3. Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemler idari yargı denetimi dışındadır.” hükmüne yer verilmiştir.

Bu bağlamda idari dava türleri, idari işlemde menfaati ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları, idari işlem ve eylemlerden hakları muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları ve idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaların idari dava türleri olduğu belirtilmiş, kimlerin dava açabileceği düzenlenmiştir. Bunun sonucu olarak dava açma kişi iradesine bırakılmış kamuyu ilgilendiren herhangi bir konuda dava açma yetkisi düzenlenmemiştir. Hal böyle olunca toplum ilgilendiren birçok konuda kişilerin başvuramaması, hak arama bilincinin yeterince ülkemizde gelişmemesi, kamuyu ilgilendiren birçok konuda dava açılmasını engellemektedir. (Bunun birçok sebebi bulunmaktadır: Çıkar gruplarının baskısı, maddi yetersizlikler, dava açma konusunda bilgi birikiminin bulunmaması gibi.) Bu durum idari yargı sistemimize getirilen önemli eleştirilerden biridir. Her ne kadar sivil toplum kuruluşlarının dava açma yetkisi / ehliyeti bulunmakla beraber uygulamada ve yukarıda yer verilen 2577 sayılı Kanunun 2. maddesi uyarınca kendi görev alanları ile ilgili dava açabilmekte diğer konularda dava açma ehliyeti sorunu ortaya çıkmaktadır. Örneğin Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliğinin İstanbul Şubesi İstanbul’da yapılan bir planı dava konusu edebilmekte ve bu konuda dava açma ehliyeti kabul edilmektedir. Ancak aynı şubenin örneğin doktorlarla ilgili bir düzenlemeyi dava konusu etmesi durumunda ise dava açma ehliyeti sorunu ortaya çıkmaktadır. İdarenin her gün tesis ettiği işlemlerin sayısı düşünüldüğünde dava açma ehliyeti sorunu daha fazla kendini hissettirecek ve yeterli denetim gerçekleştirilemeyecektir. Çünkü ülkemizde sivil toplum örgütlenmesi yeterli düzeyde değildir. Son yıllarda artan hak arama özgürlüğü ise sadece belirli konularda dava açıldığını diğer toplumsal konularda dava açılmadığını ortaya koymaktadır.

Yukarıda yer verildiği üzere iptal davası açmak için menfaatin ihlali yeterli olmasına rağmen (ki bu sayede iptal davası açmak kolaylaştırılmış kişilerin hak arama özgürlüğü için büyük serbesti sağlanmış olmasına rağmen) ülkemizde yeterince hak arama özgürlüğü gelişmemiştir. Aslında bizim idari savcılık kurumunun ihdasının gerektiği yönündeki kanaatimizin önemli bir gerekçesi de bu nedenle ortaya çıkmıştır. Her ne kadar yukarıda da ifade edildiği üzere toplumu ilgilendiren konularda dava açma yetkisi kişilerde ve sivil toplum kuruluşlarında bulunmakla birlikte ülkemizde hak arama bilincinin yeterince gelişmemesi nedeniyle tam anlamıyla idareyi hukukla bağlama girişimi başarısızdır. Bu konuda karşılaşılan sorunlardan bir tanesine örnek vermek konumuz için daha aydınlatıcı olacaktır.

İmar mevzuatı uyarınca yapılan bir planlamada sosyal donatı alanlarına yeterince yer verilmemesi veya yeşil alan olarak belirlenen bir bölgenin plan değişikliği ile ticaret alanı yapılması durumunda planı yapan idare ile mal sahiplerinin istekleri çoğu zaman karşılıklı yerine getirilmekle birlikte toplumun çıkarlarına aykırı düşmekte ancak buna karşı üçüncü kişiler tarafından kamunun menfaatini korumak için dava açıl(a)mamaktadır. İşte idari savcı bu durumda devreye girerek kamu adına dava açmalıdır. Bu vesile ile planlı bir kentleşme daha çabuk elde edilebilecektir. Bu nedenle, idari savcıya kamu adına dava açma yetkisi tanınmalı, yargı çevresindeki planlama faaliyetlerini denetleme yetkisi verilmelidir. Hatta bu yetkinin genişletilerek kamuyu ilgilendiren davalarda idari savcıya davaya katılma imkanı tanınması (müdahil olma hakkı) yargı denetimi işlerliğini daha iyi sağlayacaktır. Müdahil olma gerekliliği de şu şekilde açıklanabilir. Kamuyu ilgilendiren fakat herhangi bir şekilde öğrenilemeyen hukuka aykırı işlemlere karşı açılan davalar ile idareyle yargı süreci devam ederken anlaşarak davadan feragat edilen durumlarda (kamuyu ilgilendiren durumlar için) idari savcının davanın devamını sağlayacak şekilde müdahil olmasının sağlanması örnek gösterilebilir. Ancak bu önerimizin artan iş yükü ile idari savcılığın mevcut tanımı içerisinde yapılması imkanı bulunmadığından gerekli yasal düzenlemeler ile birlikte ve diğer önerilerimiz dikkate alınarak bu hususun gerçekleştirilmesi gereklidir.

#### 4.1.2.İçtihat Farklılığının Giderilmesindeki Rolü

Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay arasında ortaya çıkan içtihat farklılığı ile ilgili husus itiraz ve temyiz yönünden ayrı ayrı incelenecektir. Kararlara karşı başvuru yollarından itiraz müessesesi 2577 sayılı Kanunun 45. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddede itiraz; “ İdare ve vergi mahkemelerinin;

a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçmelerine ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden,

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

c) 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından,

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

e) 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca verilen işyeri kapatma cezalarından, Kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hakimle verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir.

2. İdare ve vergi mahkemelerinin yukarıdaki fıkra uyarınca verdikleri nihai kararlara karşı itiraz süresi, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren otuz gündür.

3. İtiraz, temyizın şekil ve usullerine tabidir.

4. Bölge idare mahkemesi evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeter görürse veya itiraz sadece hukuki noktalara ilişkin ise veya itiraz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi halde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan itirazı haklı bulduğu veya davaya görevsiz hakim tarafından



bakılmış olması hallerinde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir, bölge idare mahkemesinin bu kararları kesindir.

5. Bölge idare mahkemesinin kararları kesindir; temyiz yoluna başvurulamaz.

6. İtiraza konu edilen kararı veren ya da karara katılan hakim, aynı davanın itiraz yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz.” hükümlerine yer verilerek düzenlenmiştir.

Bu madde uyarınca İdare ve Vergi Mahkemesi kararlarının her yıl belirlenen parasal sınırının altında kalan kısma ilişkin tek hakim tarafından verilen kararlar ile anılan 45. madde de belirtilen konulardaki heyet halinde verilen kararlara karşı Bölge İdare Mahkemesi’ne itiraz edilebilmektedir. Belirtilen kararlara itiraz edilmesi üzerine; itiraz yoluna tabi kararlar bölge idare mahkemesince incelenmektedir. Bölge İdare Mahkemesinin itiraz incelemesi sonucu verdiği kararlar kesin olduğundan başka bir merciye başvurulamamaktadır. Bu nedenle de uygulamada farklı içtihatlar ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, bahsi geçen tek hakim tarafından verilen kararlara itiraz edilmesi üzerine Bölge İdare Mahkemesi Danıştay içtihatlarına aykırı karar verebilmektedir. Çünkü itiraz mercii olan Bölge İdare Mahkemesinin Danıştay’ın görüşüne katılma zorunluluğu bulunmadığı gibi istenilmeden dahi farklı kararlar verilebilmektedir. Bunun sonucu olarak aynı konuda tek hakim tarafından verilen karar Bölge İdare Mahkemesi’ne gitmekte ve fakat parasal sınırı tek hakimin bakacağı sınırın üstünde olan ve heyet halinde görülen davalar ise temyiz yoluna başvurularak Danıştay incelemesinden geçmektedir. 25’i faal olmak üzere 28 Bölge İdare Mahkemesinin bulunduğu mevcut durumda Bölge İdare Mahkemeleri’nin kendi aralarında içtihat farklılığı bulunduğu gibi bu kararların Danıştay’ın içtihatlarına da aykırı olabilmesi nedeniyle yargıya olan güven sarsılmakta, içtihat birliği gerçekleştirilememektedir.

Yukarıda yer verilen itiraz incelemesine tabi kararlar haricinde kalan kararlara karşı başvuru yolu ise temyiz yoludur. Temyiz incelenmesi Danıştay tarafından yapılmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere iki ayrı başvuru yolu öngörülmesi sonucu uygulamada aynı konuda hatta tarafları aynı olan davalarda farklı içtihatlar ortaya çıkmaktadır. Belirtilen bu farklılık yani temyiz mercilerinin farklı olması uygulamada farklı kararların verilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle

içtihat birliğinin sağlanması için ihdas edilecek savcılık kurumu sonrasında idari savcılara, Danıştay içtihatlarına veya hukuka aykırı gördükleri Bölge İdare Mahkemesi kararlarının Danıştay'a temyiz yoluna başvurma hakkı tanınmalıdır. Burada dikkat edilmesi gereken husus itiraz yoluna başvurulan her kararın değil sadece içtihat birliğinin sağlanması amacı veya hukuka aykırı karar verilmesi durumunda idari savcıya temyiz yoluna başvuru hakkı tanınmalıdır. Peki bu önerimiz nasıl gerçektelecektir. Öncelikle içtihada aykırı kararın verildiğini iddia eden tarafların belirli bir süre içerisinde (bu süre temyiz ve itiraz süresi gibi 30 gün olarak belirlenebilir) başvurması veya durumun idari savcı tarafından bu süre içerisinde öğrenilmesi ya da dosya hakimi tarafından kararının bozulması halinde Savcılıktan içtihat birliğinin sağlanmasını talep etmesi üzerine idari savcı tarafından anılan kararın Danıştay içtihatlarına aykırı olup olmadığı değerlendirilerek kararın temyizinin sağlanabileceği veya içtihada aykırı olmadığına karar vererek istemi reddedebilecektir. Öte yandan talebin 30 içerisinde gelmemesi veya içtihada aykırı kararın 30 günlük süre sonunda öğrenilmesi durumunda idari savcı tarafından bu karara karşı kanun yararına bozma yoluna başvurabilmesi yönünde de düzenleme yapılması bölge idare mahkemelerinde ihdas edilecek idari savcıların işlerliğini sağlayabileceği gibi içtihat birliğinin sağlanması kolaylaşacaktır. Süresinden sonra yani kanun yararına bozma istemiyle yapılan başvurularda daha sonra alınacak kararları etkileyeceğinden bu son durum dahi önemli bir yapı taşı teşkil edecektir.

Bu önerimiz ile ilgili olarak ekleyeceğimiz bir husus daha vardır. Yukarıda belirtildiği üzere ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerinin yukarıda açıklanan bazı kararlarına itiraz edilerek Bölge İdare Mahkemesinde incelenmesi sağlanmaktadır. Bölge İdare Mahkemesi ilk derece mahkemeleri tarafından verilen esas kararları hukuka aykırı görmesi durumunda kararı bozarak işin esası hakkında kendisi karar vermektedir. Usul yönünden bozulan kararlar ise yeniden ilk derece mahkemesine gönderilerek esas hakkında karar verilmesi ilk derece mahkemesinden istenilmektedir. Her iki durumda da Bölge İdare Mahkemesi'nin kararları kesindir. Bu husus uygulamada sakıncalı durumlar doğurmaktadır. Şöyle ki, ilk derece mahkemelerinin temyize tabi kararlarının Danıştay tarafından bozulması üzerine, ilk derece mahkemeleri bozulan kararları hukuka aykırı görmesi ve kendi kararının doğru olduğunu düşünmesi üzerine bu

kararlara karşı ısrar ederek İdari/Vergi Dava Daireleri Kurulunda görüşülmesini sağlamaktadır. Ancak İlk Derece Mahkemelerinin Bölge İdare Mahkemesi kararlarına karşı böyle bir başvuru hakkı bulunmamaktadır. Bu durum İlk Derece Mahkemelerinin Bölge İdare Mahkemesi içtihatlarına zorunlu uyması sonucunu doğurmaktadır. Sistemimizde yargıçlarımız tarafından bu hususa önemli eleştiriler getirilmektedir. ( ısrar müessesesine yer verilmemesi ile ilgili) Çünkü Danıştay içtihatları takip edilerek verilen kararlar haricinde yeni içtihatlar ortaya çıkmakta ve bu içtihatlar birbirleriyle çelişebilmektedir. Bu eksikliğe karşı Danıştay içtihadına aykırı görülen kararlara ısrar yetkisinin verilerek bunun Danıştay incelemesinden geçirilmesi talep edilmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus itiraz üzerine Bölge İdare Mahkemeleri İlk Derece Mahkemesinin yerine geçerek karar vermekte, yani maddi vakıayı değerlendirmektedir. (2577 sayılı Kanunun 45/4.md). Bir nevi istinaf mahkemesi görevini görmektedir. İsrar müessesesinin istenilmesi bu nedenle uygun olmamaktadır.

Bu soruna bizim önerimiz ise; ilk derece Mahkemelerinin itiraz edilen kararlarının Bölge İdare Mahkemesince incelenip bozulması üzerine anılan kararlara karşı ilk derece mahkemesi üyeleri tarafından istem gelmesi veya hukuka aykırılığın ihdas edilecek Savcılık makamı tarafından öğrenilmesi durumunda idari savcının anılan kararları kendi görüşü ile birlikte Danıştay'a temyiz etme hakkı tanınarak sistemin sakıncalarının giderilmesidir.

Öte yandan, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda içtihat birliğinin sağlanması kanun yarına bozma yoluyla düzenlenmiştir. Anılan Kanunun Kanun Yararına Bozma başlıklı 51. maddesinde;

“1.Bölge idare mahkemesi kararları ile idare ve vergi mahkemelerince ve Danıştayca ilk derece mahkemesi olarak verilir temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

2.Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan mahkeme veya Danıştay kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

3.Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır.” şeklinde düzenlenerek hukuka aykırı kararlar için kanun yararına bozma yoluna başvurulabileceği düzenlenmiştir.

Ancak, unutmamak gerekir ki kanun yararına temyiz uygulamada sıkça rastlanmayan, olağanüstü kanun yoludur. Ayrıca, kanun yararına bozma daha önce kesinleşmiş mahkeme kararlarının hukuki sonuçlarını ortadan kaldırmaz. Halbuki ihdas edilecek savcılık kurumu ile savcı, normal çalışma düzeni içinde hukuka aykırı gördüğu kararı temyiz etmekle olağan temyiz yolunu izleyecektir. Savcı karar organı mensubu olmadığı ve taraflar yönünden yansız konumda olduğu için mahkeme kararlarını daha objektif değerlendirebilecek, bilgisi, deneyimi, resen inceleme yetkisi ile etkin denetim icra edip hukuka aykırı karar verilen kararı temyiz ederek karar merciini adil ve isabetli bir çözüme ulaştırabilecektir<sup>156</sup>.

Tarafların mahkemece verilecek bir karara rıza göstermeleri durumunda veya her iki taraftan birinin temyiz yoluna gitmemesi halinde, hiç umulmadık bir anda savcının bu yetkisini kullanması sakıncalı görülebilir. Ancak, dava ačan, feragat etmedikçe, davasının sonucuna katlanmak durumundadır. Açılmış bir davada esas olan verilecek kararın hukuka uygunluğunun sağlanmasıdır. Bu amaca ulaşmada idari yargı savcısına verilecek temyiz yetkisinin payı olacaksa o da kararı temyiz edebilmelidir<sup>157</sup>.

Bunlarla beraber, Fransa'da olduğu gibi ölkemizde de İstinaf Mahkemelerinin idari yargıya kazandırılması yönünde Bakanlık çalışmaları olduğu bilinmektedir. Bu çalışmalar sonucu idari yargıda Bölge İdare Mahkemeleri yerine İstinaf Mahkemelerinin kurulması amaçlanmaktadır. Bu çalışmanın hayata geçmesi ile içtihat birliği sorunu daha fazla ortaya çıkacak ve içtihat birliğinin sağlanmasının gerekliliği daha da önem kazanacaktır. Bu durumda da Savcılık müessesesinin gerekliliği daha da artacaktır. Çünkü amaçlanan sistemde Danıştay'ın yükünün azalacağı, bir içtihat Mahkemesi niteliği kazanacağı, ancak yeni kurulacak ve sayıları 15 civarında olacağı söylenen istinaf mahkemelerinin temyiz incelemeleri ile birlikte

---

<sup>156</sup> Cavit Can, a.g.e., s.365

<sup>157</sup> Cavit Can, a.g.e., s.366

yargılamayı idare mahkemesinin yerine geçerek yeniden yapabileceği, bunun sonucu olarak iş yükünün İstinaf Mahkemesi üzerinde artacağı, bu nedenle İstinaf Mahkemelerinin birbirlerinden farklı kararlar verebilecekleri, bu sorunun ise ancak savcılık müessesesi ile çözüme kavuşabileceği, hatta bu kurumun belirtilen yetkilerle donatılmış halde ihdasının zorunlu olduğu kanaatini taşımaktayız.

#### 4.1.3.Yargılama Sürecinin Hızlandırılmasındaki Rolü

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca yapılan mevcut yargılamada tek hakim veya kurul tarafından verilen kararlara karşı kanun yolu itiraz veya temyiz incelemesi yoluyla yapılmaktadır. Artan iş yükü<sup>158</sup> ve içtihat kazanmış bir çok kararın itiraz veya temyiz edilmesi yargılamanın gecikmesine neden olmaktadır. Birçok basit dava ve emsali geçmiş ve içtihatları belirli bir çok konu temyiz veya itiraz merciinin önüne gelerek emek ve zaman kaybına neden olmaktadır. Bu sıkıntının giderilmesi ve yargılamanın hızlandırılabilmesi için bazı konularda (parasal hak, öğrenci işleri gibi) tek dereceli yargı sisteminin benimsenerek kararların kesinliği yolu getirilmeli ancak idari savcıya kesin kararları temyiz yetkisi verilerek hukuka aykırı ve/veya içtihada aykırı gördüğü kararlar için itiraz veya temyiz yoluna başvurma hakkı öngörülmelidir. Böylece hızlı şekilde artan iş yükü basit yargılama usulü ile çözüme kavuşmuş olacaktır.

Emsal kararlarla ilgili bir diğer öneri ise; Avrupa Birliği Hukukunda öngörülen ön karar prosedürüne benzer bir yapı oluşturmak ile ilgilidir. Bir düzenleyici işlemin iptali üzerine veya idarenin tesis ettiği bir düzenleyici işlemin sonucu olarak kişiler tarafından açılacak binlerce davanın önüne geçilebilmesi için

---

<sup>158</sup> İş yükünün ne denli yüksek olduğu şu istatistikler ile ortaya konulabilir. 2006 yılında Danıştay'da açılan dosya sayısı 84,706 iken; bu rakam 2007 yılında 110.691; 2008 yılının Kasım ayına kadar (01/01/2008-31/10/2008 tarihleri arası) olan zaman diliminde ise 108.617'dir. Artış oranı anılan yıl ve tarihlerde %14, %30 ve %19'dur. Aynı yıl ve tarihlerde, sonraki yıla ve aya devreden dosya sayısı ise sırasıyla 94.454, 118.286 ve 151.727'dir.

Yine anılan yıl ve tarihlerde sonuçlandırılan dava sayısının, açılan dava sayısını karşılama oranı; 2006 yılında %84, 2007 yılında %77 ve son 20 yıllık zaman diliminde ise %72'dir.

İş yükündeki artışı Ocak 2007'den sonraki aya devreden dosya sayısı ile Ekim 2008'den sonraki aya devreden dosya sayısını karşılaştırmak suretiyle hesaplırsak, artış oranının olağanüstülüğü açık bir biçimde görülecektir. Ocak 2007'den sonraki aya devreden dosya sayısı 96.378'dir. Ekim 2008 ayından sonraki aya devreden dosya sayısı ise, aradan geçen sürenin yalnızca 20 ay olmasına karşın, 151.727 olarak hesaplanmıştır. Bu süre zarfında, iş yükünde tam, 55.349 artış olmuştur. Buna göre yirmi aydaki artış oranı %57'nin üzerindedir.

ilk derece mahkemelerinin başvurusu veya resen Danıştay Başsavcılığı tarafından emsal karar çıkarılması için Danıştay'ın ilgili dairesine veya dava dairesi kuruluna ya da İçtihadı Birleştirme Kurulu'na başvurularak yargı kararı çıkarılması idarenin ve kişilerin lehine olacak yargı dava baskısı altında kalmayacağı gibi kişilerin hakları gecikmeksizin yerine getirilmiş ve içtihat birliğinin sağlanması ile yargıya olan güven artırılmış olacaktır.

#### **4.1.4.Eşitliği Sağlamadaki Rolü**

İdare, kişiler arasında çeşitli nedenlerle farklı uygulamalara neden olabilmektedir. Bu yetersiz altyapı ve/veya kişisel saiklerden kaynaklanabilir. Ancak, hukuk devletinde devletin kişiler arasında ayrımcılık yapması düşünülemez. Belirtilen husus vatandaşın devlete olan güvenini etkilemekte ve bu nedenle kişilerin farklı uygulamaları ile karşılaşmaktadır. Bu konunun anlaşılabilmesi için örnek vermek gerekirse; kendi arazisinde imar mevzuatına uygun olarak inşaat ve yapı ruhsatı alarak yapısını tamamlayan kişi ile yapı ruhsatı bulunmadan inşaata başlayan bir başka şahıs örnek olarak gösterilebilir. İmar mevzuatı bakımından sorumluluklarını yerine getiren şahıs zamanla yapısında (pencere kapama/açma, çıkma balkon kapatma gibi) imar mevzuatına yaptığı yukarıda yer verilen şahsa küçük bir mevzuata aykırılık idare tarafından tespit edilerek cezai müeyyideler ve yaptırımlar uygulanmakta fakat tanidik, ahbap-çavuş, partizancılık v.s. gibi diğer nedenlerle imar mevzuatına aykırı başlanan yapı ile ilgili işlem yapılmamakta olup bu örnekte yer verilen husus uygulamada birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Yer verilen bu hususta ortaya konulduğu üzere idari savcının bu farklı uygulamaların önüne geçmek ve eşitlik ve adalet ilkelerinin gerçek manada toplumda yer etmesi için çeşitli yetkilerle donatılması gerekmektedir. Olayımızda idari savcıya gelen ihbar ve şikayet üzerine veya durumun herhangi bir şekilde öğrenilmesi üzerine idarelere yaptırım uygulatma, denetim yaptırma yetkisi verilerek bu işlemlerin sonuçlarına karşı da dava açma yetkisi getirilmelidir.

Bu önerimizin devamı olarak disiplin cezaları da gösterilebilir. İdarenin disiplin soruşturması yapma yetkisi idari savcıya da verilmesi gerekmektedir. Çünkü idare çeşitli saiklerle kişiler arasında ayırım yaparak disiplin cezası uygulaması

gerekirken uygulamamakta veya daha ağır disiplin cezaları uygulayabilmektedir. Bu husus kamu görevlilerinin çalışma barışını bozduğu gibi çıkar çatışmalarına dönmekte, başarılı kamu görevlisi ile başarısız kamu görevlisi birbirinden ayırt edilememektedir. Disiplin cezalarının kariyer ve liyakat açısından önemli bir husus teşkil etmesi, hatta uyarma ve kınama cezalarının yargı denetimi dışında bırakılması hususları dikkate alındığında hukuk devleti ilkesinin işlerliğinin sağlanabilmesi için bu hususun ne kadar önemli ve zorunlu olduğu daha iyi anlaşılacaktır. Buradaki amaç bağımsız bir soruşturmacının Türk Milleti Adına hareket etmesinin sağlanmasıdır. Bunun için idari savcıya soruşturmayı bizzat yapabilme yetkisinin yanı sıra idarenin içerisinde görevlendireceği bir kamu görevlisine de soruşturmayı yaptırma yetkisi verilmelidir.

#### **4.1.5.Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunundaki Rolü**

Yargı kararlarının hukuk devleti ilkesine uygun olarak yerine getirilebilmesi için Anayasa'nın 125. maddesinde;

"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır.

İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.

Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.

İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." hükmüne yer verilmiş,

Mahkemelerin Bağımsızlığı başlıklı 138.Maddesinde ise;

"Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." hükmü getirilmiştir.

2577 İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun kararların sonuçları başlıklı 28.maddesinde;

"1. Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez. Ancak, haciz veya ihtiyati haciz uygulamaları ile ilgili davalarda verilen kararlar hakkında, bu kararların kesinleşmesinden sonra idarece işlem tesis edilir.

2. Tam yargı davaları hakkındaki kararlardan belli bir miktarı içerenler genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur.

3. Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir.



4. Mahkeme kararlarının (otuz) gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi halinde ilgili, idare aleyhine dava açabileceği gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilir.

5. Vergi uyuşmazlıklarına ilişkin mahkeme kararlarının idareye tebliğinden sonra bu kararlara göre tespit edilecek vergi, resim, harçlar ve benzeri mali yükümler ile zam ve cezaların miktarı ilgili idarece mükellefe bildirilir.

6. Tazminat ve vergi davalarında kararın idareye tebliğinden itibaren infazın gecikmesi sebebiyle idarece kanuni gecikme faizi ödenir.” kuralı getirilmiştir.

Mahkeme kararlarının yerine getirilmesi hususunda Anayasal ve yasal düzenlemelerin yanı sıra, Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu'nun 22.10.1979 gün E:1978/7, K:1979/2 sayılı kararında “Danıştay’ca verilen yürütmenin durdurulması veya iptal kararlarının yalnızca uygulanması, bu kararları uygulamayan kamu görevlilerinin tazminatla sorumlu tutulması için yeterlidir. Sorumluluk için ayrıca kin, garez, husumet ve benzeri duyguların etkisi altında hareket etmelerinin araştırılması gerekmez.” denilmiştir. Demek ki idari yargı yerlerinin kararları bu düzenlemelere rağmen yerine getirilmemekte ve işin boyutu Yargıtay İçtihatları Birleştirme Büyük Genel Kuruluna dek ulaşabilmektedir. İşte yargı kararlarının yerine getirilmesi konusunda açıkça Anayasa ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile düzenleme yapılmış ve yine Yargıtay İçtihatları Birleştirme Kurulu tarafından konu hükme bağlanmış, ayrıca Danıştay’ca da birçok kararda hüküm tesis edilmiş olmasına karşılık, halen daha idarenin yargı kararlarını yerine getirmediği bu hususta sorunlar çıktığı görülmektedir<sup>159</sup>.

Ceza mahkemesi kararlarının infazının ve hukuk mahkemeleri kararlarının icrasının nasıl yapılacağı kendi özel yasalarıyla düzenlenmiştir. Buna karşın, idari yargı kararlarının uygulanmasına yönelik olarak Anayasanın 138. maddesinin son fıkrasında yer alan “Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.” şeklindeki genel hüküm dışında sadece 2577 sayılı Kanunun 28. maddesindeki yasal düzenleme yer almaktadır. Ancak, mevcut düzenlemelerin kararların uygulanmasını sağlama

<sup>159</sup> Zuhâl Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.48

açısından yeterli olmadığı ortaya çıkan uyuşmazlıklardan da anlaşılmakta ve idari yargı kararlarının kesinlikle uygulanmasını sağlamak için birtakım özel önlemler alınması yoluna gidilmesi gerekmektedir<sup>160</sup>.

Yukarıda yer verilen 2577 sayılı Kanunun 28'inci maddesindeki düzenleme ile kararı yerine getirmeyenler hakkında adli yargıda dava da açılabileceği öngörülmüş olmasına karşın bunların çözüm olmadığı ortaya çıkan sorunların varlığından anlaşılmaktadır<sup>161</sup>. Peki bizim bu soruna teklifimiz ne olacaktır. Yukarıda belirtilen yargı kararlarının uygulanmamasına bizim önerimiz ise savcılık kurumunun bu konuda daha etkili olabileceğine ilişkindir. Anayasa'nın 138. maddesinin son fıkrasında yer alan "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." hükmü nedeniyle idarenin yargı kararlarını uygulaması anayasal bir zorunluluktur. Zaten hukuk devleti ilkesini kabul eden bir ülkede bunun aksi bile düşünülemez. Ancak mevcut durumda idarenin yargı kararlarını uygulamadığı ve/veya yanlış uyguladığı durumlar bilinmektedir. Bu bazen kararın içeriğinin farklı yorumlanması nedeniyle veya azda olsa art niyetli olarak kararların farklı olarak uygulandığı durumlarla da karşılaşmaktadır. Davacıların ise bu uygulama(lar)a karşı etkin mücadele yoluna başvuramadıkları bilinmektedir.

Bu nedenle yargı kararlarının uygulanıp uygulanmadığının ve/veya doğru uygulanıp uygulanmadığının değerlendirilmesi/denetlenmesi gibi konularda idari savcıya yetki verilmesi, gerektiğinde kararın uygulanması için talimat ve yaptırım uygulama imkanı tanınması, idarenin ve davacıların lehine sonuçlar doğuracak yargısal denetim tam anlamıyla gerçekleştirilecek ve uygulama konusunda idareye ve kişilere kolaylıklar sağlanacaktır. Burada teklifimizin idarenin de lehine olacağı belirtilmesinden birinci kastımız, idarenin bazen yargı kararını nasıl uygulayacağını bilememesidir. Dolayısıyla idari savcıya yapılacak başvuru doğrultusunda yargı kararı doğru olarak uygulanabilecek böylece idare sorumluluktan kurtulabilecektir. Ancak yargı kararının uygulanmasından kastımız idari savcının birebir idarenin

<sup>160</sup> İsmail Uğur, a.g.e., s.86

<sup>161</sup> Orhun Yet, Yargı Kararlarının Uygulanması İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu Bildiriler, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s.255

yerine geçerek işlem ve / veya eylem tesis etmesi anlamına gelmemektedir. Burada savcının görevi idareye hükmün ne anlama geldiğini ve uygulama yöntemini göstermesi ile sınırlıdır. Yoksa idarelerce her konunun idari savcının önüne getirilerek işlemin yapılmasının bizzat gerçekleştirilmesi değildir.

İdarenin lehine olacak bir diğer neden ise kamu görevlilerinin yargı kararlarını uygulamak istemelerine karşın gördükleri veya göreceklerini düşündükleri siyasi ve diğer baskılara karşı idari savcının koruma güvencesi oluşturmasıdır.

Yargı kararlarının uygulanmasının sağlanması, idari savcıya soruşturma yapma yetkisinin sağlanması ile tamamlanmış olacaktır. Yargı kararını uygulamayan kamu görevlisinin yargılama usulünde idari savcıya adli yargı savcısının yetkilerinin verilmesi gerekmektedir. Bu sistem 4483 sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'una benzer bir sistem olabilir. Bu kanunda memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili merciler ve izlenecek usullerin belirtilmiştir.

Anılan Kanununun 4.maddesinde; Cumhuriyet başsavcılarının, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu Kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikayet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar veya şikayette bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isteyecekleri, 9.maddede; Yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararını Cumhuriyet başsavcılığına, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisine ve varsa şikayetçiye bildireceği, soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin; soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet başsavcılığının veya şikayetçinin itiraz yoluna gidebileceği, itiraz süresinin, yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren on gün olduğu, itiraza, 3 üncü maddenin (e), (f), g (Cumhurbaşkanınca verilen izin hariç) ve (h) bentlerinde sayılanlar için Danıştay İkinci Dairesi(yapılan değişiklik ile Danıştay 1. dairesi

olmuştur.), diğerleri için yetkili merciin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemesinin bakacağı, itirazların, öncelikle inceleneceği ve en geç üç ay içinde karara bağlanacağı, verilen kararların kesin olduğu belirtilmiştir.

Nitekim benzer bir uygulama 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda üniversite öğretim üyelerinin yargılama usulünde karşımıza çıkmaktadır.

Bu Kanunun 53.maddesinde; “a. Yükseköğretim Kurul Başkanı Yükseköğretim Kurulu ile üniversite rektörlerinin, rektör üniversitenin, dekan fakültenin, enstitü ve yüksekokul müdürleri enstitü ve yüksekokulların, bu birimlerin genel sekreter veya sekreterleri de sekreterlik personelinin disiplin amirleridir. Üniversite ve bağlı birimlerinin yönetim kurulları aynı zamanda disiplin kurulu olarak görev yaparlar. Disiplin kurullarında profesörlerle ilgili hususların görüşülmesinde doçent ve yardımcı doçentler, doçentlerle ilgili hususların görüşülmesinde de yardımcı doçentler disiplin kurullarına alınmazlar.

b. Öğretim elemanları, memur ve diğer personelin disiplin işlemleri, disiplin amirlerinin yetkileri, devlet memurlarına uygulanan usul ve esaslara göre Yükseköğretim Kurulunca düzenlenir.

c. Ceza soruşturması usulü: Yükseköğretim üst kuruluşları başkan ve üyeleri ile yükseköğretim kurumları yöneticilerinin, kadrolu ve sözleşmeli öğretim elemanlarının ve bu kuruluş ve kurumların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlarının görevleri dolayısıyla ya da görevlerini yaptıkları sırada işledikleri ileri sürülen suçlar hakkında aşağıdaki hükümler uygulanır:

(1) İlk soruşturma: Yükseköğretim Kurulu Başkanı için, kendisinin katılmadığı, Milli Eğitim Bakanının başkanlığındaki bir toplantıda, Yükseköğretim Kurulu üyelerinden teşkil edilecek en az üç kişilik bir kurulca, diğerleri için, Yükseköğretim Kurulu Başkanınca veya diğer disiplin amirlerince doğrudan veya görevlendirecekleri uygun sayıda soruşturmacı tarafından yapılır.

Öğretim elemanlarından soruşturmacı tayin edilmesi halinde, bunların, hakkında soruşturma yapılacak öğretim elemanının akademik unvanına veya daha üst akademik unvana sahip olmaları şarttır.

(2) Son soruşturmanın açılıp açılmamasına; a) Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri hakkında Danıştayın 2 nci Dairesi,(2575 sayılı Kanunda 2004 yılında yapılan değişiklikle Danıştay 1.Dairesi olmuştur.)

b) Üniversite rektörleri, rektör yardımcıları ile üst kuruluş genel sekreterleri hakkında, Yükseköğretim Kurulu üyelerinden teşkil edilecek üç kişilik kurul,

c) Üniversite, fakülte, enstitü ve yüksekokul yönetim kurulu üyeleri, fakülte dekanları ve dekan yardımcıları, enstitü ve yüksekokul müdürleri ve yardımcıları ile üniversite genel sekreterleri hakkında, rektörün başkanlığında rektörce görevlendirilen rektör yardımcılarında oluşacak üç kişilik kurul,

d) Öğretim elemanları, fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterleri hakkında üniversite yönetim kurulu üyeleri arasından oluşturulacak üç kişilik kurul,

e) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar hakkında, mahal itibariyle yetkili il idare kurulu,

Karar verir.

f) Yükseköğretim Kurulu ile üniversite yönetim kurullarınca oluşturulacak kurullarda görevlendirilecek asıl ve yedek üyeler bir yıl için seçilirler. Süresi sona erenlerin tekrar seçilmeleri mümkündür.

(3) Son soruşturmanın açılıp açılmamasına karar verecek kurullar üye tamsayısı ile toplanır. Kurullara ilk soruşturmayı yapmış olan üyeler ile haklarında karar verilecek üyeler katılamazlar. Noksanlar yedek üyelerle tamamlanır. Diğer hususlarda bu Kanunun 61 inci maddesi hükümleri uygulanır.

(4) Yükseköğretim Kurulu ve Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri hakkında Danıştay'ın 1 nci Dairesinde verilen lüzumu muhakeme kararına itiraz ile meni muhakeme kararlarının kendiliğinden incelenmesi Danıştay'ın İdari İşler Kuruluna aittir. Diğer kurullarca verilen lüzumu muhakeme kararına ilgililerce yapılacak itiraz ile meni muhakeme kararları kendiliğinden Danıştay 1 nci Dairesince

incelenerek karara bağlanır. Lüzumu muhakemesi kesinleşen Yükseköğretim Kurulu ve Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyelerinin yargılanması Yargıtay ilgili ceza dairesine, temyiz incelemesi Ceza Genel Kuruluna, diğer görevlilerin yargılanmaları suçun işlendiği yer adliye mahkemelerine aittir...” hükümlerine yer verilerek Danıştay tarafından verilen izin ile hazırlanan soruşturma evrakı iddianame yerine geçmekte ve ceza yargılaması bu aşamadan itibaren adli yargı yerlerince yerine getirilmektedir.

Görüldüğü üzere 2547 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen hükümleri uyarınca ilgisine göre daire veya kurul tarafından lüzumu muhakeme kararı verilmesinden sonra ilgili kişi hakkında dava açılmaktadır.

Bu yargılama usulüne benzer olarak yargı kararını uygulamayan kamu görevlisi hakkında idari savcının doğrudan soruşturma açarak bir fezleke düzenlemesi bunun sonucunda ilgisine göre Danıştay veya Bölge İdare Mahkemesinde kişiler hakkında dava açması, yargılama sonucu yargılanmasına izin verilen kamu görevlisi için düzenlenen fezlekenin ise iddianame yerine geçmesi, bundan sonraki aşamanın ise adli yargı yerlerince yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

Akla adli savcının da bu görevi yapabileceği gelebilir, ancak idare hukuku gibi geniş bir konuda adli savcılarının yeterli bilgi birikimine sahip olmadıklarını ifade etmek yanlış olmayacaktır.

#### **4.1.6. Acele Hallerde Yürütmeyi Durdurma Yetkisi**

İdari yargıya yapılan olumsuz eleştirilerden, ilgilinin insiyatifine bağlı, başvurusu davanın işlemi askıya almaması, yürütmeyi durdurmaya sık başvurulmaması ve uzun süren davalar sonunda verilen kararların sözde kalmasıdır<sup>162</sup>. Biz bunlardan ilgilinin insiyatifine bağlı ve uzun süren davalar sonunda verilen kararların sözde kalmasına ilişkin sorunların yukarıda nasıl

---

<sup>162</sup> İbrahim Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı Üzerine Bir Deneme, İstanbul, 1993, s.97

çözömlenebileceğini aktardık. Eleştirilerden yürütmeyi durdurmaya sık başvurulmaması ile ilgili olarak idari savcılara mesai kavramı olmaksızın dava açılmadan önce acele hallerde yürütmeyi durdurma kararı verebilmesi yetkisinin tanınması ve bunu ilk fırsatta Mahkemenin onayına sunması ile ilgilidir. Kanaatimizce yıkım, faaliyetten men gibi öncelik ve özellik arz eden davalarda davacıların başvurusunun haklı bulunması ve Mahkemece yargılamaya başlamasına kadar geçecek sürede ihdas edilecek idari savcılık makamına bu yetkinin verilmesi önemli bir yenilik olacaktır. Bu durumda idari savcı yargılama sürecini beklemeden doğrudan gerekli bilgi ve belgeleri toplayarak yürütmeyi durdurma kararının gerekliliğini değerlendirecektir.

Bu yetki ile beraber Fransa'daki yargılamaya benzer olarak bazı davalarda davanın açılmış olması durumunda yürütme kendiliğinden durduğundan bu müessesenin uygulanması eksikliği hissedilen kurumların başında gelmektedir. Tabi bu iki sistemden birisi de tercih edilebilir. Ancak kanaatimiz konu sınırlaması yapılsa da her davada davanın açılması ile yürütmenin durması olumsuzluklara neden olacağı acele olmayan önemsiz ve hukuka uygun olan işlemlerin durdurulması ile yürütme yetkisinin azaltılacağı bu nedenle idari savcıya böyle bir yetkinin verilmesinin daha uygun olacağı kanaatindeyiz.

Bu husus şu açıdan da önem arz etmektedir. Ülkemizde maalesef idarenin çalışanları husumet ettikleri kişilere özgü işlemler tesis edilerek bunların zararını hedef tutan davranışlarda bulunmakta, anılan işlemin yargı tarafından iptaline kadar geçen sürede ise telafisi imkansız zararlara neden olabilmektedir. Örneğin idare tarafından Cuma akşamı mesai bitimine yakın kapatılan ve özellikle hafta sonu çalışan bir iş yerinin sahibi ve/veya işleticisi ancak pazartesi dava açabilmekte haklılığına karar verilene kadar (ki bu süre Mahkemenin idarenin savunması alınıncaya kadar işlemin yürütmesinin durdurulmasına kararı vermemesi durumunda yapılacak tebligat, ilk inceleme süresi ve savunma sonrası yapılacak inceleme dikkate alındığında ortalama iki ayı bulmaktadır.) kişi için telafisi güç zararlar doğmakta açılacak bu zararın tazmini için açılacak tazminat davasında ise her zaman hak tam anlamıyla yerine getirilememekte, yani istenilen denetim tam anlamıyla

yapılamamakta ve idarenin keyfiliği daha fazla ortaya çıkmaktadır. Yargılama süresi dikkate alındığında böyle bir müessesenin şart olduğu kanaatini taşımaktayız.

#### **4.1.7. Hukuka Uygun İşlem Yapılmasını Takip Etme Yetkisi**

Kamu menfaatini ilgilendiren imar, çevre ve kentleşme ile ilgili konularda idari savcıya hukuka aykırı gördüğü işlem ve eylemlere karşı dava açma yetkisinin yanı sıra bazı idarelerin işgüzarlığından dolayı iptal edilmesi için tesis edilen işlemlerin tespit edilmesi üzerine mahkeme tarafından bunun idari savcıya aktarılması usulüne uygun işlem tesis ettirme yetkisi verilmesidir.

Bu cümleden olarak; idareler bazen işlemlerin mahkemece iptal edilmesi için ellerinden geleni yapmaktadırlar. Bunun nedeni idarenin mevzuat uyarınca üzerine düşen görevi yapmak zorunda olmasına rağmen siyasi rant veya çeşitli sebeplerle hukuka aykırı iş ve işlemleri yapan kişileri korumasından kaynaklanmaktadır. İmar davalarında belediyeler yıkım kararı almakla birlikte özellikle bilerek şekil yönünden hukuka aykırı işlemler tesis ettirip bunları idari yargıda açılacak davada iptalini sağlayarak hukuku dolanmaktadırlar. Örneğin, sit alanında yapılan bir yapının mutlak koruma alanında kalmasına rağmen yıkım kararı göstermelik alınmakta ve bu alınan kararda tebligat hükümlerine veya usul hükümlerine aykırılık tesis edilerek Mahkemeler tarafından iptal edilmesi sağlanmaktadır.

Görüldüğü üzere yasal zorunluluk nedeniyle şekil şartlarına uygun olarak düzenlenmeyen bu işlem sonucu yapı yıkılmaktan kurtulmakta yıllar sürece yargılamanın sonucu beklenerek yeniden işlem tesis edilmesi geciktirilmektedir. Biz burada hukuka aykırı yapılan ve idareler tarafından göz yumulan bu işlemlerin idari savcı tarafından denetimi yapılarak gerekirse yıkımı için dava açılması yolu getirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Bu konudaki örnekler çoğaltılabileceği gibi teklifimizin kamu yararını ilgilendiren imar, çevre ve kentleşme gibi konularla sınırlı olduğunu belirtmek isteriz. Burada amacımız idarenin yerine geçerek işlem tesis edilmesi değil idarenin her vatandaşına eşit mesafede ve hukuka uygun hareket etmesini sağlamak ve hukuka aykırı işlemlerin önüne geçmektir.



#### **4.1.8. Karar Düzeltmede Süzgeç Görevi**

İtiraz veya temyiz incelemesine tabi olan kararların ilgisine göre itiraz veya temyiz incelemesi sırasında ilk derece mahkemelerinin kararları incelenmekte bunların hukuka uygun olup olmadığı hakkında Bölge İdare Mahkemesi ve Danıştay tarafından karar verilmektedir. Bu kararlardan sonra tarafların karar düzeltme hakları bulunmaktadır. Olağan üstü kanun yolu olan karar düzeltme istemleri itiraz ve temyiz mercilerinin iş yükünü arttırdığı gibi itiraz veya temyiz kararlarının karar düzeltme istemlerinin büyük çoğunluğu reddedilmektedir.

Bu durumda Danıştay'da Başsavcının gözetiminde her bir daire için görevlendirilecek savcılar veya savcılar kurulu tarafından karar düzeltme istemlerinin süzgeçten geçirilerek her dosyanın karar düzeltme aşamasına gitmesine izin verilmemesi sağlanarak karar düzeltmeye gidecek dosya sayısının azaltılabileceği gibi bu komisyonun kararlarının ilgili daire tarafından gerektiğinde kaldırılabileceği şeklinde düzenleme yapılmalıdır.

Bölge İdare Mahkemesi kararlarına karşı yapılacak karar düzeltme istemlerinde ise her bölgede ihdas edilecek idari savcıların Bölge İdare Mahkemesi kararlarının karar düzeltme istemlerini süzgeçten geçirerek izin vermemesi sonucu iş yükünün azaltılması ve yargılamanın hızlandırılması sağlanmış olacaktır.

Tabi ki her iki durumda da görevlendirilecek savcılar anılan karar düzeltme istemlerini kararların içtihalara ve hukuka uygun olup olmadığı değerlendirerek karar vereceklerdir.

#### **4.1.9. Savcılık Düşünceleri ve Taraflara Tebligat**

Savcılık düşüncesinin taraflara tebliğ edilmemesi nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ülkemizi tazminata mahkum ettiği kararlar bulunmaktadır. 27 Kasım 2007 günlü ve 2002/33446 başvuru numaralı Meral-Türkiye; 3 Haziran 2008 günlü ve 2004/41296 ve 2004/41298 numaralı Karaduman ve Tandoğan-Türkiye; 17 Temmuz 2008 günlü ve 2002/19728 başvuru numaralı Hidayet Akgül-

Türkiye davaları bu kararlara örnek olarak gösterilebilir. Bu kararlar nedeniyle 2577 sayılı Yasada gerekli değişikliğin bir an önce yapılarak savcılık kararlarının taraflara tebliğinin sağlanması gerekmektedir. Bilindiği üzere savcı düşüncesi karar öncesi taraflara tebliğ edilmemekte ancak Danıştay kararı ile birlikte taraflara tebliğ edilerek düşünce öğrenilebilmektedir. Bu sorunun çözümü yukarıda teklifini yaptığımız her bölge idare mahkemesinde bir idari savcının bulundurulması teklifi ile birlikte değerlendirilmelidir. Yani Danıştay'ın mevcut iş yükü savcılık düşüncesinin taraflara tebliğine imkan vermeyeceğinden, Savcılık düşüncelerinin temyize tabi dosyalar için temyiz yoluna başvurulmadan önce bölge idare mahkemesinde yapılacak tebligat ile çözüme kavuşturulması ile yargılama süreci hızlanacak ve ülkemizin tazminat ödemesinin önüne geçilmiş olacaktır.

#### **4.1.10. Ombudsman, Procuratura ve Kamu Davacısının Sahip Olduğu Yetkilerin Bir Kısımının İdari Savcılara Tanınması**

Ombudsman, procuratura ve kamu davacısının sahip olduğu yetkilerin, sadece bu yetkilere özgü olarak görevli idari savcılar tarafından kullanılması sağlanabilir. İdari savcıların, idarenin birimlerinin işleyişine, işlemlerine ve eylemlerine yakın olan, sürekli önüne dava yoluyla getirilen idarenin işleyişi içindeki aksaklıkları gözlemesi daha kolaydır. Dosya hakkındaki düşüncesini belirtecek Danıştay Savcısının idarenin işleyişindeki aksaklığı, kamu yararının gözetilip gözetilmediğini denetlemesi mümkündür. Bu yetkinin sadece Danıştay savcılarınca kullanılacağını vatandaşların dosyaları sırf bu amaçla Danıştay önüne getirme sakıncası nedeniyle bölge idare mahkemelerinde de savcılık kurumuna yer verilmelidir. Bu denetim sonucunda ilgili kamu görevlileri hakkında gerekli soruşturma, ceza ve disiplin kovuşturması başlatılabilmelidir. Bunun yanında idareye karşı olan korku, çekinme ve idari yargının masraflı olması nedeniyle bir vatandaşın şikayeti üzerine veya basında yer alan idareye yöneltile eleştiri üzerine idari yargı savcısı, idareden gerekli dosyaları istetip, bilgi ve belgeleri inceleyebilmelidir. Bu inceleme sonucunda hukuka aykırılığını saptadığı veya kamu yararının gözetilmediği

sonucuna vardığı idari işlem ve eylemi idari dava konusu edebilmeli ve kamu adına davacı olabilmelidir<sup>163</sup>.

#### 4.1.11. Adalet Bakanlığının Savcılık Kurumunu İlgilendiren Çalışması

Yukarıda yer verdiğimiz önerilerin yanında Adalet Bakanlığı tarafından 2005 yılında hazırlanmaya başlanan, savcılık kurumunu ilgilendiren ve teklifini yaptığımız önerilerden farklı daha dar kapsamlı olmakla birlikte anılan kurumu etkinleştirmeyi amaçlayan tasarıya da değinmekte fayda vardır. 2005 yılında hazırlanan bu tasarının kanunlaşamadığını belirtmek gerekir. Bu tasarının 28. Maddesi ile;

2577 sayılı Kanununun 45 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (a) bendinde yer alan “öğrencilerinin” ibaresinin sonra gelme üzere “kayıt, nakil, ilişik kesme, disiplin” ibaresi, (b) bendinde yer alan “geçici görevlendirme” ibaresinden sonra gelmek üzere “vekaleten atama, ikinci görev, görev ve unvan değişikliği içermeyen il içi naklen atama” ibaresi eklenmiş, (d) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki (e), (f), (g), (h) ve (i) bentleri eklenmiş mevcut (e) bendi (j) olarak teselsül ettirilmiş, 3üncü fıkrasına ve 5inci fıkrasına sırasıyla aşağıdaki cümleler eklenmiştir.

e) 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesinin uygulanmasından,

f) 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Kanununun uygulanmasından,

g) 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununun uygulanmasından,

h) 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu uyarınca valiliklerce, kaymakamlıklarca ve belediyelerce tesis edilecek işlemlerden,

ı) Asker ailesine yardım ile ilgili işlemler hakkında açılacak davalardan,

“Dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın, itiraz konusu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dosyalar bölge idare mahkemesine gönderilir.”

“Ancak davanın tarafları, itiraz üzerine bölge idare mahkemesinin esas hakkında verdiği kararların temyizini, karar düzeltme yoluna gidilmişse verilecek kararın tebliği, gidilmemişse karar düzeltme süresinin dolduğu tarihten itibaren otuz

<sup>163</sup> Zuhâl Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.50-51

gün içinde Danıştay Başsavcılığından isteyebilir. Temyiz dilekçesi itiraza konu edilen kararı veren mahkemeye veya bu mahkemeye gönderilmek üzere 4 üncü maddede belirtilen mercilere verilir ve bu istem hakkında temyizın şekil ve usulleri uygulanır. Bu aşamada usule aykırılık nedeniyle verilen mahkeme veya hakim kararlarına karşı yedi gün içinde bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir. Usulüne uygun başvurulara ait dosyalar cevap dilekçesi alındıktan veya cevap süresi geçtikten sonra Danıştay Başsavcılığına gönderilir. Danıştay Başsavcılığı, istemi uygun gördüğü takdirde düşüncesiyle birlikte dosyayı ilgili daireye gönderir. Danıştay ilgili dairesi, yapacağı inceleme sonucunda maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya temyiz sadece hukuki noktalara ilişkinse veya temyiz olunan karardaki maddi yanlışların düzeltilmesi mümkünse bölge idare mahkemesi kararını bozarak işin esası hakkında da karar verir. Aksi halde kararı bozar ve dosyayı bölge idare mahkemesine gönderir. Bölge idare mahkemesi bozma kararına uymak zorundadır.”

Görüldüğü üzere iş yükü ve yargılamanın hızlandırılabilmesi için 2577 sayılı Kanun’un 45. maddesinde amaçlanan değişiklik yapılamamakla birlikte bu çalışmalar genel olarak ifade ettiğimiz savcılık kurumunun daha aktif hale getirilerek yargılamada sürecine daha fazla katılması yönündeki tekliflerimizi teyit eder şekilde ortaya çıkmaktadır.

#### **4.1.12. İdari Savcılık Kurumunun Ombudsmanlık Kurumuna Tercih Nedenleri**

İdarenin hukuka bağlılığının en kuvvetli müeyyidesi yargı denetimidir. Ancak şu an ki yapısıyla yargı denetimini her zaman işletmek mümkün olmamaktadır. Prensip itibarıyla yargı denetimi uyuşmazlık halinde görev görür. Yargı denetiminin sınırlı oluşu ve aynı zamanda geç sonuç alınması yargı denetimi dışında idarenin denetlenmesini zorunlu kılmıştır<sup>164</sup>. Özellikle Ombudsmanlık Kurumu bu eksikliklerin düzeltilmesi için ortaya çıkmıştır. Yukarıda da belirttiğimiz üzere hukuk devleti ilkesinin yerleştiği demokratik toplumlarda ombudsman, kamu yönetiminin

<sup>164</sup> Hamza Eroğlu, İdare Hukuku, 3. Baskı, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1978, s.341

etkin denetiminde kendisine özgü statüsüyle önemli bir yer tutmaktadır. Ombudsman, yönetimin bürokratik gücü karşısında zayıf durumda bulunan yönetilenlerin maruz kaldığı uyuşmazlıkların çözümünde artan bir şekilde başvuru alan bir kurum olmaktadır<sup>165</sup>.

Ülkemizde de ihdas edilmeye çalışılan ve günümüzde yargı dışı denetim olarak 37'si Avrupa'da olmak üzere 110 ülkede ombudsman kurumunun mevcut olması<sup>166</sup> kurumun dünyada gittikçe yayıldığını ve önem kazandığını göstermektedir<sup>167</sup>. Bu bağlamda ombudsmanlık kurumu idarenin denetiminde en çok tercih edilen kurumlardan biri olmaktadır. Ancak idarenin denetimi için ombudsmanlık kurumu yerine yeniden tanımlandırılacak ve ihdas edilecek idari savcılık kurumu yargısal denetimin daha etkin hale getirilmesini sağlayabilir. Çünkü yargısal denetimin diğer denetim yollarına göre tarafları daha çok koruyan ve objektif denetimi sağlayan bir denetim türüdür. Ayrıca örneğin ombudsmanlık kurumunda hukuka aykırı tespit edilen işlemler için sadece tavsiye niteliğinde kararlar verilmesi, yani idareyi bağlayıcı yaptırım yetkisinin bulunmaması ombudsmanlık kurumunun yerine idari savcılık kurumunu tercih nedenlerimiz arasındadır. Bunun yanında idari savcının dava açma yetkisiyle donatılması ile daha aktif bir denetim yapılabilecektir.

Ombudsman daha ziyade gelişmiş demokrasilere sahip İskandinav ülkelerinde işlevini gereği gibi yerine getirebilmektedir. Bu kurum daha ziyade, yaptığı incelemeler sonucu hazırladığı raporlarla, durumu kamuoyuna deşifre etmektedir. Bir hukuki yaptırım içermeyen bu müessesenin idari yapımızda netice alması çok zordur. Çünkü idareciler mahkeme kararlarına rağmen, aksi icraata bulunabilmektedir. Bu durumda, bu tür idareciler için hukuki yaptırım içeren kurumlar sonuç almaya elverişli olup, kendisini kamuoyuna şikayet eden ombudsmandan etkilenmeyeceklerdir. Dolayısıyla idarenin denetiminde hiçbir katkısı olmayacaktır. Bu sebeple, getirilecek müessese ombudsman değil idari savcılık olmalıdır<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> Ramazan Şengül, a.g.m., s.398

<sup>166</sup> Jean-Paul Delevoye, Rapport Annual, Mediateur De La Republique En France, 2004, s.73

<sup>167</sup> Ramazan Şengül, a.g.m., s.371

<sup>168</sup> Osman Ermumcu, a.g.m., s.5

Bununla beraber her ülkeye diğer bazı ülkelerde uygulanan kurumun aynen alınması beklenen amacı gerçekleştiremeyebilecektir. Buradaki kastımız başka bir ülkeye faydalı olan kurumun aynen taklit edilmesi yerine ülkenin kendi yapısına uygun tarihsel açıdan kendi kültürüyle paralel yapıların kurulması gerektiğidir. Bu nedenle ombudsmanlık kurumu yerine idari savcılık kurumunun teşkil edilmesi daha uygun düşecektir.

Ombudsman kurumunun ortaya çıkıp yaygınlaştığı ülkeler genellikle idari rejime sahip olmayıp adli rejim geleneğine sahip ülkelerdir ve bu ülkelerin çoğunda idari yargılama düzeni yoktur. Yurttaşla devlet arasındaki uyuşmazlıkları çözmeye yönelik idare mahkemeleri mekanizmasının olmaması bu işlevi üstlenecek ombudsman kurumunu oluşturmuştur. Ombudsman kurumuna, idari rejime sahip ülkelerde gerek olmadığı, bu ülkelerde ombudsman kurumu kurulur ise de bu kurumun adli rejim geleneğine sahip ülkelerdeki gösterdiği başarıyı gösteremeyeceği savının, ombudsman kurumunun Arabulucu (Médiateur) ismiyle ve şekliyle idari rejim sisteminin kurucusu sayabileceğimiz Fransa’da kabulünden sonra doğru olmadığı kanaati ağır basmaya başlamıştır. İdari yargılama düzenine sahip ülkelerde yurttaşla idare arasındaki uyuşmazlıklarının çözümünün zaman aldığı, masraflı olduğu, yargı mercilerinde iş yükünün çok fazla olduğu<sup>169</sup>, yerindelik denetimi yapılmadığı ve kati kurallar etrafında karar verildiği için kimi durumlarda hakkaniyete uygun olmayabilen durumların söz konusu olabileceği ve bu olumsuzlukların panzehirinin ombudsman kurumu olduğu<sup>170</sup> birçok kesim tarafından savunula gelmiştir. Ancak Fransa’da halen mevcut bulunan Arabulucu Kurumu kendisinden beklenenleri pek karşılayabilmiş değildir<sup>171</sup>.

Kurulduğu 1973 yılından itibaren arabulucu kurumu Fransız idari rejiminde belirgin bir etki yaratamamış, söylenenlerin aksine yargı mercilerinin iş yükü daha da

---

<sup>169</sup> Muammer Oytan, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, Prof. Dr. Osman F. Berki’ye Armağan, Ankara, A. Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1977, s.597

<sup>170</sup> Zekeriya Temizel, Ombudsman, İstanbul, IULA-EMME, 1997, s.44-51

<sup>171</sup> Ozan Zengin, a.g.e., s.8

artmış, idari uyuşmazlıkların çözümünde Danıştay geleneği ağır basmıştır<sup>172</sup>. Ülkemizde idari rejimin sisteminin görüldüğü ülkelerden bir tanesidir ve Şurayı Devlet'ten başlayıp Danıştay'a kadar gelen bir idari yargılama geleneğine sahiptir. Fransa'da Arabulucu olarak boy gösteren ombudsman kurumunun, Fransız sistemi içinde kaybolup gitmesi, başarısızlığa uğraması sonucuna benzer bir akıbeti ülkemizin yönetsel yapısına monte edilmeye çalışan kamu denetçisi kurumu modeliyle yaşamayacağı ne malumdur. Kamu denetçisi kurumuyla getirilmek istenen ombudsman modeli aşısı Türkiye açısından da tutmayabilir<sup>173</sup>.

Kaldı ki ombudsmanlık kurumu parlamento adına denetim yapmasına karşın idari savcılığın yargı sistemi içerisinde görev yapması dikkate alındığında, idarenin yargısal denetimin daha güçlü hale getirilerek yapılacak denetimin daha nitelikli hale geleceğinden kuşumuz bulunmamaktadır.

Tavsiye niteliğinden öteye geçemeyen kamu denetçisi kurumunun yurttaş gözünde yerinin ne olacağı, ne derecede etkin olarak değerlendirileceği, güven temin edeceği merak konusudur. İdare mahkemelerince verilen kararlardan tatmin olmayan yurttaşlarımız, hiçbir yaptırım gücü bulunmayan, kendisine çok fazla yetkinin verilmediği kamu denetçisine kurumuna ne düzeyde değer atfedecektir! Tabii ki bu sorunun ve bu tür soruların cevabı o ülkenin tarihsel, toplumsal, yönetsel, kültürel birikimi ve tecrübeleri göz önünde tutularak verilebilir. Ulusumuzun ombudsman kurumunu benimseyip benimsemeyeceğini tarihsel birikimimiz belirleyecektir. Ombudsman kurumu dünyanın çeşitli yerlerinde birtakım ihtiyaçlar dolayısıyla doğmuş ve o yerlerin tecrübeleriyle yerleşiklik kazanmıştır<sup>174</sup>.

Bu durumda, Anayasaya yazılan hukuk devleti ilkesinin ve bunun uzantısı olan idarenin yargısal denetiminin gerçek anlamıyla pratiğe geçirilmesini, yazıda kalmamasını sağlamak için, idari yargı yerlerinin etkinliği ve işlerliği teorik bağlamın yanısıra pratikte de ifadesini bulabilmelidir. Bu doğrultuda idari yargı teşkilatı içinde terimin tam anlamı ile idari savcılık kurumu yeniden ele alınmalı,

---

<sup>172</sup> L. Neville Brown, J. F. Garner, Jean-Michel Galabert, French Administrative Law, Third Edition, Butterworth Publishing, London, 1983, S.19-39, s.172-173

<sup>173</sup> Ozan Zengin, a.g.e., s.8

<sup>174</sup> Ozan Zengin, a.g.e., s.8

Danıştay'ın yanısıra her bölge idare mahkemesinde yeterli sayıda görevlendirilecek idari savcıların yukarıda belirttiğimiz yetkilerle donatıldığı ve yetkilerini pratiğe geçirmesi halinde, idari yargı yerleri idarenin yargısal denetimini hakkıyla yerine getirecek ve hukuk devleti ilkesi bu ölçüde anlamını bulacaktır<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Zuhal Bereket, Selami Demirkol, a.g.m., s.32



## SONUÇ

İdarenin denetlenmesi türlerinden olan yargısal denetim, denetim yolları içerisinde en etkili ve objektif olanıdır. Durum böyle olmakla birlikte, yargısal denetimin etkili olabilmesi idarenin yargı yoluyla denetiminin yeterli düzeyde olması ile sağlanabilir. Bu amaçla bu etkinliğin sağlanması ve denetim görevinin yerine getirilebilmesi için bazı yargı sistemlerinde yargının resen harekete geçebilmesi sağlanmakta, bazı yargı sistemlerinde ise yargısal denetim vatandaşların şikayetiyle yapılabilmektedir. Her iki sistemin de faydaları ve sakıncaları olmakla birlikte, bu iki sistemin faydalı ve zararlı yönlerinin analiz edilerek her ülkenin kendi kültürüne uygun sistem tercihinin yapılması ile hukuk devleti ilkesi gerçekleştirilebilecek ve yargısal denetim tam anlamıyla yerini bulacaktır.

Bu bağlamda, resen harekete geçen sistemlerde idarenin yargı baskısı altında hareket kabiliyeti azalarak kamu hizmeti görmesi zorlaşabilecektir. Ancak pasif halde kalan ve denetim için yetkileri kısıtlı olan bir yargı sisteminde ise, bu kez idarenin keyfiliği artabilecek hakların yerine getirilmesi mümkün olamayacak ve hukuk devleti ilkesinden uzaklaşmış olacaktır.

Bu nedenle yargı sistemlerine göre denetim tercihlerinin her ülkenin kendi yapısına uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu cümleden olarak, yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde idari rejimin bulunmamasındaki eksiklik nedeniyle idarenin denetimi yasama organı adına ombudsmana yaptırılarak idarenin denetimi sağlanmaktadır. Hatta idari rejim sisteminin uygulandığı ülkelerde de ombudsmanlık kurumuna yer verildiği görülmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus idari rejimin uygulandığı ülkelerde idari savcılık kurumunun mutlaka yeterli yetki ile bulunması ve eğer hala isteniliyorsa ombudsmanlık kurumuna bu aşamadan sonra yer verilmesidir. Örneğin Ülkemizde Danıştay'da hali hazırda kurulu bir savcılık kurumu bulunmakla birlikte, yukarıda aktarıldığı üzere bu kurumun yeterli yetkilere sahip olmaması nedeniyle öncelikle bu kurumun yeniden düzenlenmesi, yani bu kurumun tüm ülkeyi kapsayacak şekilde idari savcılık kurumuna dönüştürülmesi kurulması planlanan ombudsmanlık kurumuna nazaran daha kolay olacak ve idarenin denetimi yargı tarafından yapıldığından daha etkili olacaktır.

Eğer idari savcılık kurumu yeterli yetki ile kurulduktan sonra hala ombudsmanlık kurumu kurulmak isteniyorsa, idari savcılık kurumun yetkileri de dikkate alınarak kurulması daha uygun olacaktır. Çünkü, idari yargının teşkilat yapısında binin üzerinde hakim ve savcı ile binlerce idari yargı personeli tarafından görev yapılarak yargısal denetim yapılmaya çalışılmaktadır. Buna karşılık Anayasa Mahkemesince tüm maddeleri iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulması planlanan ombudsmanlık kurumunda bir başdenetçi ile buna bağlı 10 denetçi ve sınırlı sayıda kurum personeli ile idarenin denetimi yapılmaya çalışılacağı öngörüldüğünden, sınırlı sayıdaki bu görevlilerin Kuruma gelecek şikayetleri yeterince dikkate alamayacağı ve idarenin denetiminin istenilen düzeyde olamayacağı düşünülmektedir.

Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta da, Anayasa Mahkemesince iptal edilen Kamu Denetçiliği Kanunu'nda kişilerin sadece idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gerekli işlemler yerine, idari davaya konu olamayacak işlemlere dahi Ombudsmana başvurabileceklerinin düzenlenmesi hususudur ki bu durum Kurumun ağır iş yükü altında kalmasına neden olacaktır.

Kurulması planlanan Ombudsmanlık Kurumunun bir diğer olumsuzluğu, Ombudsmana yapılan başvurunun idari dava açma süresini durdurmasına ilişkin düzenlemedir ki, bu düzenleme ile yargılama süreleri daha da artacak geciken adalet nedeniyle kişiler daha fazla mağdur edilecektir. Çünkü bu kurumun kararlarının uygulanmasının idare açısından bir zorunluluğu bulunmadığından ve tavsiye niteliği taşıdığından kişilerin bu kuruma başvurması ile bu kurumun kişilerin taleplerine yanıt verememesi durumunda arada geçen süre içerisinde yargıya başvurulmaması nedeniyle yargılama gecikmiş olacaktır.

Ancak idari savcılık kurumunun olumsuz nitelendirilebilecek ve belki de en çok eleştiri alabilecek yönüne değinmekte fayda vardır. İdari savcılık kurumunda, yukarıda açıklanan yetkilerden kamu davası açma, eşitliği sağlama, yargı kararlarının uygulanmaması sorunundaki rolü, acele hallerde yürütmeyi durdurma kararı verebilme, hukuka uygun işlem yapılmasını takip etme, ombudsman, procuratura ve

kamu davacısının sahip olduğu yetkilerin bir kısmının idari savcılara verilmesi, yani idari savcıların bu gibi yetkilerle donatılması idarenin işleyişini kısıtlayabileceği şeklinde değerlendirilebilir. Ancak bu konulardaki yetki teklifinin sınırlarının iyi çizilmesi durumunda idarenin işleyişine olumsuz etki yerine, aksine hukuka uygun işlem tesis edilmesi konusunda güvence oluşturacağından bu eleştirinin haklı bir tarafı olmayacaktır.

Yine araştırmada idari savcıya verilmesi teklif edilen diğerk yetkilerden içtihat farklılığının giderilmesindeki rolü, yargılama sürecinin hızlandırılmasındaki rolü, karar düzeltmede süzgeç görevi, savcılık düşüncelerinin taraflara tebliğı gibi konular yargılama süreciyle doğrudan ilgili olduğundan, bu yetkilerin tanınması dahi yargılama sürecinin işleyişini hızlandıracak, içtihat birliğinin sağlanmasına katkı sağlayacak, yani idari yargının sorunlarına büyük ölçüde çözüm olacaktır. Bunların sonucu olarak idari yargıdaki mevcut savcılık kurumunun kesin olarak reforma ihtiyacı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Buna karşın idari savcılık kurumuna göre ombusmanlık kurumunun bir üstünlüğünü de belirtmekte yarar vardır. Bilindiğı üzere idari yargıda dava konusu edilecek işlemin, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olması gerekmektedir. Bu nedenle idari yargıda istenilen her konuya dava açılmamaktadır. Ancak Omdusmana başvuru için böyle bir şart bulunmamakta hatta Anayasa Mahkemesi tarafında iptal edilen Kamu Denetçiliğı Kurumu Kanununun 1.maddesinde bu konu geniş bir çerçevede düzenlenerek idarenin ne kadar denetim altında tutulabileceğı ortaya konulmaktadır. Anılan Kanunun 1. maddesinde; “Bu Kanunun amacı; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliğı Kurumunu oluşturmaktır.” hükmüne yer verilerek ombudsmana idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetler ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını denetleme yetkisi verilerek idari savcıya göre daha geniş denetim yapma yetkisi tanınmaktadır. Bu bağlamda bu

kurumun istenilen seviyede işlev görmesi durumunda idari davaya konu edilemeyecek işlem ve eylemler için daha etkili sonuçlar alınabilecektir.

Sonuç olarak idari rejim sisteminin uygulandığı ülkelerde idari savcılık kurumunun yeterli yetki ile bulunması, buna rağmen eğer hala isteniliyor ise ombudsmanlık kurumuna bu aşamadan sonra yer verilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır. Ancak bu iki kurumun aynı anda görev yapması mümkün olmakla birlikte her ikisinin de görev ve yetki tanımının farklı olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır.

Bu araştırma ile idari savcılık kurumunun kurulması veya en azından mevcut savcılık kurumunun yeniden düzenlenmesinin gerekliliği ortaya konulmuştur. Bu nedenle bundan sonra bu konuda inceleme ve önerilerde bulunmak isteyen araştırmacıların ombudsman kurumu yanında procuratura ve kamu davacısı kurumlarını da inceleyerek idari savcılık kurumuna katkıda bulunmaları, bu kuruma verilmesi teklif edilen yetkilerin sonuçlarının ne olacağı, bu yetkilerin olumlu ve olumsuz yönleri ile idari savcının yetkilerinin hangi düzeyde olmasının gerektiğinin ortaya konulması tavsiye edilmektedir.

## YARARLANILAN YAYINLAR

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi Öğretim Üyeleri, Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara, A.Ü. SBF Yayınları: 497, 1982

Alpaslan, Ali Rıza, “Danıştay Başkanunsözcülüğü”, Danıştay Dergisi 1976, Sayı 20-21

Arslan, Süleyman, İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, Amme İdare Dergisi, Cilt 19, Sayı 1, Ankara, 1986

Aydın, A.Hamdi, Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar Ve Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara, Gazi Kitabevi, 2004

Avşar, B. Zakir, Ombudsman (Kamu Hakemi), Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 1999

Baylan, Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No: 12, 1978

Bereket, Zuhâl ve Demirkol, Selami, İdari Yargıda Savcılık Kurumu (İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri), Danıştay Dergisi, Sayı 90, 1996

Bilge, Necip, Hukuk Başlangıcı (Hukukun Temel Kavramları ve Kurumları), Ankara, 1995

Brown, L. Neville, Garner, J. F., Galabert, Jean-Michel, French Administrative Law, Butterworth Publishing, Third Edition, London, 1983, Sayı 19-39

Can, Cavit, İdari Yargıda Hakimler ve Savcılar, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı, Danıştay Yayını, 1990

Cane, Peter, An Introduction to Administrative Law, 3. Baskı, Oxford, 1997

Çukurçayır, M.Akif, ve Gökçe, Gülide, Editörlüğünde Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları: Ramazan Şengül, Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?, Konya, Çizgi Kitapevi, 2007

Darendeli, A.Vahap, Yargı Kararlarının Uygulanmasının Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (Türk Ombudsmanı), Adalet Dergisi, Ekim 2001, Sayı 9

Delevoye, Jean-Paul, Rapport Annual, Mediateur De La Republique En France, 2004

Demir, Galip, Ombudsman Aranıyor, İstanbul, Sade Ofset Ahilik Araştırma Yayınları, 2002

Erem, Faruk, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Dayınlarlı Yayıncılık, Ankara 1996

Eroğlu, Hamza, İdare Hukuku, Ankara, Ankara İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 3. Bası, 1978

Eryılmaz, Bilal, Kamu Yönetimi, İstanbul, Erkam Matbaası, 2005

Gil-Robles, Alvaro, Ombudsman, <http://www.danistay.gov.tr/5-ombudsman.htm>

Giritli, İsmet ve Arkadaşları, İdare Hukuku, 3. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, Mayıs 2008

Gökçe, Abbas, Danıştay Kanunsözcülüğü ve Varoluş Nedenleri, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 32, 1975

Gözler, Kemal, İdare Hukuku, 1. Baskı, Bursa, Ekin Kitapevi, Cilt 1, 2003

Gözler, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, 13. Baskı, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Ekim 2008

Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, Güncelleştirilmiş 21. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, Ağustos 2004

Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, Güncelleştirilmiş 20. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, Ağustos 2004

Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut, İdare Hukuku, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitapevi, 2001, Cilt 2

Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut, İdare Hukuku İdari Yargılama Hukuku, Cilt 2, Ankara, Turhan Kitapevi, 1999

Gürbüz, Yaşar, Anayasalar, İstanbul, Filiz Kitapevi, 1981

Kaboğlu, İbrahim, Özgürlükler Hukuku, İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı Üzerine Bir Deneme, İstanbul, 1993

Kalabalık, Halil, İdare Hukuku Ders Notları, 1. Baskı, Trabzon, Eser Ofset Yayınları, 2001

Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor, Ankara, TODAİE Yayını, 1991

Karabulut, Mustafa, İngiltere’de İdarenin Yargısal Denetimi Üzerine Bir İnceleme, Danıştay Dergisi, Sayı 102, Ankara, 2002

Karahanoğulları, Onur, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları, Mülkiye Dergisi, Cilt XXIX, Sayı 249, (Kış/2005)

Karahanoğulları, Onur, Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, 1.Baskı, Ankara, Turhan Kitapevi, 2005, s.12

Kaya, Ali, Devlet Denetleme Kurulu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü, Doktora Tezi, İstanbul, 1992

Kestane, Doğan, Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Maliye Dergisi, Sayı 151, Temmuz - Aralık 2006

Kunter, Nurullah, Yenisey, Feridun, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 11. Baskı, İstanbul 2000, No. 10 (106)

Kurt, Süleyman, Britanya İdari Yargı Yerleri (Tribunal Sistem) Ve Yargısal Denetim, Danıştay Dergisi, Sayı 107, Ankara, 2004

Larry, B.H., Institutionalization The Ombudsman and Bureaucracy, The American Political Science Review, Vol.LXVIII, N 3, September 1974

Longer, Vera, Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: The Role of the Public Prosecutor, The American Journal of Comparative Law, Vol. 36, No. 2 (Spring, 1988)

Lord, D., La Procuratura Sovietique Et Leas Droit De L’individu Envers Etat Revue De La Commission Internationale Des Jurites, 1957

Nohutçu, Ahmet, İdari Yargı, 1. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, 2010

Noyan, Erdal, Ceza Davası, Ankara, Adalet Yayınevi, 2007



Odyakmaz, Zehra, Hukuk Kurultayı, 2000, Cilt 4

Odyakmaz, Zehra ve Erhürman, Tufan, Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı, Yeni Türkiye, Sayı 23-24, Cilt 5

Oğuz, Arzu, Karşılaştırmalı Hukuk, Ankara, Yetkin Yayınları, 2003

Okur, Yaşar, Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci Ve Performans Denetimi, 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Nisan 2007

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, Cilt 1, 1966

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 3, 1966

Oytan, Muammer, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, Prof. Dr. Osman F. Berki’ye Armağan, Ankara, A. Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1977

Oytan, Muammer, Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Danıştay Dergisi, Yıl 5, Sayı 18-19, 1975

Öner, Şerif, Ombudsman Denetimi, Belediye Dergisi, Cilt 6, Sayı 8, Şubat 2000

Özay, İlhan, Günışığında Yönetim, İstanbul, Alfa Basım Yayın Dağıtım, 1996

Özdeş, Orhan, Alt Derece İdare Mahkemeleri, Danıştay Dergisi, Atatürk’ün Doğumunun 100. Yılı Özel Sayısı

Özkan, Emin Celalettin, İdari Yargıda Savcılık Kurumu, 2004 Yılı İdari Yargı Sempozyumu

Özkan, Gürsel, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasına Yönelik Usul İlkeleri  
İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar Arası Sempozyum Bildirisi, Ankara, 17-18  
Ocak 1998

Öztürk, Bahri, Erdem, Mustafa R. ve Özbek, Veli Özer, Uygulamalı Ceza  
Muhakemesi Hukuku, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2000

Özyörük, Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara Hukuk Fakültesi

Sanal, Recep, Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu,  
Ankara, TODAİE Yayınları 34, 2002

Sezen, Seriyeye, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?”, Amme İdaresi  
Dergisi, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001

Şakar, Müjdat, 1982 Anayasası Ve Önceki Anayasalar, İstanbul, 1994

Temizel, Zekeriya, Ombudsman, IULA-EMME, İstanbul, 1997

Temizel, Zekeriya, Yurttaşın Yönetim Karşı Korunmasında Bir Başka  
Denetim Organı: Ombudsman, Yeni Türkiye Dergisi, 1997, Sayı 13

Tortop, Nuri, “Ombudsman Sistemi Ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”,  
Amme İdaresi Dergisi, 1998, Cilt 31, Sayı 3

Wade, H.W.R., Administrative Law, Third Edition, Oxford, 1971

Wade, H.W.R., The Ombudsman in Britain, Prof.Dr. Tahsin Bekir Balta’ya  
Armağan, Ankara, AÜHF Yayını, 1974

Woolf, Lord, And Jovell, Jeffrey, (Asst.Ed.Le Sueur,A.P.), Judicial Review  
Of Administrative Action, Fifth Edition, Londra, 1995

Uğur, İsmail, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006, s. 82-83

Uler, Yıldırım, Ombudsman (Kamu Denetçisi), I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları), Ankara, Danıştay Matbaası, 1990

Yet, Orhun, Yargı Kararlarının Uygulanması İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu Bildiriler, 17-18 Ocak 1998, Ankara

Yurtca, Erdener, Cumhuriyet Savcısının ve Ceza Yargıcının El Kitabı, İstanbul, 2002

Zengin, Ozan, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında 'Halk Denetçisi', A.Ü. SBF Getatartisma Metinleri, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003

### **İnternet Adresleri**

Onur Karahanoğulları, Türkiye'de İdari Yargı Tarihi <http://80.251.40.59/Politics.Ankara.Edu.Tr/Karahan/Makaleler/Turkiyedeidariyargi/Tarihi.Pdf> (12.09.2009)

Ergin Ergül, Çağdaş Fransız Yargı Sistemi, [http://www.yayin.adalet.gov.tr/6\\_sayi%20i%c3%a7erik/ergin%20erg%c3%9cl.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/6_sayi%20i%c3%a7erik/ergin%20erg%c3%9cl.htm) (16.09.2009)

Küçüközyiğit, H.Galip, Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: [http://www.turkhukusitesi.com/Makale\\_100.Htm](http://www.turkhukusitesi.com/Makale_100.Htm) (12.11.2009)

Ramazan Şengül, Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi? <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/sengul.pdf> (13.10.2009)

Turan Yıldırım, Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu,  
<http://www.danistay.gov.tr/1/yargi%20kararlarinin%20uygulanmamasi%20sorunu.htm> (01.02.2010)

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1158.pdf> (18.09.2009)

[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)

[www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr)

[www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr)

[www.adalet.gov.tr](http://www.adalet.gov.tr)

[www.yayin.adalet.gov.tr](http://www.yayin.adalet.gov.tr)

## ÖZGEÇMİŞ

Mardin ili, Midyat ilçesinde 8 Ocak 1982 tarihinde doğan Murat Ayaz; ilköğrenimini Adana'da Toros İlkokulunda ve 5 Ocak Ortaokulunda, orta öğrenimini 5 Ocak Lisesinde yapmıştır. 1999 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünü kazanan Murat Ayaz, burada bir yıl yabancı dil eğitimi aldıktan sonra 2004 yılında mezun olmuştur. İdari yargı hakimliği sınavını kazanarak 27 Mayıs 2005 yılında Adana İdari Yargı Hakim Adayı olarak mesleğe başlayan Murat Ayaz, mesleğe Ankara Adayı olarak devam etmiştir. Sırasıyla Adana 2. İdare Mahkemesi, Ankara 3. İdare Mahkemesi, Ankara Bölge İdare Mahkemesi, Ankara 1. Vergi Mahkemesi ve Danıştay 6. Dairesi'nde staj yapmıştır. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından idari yargı hakimi olarak mesleğe kabul edildikten sonra Sakarya İdare Mahkemesi'ne atanan Murat Ayaz halen bu görevini sürdürmektedir. Aynı zamanda Avrupa Birliği Hukuku uzmanı da olan Murat Ayaz, iyi derece İngilizce bilmektedir.