TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İPTAL DAVASINDA ÖZEL YETKİ KURALLARI

Yüksek Lisans Tezi

Barış ACUN

Ankara – 2018

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İPTAL DAVASINDA ÖZEL YETKİ KURALLARI

Yüksek Lisans Tezi

Barış ACUN

Tez Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi M. Artuk Ardıçoğlu

Ankara – 2018

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **i**
KISALTMALAR CETVELİ ..... **iv**
GİRİŞ ..... **vii**
BİRİNCİ BÖLÜM **1**
GÖREV- YETKİ KAVRAMI **1**
I. GÖREV KAVRAMI **1**
A. Genel Olarak 1
B. İdari Yargının Görev Alanı 3
C. Görev Kuralları ve Hukuki Niteliği 5
II. YETKİ KAVRAMI **9**
A. Genel Olarak 9
B. Medeni Usul Hukukunda Yetki 11
1. Genel Olarak 11
2. Medeni Usul Hukukunda Genel Yetki 14
a. Gerçek Kişilere Karşı Açılan Davalarda Genel Yetki 14
b. Tüzel Kişilere Karşı Açılan Davalarda Genel Yetki 16
c. Davalıların Birden Fazla Olması Halinde Genel Yetki 17
3. Medeni Usul Hukukunda Özel Yetki 18
a. Genel Olarak 18
b. Medeni Usul Hukukunda Özel Yetki Kuralları 18
aa. Sözleşmeden Doğan Davalarda Yetki 18
bb. Haksız Fiilden Doğan Davalarda Yetki 19
cc. Mirastan Doğan Davalarda Yetki 19
dd. Sigorta Sözleşmelerinden Doğan Davalarda Yetki 20
ee. Taşınmazın Aynından Doğan Davalarda Yetki 21
ff. Şubeler ve Tüzel Kişilerle İlgili Davalarda Yetki 23
C. İdari Yargılama Usulü Hukukunda Yetki 24
1. Genel Olarak 24
2. İdari Yargılama Usulü Hukukunda Genel Yetki 29
a. İdari Yargılama Usulü Hukukunda Genel Yetki Kuralı 29
b. İdari Yargılama Usulü Hukukunda Genel Yetkili Mahkeme 30
3. Danıştay'ın Görev Alanında Bulunan Bazı Davaların İdare Mahkemelerinin Görev Alanına Dahil Edilmesi ve Bu Davalarda Uygulanacak Yetki Kuralı 39
4. İdari Yargılama Usulü Hukukunda Yetki ve Adil Yargılanma Hakkı İlişkisi ... 41

İKİNCİ BÖLÜM 50
İPTAL DAVASINDA ÖZEL YETKİ KURALLARI 50
I. KAMU GÖREVLİLERİ İLE İLGİLİ DAVALARDA ÖZEL YETKİ KURALLARI 50
A. Kamu Görevlisi Kavramı 50
1. Genel Olarak 50
2. Kamu Görevlisi Türleri 53
a. Memurlar 53
b. Diğer Kamu Görevlileri 53
aa. Genel Olarak 53
bb. Statüter Konumdaki Diğer Kamu Görevlileri 54
cc. Siyasi Nitelikli Kamu Görevlileri 54
dd. Kadro Karşılığı Sözleşmeliler 55
ee. Sözleşmeliler 55
aaa. Genel Olarak 55
bbb. DMK Çerçevesinde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personel 56
ccc. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan Sözleşmeli Personel 57
3. Özel Yetki Kuralının Uygulanması Bakımından Kamu Görevlisi Kavramı 58
B. Kamu Görevlileri İle İlgili Davalarda Uygulanan Özel Yetki Kuralları 59
1. Genel Olarak 59
2. Atama ve Nakil (Naklen Atama) İşlemlerine Karşı Açılan Davalarda Özel Yetki Kuralı 61
a. Atama ve Nakil (Naklen Atama) İşlemleri 61
b. Atama ve Naklen Atama İşlemlerine Karşı Açılan Davalar 62
3. Kamu Görevlisinin Görevle İlişkisini Kesen Nitelikteki İşlemlere Karşı Açılan Davalarda Özel Yetki Kuralı 67
a. Kamu Görevlisinin Görevine Son Verilmesi İle İlgili Davalar 67
a.a. KHK İle Kamu Görevinden Çıkarılma 69
b. Kamu Görevlisinin Emekli Edilmesi İle İlgili Davalar 72
c. Kamu Görevlisinin Görevden Uzaklaştırılması İle İlgili Davalar 73
d. Özel Yetkili Mahkemenin Tayini 74
4. Kamu Görevlisinin Görevle İlişkisini Kesmeyen Nitelikteki Birtakım İşlemlere Karşı Açılan Davalarda Özel Yetki Kuralı 75
a. Kamu Görevlisinin Görevle İlişkisini Kesmeyen Nitelikteki Disiplin Cezalarına Karşı Açılan Davalar 75
b. Kamu Görevlisinin İlerleme ve Yükselmesine İlişkin İşlemlere Karşı Açılan Davalar 76

c. Kamu Görevlilerinin Özlük ve Parasal Haklarına İlişkin İşlemlere Karşı Açılan Davalar 79
d. Özel Yetkili Mahkemenin Tayini 82
5. Mahalli İdarelerin Organları İle Bu Organların Üyelerine İlişkin Görevden Uzaklaştırma İşlemine Karşı Açılan Davalarda Özel Yetki Kuralı 87
6. Hâkim ve Savcıların Açtıkları Davalarda Özel Yetki Kuralı 88
II. TAŞINMAZ MALLARA İLİŞKİN DAVALAR İLE MAHALLİ İDARELERE İLİŞKİN MEVZUATIN UYGULANMASINDAN DOĞAN DAVALARDA ÖZEL YETKİ KURALLARI 92
A. Taşınmaz Mallara İlişkin Davalarda Özel Yetki Kuralı 92
1. Taşınmaz Mal 92
2. Taşınmaz Mallara İlişkin Davalar 93
a. Genel Olarak 93
b. Taşınmaz Mallarla İlgili Mevzuatın Uygulanması veya Bunlara Bağlı Her Türlü Haklara İlişkin Davalar 96
aa. Ödeme Emrinin İptali İstemiyle Açılan Davalar 96
bb. Ruhsat İşlemlerinden Doğan Davalar 99
cc. Lisans İşlemlerinden Doğan Davalar 101
c. Kamu Mallarına İlişkin Davalarda Özel Yetki Kuralı 103
aa. Kamu Malı Kavramı 103
bb. Kamu Mallarına İlişkin İdari Davalar 107
3. Özel Yetkili Mahkemenin Tayini 108
B. Mahalli İdarelere İlişkin Mevzuatın Uygulanmasından Doğan Davalar İle Sınır Uyuşmazlıklarına İlişkin Davalarda Özel Yetki Kuralı 112
III. TAŞINIR MALLARA İLİŞKİN DAVALARDA ÖZEL YETKİ KURALI ... 113
A. Taşınır Mal 113
B. Taşınır Mallara İlişkin Davalar 113
1. Genel Olarak 113
2. İstimval 114
3. Elkoyma 119
C. Özel Yetkili Mahkemenin Tayini 119

SONUÇ 120
KAYNAKÇA 124
ÖZET 130
ABSTRACT 131

KISALTMALAR CETVELİ

age.	Adı geçen eser
agk.	Adı geçen karar
agm.	Adı geçen makale
AATUHK	Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
AİD	Amme İdaresi Dergisi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
Akt.	Aktaran
AMKD	Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBE	Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
AYD	Anayasa Yargısı Dergisi
AYİMD	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
B.	Bası/ Baskı
Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
D.	Daire
DD	Danıştay Dergisi
DEÜHFD	Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DGPK	Doğal Gaz Piyasası Kanunu
DMK	Devlet Memurları Kanunu
E.	Esas Numarası

EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ET	Erişim Tarihi
GÜSBE	Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
HAD	Hukuk Araştırmaları Dergisi
HD	Hukuk Dairesi
HGK	Hukuk Genel Kurulu
HMK	Hukuk Muhakemeleri Kanunu
HSK	Hâkimler ve Savcılar Kanunu
İBGK	İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu
İDDK	İdari Dava Daireleri Kurulu
İHİD	İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İÖK	İl Özel İdaresi Kanunu
İÜHFM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	Karar Numarası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KTVKK	Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
MÖHUK	Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun
NHK	Nüfus Hizmetleri Kanunu
OHAL	Olağanüstü Hâl
para.	paragraf
PVSK	Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu
RG	Resmi Gazete
RKHK	Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
s.	Sayfa

S.	Sayı
TBBD	Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKHK	Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun
TMK	Türk Medeni Kanunu
UHMAK	Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısiyle Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun
UM	Uyuşmazlık Mahkemesi
vb.	ve benzeri
vd.	ve devamı
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

Usul hukuku kavramlarından biri olan yetki, bir yargı yerinin belli bir coğrafi alan içerisinde bakabileceği uyuşmazlıkları belirttiği gibi, bir uyuşmazlığın belli bir coğrafi alanda kurulu yargı yerlerinden hangisi tarafından görülüp çözüme bağlanacağını da gösterir. Bir yargı düzeni içerisinde bir tür yargı yerinden ülkenin birden fazla yerinde varsa uyuşmazlığın coğrafi bakımdan hangi yerdeki yargı yeri veya yerleri tarafından görülüp çözümleneceği sorunu ortaya çıkar.

İdari yargılama usulü hukukunda ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemeleri, ülkenin birden fazla yerinde teşkilatlandığı için bir davanın hangi yer idare veya vergi mahkemesinin yetkisine girdiğini belirleyen ve ortaya çıkacak yetki uyuşmazlıklarının nasıl çözümleneceğini gösteren yetki kuralları öngörülmüştür. İdari yargılama usulü hukukunda da diğer usul hukuklarında olduğu gibi yetki kuralları, genel ve özel yetki kuralları olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur.

Özel yetki kuralı, sadece belirli dava ve dava çeşitleri için uygulanan istisnai nitelikteki yetki kuralıdır. Özel yetkili mahkeme ise özel yetki kuralında yetkili olduğu belirtilen mahkemedir. Özel yetki kurallarının kapsamına giren davaların belirlenmesi, davacının davasını hangi yer idare veya vergi mahkemesinde açacağına ilişkin tereddütlerini ortadan kaldıracaktır. Aynı zamanda ilk derece mahkemeleri arasında çıkan yetki uyuşmazlıkları büyük ölçüde önlenecektir.

Bu tezin iki amacı vardır. Bunlardan ilki, idarenin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminde büyük önem arz eden iptal davaları özelinde, özel yetki kurallarının kapsamının mahkeme kararları ışığında belirlenmesidir. İkincisi ise, ilk derece mahkemeleri ile üst derece mahkemesi olarak Danıştay'ın yetki meselesine ilişkin verdikleri kararlarda geliştirdikleri kriterleri, özel yetki kurallarının konuluş amaçları, idarenin yargısal denetimi ve adil yargılanma hakkı gibi üst kavramlar

üzerinden değerlendirmektir. Öğretide vergi uyuşmazlıkları ve vergi davalarının hukuki niteliği üzerinde kesin bir görüş birliğine varılamamış olması sebebiyle vergi uyuşmazlıkları ve vergi davaları tezin kapsamı dışında bırakılmıştır.

Tez iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde görev ve yetki kavramı, medeni usul hukukunda genel yetki kuralı ile özel yetki kuralları, idari yargılama usulü hukukunda genel yetki kuralı ve genel yetkili mahkeme incelenmiş; idari yargılama usulü hukukunda yetki ile adil yargılanma hakkı arasındaki ilişki araştırılmıştır.

İkinci bölümde ise iptal davaları özelinde özel yetki kuralları ile özel yetkili mahkemeler üç ana başlık altında incelenmiştir. Bunlar; kamu görevlileri ile ilgili davalarda yetki, taşınmaz mallara ilişkin davalarda yetki ve taşınır mallara ilişkin davalarda yetkidir. Bu üç ana başlık altında da üç farklı adım takip edilmiştir. Öncelikle, uygulamada yetkili mahkemenin belirlenmesinde tereddüde düşülen ve yetki uyuşmazlığının çıkmasına sebep olan iptal davaları tespit edilmiştir. İkinci olarak, özel yetki kurallarının kapsamına giren davalar ile özel yetkili mahkemelerin belirlenmesinde Danıştay'ın geliştirdiği kriterler tespit edilmiştir. Üçüncü olarak, özel yetki kuralları, özel yetkili mahkeme ve Danıştay'ın bunlara ilişkin geliştirdiği kriterler, özel yetki kurallarının konuluş amaçları, idarenin yargısal denetimi ve adil yargılanma hakkı gibi üst kavramlar üzerinden değerlendirilmiştir.

Tezde veri olarak kullanılan yargı kararlarının güncel olmasına özen gösterilmiştir. Yetkili mahkemenin belirlenmesinde tereddüde düşülen iptal davalarına ilişkin yargı kararlarının incelenmesi suretiyle çalışmanın, hukuk uygulayıcılarına yol gösterici olması hedeflenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GÖREV- YETKİ KAVRAMI

I. GÖREV KAVRAMI

A. Genel Olarak

Devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına bağlı olarak yürütüldüğü, hukuk kurallarını koyan devletin aynı zamanda o kurallara uyan konumda olduğu ve böylece bireylere hukuk güvenliği sağlayan devleti ifade eden bir kavram olan hukuk devletinin gereklerinden biri de idarenin yargısal denetimidir.[1]

İdarenin yargısal denetimi, denetimi yapan yargı organları açısından farklılaşabilmekte, bazı devletlerde idarenin yargısal denetimi adli yargı düzeni tarafından, bazı devletlerdeyse adli yargıdan ayrı olarak idari yargı adı verilen başka bir yargı düzeni tarafından yapılabilmektedir.[2] Yargının bir bütün olarak örgütlendiği sistemi ifade eden "yargı birliği" sisteminden ayrı olarak "idari yargı" sisteminde idarenin idare hukukuna tabi faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda değil, kendine özgü kuralları ve yöntemleri bulunan idari yargıda görülür ve çözümlenir.[3] Ülkemizde de uygulanan idari yargı sistemi esasen "iki ayrı hukuk, iki ayrı yargı düzeni" olarak adlandırılan idari rejimin[4] bir ögesidir.[5]

Ülkemizde idari rejimin ve idari yargı sisteminin bir sonucu olarak, kişilerle idare arasındaki idare hukuku kaynaklı uyuşmazlıklar, Danıştay, bölge idare

---

[1] Tahsin Bekir BALTA, **İdare Hukuku I Genel Konular**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1970/1972, s. 92, 108.; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetsel Yargı**, B. 35, Turhan Kitabevi, Ankara 2016, s. 1.; Yahya Kazım ZABUNOĞLU, **İdare Hukuku** C. 1, Yetkin Yayınları, Ankara 2012, s. 51.; Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, B. 10, İmaj Yayınevi, Ankara 2015, s. 46.; İdarenin yargısal denetimine, hukuk devletinin gereklerinden biri olma niteliğinden öte hukuk devletiyle özdeş olma niteliği atfeden görüş için Bkz. İl Han ÖZAY, **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul 1996, s. 16, 17.

[2] Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukuku** C. 1, Arkadaş Matbaası, İstanbul 1942, s. 115.; Süheyp DERBİL, **İdare Hukuku** C. 1, Güzel Sanatlar Matbaası, Ankara 1955, s. 96.; GÖZÜBÜYÜK, age., s. 2.

[3] ONAR, İdare Hukuku, s. 115.; GÖZÜBÜYÜK, age., s. 3, 4.

[4] İdari rejim; idare, idare hukuku ve idari yargının birlikteliğini ifade eden bir düzen olarak anlaşılmaktadır. Bkz. ÖZAY, age., s. 23, 24.

[5] GÖZÜBÜYÜK, age., s. 4.; GÜNDAY, age., s. 25.

mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri tarafından çözümlenmektedir. Anayasada yüksek mahkemeler arasında sayılan Danıştay ve alt derece mahkemeler olan bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri "genel idari yargı düzenini"[6] oluştururlar.[7] Hukukumuzda buna benzer şekilde farklı yargı düzenleri[8] de vardır. Türk yargı sisteminde yargı düzenleri konusunda tam bir uzlaşı bulunmamakla birlikte üzerinde uzlaşılan yargı düzenleri; anayasa yargısı, adli yargı ve idari yargıdır.

Bir uyuşmazlığın yargı yerlerince görülebilmesi ve çözüme kavuşturulabilmesi için öncelikle o uyuşmazlığın hangi yargı düzeni tarafından görülüp çözümleneceği ardından da yargı düzeni içerisindeki hangi tür mahkemelerde görülüp çözümleneceğinin belirlenmesi gerekmektedir.[9] Ülkede birden fazla yargı düzeni ve bir yargı düzeni içerisinde farklı türde yargı yerleri varsa uyuşmazlığın görülmesi ve çözümlenmesinde görevli yargı yerinin belirlenmesi sorunu ortaya çıkacaktır.

Usul hukuku kavramlarından olan görev, bir yargı yerinin davanın konusu bakımından yetkili olması durumunu, başka bir ifadeyle madde itibariyle yetkisini ifade eder.[10]

Görev kavramı hem geniş hem de dar anlamda kullanılmaktadır. "Geniş anlamda görev" veya başka bir deyişle "dış görev", yargı düzenleri arasındaki ilişkiyi ifade eden

---

[6] Genel idari yargı düzeni daha sık kullanılan bir kavram olmakla birlikte askeri idari yargıdan farkını vurgulamak için genel idari yargı düzeni yerine sivil idari yargı kavramı da kullanılmaktadır. Bkz. Gürsel KAPLAN, **İdari Yargılama Hukuku**, B.1, Ekin Yayınevi, Bursa 2016, s. 67, 68. (Aksi belirtilmedikçe KAPLAN adına yapılan atıflar yazarın bu eserine yapılmıştır.) Anayasa'nın 142. maddesine 6771 Sayılı Kanun ile eklenen ek fıkra gereğince disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemeler kurulamayacağından günümüz açısından askeri idari yargı düzeninden bahsedilmesi mümkün değildir.

[7] GÖZÜBÜYÜK, age., s. 76.; Turgut TAN, **İdare Hukuku**, B. 3, Turhan Kitabevi, Ankara 2014, s. 675.; Turgut CANDAN, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, B. 6, PwC Türkiye, İstanbul 2015, s. 15.; ZABUNOĞLU, age., s. 50.

[8] Yargı düzeni kavramı yerine yargı kolu ve yargı çeşidi kavramları da kullanılmaktadır. Bkz. Baki KURU, Ramazan ARSLAN, Ejder YILMAZ, **Medeni Usul Hukuku**, B. 25, Yetkin Yayınları, Ankara 2014, s. 56.

[9] KAPLAN, age., s. 69.

[10] GÖZÜBÜYÜK, age., s. 76.; KAPLAN, age., s. 68.

bir kavram olan "yargı yolu" anlamına gelmektedir. "Dar anlamda görev" başka bir deyişle "iç görev", bir yargı düzeni içerisindeki yargı yerlerinden hangisinin uyuşmazlığı çözümlemeye yetkili olduğunu ifade eder.[11]

B. İdari Yargının Görev Alanı

Uyuşmazlığın idari yargı tarafından mı yoksa diğer yargı düzenlerinden biri tarafından mı görülüp çözüme bağlanacağı idari yargının görev alanıyla, idari yargının görev alanı da idare hukukunun uygulama alanıyla ilişkilidir. İdare hukukunun uygulama alanının belirlenmesinde "kamu gücü"," kamu hizmeti", "yeni kamu gücü" gibi ölçütler geliştirilmiş, ancak bu ölçütler yeterince açık olmaması ve idarenin sürekli çeşitlenen faaliyetleri dolayısıyla yetersiz kalmışlardır.[12]

İdare hukukunun uygulama alanı ve idari yargının görev alanının belirlenmesinde bir başka ölçüt," idari eylem, idari işlem, idari sözleşme" ölçütüdür. İYUK'un 2. maddesi idari dava türlerini belirtirken idari eylem, idari işlem ve idari sözleşme kavramlarını kullanmıştır. Ancak ne idari eylem ne idari işlem ne de idari sözleşmenin kanuni bir tanımı yapıl(a)madığı için idari eylem, idari işlem, idari sözleşme ölçütü de yeterince açık değildir.[13] Bu nedenle her davada, uyuşmazlığa konu olan hukuki ilişkinin ağır basan yönü dikkate alınarak bir belirlemede bulunmak daha uygun olur. Başka bir ifadeyle organik anlamda idarenin kamusal yetki ve usullere dayanarak yaptığı eylem, işlem ve sözleşmelerin idare hukukunun uygulama alanına girdiğini ve bu nedenle ortaya çıkan uyuşmazlıkların idari yargının görev alanına dâhil

[11] KAPLAN, age., s. 68. Yargı yolu anlamına gelen geniş anlamda görevin dar anlamda görevden niteliği ve kendisine bağlanan hukuki sonuçlar bakımından farklı olduğu ve bu nedenle de yargı yolu ilişkisi için de görev kavramının kullanılmasının hatalı olduğu hakkında Bkz. KAPLAN, age., s. 68, 69.; KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., 176, 177.; Ramazan YILDIRIM, *"Türk İdari Yargısında Görev ve Yetki"*, AİD, C. 29, S. 3, s. 87.

[12] Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku** C. 1, Ekin Kitabevi, Bursa 2009, s. 74- 86. (Aksi belirtilmedikçe GÖZLER adına yapılan atıflar yazarın bu eserine yapılmıştır.); KAPLAN, age., s. 70.

[13] KAPLAN, age., s. 70.

olduğunu kabul etmek gerekir.[14] Fakat bir eylem, işlem veya sözleşmenin idari olması onun idare organından çıkmasıyla değil idari fonksiyona dâhil olmasıyla ilişkili olduğundan yasama ve yargı organlarının da idari fonksiyona dâhil eylem, işlem ve sözleşmeleri idare hukukunun uygulama alanına girer ve ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari yargının görev alanı içerisinde kalır.[15] Yine özel hukuk tüzel kişilerinin de kamu hizmetinin görülmesi esnasında kamusal yetki ve ayrıcalıklara dayanarak tesis ettiği idari işlemlerin idari yargının görev alanı içerisinde kaldığı kabul edilmektedir.[16]

Türkiye'de idari rejimin benimsenmesinin bir sonucu olarak idari uyuşmazlıklar açısından idari yargı genel yetkili, adli yargı ise özel yetkili yargı düzenidir.[17] Her ne kadar idari uyuşmazlıklar bakımından idari yargı genel yetkili yargı düzeni olsa da idarilik vasfı taşımasına rağmen kanunlarla idari yargının görev alanı dışına çıkartılan uyuşmazlıkların da bulunduğunu ifade etmek gerekir.[18]

Misalen, Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesine göre *"idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabilir."* İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarında adli yargı görevlidir. Bu durumun istisnası, kanunlarda aksine bir hüküm bulunması hâlidir. Eğer idari yaptırım kararına karşı idari yargıya başvurulacağını öngören bir kanun hükmü varsa Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi gereğince Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin uygulanması mümkün değildir.

---

[14] KAPLAN, age., s. 71.
[15] KAPLAN, age., s. 71.
[16] TAN, age., s. 691.; Halil KALABALIK, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, B. 10, Sayram Yayınları, Konya 2016, s. 77.; Danıştay'ın aksi yönde kararları da vardır. Bkz. Danıştay 10. D., 29. 05. 1996, E. 1994/1168, K. 1996/3066, Yakup BAL, Mustafa KARABULUT, Yahya ŞAHİN, **İdari Yargılama Usulü ile İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003, s. 20-22.
[17] ÖZAY, age., s. 113.
[18] TAN, age., s. 714.; İdarilik vasfı taşımasına rağmen kanunlarla idari yargının görev alanı dışına çıkartılan uyuşmazlıklar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. A. Vahap DARENDELİ, **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar**, Yetkin Yayınları, Ankara 2004.

İcra ve İflas Kanunu'nun 5. maddesine göre *"İcra ve iflas dairesi görevlilerinin kusurlarından doğan tazminat davaları ancak idare aleyhine açılabilir. Devletin, zararın meydana gelmesinde kusuru bulunan görevlilere rücu hakkı saklıdır. Bu davalara adliye mahkemelerinde bakılır."* İcra ve iflas dairesi görevlilerinin kusurlarından dolayı idarenin sorumluluğuna ilişkin davalar idarilik vasfı taşımasına rağmen kanunla adli yargının görev alanına dahil edilmiştir.

TMK'nın 1027. maddesine göre mahkeme kararı olmadan tapu kütüklerinde düzeltme yapılamaz. Tapu kütüklerinin tutulması ve tapu kütüklerinde düzeltme yapılması, kanunla adalet mahkemelerinin denetimine bırakılmıştır.[19] Uyuşmazlık Mahkemesi de tapu kayıtları üzerinde tescil, terkin ve tashih gibi işlemlere ilişkin davalarda adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.[20]

C. Görev Kuralları ve Hukuki Niteliği

Bir uyuşmazlığa aynı yargı düzeni içerisinde yer alan farklı türde yargı yerlerinden hangisinin bakacağını düzenleyen kurallara "görev kuralları" denir.[21] Başka bir ifadeyle görev kuralları, uyuşmazlığın konusu bakımından genel görevli yargı yerinde mi yoksa özel görevli yargı yerinde mi görüleceği sorusuna cevap verir. Görev kuralının bu tanımından hareketle, bir uyuşmazlığın hangi yargı düzeni tarafından görülüp çözümleneceğine dair bir kuralın görev kuralı olamaması gerekir. Ancak Anayasa ve kanunlarda görev, yargı yolu ilişkisini de kapsayan bir biçimde kullanıldığı için bir uyuşmazlığın hangi yargı düzeni tarafından görülüp çözümleneceğine dair kuralın da görev kuralı olarak nitelendirilmesi mümkündür.

Bir yargı düzeninde hem genel hem de özel görevli yargı yeri/ yerleri bulunur. Özel görevli yargı yeri, kanunda açıkça belli tür uyuşmazlıkları görüp çözümlemekle

[19] TAN, age., s. 718.
[20] UM, 22. 06. 1992, E. 1992/28 K. 1992/28, **www.uyusmazlik.gov.tr**.
[21] GÖZÜBÜYÜK, age., s. 357.; KAPLAN, age., s. 117.

görevlendirilen yargı yeridir. Genel görevli yargı yeriyse özel görevli yargı yerlerinin görevi dışında kalan uyuşmazlıkları görüp çözümlemekle görevlendirilen yargı yeridir.[22]

İdari yargı düzeni içerisinde idare mahkemeleri genel görevli yargı yerleriyken, vergi mahkemeleri ve ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı işlerde Danıştay, özel görevli yargı yerleridir.[23] İdare mahkemelerinin genel görevli yargı yeri olmasının pozitif dayanağı 2576 Sayılı Kanun'un 5. maddesidir.[24]

Özetle, görevli yargı yerinin belirlenmesinde öncelikle uyuşmazlığın özel görevli yargı yerlerinin görevine girip girmediği araştırılır, eğer özel görevli yargı yerleri görevli değilse genel görevli yargı yerleri görevlidir.[25] Bu nedenle idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlık, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın ve vergi mahkemelerinin görevine girmiyorsa idare mahkemelerinin görevine giriyor demektir.

Anayasa'nın "Kanuni hâkim güvencesi" başlıklı 37. maddesine göre *"Hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz. Bir kimseyi kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz."* Anayasa'nın 37. maddesindeki kanuni hâkim güvencesi tabii hâkim[26] ilkesini ifade eder.[27] ÖZBUDUN'a göre tabii

---

[22] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 117.

[23] CANDAN, age., s. 17.; GÖZÜBÜYÜK, age., s. 357- 359.; TAN, age., s. 981.; KAPLAN, age., s. 119-125.

[24] KAPLAN, age., s. 123. 2576 Sayılı Kanun'un 5. maddesi şu şekildedir: *"İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki iptal davaları, tam yargı davaları, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklardan hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözümler."*

[25] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 117.; GÖZÜBÜYÜK, age., s. 357, 358.; KALABALIK, age., s. 222.; TAN, age., s. 981.

[26] *"Yasalarla, önceden kurulmuş, görev ve yetkileri belli edilmiş mahkemenin yargıcı".* Ejder YILMAZ, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s. 767.

[27] AYM, 20. 10. 1990, E. 1990/13, K. 1990/30, *AMKD*, S. 27, C. 1, s. 20- 47. "*Hukuk devletinde, yasal yargıç (kanunî hâkim), doğal yargıç (tabiî hâkim) olarak anlaşılmalıdır. Doğal yargıç kavramı ise dar anlamda, suçun işlenmesinden veya çekişmenin doğmasından önce davayı görecek yargı yerini yasanın*

hâkim veya tabii yargı ilkesi, uyuşmazlığı yargılayacak olan mahkemenin o uyuşmazlığın doğmasından önce kanunen belli olmasıdır.[28]

Anayasa'nın 142/1. maddesine göre *"Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi, yargılama usulleri kanunla düzenlenir."* Mahkemelerin görevinin kanunla düzenlenmesi, tabii hâkim ilkesinin bir sonucudur.[29] Anayasa'nın 142/1. maddesinde mahkemelerin görevinin düzenlenmesine ilişkin kanuna yapılan vurgu nedeniyle idare, düzenleyici işlemlerle mahkemelerin görevine ilişkin bir belirleme yapamayacaktır.[30] İdari yargı yerlerinin de görevi; Danıştay Kanunu, 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve İYUK ile düzenlenmektedir.

Hem geniş anlamda görev hem de dar anlamda görev kamu düzeniyle ilgilidir. Yargı yerlerinin görevinin kamu düzenine ilişkin olması şu anlama gelir: Hiçbir yargı yeri, kendi görevi içinde olan bir davaya bakmaktan kaçınamayacağı gibi kendi görevi içinde olmayan bir davaya da bakamaz.[31] Görevin kamu düzeniyle ilgili olmasının hukuki sonucu, tarafların görevli yargı yerini belirleyememesi[32] ve yargılamanın her aşamasında mahkemenin görev meselesini re'sen göz önünde bulundurarak görevsizlik kararı verebilmesidir.[33]

---

belirlemesi diye tanımlanmaktadır. Başka bir anlatımla doğal yargıç ilkesi yargılama makamlarının suçun işlenmesinden veya çekişmenin meydana gelmesinden sonra kurulmasına veya yargıçların atanmasına engel oluşturur; sanığa veya davanın yanlarına göre yargıç atanmasına olanak vermez."

[28] Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, B. 14, Yetkin Yayınları, Ankara 2013, s. 133.

[29] TAN, age., s. 981.; GÖZÜBÜYÜK, age., s. 357.; KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 116.

[30] Emrah ÖZCAN, **İdari Yargı Organları Arasındaki Görev Sorunları**, AÜSBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2015, s. 89.

[31] GÖZÜBÜYÜK, age., s. 77.; KAPLAN, age., s. 117.

[32] Kamu düzeni, belirli prensiplerin ve genel yararların üstünlüğünü irade hürriyeti karşısında garanti altına aldığından ve irade hürriyeti karşısında garanti altına almanın yolu olarak da mahkemelerin görevinin kanunla düzenlenmesi gerektiğinden taraflar görevli yargı yerini belirleyemez. Bkz. Özge OKAY TEKİNSOY, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011, s. 29.

[33] GÖZÜBÜYÜK, age., s. 76-78.

Danıştay, idari yargılama usulü hukukunda görevin kamu düzeniyle ilgili olmasından hareket ederek davanın taraflarından birinin görev itirazında bulunması halinde mahkemenin itiraz hakkında karar vermeden herhangi bir usul işlemi yapamayacağını, itirazda bulunan tarafa görev uyuşmazlığı çıkarma olanağının tanınması gerektiği yönünde karar vermektedir.[34]

Danıştay'a göre, görev kuralları kamu düzenine ilişkin olduğundan taraflar için kazanılmış hak doğurmayacaktır. Bu nedenle davanın açıldığı tarihten sonra yapılan bir kanun değişikliğiyle görevli yargı yeri değişmişse davaya bakan yargı yeri görevsizlik kararı verecektir; meğerki kanundaki yeni görev kuralının, değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki tarihte açılan davalara uygulanacağına dair bir hüküm bulunsun.[35]

Uyuşmazlık Mahkemesi ise 1984 tarihli bir kararında ters bir mantıktan hareketle, görevli yargı yerinin değişmesi sonucunu doğuran kanunda, davanın yeni tarihli kanunla görevli kılınan yargı yerine devredileceğini öngören geçici bir hükmün yokluğu halinde, eski tarihli kanunla görevli kılınan yargı yerinin davayı görmeye devam edeceğine karar vermiştir.[36] Uyuşmazlık Mahkemesi yakın tarihli kararlarındaysa görev kurallarının kamu düzeninden olduğunu ve taraflar için kazanılmış hak doğurmayacağını, yeni kanunla değişen görev kuralının geçmişe de etkili olacağını ifade etmiş ve davanın açıldığı tarihten sonra yapılan bir kanun değişikliğiyle görevli yargı yerinin değişmesi halinde, davaya bakan yargı yerinin

[34] Danıştay 10. D., 14. 06. 2001, E. 1999/4626, K. 2001/2366, BAL / KARABULUT / ŞAHİN, age., s. 906, 907.

[35] Danıştay 13. D., 29. 03. 2010, E. 2009/ 2335, K. 2010/ 2589, *DD*, S. 124, s. 486- 488.; Danıştay İDDK, 08. 12. 2011, E. 2010/795, K. 2011/1488, *DD*, S. 130, s. 333-338.; Danıştay 1999 ve 2015 yıllarına ait iki kararında görev ve yetki kurallarının kamu düzenine ilişkin olmasının yanında tabii hâkim ilkesine de ilişkin olduğunu ifade etmiştir. Bkz. Danıştay 13. D., 02. 06. 2015, E. 2015/547, K. 2015/2043, *DD*, S. 139, s. 494-498.; Danıştay 8. D., 15. 12. 1999, E. 1999/2884, K. 1999/7706, **www.danistay.gov.tr**.

[36] UM, 09. 07. 1984, E. 1984/11, K. 1984/12, *RG*, 04. 10. 1984, S. 18535.; Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanunun 1. maddesine göre Uyuşmazlık Mahkemesi, adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev uyuşmazlıklarını çözmeye yetkili mahkeme olduğundan, mahkemenin görev konusundaki içtihatları geniş anlamda görev başka bir deyişle dış görev hakkındadır.

görevsizlik kararı vermesi gerektiğine hükmetmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre, eğer yeni tarihli kanunda yeni görev kuralının değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılan davalara uygulanacağına ilişkin bir hüküm varsa davaya bakan yargı yeri görevsizlik kararı veremeyecektir.[37]

Öğretide, görevin kamu düzeniyle ilgili olmasının hukuki sonucu olarak, yargılamanın her aşamasında taraflardan birinin görevsizlik itirazında bulunabileceği ifade edilmektedir.[38] Ancak Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 10. maddesine göre *"Yetkili Başsavcı veya Başkanunsözcüsünün Uyuşmazlık Mahkemesinden istekte bulunabilmesi için, görev itirazının, hukuk mahkemelerinde en geç birinci oturumda, ceza mahkemelerinde delillerin ikamesine başlamadan önce; idari yargı yerlerinde de dilekçe ve savunma evresi tamamlanmadan yapılmış olması ve yargı yerlerinin de kendilerinin görevli olduklarına karar vermiş bulunmaları şarttır"*. Buna göre olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılabilmesi açısından görev itirazının yapılma zamanı sınırlandırılmıştır. Zaman bakımından getirilen bu sınırlamanın, yargı yerlerinin görevinin kamu düzeniyle ilgili olması durumuna ters düştüğü ortadır. Nitekim geniş anlamda göreve ilişkin itirazın zaman bakımından sınırlandırılıp dar anlamda göreve ilişkin itirazın sınırlandırılmaması görevin kamu düzenine ilişkin olmasına ters düşmektedir.[39]

II. YETKİ KAVRAMI

A. Genel Olarak

Usul hukuku kavramlarından biri olan yetki, bir yargı yerinin belli bir coğrafi alan içerisinde bakabileceği uyuşmazlıkları belirttiği gibi, bir uyuşmazlığın belli bir

[37] UM, 30. 11. 2015, E. 2015/639, K. 2015/755, *RG*, 30. 12. 2015, S. 29578 (Mükerrer).; UM, 05. 06. 2017, E. 2017/321, K. 2017/370, *RG*, 29. 06. 2017, S. 30109.; UM, 10. 07. 2017, E. 2017/163, K. 2017/425, **www.uyusmazlik.gov.tr**.; UM, 10. 07. 2017, E. 2017/137, K. 2017/423, **www.uyusmazlik.gov.tr.**

[38] GÖZÜBÜYÜK, age., s. 117.; KALABALIK, age., s. 223.

[39] GÖZÜBÜYÜK, age., s. 117.

coğrafi alanda kurulu yargı yerlerinden hangisi tarafından görülüp çözüme bağlanacağını da gösterir.[40] Başka bir ifadeyle, belli bir coğrafi alanda kurulu yargı yeriyle belirli bir uyuşmazlığı ilişkilendiren kavram, yetki kavramıdır. Bir uyuşmazlığın görüm ve çözümünde, coğrafi açıdan ülkenin neresindeki yargı yeri veya yerlerinin görevli olduğunu belirleyen kurallara ise "yetki kuralları" denir.[41] Tüm yargı yerlerinin yetkisi belli bir coğrafi alanla sınırlıdır ve bu alana o yargı yerinin "yargı çevresi" denir.[42]

Bir yargı düzeni içerisinde birden fazla türde yargı yeri olabileceği gibi, bir tür yargı yerinden de ülke çapında birden fazla olabilir. Bu durumlardan birincisi dar anlamda görev dağılımı sorununu, ikincisiyse yetki dağılımı sorununu doğurur. Başka bir ifadeyle bir yargı düzeni içerisinde bir tür yargı yerinden ülkenin birden fazla yerinde varsa uyuşmazlığın coğrafi bakımdan hangi yerdeki yargı yeri veya yerleri tarafından görülüp çözümleneceği sorunu ortaya çıkar.[43]

Anayasa'nın 142/1. maddesine göre mahkemelerin görevi gibi yetkisi de kanunla düzenlenir. Mahkemelerin yetkisinin kanunla düzenlenmesi de tabii hâkim ilkesinin bir sonucudur. Bu nedenle tüzük, yönetmelik gibi idarenin düzenleyici işlemleriyle yetki kuralı konulamayacağı gibi kıyas yoluyla da davalı kanunen tabi olduğu yargı yerinden başka bir yargı yerinde savunmaya zorlanamaz.[44]

[40] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 129.; GÖZÜBÜYÜK, age., s. 76.; CANDAN, age., s. 915.; Cemil ALVER, İdari Yargılama Usulü Kanunu, B. 3, Şafak Matbaacılık, Ankara 1993, s. 127.
[41] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 115.; Zühal ÇOKAR, *"Genel Olarak Görev ve Yetki Konusu"*, İHİD, C. 6, S. 1-3, 1995, s. 43.
[42] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 129.; CANDAN, age., s. 915.
[43] GÖZÜBÜYÜK, age., s. 362.; TAN, age., s. 988, 989.
[44] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 130.

B. Medeni Usul Hukukunda Yetki

1. Genel Olarak

Medeni usul hukukunda yetki kuralları, bütün davalar için uygulanan ve belirli tür davalar için uygulanan yetki kuralları şeklinde ayrıma tabi tutulur. Bütün davalar için uygulanan yetki kuralı "genel yetki kuralı", genel yetki kuralında belirtilen mahkemeyse "genel yetkili mahkeme" olarak adlandırılır. Sadece belirli dava ve dava çeşitleri için uygulanan istisnai nitelikteki yetki kuralı "özel yetki kuralı", özel yetki kuralında belirtilen mahkemeyse "özel yetkili mahkeme" olarak adlandırılır.[45] Özel yetkili mahkemeler bir şekilde o dava veya dava çeşitleriyle ilişkilidir.[46]

Medeni usul hukukunda kural olarak özel yetki kuralları kamu düzenine ilişkin değildir. İstisnai nitelikte olan kamu düzenine ilişkin özel yetki kuralları kesin yetkiyle ilişkilidir. Başka bir ifadeyle, kamu düzenine ilişkin olan özel yetki kuralı varsa ve bir uyuşmazlık o kuralın kapsamına giriyorsa dava, özel yetkili mahkeme dışında bir mahkemede görülüp çözümlenemez.[47] Ancak özel yetki kuralı kamu düzenine ilişkin değilse başka bir deyişle seçimlik yetki kuralıysa, genel yetkili mahkemenin yetkisi ortadan kalkmaz; bu nedenle de davacı davasını genel veya özel yetkili mahkemede açma konusunda bir seçim hakkına sahiptir.[48] Özetle medeni usul hukukunda özel yetki kuralı, genel yetki kuralının uygulanmasına ve davanın genel yetkili mahkemede açılmasına engel olmaz. Bu durumun istisnasını kamu düzenine ilişkin (kesin) özel yetki kuralı oluşturur.

Bir yetki kuralının kamu düzenine ilişkin olup olmadığı kuralın yer aldığı kanun hükmünün mutlaklığından ve kuralın konuluş amacından anlaşılır. Aynı zamanda

[45] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 130.
[46] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 137.
[47] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 137.
[48] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 137. Ali Cem BUDAK, Varol KARAASLAN, **Medeni Usul Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara 2017, s. 42.

kuralın yer aldığı kanun hükmünde özel yetkili mahkemenin yetkisinin kesin olduğu da açıkça yer alabilir. [49]

HMK'nın 114. maddesine göre yetkinin kesin olduğu hallerde mahkemenin yetkili olması dava şartıdır. HMK'nın 19. maddesine göre mahkeme, yetkili olup olmadığını her zaman re'sen araştırır, yetkisiz olduğu kanısına varırsa yetkisizlik kararı vermek zorundadır ve davanın tarafları da her zaman yetki itirazında bulunabilirler.[50]

Anayasa'nın 142/1. maddesine göre mahkemelerin yetkisi kanunla düzenleneceği için yetkili mahkemenin tarafların iradesine bağlı olarak değişememesi gerekir. Ancak medeni usul hukukunda kamu düzeninden olmayan yetki kurallarının, tarafların yapacakları yetki sözleşmesiyle ya da yetkisiz mahkemede açılan bir davada yetki itirazının öne sürülmemesi nedeniyle[51] uygulanamayabileceği kabul edilmektedir.[52]

HMK'nın 17. ve 18. maddesine göre taraflar tacir veya kamu tüzel kişisi olmak koşuluyla, üzerinde serbestçe tasarruf edemeyecekleri konular[53] dışındaki konularda ve kesin yetki hâlleri dışındaki hâllerde, aralarında doğmuş veya doğabilecek uyuşmazlıklar için bir veya birden fazla mahkemeyi sözleşmeyle yetkili kılabilirler.[54] HMK'nın 18/2. maddesine göre yetki sözleşmesinin geçerli olabilmesi için yazılı olarak yapılması, uyuşmazlığın kaynaklandığı hukuki ilişkinin belirli veya belirlenebilir olması

[49] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 151.; Hakan PEKCANITEZ, Oğuz ATALAY, Muhammet ÖZEKES, **Medeni Usul Hukuku**, B. 5, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2017, s. 73, 74.

[50] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 161.; BUDAK / KARAASLAN, age., s. 42, 57.

[51] Öğretide, davalının süresi içinde ve usulüne uygun olarak yetki itirazında bulunmadığı durumda davanın açıldığı mahkemenin yetkili hale gelmesinin, tarafların iradesinden kaynaklanmadığı bizatihi HMK'nın 19/4. maddesinden kaynaklandığı ve bu durumun kesin olmayan yetkinin HMK'da ilk itiraz olarak düzenlenmesinin doğal bir sonucu olduğu savunulmaktadır. Bkz. Süha TANRIVER, *"Hukuk Muhakemeleri Kanunu Bağlamında Akdedilen Yetki Sözleşmeleri Üzerine Bazı Düşünceler"*, DEÜHFD, C. 16, S. Özel, s. 460.

[52] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 152.

[53] Tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edemeyeceği konular kamu düzenine ilişkin konulardır. KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 150.; TANRIVER, agm., s. 462.

[54] Öğretide, taraflardan sadece birinin tacir veya kamu tüzel kişisi olduğu yetki sözleşmesinin geçersizliğini kanunun amacı dikkate alınarak korumak istediği (tacir veya kamu tüzel kişisi olmayan) tarafın ileri sürebileceği savunulmaktadır. Bkz. BUDAK / KARAASLAN, age., s. 53.

ve yetkili kılınan mahkeme veya mahkemelerin gösterilmesi şarttır. HMK'nın bu hükmü, emredici bir usul hukuku normu olduğu için bu şartları taşımayan yetki sözleşmeleri, emredici hukuk kuralına aykırı olduğu ve Türk Borçlar Kanunu'nun 27. maddesine göre kanunun emredici hükümlerine aykırı sözleşmeler kesin olarak hükümsüz olduğu için hiçbir hukuki sonuç doğurmayacaktır.[55]

Bu durum HMK'da yetki sözleşmesine getirilen diğer sınırlamalar bakımından da geçerlidir. Şöyle ki HMK'nın 18/1. maddesine göre kesin yetki hallerinde yetki sözleşmesi yapılamaz; eğer yapılmışsa bu sözleşme kesin hükümsüzdür ve yetki sözleşmesinde belirlenen mahkeme veya mahkemeler yetkili değildir. Bu nedenle davanın açıldığı yetkisiz mahkeme, yetki sözleşmesinin yapılamayacağını öngören kanuni yasaklamaya uyulmadığı ve yetkinin kesin olduğu hallerde, mahkemenin yetkili olması dava şartı olduğu için yetkisizlik kararı vermek zorundadır.[56] Özetle, kesin yetki kuralının kapsamına giren bir uyuşmazlık hakkında taraflar yetki sözleşmesi akdederek yetkili mahkemeyi değiştiremezler.

HMK'nın 17/2. maddesine göre, taraflarca aksi kararlaştırılmadıkça, yetki sözleşmesiyle belirlenen mahkeme veya mahkemeler tek başına yetkilidir. Ancak açıkça ifade edilmese de sözleşmenin içeriğinden aksi anlaşılabiliyorsa; başka bir ifadeyle, sözleşmenin içeriğinden sözleşmede belirlenen mahkeme veya mahkemelerin tek başına

---

[55] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 154.; TANRIVER, agm., s. 464, 465.

[56] TANRIVER, agm., s. 465.; *"Kanunlarda kesin yetki olduğu anlaşılan hallerde de başka yerde dava açılamaz. HMK m. l5/2'deki özel (kesin) yetki hükmü, sigortalıları büyük bir ekonomik güce sahip olan sigorta şirketlerine karşı korumak amacıyla konulmuştur. Bu nedenle, sigorta sözleşmelerine HMK l5/2. maddedeki bu yetki hükmüne aykırı bir yetki şartı konulamaz; konulmuş ise bu yetki şartı hükümsüzdür. Bu durumda Mahkemece, kamu düzenine ilişkin (özel) kesin yetki kuralı olması nedeniyle davaya bakmakta yetkisiz olduğu açıkça belli olmasına rağmen yazılı olduğu şekilde karar verilmesi doğru olamamıştır. Yukarıda açıklanan nedenlerle temyiz itirazlarının kabulü ile hükmün bozulmasına oybirliğiyle karar verildi."* Bkz. Yargıtay 17. HD., 04. 11. 2015, E. 2015/15291, K. 2015/11571. (HukukTürk)

yetkili olmadıkları anlaşılıyorsa taraflar, kanunen yetkili mahkemede dava açma hakkını saklı tutmuş sayılmaktadırlar.[57]

2. Medeni Usul Hukukunda Genel Yetki

HMK'nın 6/1. maddesine göre, *"genel yetkili mahkeme, davalı gerçek veya tüzel kişinin davanın açıldığı tarihteki yerleşim yeri mahkemesidir."* Davalının yerleşim yeri mahkemesinin genel yetkili mahkeme olmasının nedeni, mahkemeden hukuki koruma talep eden davacının talebinin henüz bir iddiadan ibaret olması ve bu nedenle davacının, davalının yerleşim yerine giderek davayı açmasının uygun olduğu biçimindeki düşüncedir.[58] Genel yetkili mahkeme, davalının davanın açıldığı tarihteki yerleşim yeri esas alınarak belirlendiğinden davanın açılmasından sonra davalının yerleşim yerinin değişmesi, mahkemenin yetkisine etki etmeyecek, mahkeme yetkisiz hale gelmeyecektir. Bu nedenle yerleşim yeri değiştiğinden bahisle davalı, davanın yeni yerleşim yerindeki mahkemeye gönderilmesini isteyemeyeceği gibi mahkeme de yetkisizlik kararı veremeyecektir. [59]

a. Gerçek Kişilere Karşı Açılan Davalarda Genel Yetki

Gerçek kişilere karşı açılan davalarda genel yetkili mahkeme, davalı gerçek kişinin davanın açıldığı tarihteki yerleşim yeri mahkemesidir. TMK'nın 19/1. maddesine göre gerçek kişinin yerleşim yeri, sürekli kalma niyetiyle oturduğu yer olduğuna göre gerçek kişilere karşı açılan davalarda genel yetkili mahkeme, davalı gerçek kişinin sürekli kalma niyetiyle oturduğu yer mahkemesidir. Davalının yerleşim yerinin belirlenememesi halinde Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün kayıtları esas alınır. Çünkü NHK'nın 5. maddesine göre yerleşim yeri adreslerinin de

[57] BUDAK / KARAASLAN, age., s. 50, 51.
[58] PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 68.
[59] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 131.; PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 68. Yerleşim yeri değişikliğinin mahkemenin yetkisine etki etmeyeceği hususu kanun gerekçesinde de ifade edilmiştir. Bkz. TBMM Dönem: 23, Yasama Yılı: 3, S. Sayısı: 393, Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu. (1/574)

belirlenmesi amacıyla tutulan nüfus kütükleri resmî belgedir. Aynı zamanda NHK'nın 52/3. maddesine göre kurumlar, yürütecekleri iş ve işlemlerde Genel Müdürlükte tutulan adres bilgilerini esas alırlar.[60]

Davalının Türkiye'de yerleşim yerinin bulunmaması halinde genel yetkili mahkeme, HMK'nın 9. maddesine göre davalının Türkiye'deki mutad meskeninin bulunduğu yer mahkemesidir. Yerleşim yerinden farklı olarak mutad mesken, yerleşme niyeti olmaksızın fiilen oturulan yer veya geçici olmaksızın sürekli oturulan yer olarak tanımlanmaktadır.[61]

Türkiye'de yerleşim yeri bulunmayan davalıya karşı açılacak dava malvarlığı haklarına ilişkinse HMK'nın 9. maddesi gereği özel yetki halleri saklı olmak koşuluyla dava, uyuşmazlık konusu malvarlığı unsurunun bulunduğu yerde de açılabilir. Ancak davalının Türkiye'de mutad meskeni yoksa ve uyuşmazlık konusu malvarlığı unsuru Türkiye'de de bulunmuyorsa o kişiye karşı HMK'nın 9. maddesi kapsamında Türkiye'de dava açmak mümkün değildir.[62]

Türkiye'de yerleşim yeri bulunmayan davalıya karşı açılacak dava şahıs varlığı haklarına ilişkinse genel yetkili mahkeme, MÖHUK'un 41., 42. ve 43. maddelerine göre belirlenir.[63]

MÖHUK'un 41. maddesi, Türk vatandaşlarının kişi hallerine ilişkin davalarda daima bir Türk mahkemesinin yetkili olmasını temin etmektedir. Şöyle ki, Türkiye'de yerleşim yeri bulunmayan davalı Türk vatandaşıysa ve kişi hallerine[64] ilişkin bir dava

[60] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 131.; PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 68.
[61] BUDAK / KARAASLAN, age., s. 45.
[62] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 133.
[63] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 133.; PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 69.
[64] Kişi halleri, kişinin şahsi statüsünü ortaya koyan durumlardır. Başka bir deyişle kişi halleri, şahsın hal ve ehliyetini belirleyen ve gösteren kişiler hukuku ve aile hukuku meselelerini ifade eder. Özellikle Türk vatandaşlarının ehliyetine, evlilik meselelerine, nesep ve vesayet konularına ilişkin davalar kişi halleri kavramına dâhildir ve bu nedenle MÖHUK m. 41 hükmüne tabidir. Bkz. Ergin NOMER, **Milletlerarası Usul Hukuku**, Beta Yayıncılık, İstanbul 2009, s. 96, 97.

söz konusuysa yetkili mahkeme sırasıyla; Türkiye'de yer itibariyle yetkili mahkeme, bulunmaması hâlinde ilgilinin sakin olduğu yer mahkemesi, Türkiye'de sakin değilse Türkiye'deki son yerleşim yeri mahkemesi, o da bulunmadığı takdirde Ankara, İstanbul veya İzmir mahkemelerinden biridir. Ancak MÖHUK'un 41. maddesine göre maddede sayılan yetkili mahkemelerden birinde dava açılabilmesi için aynı davanın daha önce yabancı bir ülke mahkemesinde açılmamış olma şartı vardır.

MÖHUK'un 42. maddesine göre, Türkiye'de yerleşim yeri bulunmayan yabancı hakkında vesayet, kayyımlık, kısıtlılık, gaiplik ve ölmüş sayılma kararları sırasıyla; yabancının Türkiye'de sakin olduğu yer, sakin değilse mallarının bulunduğu yer mahkemesince verilir. MÖHUK'un 43. maddesine göre mirasa ilişkin davalar sırasıyla; ölenin Türkiye'deki son yerleşim yeri mahkemesinde, son yerleşim yerinin Türkiye'de olmaması hâlinde terekeye dâhil malların bulunduğu yer mahkemesinde görülür.

b. Tüzel Kişilere Karşı Açılan Davalarda Genel Yetki

HMK'nın 6. maddesine göre tüzel kişilere karşı açılan davalarda genel yetkili mahkeme, davalı tüzel kişinin davanın açıldığı tarihteki yerleşim yeri mahkemesidir. TMK'nın 51. maddesine göre tüzel kişinin yerleşim yeri, kuruluş belgesinde aksine hüküm bulunmadıkça işlerinin yönetildiği yerdir. Tüzel kişilerin kuruluş belgelerinde yerleşim yeri yer alabilir. Eğer tüzel kişinin yerleşim yeri kuruluş belgesinde yer alıyorsa genel yetkili mahkeme, kuruluş belgesinde belirtilen yerleşim yeri mahkemesidir.

TMK'nın 58/2. maddesine göre dernek tüzüğünde yerleşim yerinin yer alması zorunlu değildir ancak Dernekler Yönetmeliğinin 4. maddesinde derneğin yönetim faaliyetlerinin yürütüldüğü yer derneğin yerleşim yeri kabul edildiği ve Dernekler Kanunu'nun 4/a. maddesine göre dernek tüzüğünde derneğin merkezinin belirtilmesi zorunlu olduğu için dernek tüzüğüne bakılarak derneğin yerleşim yeri belirlenebilir.

TMK'nın 106. maddesine göre vakıf senedinde yerleşim yerinin gösterileceği ifade edildiği için vakıf senedine bakılarak vakfın yerleşim yeri de belirlenebilir.[65]

Türk Ticaret Kanunu'nun 213., 305., 339., 567., 576. maddelerine göre kollektif şirket, komandit şirket, anonim şirket, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirket ve limited şirketin kuruluş belgelerinde şirketin merkezinin yer alması zorunlu olduğundan kuruluş belgelerine bakılarak bu tüzel kişilerin de yerleşim yeri belirlenebilir.[66]

c. Davalıların Birden Fazla Olması Halinde Genel Yetki

HMK'nın 7/1. maddesine göre davalıların birden fazla olduğu durumda her bir davalının yerleşim yeri mahkemesi genel yetkilidir. Başka bir ifadeyle, davacı davasını davalılardan herhangi birinin yerleşim yeri mahkemesinde açabilir. Ancak kanun koyucu bu genel kurala iki istisna getirmiştir. Şöyle ki, dava sebebine[67] göre kanunda, davalılar hakkında ortak yetkili mahkeme belirtilmişse dava, ortak yetkili olan mahkemede açılır.[68] Ayrıca HMK'nın 7/2. maddesine göre davalıların birden fazla olduğu durumda dava, davalılardan birini sırf kendi yerleşim yeri mahkemesinden başka bir yer mahkemesine getirmek amacıyla açılmışsa başka bir ifadeyle davalılardan biri için yapay yetkili bir mahkeme yaratılmışsa davanın açıldığı mahkeme, o davalı

[65] M. Kemal OĞUZMAN, Özer SELİÇİ, Saibe OKTAY ÖZDEMİR**, Kişiler Hukuku (Gerçek ve Tüzel Kişiler)**, B. 12, Filiz Kitabevi, İstanbul 2012, s. 259, 260.; KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 134.

[66] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 134.

[67] Türk hukukunda dava sebebi, hukuki sebepler değil davacının davasını dayandırdığı vakıalardır. Nitekim, HMK'nın 119/1. maddesine göre dava dilekçesinde davacının iddiasının dayanağı olan bütün vakıaların açık özetleri ve dayanılan hukuki sebepler bulunur. Ancak hukuki sebepler dava dilekçesinin zorunlu bir unsuru değildir çünkü hukuki sebeplerin yokluğunun bir müeyyidesi yoktur. Ancak, vakıaların açık özetlerinin yokluğunun HMK'nın 119/2. maddesine göre bir müeyyidesi vardır. Bkz. KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 280-282.

[68] HMK 7/1. maddesinin son cümlesindeki "davalıların tamamı hakkında ortak yetkiyi taşıyan mahkemenin" yetkisinin kesin yetki olup olmadığı hakkında öğretide farklı iki görüş vardır. Bkz. KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 134, 135.; PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 69.; BUDAK / KARAASLAN, age., s. 43. Yargıtay, HMK'nın gerekçesinde ortak yetkili mahkemenin yetkisinin kesin yetki haline getirildiğinin ifade edildiğini ancak kanun gerekçelerinin bağlayıcı olmadığını, kanun koyucunun mahkemelerin yetkisinin kesin olmasını istediği durumlarda HMK'nın sistematiği içerisinde kesin yetkiyi madde metinlerinde açıkça belirttiğini ancak HMK'nın 7/1. maddesinin son cümlesindeki ortak yetkiyi taşıyan mahkemenin yetkisinin kesin olduğunun açıkça belirtilmediğini ileri sürerek ortak yetkiyi taşıyan mahkemenin yetkisinin kesin olmadığına karar vermiştir. Bkz. Yargıtay HGK, 27. 05. 2015, E. 2013/2359 K. 2015/1443. (HukukTürk)

açısından davayı ayırır ve yetkisizlik kararı verir.[69] Ancak HMK'nın 7/2. maddesine göre davanın açıldığı mahkemenin yetkisizlik kararı verebilmesi için davalının yerleşim yerinden başka bir yer mahkemesine getirilme amacının deliller veya belirtilerle anlaşılması ve davalının yetki itirazında bulunması gerekir.[70]

3. Medeni Usul Hukukunda Özel Yetki

a. Genel Olarak

HMK, genel yetki kuralı ve genel yetkili mahkeme dışında bir takım özel yetki kuralları ve özel yetkili mahkemeler öngörmüştür. Medeni usul hukukunda özel yetki kuralları, kural olarak kamu düzenine ilişkin değildir. Bu nedenle özel yetki kuralları genel yetkili mahkemenin yetkisini kaldırmaz. Özel yetki kuralı genel yetkili mahkemenin yetkisini kaldırmadığı için davacı, davasını hem genel hem özel yetkili mahkemede açma hususunda seçim hakkına sahiptir.[71]

b. Medeni Usul Hukukunda Özel Yetki Kuralları

aa. Sözleşmeden Doğan Davalarda Yetki

HMK'nın 10. maddesine göre *"sözleşmeden doğan davalar sözleşmenin ifa edileceği yer mahkemesinde de açılabilir."* HMK'nın 10. maddesinde belirtilen "sözleşmenin ifa edileceği yer mahkemesi" kesin yetkili değildir. Çünkü maddede sözleşmenin ifa edileceği yer mahkemesinin kesin yetkili olduğu belirtilmemiş ayrıca davanın sözleşmenin ifa edileceği yer mahkemesinde açılacağından değil açılabileceğinden bahsedilmiştir.[72] HMK'nın 10. maddesi kapsamındaki sözleşme, konusu malvarlığı hakkı olan borçlar hukukuna ilişkin sözleşmedir. Konusu şahıs

[69] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 135.
[70] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 136.; Aksi görüş için bkz. PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 69.
[71] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 137.; PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 70.
[72] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 138, 150, 151.; BUDAK / KARAASLAN, age., s. 45.

varlığı hakkı olan sözleşmeler ve miras hukukuna ilişkin sözleşmeler HMK'nın 10. maddesine tabi değildir.[73]

bb. Haksız Fiilden Doğan Davalarda Yetki

HMK'nın 16. maddesine göre haksız fiilden doğan davalarda, "haksız fiilin işlendiği yer mahkemesi", "zararın meydana geldiği yer mahkemesi", "zararın meydana gelme ihtimalinin bulunduğu yer mahkemesi" ve "zarar görenin yerleşim yeri mahkemesi" de yetkilidir. HMK'nın 16. maddesinde belirtilen özel yetkili mahkemelerin yetkisi kesin yetki değildir. Çünkü maddede sayılan mahkemelerin yetkisinin kesin olduğu belirtilmemiş ayrıca madde hükmü, -de bağlacıyla mutlak olmayan bir ifade kazanmıştır.[74]

HMK'nın 16. maddesi haksız fiilin Türkiye dışında işlendiği durumlarda oldukça önem kazanmaktadır. Şöyle ki, haksız fiilin işlendiği yer Türkiye dışında olmakla birlikte zararın meydana geldiği yerin Türkiye olduğu durumda, yetkili bir Türk mahkemesi var olacaktır.[75]

cc. Mirastan Doğan Davalarda Yetki

HMK'nın 11/1. maddesine göre terekenin paylaşılmasına, yapılan paylaşma sözleşmesinin geçersizliğine, ölüme bağlı tasarrufların iptali ve tenkisine, miras sebebiyle istihkaka ilişkin davalar, mirasçılar arasında terekenin yönetiminden kaynaklanan davalar ve terekenin kesin paylaşımına kadar mirasçılara karşı açılacak tüm davalar ölen kimsenin son yerleşim yeri mahkemesinde açılır. Ölenin son yerleşim yeri mahkemesinin yetkisi kesin yetkidir.[76]

[73] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 137.; PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 71.; BUDAK / KARAASLAN, age., s. 45.
[74] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 141- 151.; BUDAK / KARAASLAN, age., s. 46.
[75] PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 72.
[76] PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 74.; BUDAK / KARAASLAN, age., s. 46.

HMK'nın 11/2. maddesinde öngörülen, terekede bulunan bir mal hakkında açılmak istenen istihkak davasının[77], terekenin yazımı ve tespiti zamanında mal nerede bulunuyorsa orada da açılabilmesi kuralı ile HMK'nın 11/3. maddesinde öngörülen mirasçılık belgesinin iptali ve yeni mirasçılık belgesi verilmesine ilişkin davalarda, mirasçıların her birinin oturduğu yer mahkemesinde de açılabilmesi kuralı kesin olmayan (seçimlik) yetki kuralıdır.[78]

dd. Sigorta Sözleşmelerinden Doğan Davalarda Yetki

HMK'nın 15/1. maddesine göre zarar sigortalarında sigorta, taşınmaza veya niteliği gereği bir yerde sabit bulunması gereken ya da şart kılınan taşınıra ilişkinse malın bulunduğu yerde; bir yerde sabit bulunması gerekmeyen ya da şart kılınmayan bir taşınıra ilişkinse rizikonun gerçekleştiği yerde açılabilir. HMK'nın 15/1. maddesinde belirtilen malın bulunduğu yer ve rizikonun gerçekleştiği yer mahkemelerinin yetkisi kesin yetki değildir. Çünkü maddede sayılan mahkemelerin yetkisinin kesin olduğu belirtilmemiş ayrıca madde hükmü, -de bağlacıyla mutlak olmayan bir ifade kazanmıştır.[79]

HMK'nın 15/2. maddesine göre can sigortalarında yetkili mahkeme, sigorta ettirenin, sigortalının veya lehtarın yerleşim yeri mahkemeleridir. Maddede öngörülen mahkemelerin yetkisinin kesin olduğu açıkça ifade edildiğinden sigorta ettirenin, sigortalının veya lehtarın yerleşim yeri mahkemesi kesin yetkilidir.[80] Sigorta ettirenin, sigortalının ve lehtarın yerleşim yerlerinin farklı olması hâlinde birbirinden farklı üç mahkemenin kesin yetkisi ortaya çıkacaktır. Davacılar sigorta ettiren, sigortalı veya

[77] HMK'nın 11/2. maddesinde bahsi geçen istihkak davası, miras sebebiyle istihkak davası değil, TMK'nın 683/2. maddesinde yer alan malikin, malını haksız olarak elinde bulundurana karşı açacağı davadır. Bkz. KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 144.

[78] PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 72.; BUDAK / KARAASLAN, age., s. 47. BUDAK / KARAASLAN'a göre HMK'nın 11/2. ve 11/3. maddesinde belirtilen mahkemelerin seçimlik yetkisi, HMK'nın 6. maddesinde belirtilen davalının yerleşim yeri mahkemesine değil HMK'nın 11/1. maddesinde belirtilen ölenin son yerleşim yeri mahkemesine alternatif oluşturmaktadır.

[79] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 150, 151.; PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 72.

[80] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 150, 151.; PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 74.

lehtarsa dava, bunlardan birinin yerleşim yerinde açılabilir; davacıların burada bir seçim hakkı söz konusudur.[81] Davacı sigortacıysa dava yine sigorta ettirenin, sigortalının veya lehtarın yerleşim yerinde açılabilir. Davalılardan biri yetki itirazında bulunmadığı sürece dava, bütün davalılar bakımından aynı mahkemede görülür.[82]

ee. Taşınmazın Aynından Doğan Davalarda Yetki

HMK'nın 12/1. maddesine göre taşınmaz üzerindeki ayni hakka ilişkin davalarda, taşınmaz üzerindeki ayni hak sahipliğinde değişikliğe yol açabilecek davalarda, taşınmazın zilyetliğine veya alıkoyma hakkına ilişkin davalarda yetkili mahkeme, taşınmazın bulunduğu yer mahkemesidir. Taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinin yetkisinin kesin olduğu açıkça ifade edildiğinden HMK'nın 12/1. maddesi kesin yetki kuralıdır ve bu nedenle maddede sayılan davalar taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinde açılmak zorundadır.[83]

HMK'nın 12/2. maddesinde irtifak haklarına ilişkin davaların, irtifak hakkına konu olan taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinde açılacağı ifade edilmiştir. HMK'nın 12/3. maddesine göre 1. ve 2. fıkrada sayılan davalar birden fazla taşınmaza ilişkinse dava, taşınmazlardan birinin bulunduğu yer mahkemesinde diğer taşınmazlar hakkında da açılabilir.

HMK'nın 12. maddesinde öngörülen davalar bakımından yetkili mahkemenin taşınmazın bulunduğu yer mahkemesi olarak belirlenmesinin nedenleri; taşınmaza ait tapu kayıtlarının taşınmazın bulunduğu yerde olması, keşfin taşınmazın bulunduğu yerde davaya bakan hâkim tarafından yapılabilmesi, tanıkların taşınmazın bulunduğu

[81] BUDAK / KARAASLAN, age., s. 49. Bkz. Yargıtay 11. HD., 21. 06. 2013, E. 2013/8205 K. 2013/13050. (HukukTürk)
[82] BUDAK / KARAASLAN, age., s. 49.
[83] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 150, 151.; PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 73, 74.

yerde davaya bakan hâkim tarafından dinlenebilmesi olanakları gösterilmektedir.[84] Taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinin kesin yetkili olması sonucunda hâkim, taşınmazın bulunduğu yerde doğrudan (istinabe yoluyla değil) keşif yapabilecek ve tanıkları dinleyebilecektir. Bu nedenle taşınmazın aynından doğan davalarda taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinin kesin yetkisinin usul ekonomisine uygun olduğu söylenebilir.

Usul ekonomisi ilkesi, Anayasa'nın 141/4. maddesiyle HMK'nın 30. maddesinde yer alan, yargıya ve hâkime görev yükleyen bir ilkedir. Usul ekonomisi ilkesi gereğince yargılama, kanunların öngördüğü sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla karmaşık hale getirilmemeli, olağan süre içinde bitirilmeli ve gereksiz gider yapılmadan gerçekleştirilmelidir. Usul ekonomisi ilkesi; öğretide basitlik, hızlılık ve ucuzluk olarak adlandırılan ögelerden oluşur ve bu ögeler davaya bakan mahkemeye bir görev olarak yüklenmiştir.[85]

Ancak usul ekonomisi ilkesi, yargıya ve hâkime görev yükleyen anayasal ve yasal bir ilke olmanın yanında kanun koyucunun, hukuk kurallarının oluşturulmasında dikkate alabileceği bir ilkedir. Şöyle ki, usul kanunlarında öngörülen birtakım hukuk kuralları, usul ekonomisine uygun şekilde formüle edilebilir; kanun koyucu, usul ekonomisini somutlaştıran düzenlemeler yapabilir.[86] İhtiyari dava arkadaşlığı kurumu misal gösterilecek olursa, ihtiyari dava arkadaşlığında dava arkadaşı sayısı kadar dava vardır; ancak bu davalar birlikte görülür ve bu nedenle yargılama, daha basit, hızlı ve ucuz bir biçimde gerçekleştirilmiş olur. Davacıların isteğine bağlı olan ihtiyari dava arkadaşlığının usul ekonomisine uygun olduğu söylenebilir.[87]

[84] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 147.
[85] Ejder YILMAZ, *"Usul Ekonomisi"*, AÜHFD, C. 57, S. 1, s. 250.
[86] AYM, 16. 01. 2014, E. 2013/92 K. 2014/6, *RG*, 25. 07. 2014, S. 29071.; AYM, 05. 05. 2016, E. 2016/10 K. 2016/36, *RG*, 03. 06. 2016, S. 29731.
[87] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 474.; YILMAZ, age., s. 253.

Taşınmazın aynından doğan davalarda taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinin kesin yetkisi de yargılamanın daha basit, hızlı ve ucuz bir biçimde gerçekleşmesini sağlar. Bu nedenle taşınmazın aynından doğan davalarda taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinin kesin yetkisinin de usul ekonomisine uygun olduğu söylenebilir.[88] Nitekim usul ekonomisi ilkesi, kendi başına bir amaç değil yargılamanın amacını gerçekleştirmeye yönelik bir araç olduğundan taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinin kesin yetkisi, usul ekonomisi aracılığıyla yargılamanın amacına hizmet etmektedir.[89]

ff. Şubeler ve Tüzel Kişilerle İlgili Davalarda Yetki

Merkezden ayrı olarak ticari işlem yapabilen şubenin işlemlerinden doğan haklar ve borçlar merkeze ait olduğu için şubenin işlemlerinden doğan davalar, merkeze karşı ve genel yetki kuralı gereğince merkezin bulunduğu yer mahkemesinde açılır. Ancak HMK'nın 14/1. maddesine göre *"şubenin işlemlerinden doğan davalarda o şubenin bulunduğu yer mahkemesi de yetkilidir."* HMK'nın 14/1 maddesinde belirtilen şubenin bulunduğu yer mahkemesinin yetkisi kesin yetki değildir çünkü maddede sayılan mahkemelerin yetkisinin kesin olduğu belirtilmemiş ayrıca madde hükmü, -de bağlacıyla mutlak olmayan bir ifade kazanmıştır.[90]

HMK'nın 14/2. maddesine göre, özel hukuk tüzel kişisinin üyelerine karşı açacağı davalarda ve üyelerin üye sıfatıyla birbirlerine karşı açacakları davalarda yetkili mahkeme, özel hukuk tüzel kişisinin merkezinin bulunduğu yer mahkemesidir. Özel hukuk tüzel kişisinin merkezinin bulunduğu yer mahkemesinin yetkisi kesindir.[91]

---

[88] TKHK'nın 70/3. maddesine göre *"taraflar, tüketici hakem heyetinin kararlarına karşı tüketici hakem heyetinin bulunduğu yerdeki tüketici mahkemesine itiraz edebilir."* Anayasa Mahkemesi, tüketici hakem heyetinin karara bağladığı uyuşmazlığın tüm bilgi ve belgelerini içeren dosyanın, tüketici hakem heyetinin bulunduğu yerdeki tüketici mahkemesine erişiminin kolay ve süratli olması nedeniyle TKHK'nın 70/3. maddesindeki kesin yetki kuralının usul ekonomisine uygun olduğunu ifade etmiştir. Bkz. AYM, 12. 04. 2017, E. 2017/23 K. 2017/93, *RG*, 27. 04. 2017, S. 30050.

[89] Yargılamanın amacı için bkz. YILMAZ, Usul Ekonomisi, s. 246-250.

[90] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 139, 150, 151.

[91] KURU / ARSLAN / YILMAZ, age., s. 140, 150, 151.; PEKCANITEZ / ATALAY / ÖZEKES, age., s. 74.

C. İdari Yargılama Usulü Hukukunda Yetki

1. Genel Olarak

Bir uyuşmazlığı belirli türdeki yargı yerlerinden coğrafi alan itibariyle hangi yargı yerinin görüp çözüme bağlayacağını ifade eden kavramın "yetki" olduğuna daha önce değinmiştik. İdari yargılama usulü hukukunda da belirli türde yargı yerleri vardır. Bunlar; ülke çapına yayılmış olan idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri ve bölge idare mahkemeleri[92] ile ülkede bir tane bulunan ve yargı çevresi tüm ülkeyi içine alan Danıştay'dır.

Bir yargı düzeni içerisinde bir tür yargı yerinden ülke çapında birden fazla olması halinde yetki dağılımı sorununun ortaya çıkacağını ve bu sorunun ortaya çıkmaması ve sorun çıktığında çözümlenebilmesi için yetki kurallarının konulduğunu da daha önce ifade etmiştik.

İdare mahkemeleri, vergi mahkemeleri ve bölge idare mahkemelerinin ülke çapında birden fazla olduğu düşünüldüğünde belirli bir uyuşmazlığın coğrafi bakımdan hangi idare mahkemesinde veya vergi mahkemesinde görülüp çözümleneceği belirli kurallara bağlanmıştır.[93]

---

[92] 2576 Sayılı Kanun'un 3/A. maddesine göre *"Bölge idare mahkemelerinin görevleri şunlardır; istinaf başvurularını inceleyip karara bağlamak, yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını karara bağlamak ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak."* Bölge idare mahkemelerine istinaf başvurularını inceleyip karara bağlama görevi, İYUK'un 45. maddesinin 6545 Sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilmesi sonucunda verilmiştir. Bkz. *RG*, 28. 06. 2014, S. 20944. İstinaf kanun yolu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa AVCI, **İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu**, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.

[93] Bölge idare mahkemelerinin de ülke çapında birden fazla olduğu düşünüldüğünde bölge idare mahkemeleri arasında da yetki dağılımı sorununun ortaya çıkması muhtemeldir. YENİCE / ESİN'e göre kanun koyucu, bölge idare mahkemeleri arasında yetki dağılımı sorunu çıkmaması veya çıktığı takdirde çözümlenebilmesi için birtakım kurallar koymamıştır. İdari yargılama usulü hukukunda yetki kamu düzenine ilişkin bir mesele olduğundan ilk derece mahkemelerine ilişkin İYUK'un 32. vd. maddelerindeki yetki kuralları ile yetkisizlik halinde yapılacak işlemlere ilişkin 43. maddenin bölge idare mahkemeleri arasında çıkan yetki dağılımı sorununun çözümünde kıyas yoluyla uygulanması mümkün değildir. Tüm bu nedenlerle kanun koyucunun iradesinin bölge idare mahkemelerini yetki meselesinin dışında tutma yönünde olduğu söylenebilir. Bkz. Kazım YENİCE, Yüksel ESİN, **Açıklamalı- İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü**, Arısan Matbaacılık, Ankara 1983, s. 630, 631. ÇOKAR da idari

İdari yargılama usulü hukukunda yetki kurallarının çeşitlerinden bahsetmeden önce bütün yetki kurallarına hâkim olan yetkinin kamu düzeninden sayılmasına değinmek gerekir. Öğretide KAPLAN, bir hususun kanunla veya içtihatla kamu düzeninden sayılmasının, o hususa ayrı bir önem atfedildiği ve o hususun öncelikle ve özellikle gözetilmesi gerektiği anlamına geldiğini ifade etmiştir. Öncelikle ve özellikle gözetilmesi gereken hususa riayet etmeksizin verilen kararlar peşinen yanlış sayılmaktadır. Bir hususun kamu düzeninden sayılmasının, kanunun veya içtihadın kamu yararını sağlama amacından kaynakladığını ifade eden KAPLAN, bu bakış açısının kamu düzeniyle kamu yararını özdeşleştiren bir bakış açısı olduğunu da ifade etmiştir.[94]

Aynı bakış açısıyla yetki meselesine yaklaşıldığında şu sonuçlara ulaşılabilir: İdari yargılama usulü hukukunda yetki, kamu düzeninden sayılmış böylece yetki meselesine ayrı bir önem atfedilmiş ve yetkinin öncelikle ve özellikle gözetilmesi gerektiği kabul edilmiştir. Bu nedenle de yetkinin, yargılamanın her aşamasında taraflardan birinin itirazı üzerine veya mahkemece re'sen gözetileceği kabul edilmiştir.

Yetkinin kamu düzeninden sayılması ve ona ayrı bir önem atfedilmesini gerektiren hukuki değer, kimi zaman davalı idarenin gördüğü kamu hizmetinin aksamamasıyla kimi zaman da bireyin dava açmasının daha kolay, basit ve ucuz olmasını sağlamakla, başka bir ifadeyle mahkemeleri davacının ayağına getirebilmekle ilgilidir. Ancak meseleye idarenin yargısal denetimi ve hukuk devleti açısından yaklaşıldığında başka bir ifadeyle idarenin hukuka uygunluğunun denetlenmesi ve böylece hukuk devletinin gereklerinden birinin hayata geçirilmesi açısından bakıldığında, idarenin hukuka uygunluğunun denetlenmesindeki hukuki değerin,

---

davalarda yetki sorununun ilke olarak ilk derece mahkemeleri için söz konusu olduğunu ifade etmiştir. Bkz. ÇOKAR, agm., s. 50.

[94] Gürsel KAPLAN, *"İdari Yargı Yerlerinin Yetkisinin Kamu Düzeninden Sayılmasının Yol Açtığı Olumsuz Sonuçlar ve Çözüm Önerileri Hakkında Bir Değerlendirme"*, AYİMD, S. 23, s. 39 vd.

yetkinin kamu düzeninden sayılması ve ona ayrı bir önem atfedilmesini gerektiren hukuki değer veya değerlerden daha üst bir değer olduğu ifade edilebilir.

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ifade edileceği üzere idari yargılama usulü hukukunda yetki kuralları ve bu kuralların kamu düzeninden sayılmasının sonucu olarak yargılama olması gerekenden daha fazla sürmekte ve makul sürede yargılanma hakkının ihlali ortaya çıkabilmektedir. İdarenin hukuka uygunluğunun denetlenmesindeki hukuki değerin daha üst bir değer olduğu ve yetkinin kamu düzeninden sayılmasının bir sonucu olarak yargılamanın olması gerekenden daha fazla sürdüğü gerçeği birlikte düşünüldüğünde, idari yargılama usulü hukukunda yetki kamu düzeninden sayıldığı için idarenin hukuka uygunluğunun denetiminin geciktiğini ve özellikle yürütmenin durdurulması kararı verilmeyen davalarda bireyin zarara uğrama ihtimalinin arttığını söylemek mümkündür.

İdari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden sayılması eleştirilse de pozitif hukukta, yetkinin kamu düzeninden sayıldığı gerçeği değişmemektedir. İdari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden oluşunun doğal sonucu, yetki meselesi açısından bireysel iradelerin kullanılmasına kanunla kesin bir sınır çizilmesidir. Yetki meselesi açısından bireysel iradelerin kullanılmasına kanunla kesin bir sınır çizildiği için de davanın tarafları sözleşmeyle yetkili mahkemeyi belirleyemez.[95] Bu nedenle idari yargılama usulü hukukunda yetki kuralları kesindir.

[95] İYUK'un 32/2. maddesinin son cümlesi, 4001 Sayılı Kanun'un 15. maddesiyle yürürlükten kaldırılmadan önce idari sözleşmelerde sözleşme ile yetkili mahkemenin belirlenebileceği ifade edilmekteydi. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısının madde gerekçesinde, idari sözleşmelerde idarenin üstün yetkilerinin bulunduğu, idari sözleşmelerde sözleşme ile yetkili mahkemenin belirlenebilmesinin idari yargının özelliği ve ilkeleriyle bağdaşmadığı ifade edilmiştir. Bkz. www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c062/tbmm19062115.pdf (ET: 06. 10. 2018) İdari sözleşmelerde sözleşme ile yetkili mahkemenin belirlenebileceğine ilişkin İYUK'un 32/2. maddesi değiştirilmeden önce eleştirilmekteydi. Öğretide DURAN, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun dahi taraflara böyle bir serbesti tanınmadığını, yetkinin kamu düzeninden olmadığı durumlarda taraflara yetkili yargı yerinin belirlenebilmesi imkânı tanındığını belirterek İYUK'un 32/2. maddesini eleştirmiştir. Bkz. Lütfi DURAN, *"İdari Yargı Adlileşti"*, İHİD, C. 3, S. 1-3, s. 70.

Bir uyuşmazlığın birden fazla idari yargı yerinin yetkisine girmesi de mümkün değildir.[96]

Öğretide, idari yargılama usulü hukukunda yetkinin görev gibi kamu düzeninden sayılmasının sonucu olarak yetki meselesinin başka bir ifadeyle davaya bakan yargı yerinin yetkili olup olmadığı hususunun, yargılamanın her aşamasında incelenebilmesi imkânı gösterilmektedir. Davaya bakan yargı yeri, yargılamanın her aşamasında re'sen veya tarafların yetkisizlik itirazı üzerine yetkisiz olup olmadığını inceleyebilir.[97]

İdari yargı yerlerinin yargılamanın her aşamasında böyle bir yetkiyi kullanabilmesinin pozitif dayanağı ise İYUK'un 14. maddesidir. İYUK'un 14. maddesine göre davaya bakan yargı yeri, dava dilekçesini yetki yönünden inceleyecek, yargılama hangi aşamada olursa olsun kanuna aykırılık gördüğü takdirde İYUK'un 15. maddesi gereğince davayı yetki yönünden reddedip dava dosyasını yetkili mahkemeye gönderecektir.

İYUK'un 15. maddesine göre davaya bakan yargı yeri, davada yetkili olup olmadığını re'sen inceleyebilir. İdari yargılama usulü hukukunda davaya bakan yargı yerinin yetki hususunu re'sen inceleyebilmesi, idari yargıdaki re'sen araştırma ilkesinin bir yansımasıdır.

İdari yargılama usulü hukukunda mahkeme veya hâkim, uyuşmazlığın giderilmesinde gerekli her türlü araştırma ve incelemeyi davanın taraflarının talebi olsun

[96] İdari yargıda bir uyuşmazlığın yalnızca bir yargı yerinin yetkisine girmesinin günümüzde yalnızca bir istisnası vardır. İYUK'un 33/1. maddesine göre *"kamu görevlilerinin atanması ve nakilleri ile ilgili davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlilerinin yeni veya eski görev yeri idare mahkemesidir."* İYUK'un 33/1. maddesinde de yetki meselesi açısından bireysel iradelerin kullanımına kanunla bir sınır çizildiğini söylemek mümkündür. Bu nedenle bu istisnanın idari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden olması hususuyla çeliştiğini söylemek kanaatimizce mümkün değildir.

[97] KAPLAN, age., s. 129.

veya olmasın kendiliğinden yapar, gerekli usul işlemlerini kendisi yürütür. İdari yargılama usulü hukukunda davanın yönetimi, mahkemeye veya hâkime bırakılmıştır.[98]

Danıştay da *"re'sen araştırma ilkesi, dava konusu işlemin tesisine esas olarak gösterilen, hukuki nedenin var olup olmadığının araştırılması, dayanağı olan bilgi ve belgelerin derlenmesi şeklinde uygulandığı gibi taraflarca öne sürülmemiş olsa dahi idare hukukunda kamu düzenine ilişkin olduğu tartışmasız kabul edilmiş olan görev, yetki, süre gibi konuların incelenmesi şeklinde de anlaşılır."* biçiminde karar vererek idari yargılama usulü hukukunda davaya bakan yargı yerinin davada yetkili olup olmadığını hususunu re'sen inceleyebilmesini re'sen araştırma ilkesine dayandırmıştır.[99]

İYUK'un 32. maddesi, idari davalarda genel yetkiyi düzenlese de sadece genel yetkiye ilişkin olmayıp idari davaların tümü için geçerli olan "göreve ilişkin hükümlerin saklı olması hususu"ndan bahsetmektedir.[100] Bir uyuşmazlığın görülüp çözüme bağlanacağı yargı yerinin belirlenmesi faaliyeti iki aşamadan oluşur. Öncelikle, geniş ve dar anlamda görev kurallarının ışığında görevli yargı yeri tespit edilir. Görevli yargı yeri tespit edildikten sonra tespit edilen yargı yerinden ülke çapında birden fazla varsa yetki kuralları ışığında yetkili yargı yeri tespit edilir. Görevli yargı yeri tespit edilmeden yetkili yargı yerinin tespit edilmesi mümkün değildir.[101]

İYUK'un 32. maddesinde belirtilen göreve ilişkin hükümlerin saklı olmasından kasıt da bahsedilen iki aşamadan görevli yargı yerinin tespiti aşamasının önce geldiği, yetki kurallarının uygulanabilmesi için davanın açıldığı yargı yerinin görevli olması gerektiğidir. İdari yargıda ilk inceleme aşamasını düzenleyen İYUK'un 14. maddesinde

---

[98] Ramazan ÇAĞLAYAN, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, B. 1, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2000, 55.; Zehreddin ASLAN, *"Türk İdari Yargı Sisteminde Re'sen Araştırma İlkesi"*, İÜSBFD, S. 23, s. 53. İYUK'un 20/1. maddesine göre *"Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar."*

[99] Danıştay 5. D., 08. 12. 1987, E. 1985/815 K. 1987/1723, *DD*, S. 70-71, s. 277. (Akt. ÇAĞLAYAN, age., s. 55.)

[100] YENİCE / ESİN, age., s. 633.

[101] ÇOKAR, agm., s. 51.

de dilekçelerin görev ve yetki, (...) yönlerinden sırasıyla inceleneceği ifade edilmiştir. Maddede görevin yetkiden önce anılması da yukarıda bahsedilen hususun pozitif dayanağını oluşturmaktadır.[102]

2. İdari Yargılama Usulü Hukukunda Genel Yetki

a. İdari Yargılama Usulü Hukukunda Genel Yetki Kuralı

Medeni usul hukukunda genel yetki kuralının, bütün davalar için uygulanan yetki kuralı olduğunu, genel yetki kuralında belirtilen mahkemenin de genel yetkili mahkeme olduğunu daha önce ifade etmiştik. İdari yargılama usulü hukukunda ise genel yetki kuralının bütün davalar için uygulanan yetki kuralı olduğunu iddia etmek yetkinin kamu düzeninden olduğu düşünüldüğünde pek de mümkün değildir. Şöyle ki, idari yargılama usulü hukukunda yetki kuralları kesindir ve bir uyuşmazlığın birden fazla mahkemenin yetkisine girmesi kural olarak mümkün değildir. Her bir uyuşmazlık için kanunda yalnızca bir yetki kuralı bulunabileceğinden bütün davalar için uygulanabilecek bir yetki kuralından da bahsetmek mümkün değildir.

İYUK'un "İdari davalarda genel yetki" başlıklı 32. maddesine göre *"Göreve ilişkin hükümler saklı kalmak şartıyla bu kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde yetkili idare mahkemesi, dava konusu idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesidir."* Maddedeki *"bu kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde"* ifadesinden kanunun genel yetki kuralı anlayışının, kendisine İYUK'un 32/1. maddesi dışında uygulanabilecek bir yetki kuralı bulunmayan uyuşmazlıklara uygulanacak yetki kuralı olduğu söylenebilir. Başka bir ifadeyle genel yetki kuralı, İYUK'ta veya diğer özel kanunlarda kendisine İYUK'un 32/1. maddesi dışında uygulanabilecek bir yetki kuralı bulunmayan uyuşmazlıklara uygulanacak yetki

[102] YENİCE / ESİN, age., s. 633.

kuralıdır. Bir uyuşmazlık niteliği itibariyle İYUK'un 32/1. maddesi dışındaki hiçbir yetki kuralının kapsamına girmiyorsa İYUK'un 32/1. maddesine girecektir.[103]

İdare mahkemeleri kimi zaman genel yetki kuralını, özel yetki kuralıyla birlikte uygulanabilen bir kural olarak uygulayabilmektedirler. İdari yargılama usulü hukukunda genel yetki kuralı kamu düzeninden sayıldığı ve kesin olduğu için bir davada genel yetki kuralıyla özel yetki kuralının uygulanması mümkün değildir.[104] İYUK'un özel yetki kurallarından herhangi birinin kapsamına giren bir davanın aynı zamanda genel yetki kuralının kapsamına girmesine, İYUK'un 32. maddesindeki *"bu kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde"* ifadesinden dolayı olanak bulunmamaktadır.

b. İdari Yargılama Usulü Hukukunda Genel Yetkili Mahkeme

Medeni usul hukukunda, davacının davasında haklı olduğu peşinen kabul edilemeyeceği için davanın başka bir yerde açılmasını haklı gösterecek bir neden bulunmadıkça davanın, davalının mahkemeye daha kolay ulaşabileceği yerde açılması gerektiği kabul edilmektedir. Bu nedenle de medeni usul hukukunda genel yetkili mahkeme, davalıya göre belirlenmektedir.[105]

İYUK'un 32/1. maddesinin kapsamına giren davalar bakımından yetkili mahkeme, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesidir. İdari yargılama usulü hukukunda genel yetkili mahkemenin dava konusu idari işlem veya sözleşmeyi yapan idari mercie göre

[103] ÇOKAR, agm., s. 51. Bu nedenle idari yargılama usulü hukukunda genel yetki kuralı olarak adlandırılan kuralın bir özel yetki kuralı olduğu söylenebilir. Kurallar arasında genel kural- özel kural ilişkisinden bahsedilebilmesi için genel kuralın özel kuralın uygulandığı durumlarda da uygulanabilmesi gerekir. Bkz. Kemal GÖZLER, **Hukuka Giriş**, Ekin Kitabevi, Bursa 2018, s. 376.

[104] Ankara 10. İdare Mahkemesi, taşınmaza ilişkin sulak alan faaliyet izninden kaynaklanan bir davada yetkili mahkemenin hem genel yetki kuralı hem de özel yetki kuralına göre Erzurum İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir. Ankara 10. İdare Mahkemesi, 28. 12. 2012, E. 2012/1238 K. 2012/3025. (Yayınlanmamıştır) Aynı yönde bkz. Ankara 10. İdare Mahkemesi, 28. 12. 2012, E. 2012/1739 K. 2012/3044. (Yayınlanmamıştır). Ankara 13. İdare Mahkemesi, 16. 06. 2014, E. 2014/1157 K. 2014/1051. (Yayınlanmamıştır)

[105] BUDAK / KARAASLAN, age., s. 42.

belirlendiğini söylemek mümkündür. Peki idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan merciin tespiti nasıl yapılır? Öğretide, idari sözleşmeyi yapan idari merciin tespitinde güçlük bulunmadığı, idari sözleşmeleri yapma yetkisinin genelde devlet tüzel kişiliği adına bakanlara, valilere; diğer kamu tüzel kişileri adına ise kamu tüzel kişiliğinin başındaki idari otoriteye (rektör, genel müdür, belediye başkanı gibi) ait olduğu ifade edilmektedir.[106]

İdari işlemi yapan merciin tespitinde ise birtakım güçlüklerle karşılaşılmaktadır. Türk idare teşkilatının yapısı ile yetki genişliği, idari vesayet, yetki ve imza devri gibi kamusal ilişki hâlleri dikkate alınarak idari işlemi yapan idari merci tespit edilebilmektedir.[107]

İdari işlemi yapan idari merciin tespitinde güçlük çekilen hallerden ilki valilik ve kaymakamlık işlemleridir. Anayasanın 126/2. maddesine göre *"illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır."* Yetki genişliği, bir yörenin veya hizmetin başında bulunan görevliye aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınmasıdır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayandığından merkez adına karar alma ve uygulama yetkisi ilin başındaki valiye[108] tanınmıştır.[109]

---

[106] YENİCE / ESİN, age., s. 635.; ÇOKAR, agm., s. 51.; YILDIRIM, agm., s. 103.

[107] YENİCE / ESİN, age., s. 636.; ÇOKAR, agm., s. 51.; YILDIRIM, agm., s. 103.

[108] İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesine göre göre *"vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır."* İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesi 703 Sayılı KHK ile değiştirilmeden önce vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıydı. İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesindeki değişiklik, valinin bundan böyle siyasi bir yürütme vasıtası olmadığı anlamını çıkarmaya elverişlidir. Ancak valinin siyasi yürütme vasıtası niteliğinin İl İdaresi Kanunu'ndan çıkarılmasıyla valinin siyasi yürütme vasıtası niteliğini kaybettiği savunulamaz. Şöyle ki, valinin siyasi yürütme vasıtası niteliğinin anlamı, merkezi idarenin kamu hizmetlerine ilişkin genel ilkelerinin ilde vali tarafından sağlanmasıdır. Merkezi idare bakanlıklar aracılığıyla millî kamu hizmetlerini yürüttüğü sürece valinin siyasi yürütme vasıtası niteliği devam edecektir. Bkz. Turan YILDIRIM, Melikşah YASİN, Nur KAMAN, H. Eyüp ÖZDEMİR, Gül ÜSTÜN, Özge OKAY TEKİNSOY, **İdare Hukuku**, B. 6, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2016, s. 91.

[109] ÖZAY, age., s. 155.; GÜNDAY, age., s. 69.

Yetki genişliği esasına göre vali, merkezi idareden bağımsız olarak İl İdaresi Kanunu'nda ve diğer özel kanunlarda kendisine verilen yetkileri kullanarak kesin işlemler tesis edebilir. İlçe idaresi yetki genişliği esasına dayanmadığı için ilçe idaresinin başı olan kaymakamın merkezden bağımsız yetki alanı valiye göre daha sınırlıdır. Kaymakam, İl İdaresi Kanunu ile bazı özel kanunlarda gösterilen sınırlı sayıdaki işlemleri yapabilir.[110] Mülki idare amirlerine geçici süreyle faaliyetten men yetkisi veren PVSK'nın 8. maddesi[111], vali veya kaymakamın merkezden bağımsız olarak kesin işlem tesis edebilme yetkisine örnek verilebilir.

Valilik ve kaymakamlık işlemlerinin bir kısmı ise merkezi idareye bağlı olarak yapılır. Bu tür işlemlerin yapılması bakımından vali veya kaymakamın merkezdeki görevlilerden bir farkı yoktur. Bu tür işlemlerde vali veya kaymakam, merkezi idarenin özel bir emrini yerine getirmiş veya kanunların merkezi idare adına yapılmasını öngördüğü bir işlemi yapmış olabilirler.[112]

Öğretide, valilik ve kaymakamlığın, merkezi idareden bağımsız olarak yaptıkları kesin idari işlemler açısından idari işlemi yapan idari merciin, valilik veya kaymakamlık olduğu; merkeze bağımlı olarak yaptıkları, merkezi idarenin onayına tabi işlemler

---

[110] YENİCE / ESİN, age., s. 636, 637.

[111] PVSK'nin 8. maddesine göre, *"Polisçe kat'i delil elde edilmesi halinde;*
A) Kumar oynanan umumî ve umuma açık yerler ile her çeşit özel ve resmi kurum ve kuruluşlara ait lokaller,
B) Mevzuata aykırı bir şekilde uyuşturucu madde imal edilen, satılan, kullanılan, bulundurulan yerler,
C) Mevzuata aykırı faaliyet gösteren genelevler, birleşme yerleri ve fuhuş yapılan evler ve yerler,
D) Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzenine, genel güvenliğe ve genel ahlâka zararı dokunacak oyun oynatılan, temsil verilen, film veya video bant gösterilen yerler ile internet üzerinden yapılan yayınlara izin verilen yerler,
E) Derneklere, sendikalara, loca ve kulüplere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile benzeri kurum ve kuruluşlara ait ve yalnız üyelerinin yararlanması için açılan lokallerden, birden fazla denetim sonunda ve yazılı ihtara rağmen, iç yönetmeliğine aykırı faaliyet göstererek umuma açık yer durumuna geldiği tespit edilenler,
Mahallin en büyük mülkî amiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edilir."

[112] YENİCE / ESİN, age., s. 637.

açısından işlem iradesinin asıl sahibi merkezi idare olduğu için idari işlemi yapan idari merciin merkezi idare olduğu savunulmaktadır.[113]

Misalen, 667 Sayılı KHK ile çalıştığı okulun kapatılması sonucunda, davacının çalışma izninin iptali ile kamu görevine son verilmesine ilişkin valilik işleminin bildirimine ilişkin Yeşilyurt Kaymakamlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, uyuşmazlığın davacının çalışma izninin valilik oluru ile iptal edildiğinin bildirimine ilişkin Yeşilyurt Kaymakamlığı işleminden kaynaklandığını ifade ederek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesi gereğince Malatya İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[114]

Kamu idare ve kurumlarının merkez hiyerarşisi dışında kalan idari birimler (özellikle taşra örgütleri) açısından da valilik ve kaymakamlık işlemlerinde belirttiğimiz ikili durum söz konusudur. Bu idari birimler belirli konularda merkezi idareden bağımsız olarak kesin işlem yapmaya yetkiliyseler bu işlemler bakımından idari işlemi yapan idari merciin bu idari birimler olduğunun kabulü gerekir.[115]

İdari işlemi yapan idari merciin tespitinde güçlük çekilen hâllerden ikincisi yetki devri hâlinin varlığıdır. Kanuni idare ilkesi gereğince idari makamlar, kanunla yetkili kılındığı hâllerde idari işlem yapabilirler. Bir idari işlemin, kanunda kendisine yetki verilen makamdan başka bir makam tarafından yapılması kural olarak mümkün değildir. Ancak kanunların izin verdiği istisnai hâllerde hiyerarşik amirler, sahip oldukları

[113] YENİCE / ESİN, age., s. 637- 639.; ÇOKAR, agm., s. 51, 52.; YILDIRIM, agm., s. 104.

[114] Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 8/8. maddesine göre *"gerekli şartları taşıyan yönetici, öğretmen, uzman öğretici ve usta öğreticiler için valilikçe çalışma izni düzenlenir. Çalışma izninin iptali yine valilikçe yapılır."* Danıştay 8. D., 05. 04. 2017, E. 2017/2550 K. 2017/2487. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 8. D., 07. 03. 2017, E. 2017/743 K. 2017/1400. (Lexpera); Danıştay 8. D., 14. 02. 2017, E. 2016/15256 K. 2017/796. (Lexpera)

[115] YENİCE / ESİN, age., s. 639.

yetkileri alt kademede bulunan görevlilere verebilirler. Buna idare hukukunda yetki devri adı verilmektedir.[116]

Yetkinin devredildiği hâllerde idari işlem yapma yetkisi, yetkiyi devreden makamdan ayrılır ve kendisine yetki devredilen makama geçer.[117] Yetki devri yapıldığında idari işlemi yapan makam değiştiği için idari işleme bağlı olarak genel yetkili mahkemenin değişmesi de mümkündür. Özellikle yetki devrinin merkezi idare içerisinde yer alan bir makamdan taşra örgütü içerisinde yer alan bir makama yapılması hâlinde idari işlemi yapan makam taşra örgütü içerisinde olacağı için genel yetkili mahkeme de taşranın (il veya ilçe) bulunduğu yer idare mahkemesi olacaktır.[118]

Yetki devri kanuna aykırı olarak yapılmış ve yapılan yetki devri genel yetkili mahkemeyi değiştirme potansiyeline sahipse durum ne olacaktır? YENİCE / ESİN'e göre, idari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden olması, genel yetkili mahkemeyi belirleyen ana unsur olan idari işlemi yapan idari merciin kanuna aykırı bir yetki devriyle değişmesine olanak vermez. Bu nedenle kanuna aykırı yetki devri halinde idari işlemi yapan idari merciin, yetkiyi devreden makam olduğunun kabulü ve genel yetkili mahkemenin de yetkiyi devreden makama göre belirlenmesi gerekir.[119]

İmza devri hâlinde idari işlem yapma yetkisi, imza devri yapan makamda kalmakta, idari işlemin imza ile belgelendirilmesi yetkisi kendisine imza devri yapılan makama geçmektedir. Bu nedenle imza devri hâlinde idari işlemi yapan idari merci değişmediği için genel yetkili mahkeme de değişmeyecektir.[120]

İdari işlemi yapan idari merciin tespitinde güçlük çekilen hâllerden üçüncüsü idari vesayet ilişkilerinin varlığı hâlidir. İdari vesayet, idarenin bütünlüğü ile kamu

[116] GÜNDAY, age., s. 140.
[117] GÜNDAY, age., s. 140.
[118] YENİCE / ESİN, age., s. 640, 641.; ÇOKAR, agm., s. 52.; YILDIRIM, agm., s. 104.
[119] YENİCE / ESİN, age., s. 641.
[120] YILDIRIM, agm., s. 104.

hizmetlerinin tüm ülkede uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla, devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olan merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir. İdari vesayet, zamanla merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetim yetkisi ile birlikte bir kamu tüzel kişisinin başka bir kamu tüzel kişisi üzerindeki denetim yetkisini de ifade eden bir anlam kazanmıştır.[121] İdari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinin istisnasını teşkil eder. İdari vesayet yetkisi, istisnai niteliğinden dolayı kanunda açıkça öngörülmedikçe kullanılamayan bir yetkidir.[122]

Kanunda açıkça öngörüldüğü takdirde idari vesayet yetkisine sahip merkezi idarenin, yerinden yönetim kuruluşlarının organları, işlemleri ve faaliyetleri üzerinde denetim yetkisi vardır. İdari vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki yetkilerinden onama yetkisi[123], idari işlemi yapan idari merciin tespitinde güçlük yaratabilmektedir.

İdari vesayet makamı, yerinden yönetim kuruluşunun işlemleri üzerinde onama yetkisine sahip olduğunda idari işlemi yapan idari merciin tespiti bakımından onama işleminin hukuki niteliği önem kazanmaktadır. Öğretide, onama işleminin, yerinden yönetim kuruluşunun işleminin yürürlüğe girmesini sağlayan ve ondan tamamen ayrı bir işlem olduğu kabul edilmektedir.[124] Onamaya tabi işlem, onama işleminden önce de hukuki varlığa sahiptir. Onama işlemi, onamaya tabi işlemin yürürlüğe girmesini sağlar.[125] Onamaya tabi işlem onandıktan sonra da yerinden yönetim kuruluşunun işlemi olmaya devam edeceği için idari işlemi yapan idari mercide herhangi bir değişiklik

[121] GÜNDAY, age., s. 84, 85.
[122] GÜNDAY, age., s. 86.
[123] İdari vesayet yetkisi, organlar üzerinde denetim biçiminde kullanılabileceği gibi işlemler üzerinde denetim biçiminde de kullanılabilir. İşlemler üzerinde denetim; denetime tabi işlemin yürürlüğe girmesinin vesayet makamının onayına bağlanması, işleme karşı yargı yoluna başvurulması, işlemin geri alınması veya kaldırılması biçiminde olabilir. Bkz. Ali D. ULUSOY, **İdare Hukuku (Genel Esaslar ve İdari Teşkilat)**, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 148.
[124] GÜNDAY, age., s. 91.
[125] YENİCE / ESİN, age., s. 641, 642.; GÜNDAY, age., s. 91, 92.

olmaz. Bu nedenle de onamaya tabi yerinden yönetim kuruluşunun işlemine karşı açılacak davada genel yetkili mahkeme, işlemi yapan yerinden yönetim kuruluşunun bulunduğu yer idare mahkemesidir.[126]

İdari vesayet makamı, onamaya tabi işlemi onamadığı takdirde ortada uygulanabilir, bireylerin hak veya menfaatlerini zedeleyen bir yerinden yönetim kuruluşu işlemi olmadığı için dava açılabilecek işlem, vesayet makamının onamama işlemi olacaktır. Bu nedenle vesayet makamının onamama işlemine karşı açılan davada genel yetkili mahkeme, idari vesayet makamının bulunduğu yer idare mahkemesidir.[127]

İdari vesayet makamı, onamaya tabi işlemi değiştirerek onadığı takdirde idari işlemi yapan idari merci, yerinden yönetim kuruluşunun değiştirerek onama işlemini benimseyip benimsemediği araştırılarak tespit edilir. Eğer yerinden yönetim kuruluşu, değiştirerek onama işlemini benimserse (yerinden yönetim kuruluşu, değişikliğe karşı dava açmaz veya idari itiraz yoluna başvurmazsa) idari işlemi yapan idari merci, yerinden yönetim kuruluşu sayılır. Ancak yerinden yönetim kuruluşu değiştirerek onama işlemini benimsemezse idari işlemi yapan idari merci, idari vesayet makamı sayılır.[128]

İdari işlemi yapan idari merciin tespitinde karşılaşılan sorunlardan ve çözüm yollarından genel itibariyle bahsedilse de Türk idare teşkilatının karmaşık yapısı ile tabi olduğu ilişkilerin çeşitliliği düşünüldüğünde idari işlemi yapan idari merciin tespitinde karşılaşılan sorunları tüketici bir biçimde açıklamak olanaksız hâle gelmektedir. İdari işlemi yapan idari merciin tespitinde karşılaşılan sorunları tüketici bir biçimde açıklamak, bu çalışmanın sınırlarını aştığı için biz, idari işlemi yapan idari merciin

[126] YENİCE / ESİN, age., s. 642.; ÇOKAR, agm., s. 53.; YILDIRIM, agm., s. 104, 105.
[127] YENİCE / ESİN, age., s. 642.; ÇOKAR, agm., s. 53.; YILDIRIM, agm., s. 105.
[128] YENİCE / ESİN, age., s. 642.; ÇOKAR, agm., s. 53.; YILDIRIM, agm., s. 105.

tespiti konusunda Danıştay'ın yakın tarihli kararlarından hareketle temel yaklaşımını ortaya koymaya çalışacağız.

Misalen, EPDK Denetim Dairesi Başkanlığının talimatı üzerine EPDK denetçileri olarak görevlendirilen polis memurları tarafından davacının iş yerinin mühürlenmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, mühürleme işleminin İstanbul Valiliği kolluk kuvvetleri tarafından gerçekleştirildiğini ancak mühürlemenin doğrudan EPDK Denetim Dairesi Başkanlığının talimatı üzerine tesis edildiğini ve idari işlemi yapan idari merciin İstanbul Emniyet Müdürlüğü personeli sayılamayacağını ifade ederek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre Ankara İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[129]

EPDK Denetim Dairesi Başkanlığı tarafından Van Valiliğine yazılan yazı üzerine, Van Valiliği kolluk personeli tarafından davacıya ait akaryakıt istasyonunda yapılan denetim sonucunda ulusal marker seviyesi geçersiz çıkan tank ve pompaların mühürlenmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, EPDK tarafından yazılan yazının işyerinin mühürlenmesine ilişkin doğrudan bir talimat niteliğinde bulunmadığını, denetim EPDK'nin yazısına istinaden gerçekleştirilmiş olsa da mühürleme işleminin EPDK işlemi sayılmasının mümkün olmadığını ifade ederek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre Van İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[130]

Danıştay yukarıda bahsedilen kararlarda mühürleme işlemindeki asıl iradenin sahibini tespit ederek idari işlemi yapan idari mercii ve buna bağlı olarak genel yetkili mahkemeyi belirlemiştir. Danıştay'a göre, mühürleme işlemindeki asıl irade EPDK ise

[129] Danıştay 13. D., 11. 05. 2016, E. 2016/1674 K. 2016/1600. (Lexpera) Aynı yönde bkz. Danıştay 13. D., 24. 02. 2016, E. 2015/6387 K. 2016/435. (Lexpera)
[130] Danıştay 13. D., 25. 04. 2017, E. 2017/805 K. 2017/1162. (Lexpera)

ve kolluk personelinin mühürleme işlemini tesis edip etmeme konusunda herhangi bir yetkileri söz konusu değilse idari işlemi yapan idari merciin EPDK sayılması gerekir.

Türk idare teşkilatının karmaşık yapısı ile tabi olduğu ilişkilerin çeşitliliği düşünüldüğünde idari işlemi yapan idari merciin tespitinde sorunlarla karşılaşıldığını daha önce ifade etmiştik. Kanaatimizce, idari işlemi yapan idari merciin tespit edilebilmesi için Türk idare teşkilatı içerisinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanlarının da yeterince iyi bilinmesi gerekmektedir. Bir kamu kurum veya kuruluşun görev ve yetki alanı iyi bilinmediği takdirde idari işlemi yapan idari merciin tespiti de hatalı sonuçlara yol açabilmektedir.

Misalen, Afganistan vatandaşı davacının, uluslararası koruma başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne karşı açtığı davada Danıştay, uluslararası koruma başvurusunun reddine ilişkin işlemin Kırklareli Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından tesis edildiğini ifade ederek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre Kırklareli'nin idari yargı yetkisi yönünden bağlı olduğu Edirne İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[131]

YUKK'un 65. maddesine göre uluslararası koruma başvurusu valiliklere (İl Göç İdaresi Müdürlüklerine) bizzat yapılır. Başvuru ile ilgili işlemleri valilik yürütür. YUKK'un 78. maddesine göre de uluslararası koruma başvurusu, Göç İdaresi Genel Müdürlüğünce sonuçlandırılır. Başka bir ifadeyle, mülteci statüsünün belirlenmesinde yetkili makam, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'dür.[132] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatında bulunan İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından uluslararası koruma başvurusunun reddedilmesi kanunen mümkün değildir. Kanaatimizce Göç İdaresi Genel

[131] Danıştay 10. D., 14. 11. 2016, E. 2016/14227 K. 2016/3991. (Lexpera)
[132] Neva Övünç ÖZTÜRK, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015, s. 431.

Müdürlüğü ile İl Göç İdaresi Müdürlüğü'nün yetki alanları yeterince gözden geçirilmediği için idari işlemi yapan idari merci hatalı tespit edilmiştir.

3. Danıştay'ın Görev Alanında Bulunan Bazı Davaların İdare Mahkemelerinin Görev Alanına Dahil Edilmesi ve Bu Davalarda Uygulanacak Yetki Kuralı

6352 Sayılı Kanun ile bazı özel kanunlarda[133] yapılan değişikliğin sonucunda bu özel kanunlar kapsamındaki idari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilecektir. Değişiklikten önce ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'ın görev alanında olan bu kanunlar kapsamındaki idari yaptırım kararlarına karşı açılan davalar idare mahkemelerinin görev alanına dahil edilmiştir. Bu özel kanunlar kapsamındaki idari yaptırım kararlarına karşı açılacak davalarda yetkili mahkeme, idari yargılama usulü hukukundaki yetki kurallarına göre belirlenecektir. İptal davalarında özel yetki kuralları, çalışmanın ikinci bölümünde incelenecek olmakla birlikte şimdilik şu kadarını söylemekle yetinmeyi uygun görüyoruz: İdari yaptırım kararlarından kaynaklanan davalar için herhangi bir özel yetki kuralı öngörülmediği için idari yaptırım kararlarına karşı açılacak davalarda yetkili mahkeme, genel yetki kuralına göre belirlenecektir. Bu özel kanunlar kapsamındaki idari yaptırım kararlarını tesis eden Bakanlıkların, kurum veya kurulların Ankara ilinde olması nedeniyle genel yetki kuralına göre yetkili mahkemenin Ankara idare mahkemeleri olması kuvvetle muhtemeldir. Yapılan değişikliğin Ankara idare mahkemelerinin iş yükünü arttırdığını söylemek mümkündür.[134]

---

[133] 6352 Sayılı Kanun ile; RKHK'nın 55. maddesi, DGPK'nın 10. maddesi, Şeker Kanunu'nun 11. maddesi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 12. maddesi, Petrol Piyasası Kanunu'nun 21. maddesi, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 18. maddesi, Bankacılık Kanunu'nun 105. maddesi, Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 62. maddesi ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 30 maddesi değiştirilmiştir. Bkz. *RG*, 05. 07. 2012, S. 28344.

[134] Hüseyin BİLGİN, *"Üçüncü Yargı Paketinde İdari Yargıda Yargılamanın Hızlandırılmasına İlişkin Yenilikler"*, TBBD, S. 103, s. 340.

RKHK'nın 16/1. maddesinde Rekabet Kurulu'na, teşebbüs niteliğindeki gerçek ve tüzel kişiler ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerine idari para cezası verme yetkisi tanınmıştır. Yine RKHK'nın 17/1. maddesinde Rekabet Kurulu'na, teşebbüs ve teşebbüs birliklerine, 16. maddede belirtilen cezalar saklı kalmak kaydıyla idari para cezası verme yetkisi tanınmıştır. Rekabet Kurulu'nun Rekabet Kurumu teşkilatı içerisinde olduğu ve RKHK'nın 20/4. maddesine göre Rekabet Kurumu'nun merkezinin Ankara'da olduğu düşünüldüğünde, Rekabet Kurulu tarafından tesis edilen idari para cezalarına karşı açılan davalarda yetkili mahkeme, Ankara idare mahkemeleridir. Misalen, davacı spor kulübüne, RKHK'nın 16/1-c. maddesi gereğince 51.222,89 TL idari para cezası verilmesine ilişkin Rekabet Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada Ankara 11. İdare Mahkemesi yetkisizlik kararı vermemiştir.[135]

DGPK'nın 9. maddesinde ise Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na, doğal gaz piyasasında faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişilere idari para cezası, lisans veya sertifika[136] iptali gibi idari yaptırım uygulama yetkisi verilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4. maddesine göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun EPDK teşkilatı içerisinde yer aldığı ve EPDK'nın merkezinin Ankara'da olduğu düşünüldüğünde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından tesis edilen idari yaptırım kararlarına karşı açılan davalarda yetkili mahkeme, Ankara idare mahkemeleridir.[137]

---

[135] Ankara 11. İdare Mahkemesi, 17. 05. 2013, E. 2012/1803 ve K. 2013/734. (Yayınlanmamıştır)

[136] DGPK'nın 3. maddesine göre *"lisans, tüzel kişilere piyasa faaliyetinde bulunabilmeleri için Kurul tarafından her bir piyasa faaliyeti için verilen izin belgesini; sertifika ise doğal gaz faaliyeti yapan tüzel kişilerin sistemde yer alacak tesislerinin tasarımı, yapımı, revizyonu, bakımı, onarımı, kontrolü, müşavirliği ve benzeri hizmetlerde bulunacak gerçek ve tüzel kişilerin yeterliliğini gösteren ve Kurul tarafından verilen izni ifade eder."*

[137] Enerji alanında piyasa faaliyetinde bulunmak için verilen lisansların, taşınmazın kendisiyle ilgili olmadığı için lisansları konu edinen idari işlemlere karşı açılan iptal davalarında yetkili mahkemenin, genel yetki kuralına göre belirlenmesi gerektiği hakkındaki Danıştay kararları için çalışmanın 101. vd. sayfalarına bakılabilir.

Şeker Kanunu'nun 11. maddesinde Tarım ve Orman Bakanlığı'na[138] gerçek ve tüzel kişilere idari para cezası verme yetkisi tanınmış; yine aynı maddede idari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabileceği hükme bağlanmıştır. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın uyguladığı idari para cezalarına karşı açılan davalarda da genel yetkili mahkeme, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın bulunduğu yer (Ankara) idare mahkemeleri olacaktır.

4. İdari Yargılama Usulü Hukukunda Yetki ve Adil Yargılanma Hakkı İlişkisi

İdari yargılama usulü hukukunda yetki kuralları da görev kuralları gibi kamu düzeninden ve kesindir. Başka bir ifadeyle bir davanın kanunen yetkili kılınan mahkeme dışında bir mahkemede görülüp çözümlenmesi mümkün değildir. İYUK'un 14/3. maddesine göre yetki, ilk inceleme konuları arasındadır. İYUK'un 15/1-a. maddesine göre ilk derece mahkemesi, idari yargının görevli olduğu konularda yetkili olmayan mahkemeye açılan davayı yetki yönünden reddederek dava dosyasını yetkili mahkemeye gönderecektir.

İYUK'un 43/1-b. maddesine göre *"yetkisizlik sebebiyle dosyanın gönderildiği mahkeme kendisini yetkisiz gördüğü takdirde, söz konusu mahkeme ile ilk yetkisizlik kararını veren mahkeme aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde ise, yetki uyuşmazlığı bölge idare mahkemesince, aksi halde Danıştay'ca çözümlenir."* İYUK'un 43/3. maddesine göre Danıştay ve bölge idare mahkemesinin yetki uyuşmazlıklarının

[138] Şeker Kanunu'nun 2. maddesinde Bakanlığın, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığını ifade ettiği yazsa da günümüz itibariyle böyle bir Bakanlık yoktur. 6771 Sayılı Kanun'un 10. maddesiyle Anayasa'nın 106. maddesi değiştirilmiştir. Anayasanın 106/11. maddesinde Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Bkz. *RG*, 11. 02. 2017, S. 29976. Ardından her bir bakanlık teşkilatı da 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle ayrı ayrı düzenlenmiştir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 410 vd. maddelerinde düzenlenen Tarım ve Orman Bakanlığının hizmet birimi olan Şeker Dairesi Başkanlığının, Şeker Kanunu'nda Bakanlığa verilen görevleri yerine getireceği düzenlendiğinden Şeker Kanunu açısından bakanlığın, Tarım ve Orman Bakanlığı olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bkz. *RG*, 10. 07. 2018, S. 30474.

çözümüne ilişkin kararları kesindir. Başka bir ifadeyle yetki uyuşmazlığı bölge idare mahkemesi veya Danıştay tarafından çözümlendikten sonra yetkili olduğuna karar verilen mahkeme yetkisizlik kararı veremeyecektir. Ancak öğretide, bölge idare mahkemesi ile Danıştay'ın yetki uyuşmazlığının çözümüne ilişkin verdikleri kararın kesin olmasının, ilk derece mahkemesinin verdiği esasa ilişkin nihai kararın temyiz incelemesinde yetkisizlik nedeniyle bozulmasını engellemeyeceği savunulmaktadır.[139]

İdari yargılama usulü hukukunda yetki kuralları nedeniyle bir davanın esasının incelenmesine geçilmeden önce davanın en az iki ilk derece mahkemesi ve bir üst derece mahkemesine gitmesi kuvvetle muhtemeldir. Yetki kuralları ile yetkisizlik halinde yapılacak işlemler birlikte düşünüldüğünde bu ihtimal, yetki meselesi ile adil yargılanma hakkının bir unsuru olarak kabul edilen mahkemeye erişim hakkı ilişkisinin incelenmesini değerli kılmaktadır.

AİHS'nin 6/1. maddesine göre *"Her şahıs gerek medeni hak ve vecibeleriyle ilgili nizalar gerek cezai sahada kendisine karşı serdedilen bir isnadın esası hakkında karar verecek olan, kanuni, müstakil ve tarafsız bir mahkeme tarafından dâvasının makul bir süre içinde hakkaniyete uygun ve aleni surette dinlenmesini istemek hakkını haizdir."*[140]

Adil yargılanma hakkı, ortak birtakım yargısal hak ve ilkelerden oluşur. Ortak yargısal hak ve ilkelerden birkaçı, AİHS'nin 6. maddesinde açıkça düzenlenmekle birlikte birkaçı da AİHM'in adil yargılanma hakkını geniş yorumlayarak ulaştığı zımni hak ve ilkelerdir. AİHM'in adil yargılanma hakkını geniş yorumlamasının nedeni, bu hakkın hukuk devleti ve demokratik toplumla yakın ilgisinin bulunmasıdır.[141] Adil

[139] KAPLAN, age., s. 134.

[140] AİHS'nin 6. maddesi, iç hukukumuz bakımından bağlayıcı olan resmi metinden alınmıştır. Bkz. *RG*, 19. 03. 1954, S. 8662.

[141] Golder/ Birleşik Krallık, Başvuru Numarası: 4451/70, 21. 02. 1975, para. 34- 35.; Feyyaz GÖLCÜKLÜ, *"Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Adil Yargılama"*, AÜSBFD, C. 49, S. 1, s. 200.;

yargılanma hakkının maddede açıkça belirtilen alt hakları şunlardır; kanunla kurulan tarafsız ve bağımsız mahkemede yargılanma hakkı, makul sürede yargılanma hakkı, aleni yargılanma hakkı ve hakkaniyete uygun yargılanma hakkı.[142]

AİHS'nin 6/1. maddesinde mahkemeye erişim hakkı açıkça düzenlenmese de AİHM, mahkemeye erişim hakkının hukukun genel ilkelerinden olduğunu ve mahkemeye erişim hakkı olmaksızın adil yargılanma hakkında yer alan hak ve ilkelerden yararlanmanın olanaksız olduğunu belirterek mahkemeye erişim hakkının, adil yargılanma hakkının zımni unsurlarından biri olduğunu ifade etmiştir.[143]

Öğretide ÖZTÜRK, mahkemeye erişim hakkının, hem davacının davasını yargı önüne götürebilmesi anlamında dava açma imkânını hem de uyuşmazlığın esası hakkında bir karar elde edebilme imkânını taşıdığını ifade etmektedir. Yazara göre adil yargılanma hakkının bireylere etkili bir güvence oluşturduğundan bahsediliyorsa mahkemeye erişim hakkının, uyuşmazlığın esası hakkında karar elde edebilme imkânını da içerdiğinin kabulü zorunludur.[144]

Mahkemeye erişim hakkı, hem davacının davasını mahkeme önüne götürebilme hem de uyuşmazlığın esası hakkında karar alabilme imkânı olarak anlaşıldığında uyuşmazlığın esası hakkında karar elde edebilme imkânını zorlaştıran, geciktiren nedenlerin mahkemeye erişim hakkını sınırlandırdığını söylemek mümkündür. İdari yargılama usulü hukukunda ilk inceleme aşamasında dikkate alınan hususlar, davanın esasına geçilebilmesi için varlığı aranan koşullar olduğundan ilk inceleme aşamasında

---

Sibel İNCEOĞLU, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı**, B. 4, Beta Yayıncılık, İstanbul 2013, age., s. 4, 5.

[142] SİBEL İNCEOĞLU, *"Adil Yargılanma Hakkı"*, (içinde) İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, B. 3, Beta Yayıncılık, İstanbul 2013, s. 209.

[143] Golder/ Birleşik Krallık., agk., para. 35.; İNCEOĞLU, İHAS, s. 215.

[144] Burak ÖZTÜRK, **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, Yetkin Yayınları, Ankara 2015, s. 87- 90. (Aksi belirtilmedikçe ÖZTÜRK adına yapılan atıflar bu yazara yapılmıştır.)

dikkate alınacak hususların kural olarak mahkemeye erişim hakkını sınırlandırdığını söylemek mümkündür.[145]

İdari yargılama usulü hukukunda davanın açıldığı mahkemenin yetkili olması, davanın esasına geçilebilmesi için varlığı aranan bir koşul olduğundan yetki meselesinin ve bu nedenle de yetki kurallarının mahkemeye erişim hakkını sınırlandırabileceği söylenebilir.

AİHM, doğası gereği mahkemeye erişim hakkının devlet tarafından düzenleneceğini ve bu düzenlemelerin de kişilerin ve toplumun ihtiyaçları ve kaynakları doğrultusunda yapılacağını ifade etmektedir. AİHM, devletlerin mahkemeye erişim hakkını düzenlerken belirli bir takdir yetkisi bulunduğunu ancak bu takdir yetkisinin de sınırlarının olduğunu ve bunun da AİHM'in denetimi altında olduğunu ifade etmektedir.[146]

AİHM, Ashingdane/ Birleşik Krallık kararında mahkemeye erişim hakkına getirilen sınırlamanın sınırlarını çizmiştir. Mahkemeye erişim hakkına getirilen sınırlama, meşru bir amaca hizmet ediyorsa, hakkın özünü zedelemiyorsa ve ulaşılmak istenen amaçla kullanılan araç arasında makul bir orantılılık ilişkisi varsa kabul edilebilir bir sınırlama olarak görülmektedir.[147]

Mahkemeye erişim hakkının sınırlandırılmasında meşru bir amaç olarak kabul edilen adaletin iyi yönetimi ilkesi, yetki kuralları ile mahkemeye erişim hakkı ilişkisinin analizi için kullanılmaya elverişli bir sınırlandırma amacıdır. AİHM, adaletin iyi yönetimi ilkesinin, mahkemelerin iş yükünü azaltmaya yönelik tedbirleri meşru kıldığına karar vermektedir.[148] Türk hukukunda adaletin iyi yönetimi adı altında bir ilke

[145] ÖZTÜRK, age., s. 90 vd.
[146] Golder/ Birleşik Krallık., agk., para. 38.; İNCEOĞLU, Adil Yargılanma Hakkı, s. 118.
[147] Ashingdane/ Birleşik Krallık, Başvuru Numarası: 8225/78, 28. 05. 1985, para. 57.; İNCEOĞLU, Adil Yargılanma Hakkı, s. 118.
[148] ÖZTÜRK, age., s. 121.

bulunmasa da Anayasa'nın 141/4. maddesinde davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılmasının yargının görevi olduğu ifade edilmiş, Anayasa Mahkemesi de Anayasa'nın 141/4. maddesinden hareketle yargının iş yükünün azaltılması ve usul ekonomisi gibi nedenlerle mahkemeye erişim hakkının sınırlandırılabileceği sonucunu çıkarmıştır.[149]

İdari yargılama usulü hukukunda yetki kurallarının birtakım özel yetki kuralları ile genel yetki kuralından ibaret olduğunu daha önce ifade etmiştik. Genel yetki kuralının, idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesini yetkili kılması ve merkezi idarenin başkent teşkilatı ile düzenleyici ve denetleyici kurumların merkezinin Ankara'da bulunması hususları birlikte düşünüldüğünde birçok davada yetkili mahkemenin Ankara idare mahkemeleri olması kuvvetle muhtemeldir. Özel yetki kuralları, genel yetki kuralı uygulandığı takdirde yetkili mahkemenin Ankara idare mahkemeleri olacağı birçok davayı Ankara idare mahkemelerinin yetkisinden çıkarmakta ve böylece Ankara idare mahkemelerinin iş yükünün azalmasını sağlamaktadır. Başka bir ifadeyle özel yetki kuralları, davaların Ankara idare mahkemelerinde yığılmasını engellemektedir.

İdari yargılama usulü hukukunda özel yetki kuralları usul ekonomisi ilkesine uygun bir biçimde düzenlendiğinde de yargılama, daha basit, hızlı ve çabuk gerçekleşeceği için dolaylı olarak adaletin iyi yönetimi ilkesi hayata geçirilmiş olacaktır. İdari yargılama usulü hukukunda usul ekonomisine uygun özel yetki kuralına İYUK'un 34/1. maddesi örnek olarak verilebilir. İYUK'un 34/1. maddesinin kapsamına giren davalarda yetkili mahkeme, taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesidir. Yetkili mahkemenin, genel yetkili mahkeme yerine taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi olması sonucunda keşif işlemleri, taşınmazın bulunduğu yer idare

[149] AYM, 10. 07. 2013, E. 2012/94 K. 2013/89, *RG*, 25. 01. 2014, S. 28893.

mahkemesi hâkimi tarafından doğrudan yapılabilecektir. Böylece yargılamanın daha basit, ucuz ve hızlı olacağı aşikârdır.

Ayrıca İYUK'un 33. maddesinde kamu görevlileri ile ilgili birçok davada yetkili mahkeme, kamu görevlisinin görev yaptığı yere göre belirlenmiştir. Kamu görevlileri ile ilgili davalarda yetkili mahkemenin, kamu görevlisinin görev yaptığı yere göre belirlenmesi, kamu görevlisine görevli bulunduğu yerde dava açabilme imkânı tanıdığı için kamu görevlisinin dava açmasını oldukça kolaylaştırmaktadır. Kamu görevlisinin kolayca dava açabilmesinin de mahkemeye erişim hakkını sınırlandırdığını söylemek imkânsızdır.

Tüm bu nedenlerle, idari yargılama usulü hukukunda özel yetki kurallarının, meşru bir amaca hizmet ettiği ve mahkemeye erişim hakkını kimi zaman kısıtlasa da meşru amaçlara dayandığı için mahkemeye erişim hakkını ve dolayısıyla adil yargılanma hakkını ihlal etme potansiyelinden yoksun olduğu izlemini uyandırmaktadır.

İdari yargılama usulü hukukunda yetki kuralları nedeniyle bir davanın esasının incelenmesine geçilmeden önce en az iki ilk derece mahkemesi ve bir üst derece mahkemesine gitmesinin kuvvetle muhtemel olduğunu daha önce ifade etmiştik. Danıştay ve bölge idare mahkemesinin yetki uyuşmazlıklarının çözümüne ilişkin verdikleri kararların kesin olduğunu başka bir ifadeyle yetki uyuşmazlığı, bölge idare mahkemesi veya Danıştay tarafından çözümlendikten sonra yetkili olduğuna karar verilen mahkemenin yetkisizlik kararı veremeyeceğini de ifade etmiştik. Ancak Danıştay, bölge idare mahkemesinin yetki uyuşmazlığına ilişkin verdiği kararın kesin olmasının, ilk derece mahkemesinin verdiği esasa ilişkin nihai kararın temyiz incelemesinde yetkisizlik nedeniyle bozulmasını engellemeyeceğini savunmaktadır.[150]

[150] *"Her ne kadar İdari Yargılama Usulü Kanununun 43'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında, bölge idare mahkemelerinin görev ve yetki uyuşmazlıklarında vermiş oldukları kararların kesin olduğu hükme bağlanmışsa da; bu kesinliğin amacı, söz konusu uyuşmazlıklara bir yerde son vermek ve bu suretle*

Böylelikle açılan bir dava birçok aşamadan geçip davanın esası karara bağlandıktan sonra temyiz aşamasında sadece yetkisiz mahkeme tarafından karar verildiği için bozulmaktadır. Bu durumun, makul sürede yargılanma hakkını ihlal etme potansiyeli taşıdığı söylenebilir.

AİHS'nin 6/1. maddesinde adil yargılanma hakkının unsurlarından biri olarak düzenlenen makul sürede yargılanma hakkı, devletlere yargılamanın makul sürede sonlandırılması ve yargılamanın makul sürede sonlandırılabilmesi için gerekli hukuki düzenlemeleri yapma konusunda yükümlülük yüklemektedir.[151] AİHM, yargılamanın makul sürede sona erdirilip erdirilmediğini her olayın kendine özgü farklılıklarını göz önünde bulundurarak değerlendirmektedir. Mahkeme bu değerlendirmeyi üç farklı kriter üzerinden ayrı ayrı yapmaktadır. Bunlar; davanın karmaşıklığı, başvurucunun tutumu ve yetkili makamların tutumudur. [152]

AİHM, yargılamanın makul sürede sonlandırılıp sonlandırılmadığının değerlendirmesini yaparken davanın karmaşıklığını bir kriter olarak kullanmaktadır. Davanın karmaşıklığı kriteri içerisine dava konusunun karmaşıklığı, hukuki meselenin çözümündeki güçlük, delillerin toplanmasında karşılaşılan engeller gibi birçok husus girmektedir.[153] Ancak AİHM, maddi ve hukuki bakımdan basit bir dava olmasına

---

davanın, sürüncemede kalmasını engellemektir. Anılan Kanunun 49'uncu maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendinde, görev ve yetki dışında işe bakılmış olması hali, temyize konu ilk derece mahkemesi kararının bozulmasını gerektirecek bir neden olarak öngörülmüş bulunduğundan; Danıştay'ca, temyiz incelemesinin öncelikle, bu hukuka aykırılık hali yönünden yapılması yasa hükmü gereğidir. Yalnızca bir üst idari mahkeme olan bölge idare mahkemelerinin, idari yargı yerlerinde görülmekte olan davalarda ortaya çıkan ve birer usul sorunu olan görev ve yetki uyuşmazlıkları dolayısıyla vermiş oldukları söz konusu kararların, İdari Yargı Düzeninin yüksek mahkemesi olan Danıştay'ın, bu davalarda verilen kararlara vaki temyiz başvuruları üzerine aynı konuyu yeniden incelemesine engel oluşturması ise düşünülemez." Bkz. Danıştay 7. D., 02. 02. 2000, E. 1998/2954 K. 2000/295. (Legalbank)

[151] İNCEOĞLU, İHAS, s. 277.; İNCEOĞLU, Adil Yargılanma Hakkı, s. 372.

[152] İNCEOĞLU, İHAS, s. 278.; İNCEOĞLU, Adil Yargılanma Hakkı, s. 373.

[153] İNCEOĞLU, İHAS, s. 280.

rağmen millî mahkemelerdeki konu ve yer bakımından yetki sorunları nedeniyle yargılamanın uzamasını haklı görmemektedir.[154]

İdari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden olması, yetki meselesinin yargılamanın her aşamasında taraflardan birinin yetki itirazı üzerine veya mahkemece re'sen incelenebilmesi hususları birlikte düşünüldüğünde makul sürede yargılanma hakkının ihlal edilmesi ihtimal dahilindedir.[155]

Tüm yargılama usulü kurallarının olduğu gibi yetki kurallarının da amacı, yargılamanın adil ve süratli bir biçimde sonuçlandırılmasıdır. İdari yargılama usulü hukukunda genel ve özel yetki kurallarının, usul ekonomisi ile adaletin iyi yönetimi ilkelerine uygun niteliklere sahip olduğunu daha önce ifade etmiştik. Peki, idari yargılama usulü hukukunda yetki kurallarının kamu düzeninden olması ile bunun bir sonucu olan yetki itirazının yargılamanın her aşamasında yapılabilmesi ve yetki meselesinin yargılamanın her aşamasında mahkemece re'sen incelenmesi, yetkisiz mahkeme tarafından verilen esasa ilişkin nihai kararın temyiz aşamasında sırf kararı veren mahkemenin yetkisiz olması nedeniyle bozulması gibi hususların yargılamanın süratli bir biçimde sonuçlandırılması amacına uygun mudur? Kanaatimizce bu soruya olumsuz cevap vermek gerekir. Tüm bu hususların yargılamanın uzamasına neden olduğu, makul sürede yargılanma hakkının ihlal edilme ihtimalini artırdığı aşikârdır.[156]

İdari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden sayılması, yetki itirazının yargılamanın her aşamasında yapılabilmesine ve yetki meselesinin yargılamanın her aşamasında mahkemece re'sen araştırılmasına sebep olmaktadır. Yine yetkinin kamu düzeninden sayılması, yetkisiz mahkeme tarafından verilen esasa ilişkin nihai kararın temyiz aşamasında sadece kararı veren mahkemenin yetkisiz olması

[154] Zana/ Türkiye, Başvuru Numarası: 18954/ 91, 25. 06. 1997.
[155] Nurcan YILMAZ ÖZEL, **Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri**, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2016, s. 181.
[156] YILMAZ ÖZEL, age., s. 181.

nedeniyle bozulmasına da sebep olmaktadır. O halde, idari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden sayılmasının yargılamanın uzamasına ve makul sürede yargılanma hakkının ihlal edilmesine yol açabileceğini söylemek mümkündür.

İKİNCİ BÖLÜM

İPTAL DAVASINDA ÖZEL YETKİ KURALLARI

I. KAMU GÖREVLİLERİ İLE İLGİLİ DAVALARDA ÖZEL YETKİ KURALLARI

A. Kamu Görevlisi Kavramı

1. Genel Olarak

İdarenin bünyesinde çeşitli hukuki statülerde yer alan, idareyi soyut bir teşkilattan somut bir teşkilata dönüştüren, idari işlem, idari eylem ve idari sözleşmeleri icra eden personele kamu personeli denir.[157]

Kamu personelinin idareyle arasındaki istihdam ilişkisinin hukuki rejimi, kamu personelinin hukuki rejimini belirlemektedir. Şöyle ki, idareyle kamu personeli arasındaki istihdam ilişkisi kamu hukukuna tabi olduğunda personelin hukuki rejimi de kamu hukukuna tabi olmaktadır. İdareyle kamu personeli arasında istihdam ilişkisi özel hukuka tabi olduğundaysa personelin hukuki rejimi de özel hukuka tabi olmaktadır.[158]

Özel hukuka tabi personel, kamu tüzel kişilerinin özel hukuka tabi bir iş akdiyle istihdam ettiği kişilerdir. Özel hukuka tabi personele Anayasa ve kamu hukukuna tabi personel için getirilen düzenlemeler uygulanamaz. İşçiler İş Kanunu'na tabidir.[159]

Kamu hukukuna tabi personel, kamu görevlisi statüsündeki kişilerdir. Kamu görevlisi devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri gören personeldir.[160]

---

[157] Taner AYANOĞLU, *"Kamu Personelinin Hukuki Rejimi"*, (içinde) Günışığında Yönetim, B. 3, Filiz Kitabevi, İstanbul 2017, s. 995, 996.

[158] AYANOĞLU, agm., s. 994, 995.

[159] AYANOĞLU, agm., s. 995.

[160] Anayasanın 128/1. maddesinde devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği ifade edilmiştir. Öğretide, Anayasanın 128/1. maddesindeki ifadeden kamu görevlisi tanımı çıkarılıp çıkarılamayacağı hususu tartışmalıdır.

Öğretide genel olarak kamu görevlisi, bir kamu tüzel kişisi tarafından bir kamu hukuku bağıyla istihdam edilen görevli olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan hareketle bir görevlinin kamu görevlisi olabilmesi için üç şartın birlikte bulunması gerekmektedir. Bunlar; görevlinin bir kamu tüzel kişisine bağlı olması şartı, istihdam edilme şartı ve kamu tüzel kişisine kamu hukuku bağıyla bağlı olma şartıdır.[161]

Bir görevlinin kamu görevlisi sayılabilmesi için bir kamu tüzel kişisine bağlı olması gerektiği için serbest çalışan kişiler veya bir özel hukuk kişisi tarafından istihdam edilen kişiler kamu görevlisi sayılmazlar.[162] Yine bir görevlinin kamu görevlisi sayılabilmesi için bir kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilmesi başka bir ifadeyle az çok uzunca bir süre çalıştırılması gerekmektedir.[163] Bu nedenle idareye mal ve hizmet temin eden kişiler, kamu hizmeti imtiyazcıları, bayındırlık işi yürüten müteahhitler, gönüllü işbirlikçiler ve arızi yükümlüler idareyle dıştan bir ilişki içinde oldukları için başka bir ifadeyle kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilmedikleri için kamu görevlisi sayılmazlar.[164]

Bir görevlinin kamu görevlisi sayılabilmesi için bir kamu tüzel kişisine kamu hukuku bağıyla bağlı olması da gerekmektedir. Bir görevlinin kamu tüzel kişisine bağlı olduğu kamu hukuku bağı, statüter bir bağ olabileceği gibi akdi bir bağ da olabilir. Kamu tüzel kişisiyle istihdam edilen kişi arasında kurulan bağ bireysel idari işlemle (atama işlemi) kurulduğunda statüter bağdan, sözleşmeyle kurulduğunda akdi bağdan söz edilir.[165]

GÖZLER'e göre Türk pozitif hukukunda kamu görevlisi tanımı yoktur. Anayasanın 128/1. maddesinde de kamu görevlisinin tanımı değil kamu görevlileri tarafından yapılması gereken işlerin tanımı yapılmaktadır.
Bkz. GÖZLER, age., s. 628, 629. AYANOĞLU'na göre ise Anayasanın 128/1. maddesinden kamu görevlisi tanımı çıkarmak mümkündür. Bkz. AYANOĞLU, agm., s. 995, 996.

[161] GÖZLER, age., s. 637.; AYANOĞLU, agm., s. 984.
[162] GÖZLER, age., s. 637, 638.; GÜNDAY, age., 579, 580.
[163] GÖZLER, age., s. 638, 639.; AYANOĞLU, agm., s. 984.
[164] GÖZLER, age., s. 639, 640.; AYANOĞLU, agm., s. 984.
[165] GÖZLER, age., s. 641.; AYANOĞLU, agm., s. 985.

Kamu tüzel kişisiyle kamu görevlisi arasındaki kamu hukuku bağı kuran sözleşme herhangi bir sözleşme değil idari bir sözleşmedir.[166] Kamu tüzel kişisiyle kamu görevlisi arasındaki bağı kuran sözleşmenin idari sözleşme olabilmesi için üç şartın birlikte bulunması gerekir. Bunlar; sözleşmenin taraflarından birinin idare olmasını ifade eden organik ölçüt, sözleşmenin kamu hizmeti üretimine ilişkin olmasını ifade eden maddi ölçüt ve sözleşmede kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülüklerinin bulunmasını ifade eden biçimsel ölçüttür.[167]

Anayasanın 128/1. maddesinden[168] hareketle devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kamu görevlisi çalıştırılmasının zorunlu olduğu söylenebilir. Kamu görevlileri, kamu tüzel kişilerinin yürüttükleri her türlü kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevleri gören personel olmayıp kamu tüzel kişilerinin sadece genel idare esaslarına[169] göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevleri gören personeldir.

---

[166] GÖZLER, age., s. 641, 642.

[167] Onur KARAHANOĞULLARI, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, B. 3, Turhan Kitabevi, Ankara 2015, s. 219.

[168] 1961 Anayasasının 117/1. maddesinde devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin (sadece) memurlar eliyle görüleceği ifade edilmişti. 1982 Anayasasının 1961 Anayasasından farklılaşan yönü, genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin özneleri arasına kamu iktisadi teşebbüslerini de alması ve bu hizmetlerin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin sadece memurlar eliyle değil memurlarla beraber diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceğini ifade etmesidir. Bkz. Cihan KANLIGÖZ, *"1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı"*, AÜHFD, C. 43, S. 1, s. 179. 1961 Anayasası döneminde öğretide, diğer kamu tüzel kişileri kavramının kamu iktisadi teşebbüslerini de kapsadığı ve bu nedenle kamu iktisadi teşebbüslerinin de genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde memur çalıştırılması zorunluluğunun getirilebileceği savunulmuştur. Bkz. Sait GÜRAN, *"Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı"*, AYD, C. 6, s. 42, 43.

[169] Genel idare esasları kavramının Anayasa ve kanunlarda bir tanımı bulunmamaktadır. Türk idare hukukunda yaygın görüş, genel idare esaslarının kamusal yönetim biçimlerini ve genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin de kamu hukukuna tabi kamu hizmetlerini ifade ettiği yönündedir. Bkz. Lütfi DURAN, *"Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (II)"*, AİD, C. 19, S. 2, s. 18.; TAN, age., s. 493, 494.; GÜNDAY, age., s. 582. GÜNDAY'a göre kamusal yönetim usulleri ve kamu hukuku rejimi, kamu gücü kullanılarak idari işlemler tesis etmektir. Başka bir ifadeyle bir faaliyet veya kamu hizmeti için kamu gücü kullanılarak tek yanlı idari işlemler tesis ediliyorsa o faaliyetin veya kamu hizmetinin genel idare esaslarına göre yürütüldüğünü söylemek mümkündür. Bkz. GÜNDAY, age., s. 582. GÖZLER'e göre ise genel idare esasları, özel işletmecilik esasları kavramıyla birlikte

İdarenin yürüttüğü kamu hizmetinin hukuki rejimine paralel biçimde, genel idare esaslarına göre yürütülen (kamu hukukuna tabi) kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevler, görev veya görevlinin sürekli veya geçici olması önem arz etmeksizin kamu hukukuna tabi personel başka bir ifadeyle kamu görevlileri tarafından yerine getirilir. Bu nedenle kamu görevlileri kategorisi içinde memurlar, memurlar gibi statüter konumda bulunan diğer kamu görevlileri, idarede seçimle veya atamayla görevlendirilen kişiler, genel idare esaslarına tabi asli fakat geçici görevlerde idari sözleşmeyle istihdam edilen sözleşmeli personel bulunmaktadır.[170]

2. Kamu Görevlisi Türleri

a. Memurlar

Anayasa'nın 128/2. maddesine göre nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenen memurlar asıl ve temel kamu görevlileridir.[171] DMK'nın 4/A. maddesine göre *"mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır."*

b. Diğer Kamu Görevlileri

aa. Genel Olarak

1982 Anayasasıyla oluşturulan diğer kamu görevlileri de genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde istihdam edilmektedirler. Anayasa, memurlar ve diğer kamu görevlileri (sözleşmeli personel hariç) arasında görevin niteliği bakımından bir ayrım yapmamıştır.[172]

---

düşünüldüğünde idare hukuku açısından gerekli ve operasyonel bir kavramdır. Özel sektörde kullanılan ve özel hukuk çerçevesinde kalan özel işletmecilik esasları, sınai ve ticari kamu hizmetlerinde kullanılır ve bu kamu hizmetlerinde kamu görevlisi olmayan işçi statüsünde personel çalıştırılabilir. Bkz. GÖZLER, age., s. 634.

[170] AYANOĞLU, agm., s. 997, 998.

[171] AYANOĞLU, agm., s. 999.

[172] AYANOĞLU, agm., s. 1001.

GÜNDAY'a göre diğer kamu görevlileri kavramı, genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri gören ve statüleri özel kanunlarla düzenlenen memur dışındaki statüter konumdaki görevlileri (hâkim ve savcıları, üniversite akademik personelini, silahlı kuvvetler personelini) ifade etmektedir.[173]

AYANOĞLU'na göre ise Anayasada memur ve diğer kamu görevlileri, bunlara gördürülecek işin ne olduğu belirtilmek suretiyle tanımlandığı için diğer kamu görevlileri kavramı, memur dışındaki statüter konumdaki görevlilere ek olarak siyasi nitelikli görevlileri, kadro karşılığı sözleşmeli olarak istihdam edilen görevlileri ve idari sözleşmeyle istihdam edilen görevlileri başka bir ifadeyle idareyle kamu hukuku ilişkisi içinde istihdam edilen memur dışındaki tüm kamu personelini ifade etmektedir.[174]

bb. Statüter Konumdaki Diğer Kamu Görevlileri

Statüter konumdaki kamu görevlileri, atama usulüyle ve bir kadroya bağlı olarak sürekli şekilde istihdam edilirler. Statüter konumdaki kamu görevlileri, memur değil ancak kamu görevlisidirler. Anayasada statülerine ilişkin özel hükümler bulunan hâkim ve savcılar, üniversite akademik personeli ve silahlı kuvvetler personeli, statüter konumdaki kamu görevlileri arasında sayılabilir. Ayrıca, statüleri DMK dışındaki bir kanunla düzenlenmek koşuluyla başka statüter konumda kamu görevlileri oluşturulabilme imkânı da vardır.[175]

cc. Siyasi Nitelikli Kamu Görevlileri

Siyasi nitelikli kamu görevlileri, seçim veya siyasi nitelikli bir atama işlemiyle genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevlere belirli bir süreyle gelen kamu görevlileridir. Siyasi nitelikli kamu görevlileri kategorisinin kapsamına

[173] GÜNDAY, age., s. 585, 586.
[174] AYANOĞLU, agm., s. 1001, 1002.; GÖZLER ise DMK'nın 4. maddesindeki memur, sözleşmeli personel ve geçici personel ayrımına atıfta bulunarak diğer kamu görevlilerinin kapsamına sözleşmeli personel ve geçici personelin girdiğini savunmaktadır. Bkz. GÖZLER, age., s. 646 vd.
[175] AYANOĞLU, agm., s. 1002- 1005.

Cumhurbaşkanı, bakanlar ve mahalli idarelerin seçimle göreve gelen görevlileri girmektedir.[176]

dd. Kadro Karşılığı Sözleşmeliler

1980 yılı ve sonrasında sözleşmeli personel uygulaması oldukça yaygınlaşmış ve çeşitli kurum ve kuruluşların kuruluş kanunlarında çeşitli görevlere karşılık gösterilmek üzere kadrolar ihdas edilmiş ve bu kanunlarda DMK ile diğer kanunların hükümleriyle bağlı olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabileceğine ilişkin hükümler yer almıştır.[177]

Kadro karşılığı sözleşmelilerin gördüğü görevler de asli ve sürekli nitelikte olup bir kadroya bağlanmıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personelin sözleşmesi feshedildiğinde söz konusu personelin görevi sona ermemekte ve kadrosunun karşılığı olan parasal ve özlük hakları ödenmektedir. Bu nedenle de öğretide kadro karşılığı sözleşmeli personelin kamu görevlisi olduğu konusunda duraksama bulunmadığı düşünülmektedir.[178] Kadro karşılığı sözleşmelilerin statüsü memurlara oldukça yaklaştırılmış olup, sözleşmelerin sürekli yenilenmesi suretiyle sözleşmelilerin, geçici olarak istihdam edilme özelliği bir hayli aşınmıştır.[179]

ee. Sözleşmeliler

aaa. Genel Olarak

Sözleşmeli kamu görevlileri, genel idare esaslarına göre yürütülen başka bir ifadeyle kamu hukukuna tabi asli fakat geçici görevleri geçici biçimde yerine getiren kamu görevlileridir.[180]

---

[176] AYANOĞLU, agm., s. 1006.

[177] GÜNDAY, age., s. 587.; TAN, age., s. 496.; AYANOĞLU, agm., s. 1008. Misalen RKHK'nın 34. maddesine göre *"kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir."*

[178] GÜNDAY, age., 587, 588.

[179] AYANOĞLU, agm., s. 1008.

[180] AYANOĞLU, agm., s. 1009.

GÜNDAY'a göre sözleşmeli personelle yapılan sözleşme belirli bir süre için yapılacağı için sözleşme konusu görevin asli ve sürekli bir görev olarak nitelendirilmesine imkân bulunmamaktadır. Ayrıca Anayasanın 128/2. maddesine göre memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idareyle olan ilişkileri statüter niteliktedir. Statüter ilişkinin içeriği sözleşmeyle değil kanunla belirlenir. Bu nedenle idareyle olan ilişkisi sözleşmeyle kurulan sözleşmeli personelin kamu görevlisi olarak nitelendirilmesine imkân bulunmamaktadır.[181]

AYANOĞLU'na göre ise sözleşmeli personelle yapılan sözleşme, idari sözleşme olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle idareyle kamu hukukuna tabi bir istihdam ilişkisi içinde bulunan ve kamu hukukuna tabi görevleri gören sözleşmeli personelin, diğer kamu görevlileri kategorisi içerisinde sayılması gerekmektedir. Sözleşmeli personelin diğer kamu görevlileri kategorisine girmediği biçimindeki bir yorum, sözleşmeli personelin Anayasa'nın 129. maddesinin dışında kalması sonucunu doğuracaktır. Böyle bir yorum kabul edildiğindeyse sözleşmeli personelin, kanunlara ve Anayasaya sadakat yükümlülüğünün olmadığını, disiplin soruşturmalarında savunma alınması güvencesinden ve yetkisini kullanırken işlediği kusurlardan dolayı şahsına karşı tazminat davası açılamaması kurumundan mahrum olduğunu da kabul etmek zorunludur. Anayasa koyucunun ise sözleşmeli personel için farklı bir hukuki rejim öngördüğünü kabul etmek için herhangi bir argüman bulunmamaktadır.[182]

Türk idare hukukunda sözleşmeli personel, DMK'ya tabi olarak istihdam edildiği gibi başka yasal düzenlemelere bağlı olarak da çalıştırılabilmektedir.[183]

bbb. DMK Çerçevesinde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel, memura göre yüksek ücret ödenmekle birlikte memurun sahip olduğu güvencelere sahip olmayan bir kamu görevlisi türüdür. Sözleşmeli

[181] GÜNDAY, age., s. 583.
[182] AYANOĞLU, agm., s. 1009, 1010.
[183] AYANOĞLU, agm., s. 1011.

personel, memur olmadığı için memurluğun güvencelerinden işçi olmadığı içinde işçiliğin olanaklarından yararlanamamaktadır.[184]

DMK'nın 4/B. maddesine göre *"sözleşmeli personel, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir."*

Geçici personeli düzenleyen DMK'nın 4/C. maddesi 696 Sayılı KHK'nin 17. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak geçici personeli tarif eden düzenleme DMK'nın 4/B. maddesine eklenmiştir. Böylelikle DMK'nın sözleşmeli personel-geçici personel ayrımı ortadan kaldırılmış ve geçici personel, sözleşmeli personel kapsamına dahil edilmiştir.

Hukukumuzda sözleşmeli personelin hak ve ödevlerine ilişkin bütün hususlar sözleşmelerde bulunmamakta, sözleşmeler tip sözleşme biçiminde yapılmaktadırlar. Sözleşmeli personelin statüsü, genel düzenleyici işlemlerle düzenlendiği ve bunlarda hüküm bulunmayan hallerde DMK'nın uygulanacağı belirtildiği için günümüzde sözleşmeli personelin de statüter bir nitelik kazandığı söylenebilir.[185]

ccc. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan Sözleşmeli Personel

399 Sayılı KHK'nın 3/c. maddesine göre *"sözleşmeli personel, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde 399 sayılı KHK'da belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personeldir."*

[184] TAN, age., s. 497.; AYANOĞLU, agm., s. 1011.
[185] TAN, age., s. 497.; AYANOĞLU, agm., s. 1011.

3. Özel Yetki Kuralının Uygulanması Bakımından Kamu Görevlisi Kavramı

KARAVELİOĞLU'na göre, İYUK'un 33. maddesi bağlamında kamu görevlileri, memurlarla birlikte kamu hizmetlerini yerine getiren diğer kamu personelini ifade etmektedir. Kamu hizmeti görmekle birlikte idareyle özel hukuk ilişkisi (İş Kanunu'na tabi hizmet sözleşmesi) içinde bulunan işçilerin, idareyle olan ilişkilerinden doğan uyuşmazlıklarında adli yargı yerleri görevli olacağı için, İYUK'un 33. maddesindeki özel yetki kurallarıyla işçilerin bir ilgisi bulunmamaktadır.[186]

Ancak Danıştay, kamu görevlileri ile ilgili davaları belirlerken kamu görevlisi kavramına, memurlar ve idareyle kamu hukuku ilişkisi içinde istihdam edilen memur dışındaki kamu görevlilerine ek olarak işçileri de dahil etmektedir. Misalen, Balıkesir İl Özel İdaresinde sürekli işçi statüsünde görev yapan davacının ihtiyaç fazlası personel olarak belirlenmesine ilişkin Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun kararıyla Balıkesir İl Millî Eğitim Müdürlüğüne atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı davada Danıştay, davacının işçi statüsünde kamu görevlisi olduğunu ve davanın kamu görevlisinin atanmasıyla ilgili olduğunu belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/1. maddesine göre Balıkesir İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[187]

Benzer şekilde, asıl işveren idareyle (Uludağ Üniversitesi) alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı ve bu nedenle de alt işverenin işçilerinin başlangıçtan itibaren asıl işveren idarenin işçileri olduğunun yargı kararıyla tespit edilmesi üzerine davacı işçi tarafından durumuna uygun kadro tahsis edilmesi istemiyle yaptığı başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, DMK'nın 4. maddesindeki kamu hizmetlerinin; memurlar, sözleşmeli personel, geçici

[186] Celal KARAVELİOĞLU, **Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, B.9, Adalet Yayınevi, Ankara 2016, s. 1373, 1374.

[187] Danıştay 5. D., 07. 10. 2015, E. 2015/4087 K. 2015/7636, **www.danistay.gov.tr**.; Danıştay 5. D., 07. 10. 2015, E. 2015/4476 K. 2015/7635, **www.danistay.gov.tr**.; Danıştay 5. D., 29. 09. 2015, E. 2015/4713 K. 2015/7300, **www.danistay.gov.tr.**

personel ve işçiler eliyle gördürüleceği hükmünden hareket ederek kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçilerin geniş anlamda kamu görevlisi olduğuna, davacı işçinin kadro tahsis edilmesi istemiyle yaptığı başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemden kaynaklanan uyuşmazlığın, kamu görevlisinin özlük haklarıyla ilgili olduğuna ve yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/3. maddesine göre davacı işçinin görevli bulunduğu yer (Bursa) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[188]

Yine benzer şekilde, Karayolları Genel Müdürlüğü 9. Bölge (Diyarbakır) bünyesinde taşeron işçi olarak çalışmakta olan davacı tarafından, Karayolları Genel Müdürlüğüyle davacının üyesi bulunduğu sendikalar arasında imzalanan protokol kapsamında davacının kadro hakkından yararlanmak için gereken şartları taşımadığı gerekçesiyle atamasının yapılmamasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, davacının işçi statüsünde kamu görevlisi olduğuna, uyuşmazlığın kamu görevlisinin özlük haklarıyla ilgili olduğuna ve yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/3. maddesine göre davacı işçinin görevli bulunduğu yer (Diyarbakır) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[189]

B. Kamu Görevlileri İle İlgili Davalarda Uygulanan Özel Yetki Kuralları

1. Genel Olarak

İYUK'un 33. maddesi, genel yetki kuralının istisnasını oluşturan birtakım özel yetki kurallarının toplandığı bir maddedir. Birtakım özel yetki kurallarını içeren bu madde, kamu görevlileriyle ilgili olan idari davalardan özellikle iptal davalarıyla ilgilidir. Çünkü kanun koyucu, tam yargı davalarıyla ilgili olarak birtakım özel yetki

[188] Danıştay 2. D., 23. 01. 2017, E. 2016/15792 K. 2017/20. (Lexpera); Danıştay 2. D., 23. 01. 2017, E. 2016/15793 K. 2017/21. (Lexpera); Danıştay 2. D., 23. 01. 2017, E. 2016/15839 K. 2017/22. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 2. D., 22. 11. 2016, E. 2016/11794 K. 2016/4879, **www.danistay.gov.tr**.; Danıştay 5. D., 17. 09. 2015, E. 2015/3267 K. 2015/7207, **www.danistay.gov.tr**.; Danıştay 2. D., 21. 02. 2017, E. 2016/12329 K. 2017/1287. (Lexpera)

[189] Danıştay 2. D., 25. 01. 2017, E. 2017/66 K. 2017/217. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 2. D., 25. 01. 2017, E. 2017/89 K. 2017/218. (Lexpera); Danıştay 2. D., 25. 01. 2017, E. 2017/68 K. 2017/220. (Lexpera); Danıştay 2. D., 01. 03. 2017, E. 2017/492 K. 2017/1563. (Lexpera)

kurallarını içeren İYUK'un 36. maddesini vazetmiştir.[190] Ancak İYUK'un 36/1. maddesinin atfıyla İYUK'un 33. maddesinin de idari işlemlere karşı açılan tam yargı davalarında uygulanması mümkündür. Ancak çalışmamız iptal davasıyla sınırlı olduğu için tam yargı davalarında İYUK'un 33. maddesinin uygulandığı hâller çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

"Kamu görevlileri ile ilgili davalarda yetki" başlıklı İYUK'un 33. maddesi, bireysel idari işlemlerin konu edildiği iptal davalarının yanında düzenleyici işlemlerin konu edildiği veya her ikisinin birlikte konu edildiği iptal davalarında uygulanma kabiliyetine sahiptir. Misalen, Sayıştay başdenetçisi olarak görev yapan davacının, denetçi yardımcılığında geçen bir yıllık sürenin birinci sınıfa ayrılması için gerekli olan hizmet süresinin hesabında göz önünde bulundurulması istemiyle yaptığı başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin ve anılan işlemin dayanağı olan ilke kararının bazı maddelerinin iptali ile yoksun kaldığı mali haklarının iadesi istemiyle açılan davada Danıştay, Sayıştay denetçi ve savcılarına yönelik olan bu düzenleyici işlemi ülke çapında uygulanacak nitelikte görmeyerek görevsizlik kararı vermiş[191] ve yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/3. maddesine göre Ankara İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[192]

İYUK'un 33. maddesindeki davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlilerinin eski veya yeni görev yeri, kamu görevlisinin son görev yaptığı yer, ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesi olarak belirlenmiştir. Başka bir ifadeyle, İYUK'un 33. maddesinin kapsamına giren davaların konusu olan idari işlemlerin hukuki sonucunun

[190] CANDAN, age., s. 919.

[191] Danıştay Kanunu'nun 24/1-c. maddesine göre Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları Danıştay'ın görev alanına girmektedir. Kamu tüzel kişilerinin düzenleyici işlemlerine karşı açılan davaların Danıştay'ın görev alanına girebilmesi için bu düzenleyici işlemlerin ülke çapında uygulanacak nitelikte olmaları gerekmektedir. Uygulama alanı ülke sınırlarından daha dar olan düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalar, idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına girer. Bkz. ÖZCAN, age., s. 155.

[192] Danıştay, 11. D., 22. 06. 2016, E. 2016/2006 K. 2016/3396. (Lexpera)

üzerinde etkisini gösterdiği kişinin, kamu görevlisi olması gerekir. Ancak, İYUK'un 33. maddesinin kapsamına giren uyuşmazlıkların belirlenmesinde, davacının kamu görevlisi olması biçiminde bir zorunluluktan bahsedilemez. İYUK'un 33. maddesinin kapsamına giren uyuşmazlıkların konusu olan idari işlemler, genellikle kamu görevlisinin menfaatini ihlal edeceğinden davacı konumunda bir kamu görevlisinin bulunması kuvvetle muhtemeldir. Ancak menfaati olması koşuluyla kamu görevlisi olmayan bir davacının da açacağı davanın madde kapsamına girmesi mümkündür. Misalen, bir üniversitenin diş hekimliği fakültesi dekanlığı tarafından fakültede görev yapan diş hekimleri, sağlık teknisyenleri ve röntgen teknisyenlerinin radyasyondan etkilendikleri için fiili hizmet süresi zammından yararlandırılmaları istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı işleminin iptali istemiyle üniversite rektörlüğünün açtığı davada Danıştay, uyuşmazlığın fakültede görev yapan diş hekimleri, sağlık teknisyenleri ve röntgen teknisyenlerinin özlük haklarına ilişkin olduğuna ve bu nedenle yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/3. maddesine göre ilgililerin görevli bulundukları yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[193]

2. Atama ve Nakil (Naklen Atama) İşlemlerine Karşı Açılan Davalarda Özel Yetki Kuralı

a. Atama ve Nakil (Naklen Atama) İşlemleri

İdarenin kamu görevlisiyle kurduğu bağ bireysel bir idari işlem olabilir ve kurulan bu bağ, kamu görevlisine statüter bir nitelik kazandırır. İYUK'un 33/1. maddesinde bahsedilen atama ve nakil (naklen atama) işlemleri, statüter kamu görevlilerini ilgilendiren bireysel idari işlemlerdir.

İdari işlem teorisinde bireysel idari işlemler maddi açıdan ikiye ayrılmaktadır: Şart işlemler ve sübjektif (öznel) işlemler. Şart işlem, bir kişi veya nesneyi hukuk kuralları tarafından önceden belirlenmiş nesnel ve kişilik dışı hukuki bir duruma sokan

[193] Danıştay 11. D., 31. 03. 2016, E. 2016/981 K. 2016/1482. (Lexpera)

veya bu durumdan çıkaran işlemdir. Atama işlemi, şart işlemlerin en tipik örneği olarak kabul edilmektedir. Bir kişi atama işlemiyle hukuk kuralları tarafından daha önceden belirlenmiş olan kamu görevlisi hukuki durumuna (kamu görevlisi statüsüne) sokulmaktadır.[194]

b. Atama ve Naklen Atama İşlemlerine Karşı Açılan Davalar

İYUK'un 33/1. maddesine göre *"kamu görevlilerinin atanması ve nakilleri ile ilgili davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlilerinin yeni veya eski görev yeri idare mahkemesidir."*[195]

İYUK'un 33/1. maddesinde yer alan kamu görevlilerinin atanması ve nakilleri ile ilgili davalar; kamu görevlilerinin ilk kez göreve alınmaları (atanmaları), bir yerden başka bir yere, bir kadrodan başka bir kadroya veya bir sınıftan başka bir sınıfa naklen atanmaları ve bu konudaki isteklerinin reddini konu edinen idari işlemlere karşı açılan davaları ifade eder.[196] YENİCE / ESİN'e göre kamu görevlisine verilen vekâlet görevi,

[194] GÜNDAY, age., s. 126, 127.; YAYLA'ya göre idari işlemler doğurdukları hukuki sonuçlar bakımından (maddi bakımdan) üçe ayrılır: Kural işlemler, öznel işlemler ve koşul işlemler. Koşul işlem; kişileri, kuralları ve koşulları daha önceden belirlenmiş hukuki durumlara sokan, bu durumdan çıkaran veya onları başka bir hukuki duruma aktaran işlemdir. Atama işlemi, kişiyi kamu görevlisi hukuki durumuna soktuğu için bir koşul işlemdir. Bkz. Yıldızhan YAYLA, **İdare Hukuku**, B. 2, Beta Yayıncılık, İstanbul 2010, s. 114 vd.

[195] İYUK'un 33/1. maddesi 3622 Sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirilmeden önce şu şekildeydi: *"Kamu görevlilerinin atanması ve nakilleriyle ilgili davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlilerinin yeni görev yeri idare mahkemesidir."* Bkz. *RG*, 10. 04. 1990, S. 20488. İYUK'un 33/1. maddesinin değiştirilmeden önceki hali, davacıya seçimlik bir hak tanımıyordu. Davanın sadece kamu görevlisinin yeni görev yerinde açılabilmesi, kamu görevlisinin yeni görev yerine gitmeden dava açmasını zorlaştırıcı nitelikteydi. Bkz. YENİCE / ESİN, age., s. 650- 652. ERKUT'a göre İYUK'un 33/1. maddesinin değiştirilmeden önceki hali, hak arama özgürlüğünü kısıtlayıcı bir nitelik taşımaktaydı. Bkz. Celal ERKUT, *"İYUK Çerçevesinde İdari Dava Türleri ve Bazı Usuli Değişiklikler"*, İÜHFM, C. 51, S. 1-4, s. 225. Kamu görevlisinin eski ve yeni görev yeri idare mahkemesinin yetkili olmasının bir sonucu olarak uygulamada konusu, sebebi ve tarafları aynı olan davaların her iki mahkemede birlikte açıldığı ve bu durumun da sorunlara yol açtığı ifade edilmektedir. Bkz. Sabri COŞKUN, Müjgan KARYAĞDI, **İdari Yargılama Usulü**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001, s. 115.

[196] CANDAN, age., 919.; YENİCE / ESİN, age., s. 650.; YILDIRIM, agm., s. 105.

ikinci görev ve geçici görev de kamu görevlisinin atanması ve nakilleri kapsamına girmektedir.[197]

İYUK'un 33/1. maddesinde yetkili mahkemenin kamu görevlisinin eski veya yeni görev yeri idare mahkemesi olduğu ifade edilerek davacıya yetkili mahkemeyi belirleme konusunda seçimlik hak yaratılmıştır.[198] Nitekim Danıştay da atama ve nakil işlerinde yetkili mahkemenin kamu görevlisinin eski veya yeni görev yeri idare mahkemesi olduğunu ve bu konuda davacının seçimlik hakkı olduğunu ve bu nedenle davanın iki mahkemeden birinde açılabileceğini kabul etmektedir.[199]

Danıştay, kamu görevlilerinin nakilleri kavramını geniş yorumlayarak naklen atama isteminin reddi, kurumlar arası naklen atanma istemine muvafakat verilmemesi gibi kamu görevlisinin naklen atanamaması sonucunu doğuran idari işlemlere karşı açılan iptal davalarında yetkili mahkemenin İYUK'un 33/1. maddesine göre belirlenmesi gerektiğine karar vermektedir.[200] Ancak naklen atama isteminin reddi, kurumlar arası naklen atanma istemine muvafakat verilmemesi gibi kamu görevlisinin naklen atanamaması sonucunu doğuran işlemlerde kamu görevlisinin yeni görev yeri olmadığından davacının seçimlik hakkından bahsedilemeyecek ve yetkili mahkeme, davacının görev yeri idare mahkemesi olacaktır.[201] Misalen, Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde bilgisayar işletmeni olarak görev yapan davacının, eşinin Konya İl Jandarma Komutanlığında uzman çavuş olarak görev yapması sebebiyle uygun bir kadroya atamasının yapılması istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin

---

[197] YENİCE / ESİN, age., s. 650. Danıştay kararları da aynı yöndedir. Bkz. Danıştay 10. D., 27. 02. 1984, E. 1984/1126 K. 1984/408, *DD*, S. 56-57, s. 424.

[198] CANDAN, age., s. 920.; KALABALIK, age., s. 227.

[199] Danıştay 2. D., 15. 03. 2016, E. 2016/1588 K. 2016/1136. (Lexpera).

[200] Danıştay 5. D., 11. 07. 2011, E. 2011/4414 K. 2011/4123. (Legalbank) Danıştay 2. D., 15. 06. 2010, E. 2010/471 K. 2010/2761. (Legalbank)

[201] CANDAN, age., s. 919, 920.; *"Davacının, kurumlar arası nakil suretiyle Bolu Valiliği emrine atanmasına muvafakat verilmemesi işleminin iptali istemiyle açılan davaya konu uyuşmazlığın çözümünde, 2577 sayılı Yasanın 33/1 maddesi uyarınca davacının görev yaptığı yer Samsun İdare Mahkemesi yetkili bulunmaktadır."* Bkz. Danıştay 5. D., 11. 07. 2011, E. 2011/4414 K. 2011/4123. (Legalbank)

işlemin iptali istemiyle açtığı davada Danıştay, İYUK'un 33/1. maddesindeki nakil kavramının geniş ve kapsayıcı olduğunu, naklen atama isteminin reddine ilişkin işlemin de nakil kavramına dahil olduğunu belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/1. maddesine göre davanın açıldığı tarihte davacının görev yaptığı Kars ilinin idari yargı yetkisi yönünden bağlı olduğu yer idare mahkemesi olan Erzurum İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[202]

Danıştay, naklen atama isteminin reddi işlemlerini nakil kavramına dahil etmekte ve bu işlemlere karşı açılan iptal davalarında yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/1. maddesine göre belirlenmesi gerektiğine karar vermektedir. Danıştay'ın bu yorumu, ilk defa kamu görevlisi olarak atanma istemlerinin reddine ilişkin açılan iptal davalarında farklılaşmaktadır. Şöyle ki Danıştay, İYUK'un 33/1. maddesinde sayılan davalardan olmakla birlikte somut olayda, maddede belirtilen yetkili mahkemelerden (kamu görevlisinin yeni veya eski görev yeri idare mahkemesi) birinin dahi bulunmadığı hallerde, yetkili mahkemenin genel yetki kuralına göre belirlenmesi gerektiğine karar vermektedir. Misalen, Terörle Mücadele Kanunu'nun Ek 1. maddesi kapsamında Devlet Personel Başkanlığı atama kurası sonucuna göre davacının İstanbul Adliyesine hizmetli kadrosuna atanmasının uygun görülmemesine ilişkin Adalet Bakanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, yetkili mahkemenin

[202] Danıştay 2. D., 14. 03. 2017, E. 2017/474 K. 2017/1975. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 2. D., 10. 02. 2015, E. 2014/1250 K. 2015/1090. (Lexpera) Danıştay'ın aksi yönde kararları da vardır. *"Şanlıurfa İli Viranşehir İlçesi Tapu Sicil Müdürlüğünde müdür olarak görev yapmakta iken, Mardin İli Kızıltepe İlçesi Tapu Sicil Müdürlüğünde müdür olarak vekâleten görevlendirilen davacı tarafından, vekaleten yürüttüğü Kızıltepe İlçesi Tapu Sicil Müdürlüğü görevine asaleten atanması istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü işleminin, atama işlemi olmayıp, atanma isteminin reddine ilişkin işlem olması karşısında 2577 sayılı Yasanın 33. maddesi kapsamında değerlendirilmesine olanak bulunmayan uyuşmazlığın görüm ve çözümü, 2577 sayılı Yasanın 32/1. maddesi uyarınca işlemi tesis eden idarenin bulunduğu yer mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesine aittir."* Danıştay 10. D., 23. 07. 2010, E. 2010/8607 K. 2010/6304. (Legalbank)

İYUK'un 32/1. maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer (Ankara) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[203]

Özetle Danıştay, kamu görevlilerinin atanması ve nakilleri ile ilgili davalarda uygulanacak yetki kuralının kapsamını belirlerken öncelikle davanın, özel yetki kuralında belirtilen dava veya uyuşmazlıklardan olup olmadığını, ardından özel yetki kuralında belirtilen mahkemelerden en az birinin, somut olayda mevcut olup olmadığını incelemektedir. Bu iki aşamalı incelemenin ardından her iki şartı da sağlayan dava, özel yetki kuralının kapsamında görülmektedir.

Danıştay, İYUK'un 33/1. maddesinde açıkça yer almayan ve bu nedenle de maddenin kapsamına giremeyecek olan işlemlere karşı açılan iptal davalarını da bu madde kapsamına dahil edebilmektedir. Misalen, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı bir okulda görev yaparken Bakanlıklararası Ortak Kültür Komisyonu kararıyla Türkiye Cumhuriyeti yurtdışı temsilcilikleri emrinde görevlendirilen davacının yurtiçi görevine döndürülmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, görevlendirme ifadesinin İYUK'un 33/1. maddesinde yer almamasına rağmen görevlendirmenin mahiyeti itibariyle bu madde kapsamına girdiğini ve açılan davada yetkili mahkemenin, davacının yurtiçinde görevli olduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[204] İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağında (Kanun Tasarısı Taslağı) [205], kamu görevlilerinin görevlendirilme ve geçici görevlendirilmelerine ilişkin davaların da İYUK'un 33/1. maddesine eklenmesi

[203] Danıştay 12. D., 17. 03. 2016, E. 2016/2587 K. 2016/1495. (Lexpera).

[204] Danıştay 2. D., 28. 01. 2016, E. 2013/4079 K. 2016/381. (Lexpera). Aynı yönde bkz. Danıştay 2. D., 28. 01. 2016, E. 2013/4383 K. 2016/382. (Lexpera); Danıştay 2. D., 28. 01. 2016, E. 2013/6950 K. 2016/379. (Lexpera); Danıştay 2. D., 28. 01. 2016, E. 2013/11328 K. 2016/380. (Lexpera).

[205] Bkz.www.basin.adalet.gov.tr/Dokuman/idari-Yargida-is-Yukunun-Azaltilmasi-Amaciyla-Bazi-Kanun-Ve-Kanun-Hukmunde-Kararnamelerde-Degisiklik-Yapilmasina-Dair-Kanun-Tasarisi-Taslagi (ET: 15. 03. 2018)

suretiyle bu tür davalarda yetkili mahkemenin belirlenmesinde yaşanan tereddütlerin ortadan kaldırılmasının hedeflendiği belirtilmektedir.

Danıştay, İYUK'un 33/1. maddesine giren davalarda kamu görevlisinin eski görev yeri idare mahkemesini, kamu görevlisinin kadrosunun bulunduğu eski yeri esas alarak belirlemektedir. Şöyle ki, İzmir İl Emniyet Müdürlüğünde polis memuru olarak görev yaparken Giresun İl Emniyet Müdürlüğüne atanan ve bu atama kararnamesi iptal edilmeksizin daha sonraki bir işlemle Kars İl Emniyet Müdürlüğüne atanan davacının bu (Kars iline atanması sonucunu doğuran) atama işleminin iptali istemiyle açtığı davada Danıştay, davacının, İzmir'den ilişik kesmeden ve Giresun'da göreve başlamadan Kars iline atandığını, Kars iline atanmasına ilişkin işlemde davacının kadrosunun Giresun ilinde bulunduğunu ve dava açma tarihinde davacının Kars ilinde görevli olduğunu belirterek yetkili mahkemenin, Kars ilinin idari yargı yetkisi yönünden bağlı olduğu Erzurum İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[206] Danıştay bu kararda davacının seçimlik hakkını kullanabileceği eski görev yeri idare mahkemesinin, Giresun ilinin idari yargı yeri yetkisi yönünden bağlı olduğu yer idare mahkemesi olduğunu düşündüğünden ve dava burada açılmadığından yetkili mahkemenin, Kars ilinin idari yargı yetkisi yönünden bağlı olduğu Erzurum İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir. Kanaatimizce Kars ilinden önce davacının kadrosunun Giresun ilinde olması, kamu görevlisinin son görev yerinin Giresun olduğu sonucunu doğurmaz. İYUK'un 33/1. maddesi, kamu görevlisinin zamansal açıdan önceki ve sonraki görev yaptığı yerlerden birinde dava açabilmesi için getirilen bir özel yetki kuralıdır. Kamu görevlisinin daha önce hiç görev yapmadığı bir yer idare mahkemesinin seçimlik hakkının arasında yer alması kanaatimizce özel yetki kuralının konuluş amacına uygun değildir.

[206] Danıştay 16. D., 16. 05. 2016, E. 2016/1570 K. 2016/3305. (Lexpera)

3. Kamu Görevlisinin Görevle İlişkisini Kesen Nitelikteki İşlemlere Karşı Açılan Davalarda Özel Yetki Kuralı

a. Kamu Görevlisinin Görevine Son Verilmesi İle İlgili Davalar

YENİCE / ESİN'e göre, kamu görevlisinin görevine son verme deyimini dar ve geniş olarak yorumlamak mümkündür. Kamu görevlisinin görevine son verme işlemleri geniş olarak yorumlandığında, kamu görevlisinin görevden ayrılması veya görev dışı kalması sonucunu doğuran bütün işlemler son vermenin kapsamına dahildir. Başka bir ifadeyle, disiplin yoluyla kamu görevinden çıkarılma, görevden çekilmiş sayılma, kadronun kaldırılması nedeniyle açıkta kalma veya atama işleminin iptali gibi işlemler, kamu görevlisinin görevine son verme işlemleridir. Kamu görevlisinin görevine son verme işlemleri dar olarak yorumlandığındaysa, göreve son verme deyiminin teknik anlamına bağlı kalma zorunluluğu doğmaktadır.[207]

Göreve son verme deyiminin teknik anlamını Danıştay içtihadının belirleyeceğini ifade eden YENİCE / ESİN, kamu düzenine ilişkin bir yetki kuralının kıyas yoluyla genişletilmesinin mümkün olmadığını ve göreve son verme deyiminin teknik anlamının ortaya konularak İYUK'un 33/2. maddesindeki özel yetki kuralının uygulanmasının daha doğru olduğunu belirtmektedir.[208]

Kamu görevlilerinin görevlerine son verilmesi ile ilgili davalar, kamu görevlilerinin görevlerine son verilmesine ilişkin idari işlemlere karşı açılan davaları ifade etmektedir. Kamu görevlilerinin görevlerine, idari bir önlem olarak veya disiplin cezası yoluyla son verilebilir. Ayrıca görev süresinin uzatılmaması[209] veya yenilenmemesi yoluyla da kamu görevlisinin görevine son vermek mümkündür.[210]

---

[207] YENİCE / ESİN, age., s. 652, 653.
[208] YENİCE / ESİN, age., s. 653.
[209] Danıştay 10. D., 20. 11. 1985, E. 1985/2464 K. 1985/1903, KARAVELİOĞLU, age., s. 1376.
[210] CANDAN, age., s. 921.

Kanaatimizce kamu görevlisinin görevine son verilmesine ilişkin işlemler, idarenin, göreve son verme biçimindeki hukuki sonuca yönelmiş irade açıklamalarını ifade eder. Bu nedenle de kamu görevlisinin görevden ayrılması sonucunu doğuran ancak idarenin göreve son verme biçimindeki hukuki sonuca yönelmiş irade açıklamasının sonucu olmayan hâller, göreve son verme deyiminin kapsamına girmez. Misalen çekilmiş sayılma, idarenin irade açıklamasının bir sonucu değil kanundaki belirli fiilleri gerçekleştiren kamu görevlilerinin çekilme isteğinde bulunduğunu varsayan kanun koyucunun iradesinin bir sonucudur. Bu nedenle çekilmiş sayılma, göreve son verme deyiminin kapsamına girmemektedir.[211] Danıştay ise, İYUK'un 33. maddesinde çekilmiş sayılmaya yer verilmemesine rağmen çekilmiş sayılmanın göreve son vermeyle aynı hukuki sonucu doğurduğunu belirterek çekilmiş sayılmadan doğan davaları İYUK'un 33/2. maddesi kapsamında görmektedir.[212]

Kamu görevlisinin görevine disiplin cezası yoluyla son vermek mümkündür. DMK'nın 125/E. maddesindeki devlet memurluğundan çıkarma cezası[213], kamu görevlilerine ilişkin çeşitli kanunlarda bulunan kamu görevinden çıkarma cezası[214] ve meslekten çıkarma cezası[215], kamu görevlisinin görevine son verilmesi ilgili olan disiplin işlemleri ve bu işlemlerden doğan davalar da kamu görevlisinin görevine son verilmesi ile ilgili davalardır.

---

[211] CANDAN, age., s. 921. Aksi görüş için bkz. KAPLAN, age., s. 131.

[212] Danıştay 5. D., 31. 10. 1986, E. 1985/814 K. 1986/1136, *DD,* S. 66-67, s. 252 (Akt. GÖZÜBÜYÜK, age., s. 363.)

[213] Danıştay 10. D., 08. 04. 1987, E. 1987/485 K. 1987/737, KARAVELİOĞLU, age., s. 1375.

[214] Ankara 4. İdare Mahkemesi, 20. 02. 2009, E. 2009/167 K. 2009/291, KARAVELİOĞLU, age., s. 1375.

[215] *"...emekli olmadan önce Adana İlinde görev yapan davacının, görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğuracağı açık olan meslekten çıkarma cezasına karşı açtığı davanın görüm ve çözümünde, davacının son görev yaptığı yer mahkemesi olan Adana İdare Mahkemesinin yetkili olduğu sonucuna varılmıştır."* Ankara 9. İdare Mahkemesi, 03. 05. 2015, E. 2015/1078 K. 2015/712. (Yayınlanmamıştır)

Danıştay, sözleşmeli personelin sözleşmesinin feshedilmesini de kamu görevlisinin görevine son verilmesi ile ilgili işlemler arasında kabul etmektedir.[216] Misalen, Tarımsal ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Erzurum İl Koordinatörlüğünde sözleşmeli personel olarak görev yaparken sözleşmesi feshedilen davacının, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarımsal ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu işleminin iptali ve yoksun kalınan parasal ve sosyal hakların iadesi istemiyle açtığı davada Danıştay, davanın kamu görevlilerinin görevlerine son verilmesiyle ilgili olduğuna ve yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/2. maddesine göre kamu görevlisinin son görev yeri (Erzurum) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[217]

a.a. KHK İle Kamu Görevinden Çıkarılma

15. 07. 2016 tarihindeki darbe girişiminin ardından Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, 20. 07. 2016 tarihinde olağanüstü hâl (OHAL) ilan edilmesine yönelik karar almış; alınan bu karar, 21. 07. 2016 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak TBMM'ye sunulmuş ve TBMM'nin 21. 07. 2016 tarihli kararıyla onaylanmıştır.[218]

Anayasa'nın 121/3. maddesi gereğince Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, ilk olarak 22. 07. 2016 tarihinde 667 sayılı OHAL KHK'sını çıkarmıştır. 667 sayılı OHAL KHK'sının 3. ve 4. maddesinde, *"terör örgütlerine veya Millî Güvenlik Kurulunca Devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu değerlendirilen"* yargı mensuplarıyla bu meslekten sayılanların

[216] KAPLAN, age., s. 131.; *"Disiplin yoluyla meslekten çıkarma şeklinde tesis edilen işlemin 2577 Sayılı Yasanın 33. maddesi 2. fıkrasında getirilen göreve son verme kavramı içinde düşünülmesi gerekir."* Danıştay 10. D., 20. 02. 1984, E. 1984/1068 K. 1984/304, ALVER, age., s. 226.

[217] Danıştay 12. D., 25. 01. 2017, E. 2016/11267 K. 2017/26. (Lexpera)

[218] Bkz. 20 Temmuz 2016 Tarih ve 2016/9064 Sayılı "Ülke Genelinde Olağanüstü Hal İlanına Dair Bakanlar Kurulu Kararı", *RG*, 21. 07. 2016, S. 29777.; *RG*, 22. 07. 2016, S. 29778.

meslekten çıkarılmaları ve çıkarmanın usulü ile kamu görevlilerinin kamu görevinden çıkarılmaları ve çıkarmanın usulü düzenlenmiştir.[219]

667 sayılı OHAL KHK'sı sonucunda meslekten çıkarılan yargı mensubunun açtığı davada Danıştay, 667 sayılı OHAL KHK'sının 3. ve 4. maddelerinde öngörülen meslekten çıkarma ve kamu görevinden çıkarmanın, adli suç veya disiplin suçu işlenmesi sonucunda uygulanan yaptırımlardan olmadığını, devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunan yapıların kamu kurum ve kuruluşlarındaki varlığını ortadan kaldırmayı amaçlayan, geçici olmayan ve nihai sonuç doğuran "olağanüstü tedbir" niteliğinde olduğunu belirtmiş ve meslekten çıkarmaya ilişkin HSYK kararından kaynaklanan davada Danıştay'ın görevli olmadığını, görevli ve yetkili mahkemenin İYUK'un 32/1. maddesine göre Ankara İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[220]

667 sayılı OHAL KHK'sının ardından çıkarılan KHK'larda kamu görevlilerinin kamu görevinden çıkarılmasında yöntem farklılığına gidilmiş, ekli listelerde isimleri yer alan kamu görevlileri doğrudan kamu görevinden çıkarılmışlardır. Şöyle ki 668, 669 ve 670 sayılı OHAL KHK'ları, ekli listelerde isimleri yer alan kamu görevlilerinin *"millî güvenliğe tehdit oluşturduğu tespit edilen Fethullahçı Terör Örgütüne (FETÖ/PDY) aidiyeti, iltisakı veya irtibatı olması"* sebebiyle başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın görevli oldukları teşkilattan/ kamu görevinden çıkarılmasını; 672, 675, 677, 679, 683, 686, 689, 692, 693, 695 ve 697 sayılı OHAL KHK'ları, ekli listelerde isimleri yer alan kamu görevlilerinin *"terör örgütlerine veya Millî Güvenlik Kurulunca Devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara*

[219] Bkz. *RG*, 23. 07. 2016, S. 29779.

[220] Danıştay 5. D., 04. 10. 2016, E. 2016/8196 K. 2016/ 4066, **www.danistay.gov.tr**. Danıştay'ın bu kararı kendi içinde tutarlı değildir. Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu'nun 33/5. maddesine göre Kurulun meslekten çıkarma cezası dışındaki kararlarına karşı yargı yoluna başvurulamaz. Danıştay dava konusu işlemin, yargısal denetimi Danıştay'ın görev alanında bulunan meslekten çıkarma cezası olmadığını ifade ederek görevsizlik kararı vermiştir. Dava konusu işlemin yargı yolu açık olan meslekten çıkarma cezası olmadığını ifade etmek, işleme karşı yargı yolunun kapalı olduğunu kabul etmektir. Yargı yolu kapalı olduğu kabul edilen bir işleme karşı açılan davada görevsizlik kararı vermek ise kararı çelişkili hale getirmektedir.

üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olması" sebebiyle başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın görevli oldukları teşkilattan/ kamu görevinden çıkarılmasını öngörmüştür. Dikkat edilirse 668, 669, 670 sayılı OHAL KHK'larındaki teşkilattan/ kamu görevinden çıkarma işleminin sebep unsuruyla 672 sayılı OHAL KHK'sı ve devamında çıkarılan KHK'lardaki teşkilattan/ kamu görevinden çıkarma işleminin sebep unsuru arasında farklılık yaratılmıştır.

OHAL KHK'larıyla görevli oldukları teşkilattan/ kamu görevinden çıkarılan kamu görevlileri, teşkilattan/ kamu görevinden çıkarılmaları sonucunu doğuran işlemin Bakanlar Kurulu kararı olduğunu ileri sürerek Danıştay'da dava açmışlardır. Ancak Danıştay, kamu görevinden çıkarılma sonucunu doğuran işlem olan OHAL KHK'larının yasa gücünde ve düzeyinde olduğunu ve bu nedenle Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde sayılan Bakanlar Kurulu kararlarından sayılamayacağını gerekçe göstererek açılan davaları görev yönünden reddetmiş; görevli ve yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/2. maddesine göre kamu görevlisinin son görev yaptığı yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[221]

Kamu görevlisinin son görev yer yaptığı yer idare mahkemesinde açılan iptal davalarında idare mahkemeleri, KHK ile kamu görevinden çıkarılan davacılar hakkında, davalı idarelerce tesis edilmiş idari davaya konu olabilecek bir idari işlem bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermişlerdir.[222]

İdari yargı organlarının bu kararları ve Anayasa Mahkemesi'nin OHAL KHK'larına ilişkin içeriksel bir inceleme yapmaması üzerine iç hukukta başvurulabilecek bir yol kalmaması nedeniyle OHAL KHK'larıyla hakları ihlal

[221] Danıştay 5. D., 04. 10. 2016, E. 2016/8136 K. 2016/4076, **www.danistay.gov.tr**.; Danıştay 5. D., 04. 10. 2016, E. 2016/7983 K. 2016/ 4079, **www.danistay.gov.tr**.

[222] Trabzon İdare Mahkemesi, 08. 09. 2016, E. 2016/1113 K. 2016/1046.; Kayseri 1. İdare Mahkemesi, E. 2016/793 K. 2016/756. (Akt. M. Artuk ARDIÇOĞLU, *"Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu İşlemlerinin Hukuki Niteliği"*, Ankara Barosu Dergisi, S. 2017/2, s. 30)

edilenlerin AİHM'e başvuru imkânı doğmuştur. Ardından, bu imkânı erteleyen bir idari birim kuran ve bu idari birime yapılacak başvuruları düzenleyen 685 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında KHK çıkarılmıştır.[223]

685 sayılı KHK'nın 2/1-a. maddesi gereğince Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu, olağanüstü hâl kapsamında doğrudan KHK'lar ile tesis edilen kamu görevinden, meslekten veya görev yapılan teşkilattan çıkarma ya da ilişiğin kesilmesine ilişkin işlemler hakkındaki başvuruları değerlendirip karar verme yetkisine sahiptir. Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu'nun vereceği karar, idare hukuku anlamında idari karar, bireysel idari işlemdir.[224]

685 sayılı KHK'nın 11. maddesine göre *"komisyon kararlarına karşı Hâkimler ve Savcılar Kurulunca belirlenecek Ankara idare mahkemelerinde ilgilinin en son görev yaptığı kurum veya kuruluş aleyhine iptal davası açılabilir."* Buna göre Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu'na yapılan başvuruların reddine veya kabulüne ilişkin kararlara karşı açılacak davalarda yetkili mahkeme, Ankara idare mahkemeleridir. Ankara idare mahkemelerini yetkili kılan bu kuralın uygulandığı davalarda dava konusu işlem, komisyona yapılan başvurunun reddine veya kabulüne ilişkin işlemdir. Ankara idare mahkemelerini yetkili kılan bu kuralın, kamu görevlilerinin görevlerine son verilmesi ile ilgili davalarda uygulanacak özel yetki kuralından ayrı bir özel yetki kuralı olarak değerlendirilmesi mümkündür.

b. Kamu Görevlisinin Emekli Edilmesi İle İlgili Davalar

Kamu görevlileri, isteği üzerine, sicilen, res'en veya yaş haddi sebebiyle emekli edilebilirler. Kamu görevlilerinin emekli edilmeleri ile ilgili davalar, kamu görevlilerinin isteği üzerine, sicilen, res'en veya yaş haddi sebebiyle emekli

[223] Bkz. *RG*, 23. 01. 2017, S. 29957. 685 Sayılı KHK, 7075 sayılı Sayılı Kanun ile değiştirilerek onaylanmıştır. Bkz. *RG*, 08. 03. 2018, S. 303554 (Mükerrer). ARDIÇOĞLU, agm., s. 30, 31.
[224] ARDIÇOĞLU, agm., s. 33.

edilmelerine ilişkin idari işlemlere karşı açılan davaları ifade etmektedir.[225] Kamu görevlisinin emekli edilmesi sonucunu doğurmayan idari işlemlere karşı açılan davalar, İYUK'un 33/2. maddesi kapsamına girmemektedir. Misalen, Mersin Emniyet Müdürlüğüne bağlı Toroslar İlçe Emniyet Müdürlüğünde polis memuru olarak görev yapan davacının malul olmadığına ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer (Ankara) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[226]

c. Kamu Görevlisinin Görevden Uzaklaştırılması İle İlgili Davalar

Görevden uzaklaştırma, hizmet gerekleri açısından görevi başında kalması sakıncalı bulunan devlet memuru hakkında uygulanan geçici bir tedbirdir.[227] Görevden uzaklaştırma, devlet memuruna disiplin soruşturması veya ceza kovuşturması açılması sebepleriyle uygulanabilir. Görevden uzaklaştırılan memurun göreviyle ilişkisi kesilir ancak memurluk statüsü sona ermez.[228] İYUK'un 33/2. maddesindeki kamu görevlilerinin görevden uzaklaştırılması ile ilgili davalar, kamu görevlilerine uygulanan görevden uzaklaştırma tedbirine karşı açılan davaları kapsamaktadır.

İYUK'un 33/2. maddesindeki kamu görevlilerinin görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davalar, mahalli idare organlarının üyeleri dışındaki kamu görevlilerinin görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davaları ifade etmektedir. Çünkü İYUK'un 33/3. maddesinde mahalli idare organlarının ve bu organların üyelerinin görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davalar ayrı bir özel yetki kuralı olarak düzenlenmiştir.[229]

---

[225] CANDAN, age., s. 922.; COŞKUN / KARYAĞDI, age., s. 117.
[226] Danıştay 11. D., 19. 10. 2016, E. 2016/4995 K. 2016/3725. (Lexpera)
[227] GÜNDAY, age., s. 635. Görevden uzaklaştırma, sadece devlet memuruna uygulanan bir tedbir değildir. Çeşitli personel kanunlarında da görevden uzaklaştırma tedbirine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bkz. Yükseköğretim Kanunu m. 53/B, HSK m. 77.
[228] GÖZLER, age., s. 705, 706.; GÜNDAY, age., s. 635.
[229] COŞKUN / KARYAĞDI, age., s. 117.

d. Özel Yetkili Mahkemenin Tayini

İYUK'un 33/2. maddesine göre *"kamu görevlilerinin görevlerine son verilmesi, emekli edilmeleri veya görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlisinin son görev yaptığı yer idare mahkemesidir."* YENİCE / ESİN'e göre kamu görevlisinin son görev yaptığı yerin tespitinde herhangi bir güçlük çekilmeyeceği aşikârdır.[230]

Danıştay kararlarında kamu görevlisinin son görev yaptığı yerin tespiti konusunda bir belirsizlik yaşanmaktadır. Şöyle ki, Danıştay'ın bazı kararlarında kamu görevlisinin son görev yaptığı yer, fiilen son görev yaptığı yer esas alınarak belirlenmekte[231] bazı kararlarındaysa kamu görevlisinin görevden ayrılmadan, emekli olmadan veya görevden uzaklaştırılmadan önceki kadrosunun bulunduğu yer esas alınarak belirlenmektedir. Misalen, Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesindeki Samsun Bölge Başkanlığında görevli polis başmüfettişi/1. sınıf emniyet müdürü olarak görev yapan davacının, re'sen emekli edilmesine ilişkin Yüksek Değerlendirme Kurulu işleminin iptali ve diğer özlük haklarının ödenmesi istemiyle açtığı davada Danıştay, davacının asıl kadrosunun Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığında olduğunu belirterek yetkili mahkemenin Ankara İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[232]

İYUK'un 33/2. maddesinde, kamu görevlisinin kadrosunun zamansal açıdan son kez bulunduğu yerden değil son görev yaptığı yerden bahsedilmektedir. Bu nedenle İYUK'un 33/2. maddesinin kapsamına giren davalarda kamu görevlisinin son görev yaptığı yer, kamu görevlisinin fiilen son görev yaptığı yer olarak anlaşılmalıdır. Ayrıca kanun koyucu tarafından yetkili mahkemenin, kamu görevlisinin son görev yaptığı yer

[230] YENİCE / ESİN, age., s. 652.
[231] Danıştay 10. D., 23. 06. 1986, E. 1986/1201 K. 1986/1440, KARAVELİOĞLU, age., s. 1375.
[232] Danıştay 16. D., 02. 03. 2016, E. 2016/647 K. 2016/844. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 16. D., 02. 03. 2016, E. 2016/87 K. 2016/843. (Lexpera)

idare mahkemesi olarak belirlenmesindeki amaç, kamu görevlisinin daha basit, ucuz ve kolay bir biçimde dava açabilmesine imkân tanımak olduğu düşünüldüğünde kamu görevlisinin son görev yaptığı yerin, kamu görevlisinin fiilen son görev yaptığı yer olarak anlaşılması özel yetki kuralının amaçlarına daha uygun görünmektedir.

4. Kamu Görevlisinin Görevle İlişkisini Kesmeyen Nitelikteki Birtakım İşlemlere Karşı Açılan Davalarda Özel Yetki Kuralı

a. Kamu Görevlisinin Görevle İlişkisini Kesmeyen Nitelikteki Disiplin Cezalarına Karşı Açılan Davalar

İYUK'un 33/3. maddesinde kamu görevlilerinin görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezalarından bahsedildiği için disiplin işlemlerinin tümünün İYUK'un 33/3. maddesinin kapsamına girmesi mümkün değildir. Bir disiplin işleminin bu fıkra kapsamına girebilmesi için öncelikle kanunda disiplin cezası olarak nitelendirilen bir işlem olması gerekir. Ayrıca bu disiplin işlemi, kamu görevlisinin üzerinde göreviyle ilişkisini kesmeyen bir hukuki sonuç doğurmalıdır. Bu nedenle de disiplin cezası olmayan bir işleme veya disiplin cezası olup da kamu görevlisinin göreviyle ilişkisini kesen bir disiplin işlemine karşı açılan dava, İYUK'un 33/3. maddesi kapsamına girmemektedir.

Danıştay kararları yukarıdaki görüşümüzü destekler nitelikte değildir. Misalen, Eskişehir ilinde görev yapan bir polis memurunun sevk ve idaresindeki aracın, davacının oğluna çarpması ve oğlunun ölmesi sonucunda yaptığı şikâyetin ardından polis memuru hakkında yapılan disiplin soruşturmasının sonucunda polis memuru hakkında ceza tayinine mahal olmadığına ilişkin kararın iptali istemiyle açılan davada Danıştay, davanın polis memuruna disiplin cezası verilip verilmemesi hususundan kaynaklandığına ve yetkili mahkemenin İYUK'un 33/3. maddesine göre ilgilinin

görevli bulunduğu yer (Eskişehir) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[233] Kanaatimizce somut olaydaki ceza tayinine mahal olmadığına ilişkin karar bir disiplin cezası olmadığı için yetkili mahkemenin genel yetki kuralına göre belirlenmesi gerekirdi.

Kamu görevlisinin görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezaları, DMK'nın 125. maddesindeki uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması gibi disiplin cezaları ile diğer personel kanunlarındaki kamu görevlisinin görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezalarını kapsar.

b. Kamu Görevlisinin İlerleme ve Yükselmesine İlişkin İşlemlere Karşı Açılan Davalar

Danıştay kararları incelendiğinde, bu davaların büyük çoğunluğunun kamu görevlilerinin ilerleme ve yükselmelerine ilişkin sınav işlemlerine karşı açılan iptal davalarından oluştuğu gözlemlenmiştir.

Danıştay, özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetişme programı sonrasında yeterlik sınavına tabi tutulan kariyer mesleklerinde, yeterlik sınavının ilanından sınav sonrası yapılan atama işlemine kadar olan aşamada tesis edilen işlemlerden doğan davaların, yeterlik sınavının mesleğin gerektirdiği niteliklerin kazanılıp kazanılmadığının ölçülmesine ilişkin olduğunu gerekçe göstererek kamu görevlilerinin ilerleme veya yükselmeleri ile ilgili olmadığına karar vermektedir.[234] Ancak Danıştay bir kararında, mesleğin gerektirdiği niteliklerin kazanılıp kazanılmadığının ölçülmesine ilişkin olan vergi müfettiş yardımcılarının performans değerlendirmesi sonucunda başarılı olup olmadıklarına yönelik tesis edilen

[233] Danıştay 16. D., 14. 01. 2016, E. 2015/15685 K. 2016/48. (Lexpera)
[234] Danıştay 2. D., 15. 02. 2017, E. 2017/305 K. 2017/1052. (Lexpera); Danıştay 2. D., 30. 03. 2017, E. 2017/765 K. 2017/2524. (Lexpera); Danıştay 2. D., 30. 03. 2017, E. 2017/613 K. 2017/2527. (Lexpera)

işlemleri, kamu görevlilerinin özlük hakları kapsamında bularak yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/3. maddesine göre ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[235]

Danıştay, kamu görevlilerinin görevde ilerleme ve yükselmelerine ilişkin sınav işlemlerinden doğan davalarda davacının iptalini talep ettiği işlemin, sınav sonucu veya sınavın kendisi biçiminde bir ayrıma gitmekte; davacının sınavdan başarısız sayılması, sınav puanı ve bunlara yapılan itirazın reddi gibi sınav sonucunun iptalini talep ettiği durumda yetkili mahkemenin İYUK'un 33/3. maddesine göre ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermekte, davacının iptalini talep ettiği işlem, sınavın kendisi olduğunda ise yetkili mahkemenin, genel yetki kuralı gereğince idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermektedir.

Misalen, Malatya ilinde bulunan Devlet Su İşleri 92. Şube Müdürlüğü emrinde hizmetli olarak görev yapan davacının, Millî Eğitim Bakanlığı tarafından yapılan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü personelinin unvan değişikliği sınavından 67.347 puan alarak başarısız sayılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı davada Danıştay, yapılan sınavın ilgilinin görevde ilerleme ve yükselmesine yönelik olduğunu belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/3. maddesine göre davacının görevli olduğu yer (Malatya) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[236]

Ancak Danıştay'ın bu konuda birbiriyle çelişen kararları da vardır. Misalen, Van ilinde bir lisede öğretmen olarak görev yapan davacının müfettiş yardımcılığı sözlü sınavından 69.2 puan alarak başarısız sayılmasına ilişkin işleme karşı yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı davada, Van 2. İdare

[235] Danıştay 2. D., 25. 01. 2017, E. 2017/70 K. 2017/204. (Lexpera)

[236] Danıştay 2. D., 24. 03. 2016, E. 2013/1216 K. 2016/1371. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 2. D., 11. 05. 2016, E. 2016/778 K. 2016/2202. (Lexpera); Danıştay 2. D., 11. 02. 2016, E. 2016/349 K. 2016/683. (Lexpera); Danıştay 2. D., 28. 01. 2016, E. 2013/10706 K. 2016/371. (Lexpera)

Mahkemesinin davanın esastan reddine ilişkin kararını temyizen inceleyen Danıştay, davanın İYUK'un 33. maddesinde sayılan davalardan olmadığını belirtmiş ancak kararı, yetki dışında bir işe bakılmış olduğu için değil vekalet ücretine hükmedilmediği için bozmuştur.[237]

Elâzığ ilinde bir ilköğretim okulunda müdür yardımcısı olarak görev yapan davacı tarafından Millî Eğitim Bakanlığı taşra teşkilatı şube müdürlüğü görevde yükselme sözlü sınavları ile sınav sonucu başarısız sayılmasına ilişkin işlemin ve bu işleme yaptığı itirazın reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, davacının anılan sınavın tamamının da iptalini istediğini gerekçe göstererek yetkili mahkemenin genel yetki kuralına göre belirlenmesi gerektiğine karar vermiştir.[238]

Danıştay, sınavın tamamının iptalinin istendiği davalarda yetkili mahkemeyi belirlerken dava konusu sınavların yapıldığı yer idare mahkemesinden bahsetmekte, sınav işlemini yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesinden bahsetmemektedir.[239] Dikkat edilecek olursa İYUK'un 32/1. maddesinde işlemin yapıldığı yerden değil işlemi yapan idari merciin bulunduğu yerden bahsetmektedir. Bu

[237] Danıştay 16. D., 14. 05. 2015, E. 2015/3095 K. 2015/2650. (Lexpera) İYUK'un 49/2-a. maddesinde yetki dışında bir işe bakılmış olması durumunda Danıştay'ın incelenen kararı bozacağı hüküm altına alındığından Danıştay'ın, yetkisiz mahkemenin verdiğini düşündüğü kararı yetki yönünden değil başka bir nedenle bozması İYUK'un 49/2-a. maddesine aykırılık teşkil eder. Kanaatimizce müfettiş yardımcılığı sözlü sınavı, kamu görevlisi olan davacının öğretmenlik görevinden müfettişlik görevine geçmesi sonucunu doğurabileceğinden söz konusu dava, kamu görevlisinin ilerleme ve yükselmesine ilişkin olup yetkili mahkeme Van İdare Mahkemesidir. Ancak Danıştay'ın yetkisiz mahkeme tarafından verilmiş olduğunu düşündüğü kararı yetki yönünden bozması, en azından İYUK'un 49/2-a. maddesindeki sıralamaya uygun olurdu.

[238] Danıştay 2. D., 03. 03. 2015, E. 2015/325 K. 2015/2017. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 2. D., 15. 02. 2017, E. 2017/328 K. 2017/1068. (Lexpera); Danıştay 2. D., 09. 03. 2017, E. 2017/523 K. 2017/1815. (Lexpera) Danıştay'ın aksi yönde kararları da vardır. *"Davacının bir üst rütbeye terfi etmek için katıldığı sözlü sınavda başarısız sayılmasına ilişkin işlemden ve sözlü sınavların tamamının iptali isteminden kaynaklanan uyuşmazlığın, kamu görevlisinin yükselmesine ilişkin olması nedeniyle; davanın görüm ve çözümünde, davacının görev yaptığı yerin idari yargı yetkisi bakımından bağlı olduğu yer idare mahkemesinin … yetkili olduğu sonucuna varılmıştır."* Bkz. Danıştay 16. D., 21. 01. 2016, E. 2016/109 K. 2016/150. (Lexpera)

[239] Danıştay 2. D., 03.03. 2015, E. 2015/325 K. 2015/2017. (Lexpera); Danıştay 2. D., 14. 01. 2015, E. 2014/9399 K. 2015/5. (Lexpera); Danıştay 2. D., 08. 04. 2015, E. 2015/610 K. 2015/3905. (Lexpera); Danıştay 2. D., 08. 04. 2015, E. 2015/724 K. 2015/3902. (Lexpera)

nedenle sınav işleminin nerede yapıldığı fark etmeksizin yetkili mahkeme, sınav işlemini yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi olacaktır.[240]

Danıştay birtakım kararlarında sınavın ülke çapında gerçekleştirilen bir sınav olmasını gerekçe göstererek yetkili mahkemenin genel yetki kuralına göre belirlenmesi gerektiğine karar vermektedir. Misalen, Hatay Defterdarlığı Muhasebe Müdürlüğünde muhasebe memuru olarak görev yapan davacının, muhasebe uzmanlığı özel sınavının sözlü sınav bölümünde 40 puan alarak başarısız olması üzerine muhasebe uzmanlığı sözlü sınavının iptali istemiyle açtığı davada Danıştay, dava konusu muhasebe uzmanlığı sözlü sınavının, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün bulunduğu Ankara ilinde ve ülke çapında gerçekleştirilen bir sınav olduğunu gerekçe göstererek bahsi geçen sınavın iptali istemiyle açılan davada yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/3. maddesine göre belirlenmesinin mümkün olmadığına karar vermiştir.[241]

c. Kamu Görevlilerinin Özlük ve Parasal Haklarına İlişkin İşlemlere Karşı Açılan Davalar

Kamu görevlilerinin parasal hakları ile ilgili davaların kapsamı oldukça geniştir. DMK'nın 146-186. maddelerindeki mali haklarla, 187-213. maddelerindeki sosyal haklar ve yardımlarla ilgili davaların kamu görevlisinin parasal hakları ile ilgili davalardan olduğu konusunda duraksama bulunmamaktadır. DMK'nın kapsamına girmeyen diğer kamu görevlilerine de özel kanunlarla tanınan mali haklar ile sosyal haklar ve yardımlar ile ilgili davalar da yine kamu görevlisinin parasal hakları ile ilgili davalar arasındadır.[242]

---

[240] Şube müdürlüğü mülakat işlemlerinin iptali istemiyle Millî Eğitim Bakanlığına karşı açılan davada Danıştay, yetkili mahkemenin İYUK'un 32/1. maddesine göre dava konusu işlemi tesis eden idarenin bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir. Bkz. Danıştay 2. D., 04. 02. 2016, E. 2016/292 K. 20116/492. (Lexpera)

[241] Danıştay 5. D., 15. 09. 2008, E. 2008/1058 K. 2008/4429. (Legalbank); Aynı yönde bkz. Danıştay 5. D., 24. 02. 2016, E. 2016/1547 K. 2016/924. (Legalbank)

[242] YENİCE / ESİN, age., s. 653.

Danıştay, kamu görevlisinin parasal haklarıyla ilgili davaları dar yorumlamakta, kamu görevlisinin yerine getirdiği kamu göreviyle ilişkili bulunmayan parasal haklarından doğan davaları, kamu görevlisinin parasal hakları ile ilgili davalar olarak nitelendirmemektedir. Misalen, İzmir Emniyet Müdürlüğünde polis memuru olarak görev yapan davacının, Diyarbakır Emniyet Müdürlüğünde görev yaptığı dönemde lojman tahsis süresi dışında lojmanda oturduğu süreye karşılık maaşından kesinti suretiyle alınan işgaliye bedelinin, Kamu Konutları Yönetmeliğinin ilgili maddelerinin iptal edildiğini öne sürerek iadesi istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, davanın kamu görevlisinin parasal haklarına ilişkin olmadığına ve yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer (Diyarbakır) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[243]

Danıştay'a göre kamu görevlilerinin parasal hakları ile ilgili davalar, davanın açıldığı tarihte kamu görevlisinin yerine getirdiği kamu göreviyle ilişkili parasal haklar ile ilgili davalardır. Misalen, 2008-2013 yılları arasında İstanbul Bahçelievler Belediyesinde zabıta memuru olarak görev yapan davacının, belediye ile sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesi nedeniyle mahrum kaldığı 2010-2012 yıllarını kapsayan sosyal denge tazminatının ödenmesi için yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, davacının mahrum kaldığı sosyal denge tazminatının, davanın açıldığı tarihte yürüttüğü kamu görevine ilişkin bulunmadığını belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer (İstanbul) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[244] Benzer şekilde, İstanbul'da Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı bir halk kütüphanesinde memur olan davacının, önceden kapsam dışı personel olarak çalıştığı

[243] Danıştay 11. D., 25. 10. 2016, E. 2016/557 K. 2016/3809. (Lexpera)
[244] Danıştay 11. D., 18. 10. 2016, E. 2016/4457 K. 2016/3673. (Lexpera)

şirketin özelleştirilmesi nedeniyle Mersin Devlet Klasik Koro Müdürlüğüne memur olarak yerleştirilmesi üzerine, kapsam dışı personel olarak çalışmaya başladığı tarihle memur olarak atandığı tarih arasındaki hizmet süresine ilişkin olan kıdem tazminatının ödenmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı işleminin iptali ve yoksun kaldığı tutarın ödenmesi istemiyle açtığı davada Danıştay, davacının, davanın açıldığı tarihte kamu görevlisi (memur) olduğunu ancak dava konusu edilen taleplerin kamu görevlisi (memur) olmadığı döneme ilişkin olduğunu bu nedenle İYUK'un 33/3. maddesinin uygulanma olanağının bulunmadığını belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer (Ankara) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[245] Kanaatimizce, İYUK'un 33/3. maddesinde kamu görevlilerinin haklarına ilişkin zamansal bir sınırlama getirilmediği için özel yetki kuralının kapsamının kuralda yer almayan bir şartla daraltılması mümkün değildir.

Danıştay, kamu görevlilerinin parasal hakları ile ilgili davaları belirlerken davanın, kamu görevlilerine ilişkin mevzuattan kaynaklanması gerektiğini de ifade etmektedir. Misalen, 2005 yılında emekli olan davacının 1987-1995 yılları arasındaki döneme ait konut edindirme kesintilerinin Resmî Gazetede ilan edilen hak sahipleri listesinde adına yer verilmemek suretiyle eksik ödenmesine karşı yaptığı itirazın zımnen reddine ilişkin işlemin iptali ve eksik ödenen miktarın yasal faizi ile birlikte ödenmesi istemiyle açılan davada Danıştay, uyuşmazlığın Konut Edindirme Yardımı Hak Sahiplerine Ödeme Yapılmasına Dair Kanun'dan kaynaklandığı, kamu görevlilerine ilişkin mevzuattan kaynaklanmadığını belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1.

[245] Danıştay 11. D., 19. 10. 2016, E. 2016/7703 K. 2016/3711. (Lexpera)

maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[246]

Danıştay'ın kamu görevlisinin parasal hakları ile ilgili davaları, kamu görevlisinin göreviyle ilişkili hatta davanın açıldığı tarihte kamu görevlisinin yerine getirdiği kamu göreviyle ilişkili parasal hakları ile ilgili davalarla sınırladığına daha önce değinmiştik. Danıştay'ın kamu görevlisinin parasal hakları ile ilgili davalarda kamu görevlilerine ilişkin mevzuattan kaynaklanma şartını araması da özel yetki kuralının kapsamının, kuralın kendisinde var olmayan bir şartla sınırlandırılmasına örnek olarak gösterilebilir. Ancak İYUK'un 33/3. maddesinde 34/1. maddenin aksine davanın veya uyuşmazlığın belirli tür bir mevzuattan kaynaklanması biçiminde bir sınırlama yapılmamıştır.

Özel yetki kuralının kapsamının kuralın kendisinde yer almayan bir şartla sınırlandırılması ile kamu görevlileri ile ilgili davalarda özel yetki kuralı öngörülmesindeki amaçların örtüşmediğini söylemek mümkündür. Kamu görevlileri ile ilgili davalarda özel yetki kuralı getirilmesinin amacı, kamu görevlisinin daha basit, ucuz ve kolay bir biçimde dava açabilmesine imkân tanımaksa özel yetki kuralının kapsamının kuralın kendisinde yer almayan bir şartla sınırlandırılmaması gerekir.

d. Özel Yetkili Mahkemenin Tayini

İYUK'un 33/3. maddesine göre *"kamu görevlilerinin görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezaları ile ilerleme, yükselme, sicil, intibak ve diğer özlük ve parasal haklarıyla ilgili davalarda yetkili mahkeme, ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesidir."*[247]

[246] Danıştay 11. D., 18. 10. 2016, E. 2016/5271 K. 2016/3631. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 11. D., 08. 02. 2017, E. 2017/659 K. 2017/878. (Lexpera); Danıştay 11. D., 16. 03. 2017, E. 2017/1168 K. 2017/2716. (Lexpera)

[247] İYUK'un 33/3. maddesi, 3622 Sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirilmeden önce şu şekildeydi: *"Kamu görevlilerinin parasal hakları ile ilgili konulardan doğan davalarda yetkili mahkeme, kamu*

Danıştay' göre İYUK'un 33/3. maddesinin kapsamına giren davalarda ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesi, dava açma tarihi itibariyle görevli olduğu yer dikkate alınarak belirlenmelidir. Misalen, Ankara ilinde bir ortaokulda fen ve teknoloji öğretmeni olarak görev yapan davacı tarafından Millî Eğitim Bakanlığı Taşra Teşkilatı Şube Müdürlüğü görevde yükselme yazılı ve sözlü sınav puanlarının aritmetik ortalamasına göre İdil İlçe Millî Eğitim Müdürlüğüne şube müdürü olarak atanma istemiyle yaptığı başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, davacının talebinin görevde ilerleme ve yükselmeye ilişkin olduğunu belirterek yetkili mahkemenin İYUK'un 33/3. maddesine göre davacının dava açma tarihi itibariyle görevli bulunduğu yer (Ankara) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[248]

İYUK'un 33/3. maddesine giren davalarda yetkili mahkemenin, kamu görevlisinin dava açma tarihi itibariyle fiilen görevli bulunduğu yer idare mahkemesi mi yoksa dava açma tarihi itibariyle kamu görevlisinin kadrosunun bulunduğu yer idare mahkemesi olduğu konusunda Danıştay kararlarında bir belirlilik bulunmamaktadır. Misalen, Muş İl Emniyet Müdürlüğünde görevliyken hakkında disiplin soruşturması başlatılan ve ardından geçici olarak Diyarbakır'a görevlendirilen davacının 10 ay kısa süreli durdurma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin Muş İl Polis Disiplin Kurulu işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, dava açma tarihi itibariyle kamu görevlisinin kadrosunun Muş ilinde bulunduğunu belirterek yetkili mahkemenin, Muş

---

görevlisinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesidir." Bkz. *RG*, 10. 04. 1990, S. 20488. YENİCE / ESİN'e göre kamu görevlilerinin parasal hakları ile ilgili konulara kamu görevlilerinin derece yükselmesi, kademe ilerlemesi ve intibak işlemlerinin de dahil olacağına kuşku yoktur. Ancak, kamu görevlilerinin derece yükselmesi, kademe ilerlemesi ve intibak işlemlerinden doğan davalarda yetkili mahkemenin belirlenmesinde yargı organları arasında farklı görüşler ortaya çıkmış olacak ki kanun koyucu bu işlemler ile ilgili davaları da İYUK'un 33/3. maddesinde açıkça düzenleme ihtiyacında bulunmuştur.

[248] Danıştay 2. D., 15. 02. 2017, E. 2015/ 7583 K. 2017/1047. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 2. D., 01. 03. 2017, E. 2017/465 K. 2017/1564. (Lexpera); Danıştay 2. D., 14. 03. 2017, E. 2017/503 K. 2017/1976. (Lexpera)

ilinin idari yargı yetkisi bakımından bağlı olduğu Van İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[249]

Kamu görevlisinin kadrosunun bulunduğu yerle fiilen görev yaptığı yerin farklı idare mahkemelerinin idari yargı yetkisi içine girmesi halinde yetkili mahkemenin belirlenmesinde farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Özellikle görevlendirme ve geçici görevlendirme hallerinde kamu görevlisinin kadrosunun bulunduğu yerle fiilen görev yaptığı yer farklı yerlerdir. Kanaatimizce kamu görevlisinin görev yaptığı yer, özel yetki kuralının konuluş amacına uygun olarak, kamu görevlisinin fiilen görev yaptığı yer kabul edilmelidir.

İYUK'un 33/3. maddesinin kapsamına giren davalarda davanın açıldığı tarihte ilgilinin kamu görevlisi olmadığı durumlarda (ilgilinin daha önceden çekilmesi, emekli olması, kamu görevinden çıkarılması gibi) Danıştay, ilgilinin son görevli olduğu yer idare mahkemesinin yetkili olduğuna karar vermektedir. Misalen, ceza infaz koruma müdürü olarak görev yapmaktayken emekli olan davacı tarafından, görevdeyken hakkında başlatılan disiplin soruşturması sonucunda 1 yıl süreyle kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılmasına ilişkin Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, 1 yıl süreyle kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının kamu görevlisinin görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezalarından olduğunu ve bu nedenle davanın İYUK'un 33/3. maddesi kapsamında olduğunu belirtmiş; ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesinin, emekli olmadan önce görev yaptığı yer idare mahkemesi (olayda davacı emekli olmadan önce Karabük ilinde görevli

[249] Danıştay 5. D., 06. 02. 2017, E. 2016/49758 K. 2017/1718. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 16. D., 09. 03. 2016, E. 2016/1418 K. 2016/1068. (Lexpera)

olduğundan Karabük ilinin idari yargı yetkisi bakımından bağlı olduğu Kastamonu İdare Mahkemesi) olduğuna karar vermiştir.[250]

Benzer şekilde, Siirt Emniyet Müdürlüğünde görev yaparken re'sen emekliye sevk edilen davacının, emekli olmadan önce hakkında tesis edilen terfi etmez kararının iptali ve yoksun kaldığı parasal ve özlük haklarının ödenmesi istemiyle açtığı davada Danıştay, uyuşmazlığın, davacının bir üst rütbeye terfi ettirilmemesine ilişkin işlemden kaynaklandığını ve kamu görevlisinin yükselmesine ilişkin olduğunu belirterek yetkili mahkemenin, davacının emekli olmadan önce görev yaptığı yer (Siirt) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[251]

Yine benzer şekilde, Malatya İl Emniyet Müdürlüğünde polis memuru olarak görev yaparken meslekten çıkarma cezası ile cezalandırılan davacının, İstanbul Avcılar Emniyet Müdürlüğünde görev yaptığı dönemde hakkında başlatılan disiplin soruşturması sonucunda kınama cezası ile cezalandırılmasına ilişkin Emniyet Genel Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açtığı davada Danıştay, davanın İYUK'un 33/3. maddesinde belirtilen kamu görevlisinin görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezasından kaynaklandığını belirterek yetkili mahkemenin, davacının meslekten çıkarma cezası ile cezalandırılmadan önce görev yaptığı yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[252]

Ancak bazı Danıştay kararlarında, davanın açıldığı tarihte ilgilinin kamu görevlisi olmadığı durumlarda (ilgilinin daha önceden çekilmesi, emekli olması, kamu görevinden çıkarılması gibi) davanın, İYUK'un 33/3. maddesinin kapsamına girmesinin

[250] Danıştay 5. D., 06. 02. 2017, E. 2016/56254 K. 2017/1727. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 16. D., 13. 01. 2016, E. 2015/27022 K. 2016/35. (Lexpera); Danıştay 16. D., 27. 01. 2016, E. 2016/ 428 K. 2016/231. (Lexpera)

[251] Danıştay 16. D., 24. 02. 2016, E. 2015/27385 K. 2016/665. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 11. D., 22. 06. 2016, E. 2016/3979 K. 2016/3389. (Lexpera)

[252] Danıştay 16. D., 20. 01. 2016, E. 2016/188 K. 2016/115. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 16. D., 20. 01. 2016, E. 2015/27280 K. 2016/116. (Lexpera) Danıştay 16. D., 12. 05. 2016, E. 2016/3981 K. 2016/3171. (Lexpera)

mümkün olmadığı da belirtilmektedir. Şöyle ki, Türk Standartları Enstitüsü İstanbul Belgelendirme Müdürlüğünde mühendis olarak görev yaparken emekli olan davacının, hizmet tazminatının eksik ödendiğinden bahisle mahrum kalınan tutarın ödenmesi talebiyle yaptığı başvurunun reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, davanın açıldığı tarihte davacının emekli statüsünde olduğunu, kamu görevlisi olmadığını ve bu nedenle yetkili mahkemenin belirlenmesinde İYUK'un 33/3. maddesinin uygulanmasının mümkün olmadığını belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer (Ankara) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[253] Benzer şekilde, davacının astsubay sınıf okulunda geçirdiği sürelerin fiili hizmet süresine eklenmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı davada Danıştay, davanın açıldığı tarihte davacının emekli statüsünde olduğunu, kamu görevlisi olmadığını belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna ilişkin kararları da vardır.[254]

Öncelikle belirtmek gerekir ki, İYUK'un 33. maddesinin kapsamına giren davaların belirlenmesinde, "davanın açıldığı tarihte ilgilinin kamu görevlisi olması" biçiminde genel bir şarttan bahsedilemez. Nitekim İYUK'un 33/2. maddesi, davanın açıldığı tarihte kamu görevlisi olmayan ilgililere ilişkin davalarda uygulanabilecek bir özel yetki kuralıdır. Ancak İYUK'un 33/1., 33/3. ve 33/4. maddeleri, davanın açıldığı tarihte ilgilinin kamu görevlisi olduğu ve bu nedenle bir görev yeri bulunduğu varsayımına göre kurgulanmıştır. Bu nedenle konusu itibariyle İYUK'un 33/1., 33/3. veya 33/4. maddelerinin kapsamına girmekle birlikte davanın açıldığı tarihte kamu görevlisi olmayan ilgililere ilişkin davalarda yetkili mahkemenin, ilgilinin son görev yerinin bulunduğu yer idare mahkemesi biçiminde bir formülün bulunması

[253] Danıştay 11. D., 14. 10. 2016, E. 2016/4378 K. 2016/3592. (Lexpera)
[254] Danıştay 11. D., 19. 10. 2016, E. 2016/4379 K. 2016/3710. (Lexpera)

kanaatimizce zorlama bir yorumdur. Zorlama da olsa bu yorum, ilgilinin kamu görevinden ayrılmış olmasının, uyuşmazlığın niteliğini değiştirmeyeceği düşünüldüğünde makul bir yorum haline gelmektedir. Ayrıca, kamu görevlileri ile ilgili davalarda özel yetki kuralı getirilmesindeki amacın, kamu görevlisinin daha basit, ucuz ve kolay bir biçimde dava açabilmesine imkân tanımak olduğu düşünüldüğünde Danıştay'ın bu formülünün mahkemeye erişim hakkını korumaya yönelik olduğu söylenebilir.

5. Mahalli İdarelerin Organları İle Bu Organların Üyelerine İlişkin Görevden Uzaklaştırma İşlemine Karşı Açılan Davalarda Özel Yetki Kuralı

Anayasanın 127/4. maddesinde görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarının ve bu organların üyelerinin, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılabileceği ifade edilmiştir. Anayasanın 127/4. maddesinde belirtilen mahalli idare organlarının veya bu organlarının üyelerinin görevden uzaklaştırılmalarına ilişkin esaslar ise İÖK, Belediye Kanunu ve Köy Kanunu'nda yer almaktadır.

İÖK'nın 34/1. maddesine göre *"görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir."* İÖK'nın 34/2. maddesine göre *"görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilir ve devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır."*

Belediye Kanunu'nun 47/1. maddesine göre de *"görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organlarının veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir."* Belediye Kanunu'nun 47/2. maddesine göre de *"görevden*

uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir ve devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır."

Köy Kanunu'nun 41. maddesinde köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmadığı görülen muhtarın yetkili idare kurulu (il veya ilçe idare kurulu) kararıyla görevden uzaklaştırılacağı ifade edilmiştir.

İYUK'un 33/3. maddesine göre *"mahalli idarelerin organları ile bu organların üyelerinin geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmalarıyla ilgili davalarda yetkili mahkeme, ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesidir."*[255]

Kamu görevlilerinin görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davalardaki özel yetki kuralı ile mahalli idarelerin organları ve bu organların üyelerinin geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davalardaki özel yetki kuralının farklı fıkralarda düzenlendiğine daha önce değinmiştik. Ancak Danıştay'ın fıkraların farklılığına dikkat etmeksizin verdiği kararları bulunmaktadır. Misalen, Belediye başkanı olan davacının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin İçişleri Bakanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, yetkili mahkemenin İYUK'un 33/2. maddesine göre kamu görevlisinin son görev yaptığı yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[256] Ancak İYUK'un 33/3. maddesine göre mahalli idarelerin organları ile bu organların üyelerinin geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davalarda yetkili mahkeme, ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesidir.

6. Hâkim ve Savcıların Açtıkları Davalarda Özel Yetki Kuralı

İYUK'un 33/4. maddesine göre, *"hâkim ve savcıların mali ve sosyal haklarına ve sicillerine ilişkin konularla müfettiş hal kâğıtlarına karşı açacakları ve idare mahkemelerinin görevine giren davalarda yetkili mahkeme, hâkim veya savcının görev*

[255] İYUK'un 33/3. maddesindeki bu özel yetki kuralı, 3622 Sayılı Kanun ile getirilmiştir. Bkz. *RG*, 10. 04. 1990, S. 20488.
[256] Danıştay 8. D., 01. 02. 2017, E. 2017/781 K. 2017/386. (Lexpera)

yaptığı yerin idari yargı yetkisi yönünden bağlı olduğu bölge idare mahkemesine en yakın bölge idare mahkemesinin bulunduğu yer idare mahkemesidir.''[257]

Kanaatimizce, hâkim ve savcıların mali ve sosyal haklarına ve sicillerine ilişkin konularla müfettiş hal kâğıtlarına karşı açtıkları davalarda ayrı bir özel yetki kuralı getirilmesiyle, bu davalara bakan hâkimlerin tarafsızlığının temin edilmesi ve uygulamada davaya bakan hakimlerin reddedilmesinin yarattığı sıkıntıların bertaraf edilmesi amaçlanmıştır. Şöyle ki, İYUK'un 33/4. maddesinde yer alan özel yetki kuralı getirilmeden önce hâkim ve savcıların mali ve sosyal haklarına ve sicillerine ilişkin konularla müfettiş hal kâğıtlarına karşı açtıkları davalarda yetkili mahkeme, İYUK'un 33/3. maddesine göre hâkim ve savcıların görevli bulunduğu yer idare mahkemesiydi. Hâkim ve savcıların açtıkları davalarda yetkili mahkemenin, hâkim ve savcıların görevli bulunduğu yer idare mahkemesi oluşunun, davaya bakan hâkimlerin tarafsızlığına gölge düşüreceği aşikârdır. Bu nedenle, uygulamada sıkıntıları beraberinde getiren hâkim ve savcıların açtıkları davalarda ayrı bir özel yetki kuralı öngörülmesi kanaatimizce yerindedir.[258]

Hâkim ve savcıların mali ve sosyal haklarına ilişkin davalar, Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 102- 109. maddeleri arasında düzenlenen mali haklardan doğan davalar ile 110- 112. maddeleri arasında düzenlenen sosyal hak ve yardımlardan doğan davaları ifade eder.

HSK'nın 24. maddesi gereğince adalet müfettişlerinin denetimleri sırasında inceledikleri belgelere ve gözlemlerine dayanarak hâkim ve savcılar hakkında düzenleyecekleri hal kağıtları ve HSK'nın 33. maddesi gereğince birinci sınıf hâkim ve savcıların başarılı olup olmadıklarının değerlendirilmesinde dikkate alınan müfettiş hal

[257] Hâkim ve savcılara ilişkin bu özel yetki kuralı, 6352 Sayılı Kanun'un 60. maddesiyle İYUK'un 33. maddesinin sonuna eklenmiştir. Bkz. *RG*, 05. 07. 2012, S. 28344.
[258] BİLGİN, agm., s. 320.

kâğıtlarına karşı açılan iptal davaları da İYUK'un 33/4. maddesinin kapsamına girmektedir.[259]

Hâkimler ve Savcılar Kurulu[260] Kanunu'nun 9/1-d. maddesine göre, en yakın bölge idare mahkemesini belirleme görevi Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun birinci dairesinin görevidir.[261] Bu nedenle, hâkim veya savcının görev yaptığı yerin idari yargı yetkisi yönünden bağlı olduğu bölge idare mahkemesine en yakın bölge idare mahkemesinin bulunduğu yer idare mahkemesi, HSK'nın çıkaracağı bir düzenleyici işlemle belirlenebilecektir.[262]

Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından belirlenen en yakın bölge idare mahkemeleri şunlardır: Ankara Bölge İdare Mahkemesi için Konya Bölge İdare Mahkemesi, Erzurum Bölge İdare Mahkemesi için Samsun Bölge İdare Mahkemesi, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi için Konya Bölge İdare Mahkemesi, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi için İzmir Bölge İdare Mahkemesi, İzmir Bölge İdare Mahkemesi için İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, Konya Bölge İdare Mahkemesi için Ankara Bölge İdare Mahkemesi, Samsun Bölge İdare Mahkemesi için Erzurum Bölge İdare Mahkemesidir.[263]

Danıştay, İYUK'un 33/4. maddesinin kapsamını belirlerken, davanın açıldığı tarihte ilgilinin hâkim veya savcı olmasının yanında ilgilinin uyuşmazlığın kaynağı olan dönemde de hâkim veya savcı olması şartını aramaktadır. Misalen, İstanbul'da hâkim olarak görev yapan davacının, hâkim adayı olarak görev yaptığı dönemdeki 180 günü

---

[259] *"...nihai işlemden bağımsız olarak ilgili hâkim ve Cumhuriyet savcısının meslek yaşamını etkileyecek hukuki sonuçlar yaratabilen bir işlem niteliğinde olduğunda kuşku bulunmayan müfettiş hal kağıtlarının, söz konusu süreç ve statüden ayrılarak iptal davasına konu oluşturabilecekleri sonucuna varılmıştır."* Bkz. Danıştay İDDK, 12. 11. 2009, E. 2008/1357 K. 2009/2191. (Legalbank)

[260] 6771 Sayılı Kanun'un 14. maddesiyle Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulundaki "yüksek" ibaresi kaldırıldığından kurulun adı, Hâkimler ve Savcılar Kurulu olmuştur. Bkz. *RG*, 11. 02. 2017, S. 29976.

[261] 6771 Sayılı Kanun'un 14. maddesiyle Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun daire sayısı üçten ikiye düşürülmüştür. Bkz. *RG*, 11. 02. 2017, S. 29976.

[262] BİLGİN, agm., s. 320.

[263] Bkz. www.hsk.gov.tr/acm-bim.aspx (ET: 01. 11. 2018)

aşan geçici görevlendirilmesine yönelik yolluk ödenmesine ilişkin başvurusunun reddine ilişkin Antalya Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığı işleminin iptali istemiyle açtığı davada Danıştay, davanın davacının hâkim adayı olduğu dönemde yolluk ödenmesine ilişkin olduğunu ve HSK'nın 7. maddesine göre hâkim ve savcı adaylarının, DMK'nın genel idare hizmetleri sınıfına dahil olduğunu, hâkimlik ve savcılığın sınıf ve derecelerine tabi olmadıklarını belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/3. maddesine göre ilgilinin (hâkimin) görevli bulunduğu yer (İstanbul) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[264]

Danıştay'ın aksi yönde kararları da vardır. Misalen, Danıştay tetkik hâkimi olarak görev yapan davacıya Ankara İdari Yargı Adalet Komisyonu Başkanlığında hâkim adayı olarak görev yaptığı dönemde ödenen aile yardımı ödeneğinin yasal faiziyle birlikte geri istenilmesi üzerine davacının ödemiş olduğu tutarın içinde bulunan faizin iadesine karar verilmesi istemiyle açılan davada Danıştay, davanın açıldığı tarihte davacının Danıştay tetkik hâkimi olarak görev yaptığını ve uyuşmazlığın davacı hâkimin mali hakkına ilişkin olduğunu belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 33/4. maddesine göre hâkimin görev yaptığı yerin idari yargı yetkisi yönünden bağlı olduğu bölge idare mahkemesine en yakın bölge idare mahkemesinin bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[265]

Hâkim ve savcıların açtıkları davalarda ayrı bir özel yetki kuralı öngörülmesindeki amacın davaya bakan hâkimlerin tarafsızlığını temin etmek ve uygulamada hâkimin reddinden doğan sıkıntıları bertaraf etmek olduğu düşünüldüğünde, davanın açıldığı tarihte ilgilinin hâkim veya savcı olması şartının yanında uyuşmazlığın kaynağı olan dönemde de ilgilinin hâkim veya savcı olması şartının aranmasına gerek yoktur.

[264] Danıştay 16. D., 13. 01. 2016, E. 2016/103 K. 2016/22. (Lexpera)
[265] Danıştay 11. D., 05. 04. 2016, E. 2016/1570 K. 2016/1585. (Lexpera)

II. TAŞINMAZ MALLARA İLİŞKİN DAVALAR İLE MAHALLİ İDARELERE İLİŞKİN MEVZUATIN UYGULANMASINDAN DOĞAN DAVALARDA ÖZEL YETKİ KURALLARI

A. Taşınmaz Mallara İlişkin Davalarda Özel Yetki Kuralı

1. Taşınmaz Mal

Türk hukuk öğretisinde mal, şey ve eşya terimleri eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. AKİPEK'e göre mal, şey ve eşya terimleri farklı kavramları karşılamakta ve mal, insanların ihtiyaçlarını karşılayan ve bu nedenle de insanlar tarafından faydalı sayılan şeylerdir. Mal, hak konusu olan şeydir.[266] TMK'da mal, şey ve eşya terimleri eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.[267] Bu çalışmada ise İYUK'ta kendisine yer bulan mal terimi, şey ve eşya terimleri yerine kullanılmıştır.

Malların çeşitlerine ilişkin öğretide taşınır mal- taşınmaz mal ayrımı yapılmaktadır. Özünde herhangi bir değişiklik olmadan bir yerden başka bir yere taşınabilen mal, taşınır mal; taşınamayan mal ise taşınmaz mal olarak ifade edilmektedir.[268] TMK'nın 701. maddesine göre *"taşınmaz mülkiyetinin konusunu; arazi, tapu kütüğünde ayrı sayfaya kaydedilen bağımsız ve sürekli haklar ile kat mülkiyeti kütüğüne kayıtlı bağımsız bölümler oluşturmaktadır."* TMK'nın 718. maddesinde arazi üzerindeki mülkiyetin, kullanılmasında yarar olduğu ölçüde, üstündeki hava ve altındaki arz katmanlarını da kapsadığı ve bu mülkiyetin kapsamına, yasal sınırlamalar saklı kalmak üzere yapılar, bitkiler ve kaynakların da girdiği ifade edilmiş böylece taşınmaz mülkiyetinin kapsamı belirlenmiştir. Ayrıca madenlerin önemine binaen Maden Kanunu'nun 4. maddesinde madenlerin devletin hüküm ve

[266] Jale G. AKİPEK, **Türk Eşya Hukuku (Ayni Haklar) Zilyetlik ve Tapu Sicili**, B. 1, Ankara 1972, s. 32 vd.
[267] A. Lale SİRMEN, **Eşya Hukuku**, B. 2, Yetkin Yayınları, Ankara 2014, s. 5.
[268] SİRMEN, age., s. 13.

tasarrufunda olduğu, içinde bulundukları arzın mülkiyetine tabi olmadığı ifade edilmiştir.[269]

2. Taşınmaz Mallara İlişkin Davalar

a. Genel Olarak

Taşınmaz mallara ilişkin davalar, konusu taşınmaz mallar olan davaları değil, idari uyuşmazlığa neden olan taşınmaz mallarla ilgili bir isteği karşılayan ya da taşınmaz mallar üzerindeki bir hakkı ihlal eden idari işlemleri konu edinen davaları ifade eder. İYUK'un 2. maddesindeki idari davaların konusu taşınmaz mallar değil, idari işlem, idari eylem ve idari sözleşmelerdir. [270]

İYUK'un 34/1. maddesinde özel yetki kuralının konu bakımından kapsamına giren davalar şunlardır; "*imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskân gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin idari davalar"*, *"taşınmaz mallara bağlı her türlü haklara ilişkin idari davalar"* ve *"kamu mallarına ilişkin idari davalar"*. Maddede geçen "… bunlara bağlı her türlü haklara…" ifadesi anlamı bakımından açıklanmaya muhtaçtır. Her türlü hak, elbette taşınmaz mallara bağlı her türlü hak anlamına gelmektedir. Anlaşılması güç olan kısımsa bu bağlılığın, bütünüyle taşınmaz mallara bağlılığı mı yoksa bahsi geçen mevzuatın uygulanması çerçevesinde taşınmaz mallara bağlılığı mı ifade ettiğidir. Eğer bu bağlılık, mevzuatın uygulanması çerçevesinde taşınmaz mallara bağlılığı değil de bütünüyle taşınmaz mallara olan bir bağlılığı ifade ediyorsa İYUK'un 36/2. maddesindeki özel yetki kuralıyla 34/1. maddesindeki özel yetki kuralı aynı davalarda uygulanma kabiliyetinde olacaktır.

---

[269] Danıştay'a göre madenlerin taşınmaz olarak nitelendirilmesi konusunda duraksama bulunmamaktadır. Bkz. Danıştay 8. D., 07. 02. 2017, E. 2016/15254 K. 2017/537. (Lexpera); Danıştay 8. D., 07. 02. 2017, E. 2016/15255 K. 2017/538. (Lexpera); Danıştay 8. D., 30. 03. 2017, E. 2017/1688 K. 2017/2183. (Lexpera) Madenlerin, temelde ve ruhsata dönüşmediği aşamada kamu malı niteliğinde olduğu kabul edilmektedir. Bkz. Danıştay 8. D., 27. 12. 2004, E. 2004/819 K. 2004/5096, **www.danistay.gov.tr**.

[270] CANDAN, age., s. 924.

Şöyle ki, taşınmaz mallara bağlı her türlü haklara ilişkin açılacak dava, bir tam yargı davasıdır. Ancak İYUK'un 36. maddesinde, tam yargı davalarında uygulanacak yetki kuralı ayrı olarak düzenlenmiş ve 2. fıkrada, zararın bayındırlık ve ulaştırma gibi bir hizmetten veya idarenin herhangi bir eyleminden doğduğu hallerde açılacak tam yargı davasının hizmetin görüldüğü veya eylemin yapıldığı yer idare mahkemesinde açılacağı ifade edilmiştir. Özellikle bayındırlık hizmetlerinin daha çok taşınmaz mallara zarar verdiği düşünüldüğünde ve bağlılık, bütünüyle taşınmaz mallara bağlılık olarak anlaşıldığında, taşınmaz mallara verilen bir zarardan dolayı açılacak tam yargı davasının İYUK'un 34/1. maddesine göre taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesinde mi yoksa 36/2. maddesine göre hizmetin görüldüğü veya eylemin yapıldığı yer idare mahkemesinde mi açılacağı şeklinde bir sorunla karşılaşılmış olacaktır. İYUK'un yetkiye ilişkin kuralları birlikte düşünüldüğünde bahsi geçen bağlılığın, taşınmaz mallara olan bağlılık şeklinde değil ilgili mevzuatın uygulanması çerçevesinde bir bağlılık olarak anlaşılması daha uygun olacaktır.[271]

Sonuç olarak, İYUK'un 34/1. maddesindeki "bunlara bağlı her türlü haklara ilişkin… davalar" ibaresi, bahsi geçen mevzuatın uygulanması çerçevesinde taşınmaz mallara bağlı her türlü haklara ilişkin açılacak tam yargı davaları ile idari sözleşmenin uygulanmasından doğan tam yargı davalarını kapsamakta olup böyle bir uygulama olmaksızın bir kamu hizmetinin düzenlenmesi veya yürütülmesinden doğan zararlardan dolayı açılacak olan tam yargı davalarını kapsamamaktadır.[272]

Kanun koyucu İYUK'un 34/1. maddesinde *"imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskân gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasından"* bahsetmiştir. İYUK'un 34/1. maddesinde sayılan konularla ilgili mevzuat taşınmaz mallarla ilişkilidir. Ancak kanun koyucu, mevzuatı sınırlandırmamış, 'gibi' edatıyla

[271] YENİCE / ESİN, age., s. 655, 656.
[272] YENİCE / ESİN, age., s. 656.

örnek kabilinden saymıştır. Bu nedenle konusu, doğrudan İYUK'un 34. maddesinde sayılan konulardan olmasa da taşınmaz mallarla ve onların tasarruflarıyla veya taşınmazlar üzerindeki haklarla ilişkili olan bir mevzuatın da uygulanmasından doğan davalar bu özel yetki kuralının kapsamına girecektir.[273]

Misalen, çiftçilik faaliyetinde bulunan ve kütlü pamuk üretimi yapan davacının, kütlü pamuk ürününün satışını yaptığı firmanın ibraz ettiği müstahsil makbuzların sahte olduğunun tespit edilmesi üzerine çiftçi kayıt sistemine bloke konulmuş ve bu nedenle davacı destekleme primi alamamıştır. Davacının blokenin kaldırılması ve destekleme priminin ödenmesi istemiyle yaptığı idari başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, uyuşmazlığın taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasından ve taşınmaza bağlı bir haktan kaynaklandığını belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 34/1. maddesine göre taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[274]

Benzer şekilde, çiftçilik faaliyetinde bulunan davacının, hububat destekleme bedelinin ödenmesi istemiyle yaptığı başvurunun, müstahsil makbuzunu düzenleyen firmanın vergi incelemesine sevk edildiği ve inceleme sonuna kadar ödeme yapılmayacağından bahisle reddine ilişkin Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, yetkili mahkemenin destekleme ödemelerine konu teşkil eden taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[275]

Yukarıda bahsi geçen davalar, İYUK'un 34/1. maddesinde sayılan konulara ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar olmasa da taşınmaza ilişkin

[273] CANDAN, age., s. 924.; YENİCE / ESİN, age., s. 656.
[274] Danıştay 10. D., 15. 02. 2017, E. 2017/314 K. 2017/835. (Lexpera)
[275] Danıştay 10. D., 19. 02. 2016, E. 2016/139 K. 2016/906. (Lexpera)

mevzuatın uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle de Danıştay, yetkili mahkemenin İYUK'un 34/1. maddesine göre belirlenmesi gerektiğine karar vermiştir.

b. Taşınmaz Mallarla İlgili Mevzuatın Uygulanması veya Bunlara Bağlı Her Türlü Haklara İlişkin Davalar

aa. Ödeme Emrinin İptali İstemiyle Açılan Davalar

Davacı şirket adına maden devlet hakkı[276] ve maden orman payının vadesinde ödenmediğinden bahisle gecikme zammıyla birlikte tahsili amacıyla vergi dairesi müdürlüğünce düzenlenen ödeme emirlerinin iptali istemiyle açılan davalarda yetkili yargı yerinin belirlenmesine karar veren Danıştay, madenlerin taşınmaz olarak nitelendirilmesinde tereddüt olmadığı için davanın, İYUK'un 34/1. maddesinin kapsamına girdiğine ve yetkili mahkemenin, taşınmazın (madenin) bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermektedir.[277] Kararlarda bulunan karşı oylara göre dava, maden devlet hakkı ve maden orman payının vadesinde ödenmediğinden bahisle gecikme zammıyla birlikte tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emirlerinin iptali istemiyle açılmış olup, ödeme emri, AATUHK'a göre borçlu şirketin bulunduğu yer tahsil dairesince düzenlenmiştir. Dava konusu uyuşmazlık, İYUK'un 34/1. maddesinde belirtilen mevzuatın uygulanmasından kaynaklanmayıp AATUHK'nın uygulanmasından kaynaklandığı için yetkili mahkeme, genel yetki kuralı gereğince vergi dairesinin bulunduğu yer idare mahkemesidir.

Davacı şirkete tahsis edilmiş olan orman arazisi içinde bulunan turistik tesisle ilgili olarak Orman Kanunu'nun Ek 3. maddesi gereğince orman fonu katkı payının[278] ödenmesi gerektiğinden bahisle düzenlenen ödeme emrinin iptali istemiyle açılan

[276] Maden Kanunu'nun 3. maddesine göre *"maden devlet hakkı, maden istihracı ile sağlanacak gelirden devlet payına düşen kısmı ifade eder."*

[277] Danıştay 8. D., 07. 02. 2017, E. 2016/15254 K. 2017/537. (Lexpera); Danıştay 8. D., 07. 02. 2017, E. 2016/15255 K. 2017/538. (Lexpera); Danıştay 8. D., 30. 03. 2017, E. 2017/1688 K. 2017/2183. (Lexpera)

[278] Orman Kanunu'nun Ek 3. maddesi, Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Bkz. *RG*, 03. 03. 2001, S. 24335.

davada Danıştay, davanın taşınmaz mal tahsisinden kaynaklandığına ve bu nedenle yetkili mahkemenin, taşınmaz malın bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[279] Kararda bulunan karşı oya göre dava konusu uyuşmazlık, İYUK'un 34/1. maddesinde belirtilen mevzuatın uygulanmasından kaynaklanmayıp AATUHK'nın uygulanmasından kaynaklandığı için yetkili mahkeme, genel yetki kuralı gereğince vergi dairesinin bulunduğu yer idare mahkemesidir.

Davacı şirkete, ruhsat alanı dışından malzeme aldığından bahisle Maden Kanunu'nun 13. maddesi gereğince verilen idari para cezasının tahsili amacıyla AATUHK'nın 37. maddesi gereğince düzenlenen ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, davanın maden ruhsatına bağlı haklardan doğan bir dava olması nedeniyle yetkili mahkemenin, İYUK'un 34/1. maddesine göre taşınmazın (madenin) bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[280] Kararda bulunan karşı oya göre dava, ödeme emrinin iptali istemiyle açılmış olup dava konusu uyuşmazlık İYUK'un 34/1. maddesinde belirtilen mevzuatın uygulanmasından kaynaklanmayıp AATUHK'nın uygulanmasından kaynaklandığı için yetkili mahkeme, genel yetki kuralı gereğince vergi dairesinin bulunduğu yer idare mahkemesidir.

Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı tarafından düzenlenen ecrimisil alacağının ödenmesine ilişkin ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, Ankara Valiliği Defterdarlık Millî Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından düzenlenen ecrimisil ihbarnamesine karşı Ankara İdare Mahkemesinde dava açıldığını belirterek ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davada yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesi gereğince dava konusu idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi (olayda dava konusu ödeme emrini düzenleyen merci Büyük Mükellefler

[279] Danıştay 8. D., 14. 04. 2016, E. 2015/3538 K. 2016/3690. (Lexpera)
[280] Danıştay 8. D., 14. 04. 2016, E. 2015/14580 K. 2016/3693. (Lexpera)

Vergi Dairesi Başkanlığı olduğundan İstanbul İdare Mahkemesi) olduğuna karar vermiştir.[281]

İdarenin bir kamu alacağını tahsil edebilmesi için öncelikle kamu alacağının belirlenmesi daha sonra kamu alacağının tahakkuk etmiş olması gerekir. Vergilendirme işlemleri dışındaki kamu alacakları, kural olarak kamu alacağını belirleyen işlemin ilgilisine yazılı olarak bildirimi üzerine tahakkuk etmiş ve tahsil edilebilir hale gelmiş olurlar.[282] İdari para cezasının belirlenmesiyse idarenin, idari para cezası verilmesine yönelik bir işlemiyle belirlenir. Kabahatler Kanunu kapsamında olan idari para cezalarının tahakkuku ise idari para cezasına karşı süresi içinde yargı yoluna başvurulmaması veya yargı yoluna başvurulmuşsa da başvurunun kesinleşen karar ile reddedilmesi üzerine gerçekleşir.[283]

Tahakkuk etmiş bir kamu alacağı, borçlu tarafından ödenmediği takdirde kamu alacağının takibi ve tahsili, alacaklı kamu idaresi tarafından düzenlenen bir ödeme emriyle başlar. Ödeme emrine konu edilen kamu alacağı tahakkuk etmiş olduğundan ödeme emrine kaşı açılacak davada kamu alacağının dayanaklarının incelenmesi de mümkün değildir. Bu nedenle AATUHK'da ödeme emrine karşı açılacak davaların nedenleri tahdidi biçimde sayılmıştır. Bunlar; ödeme emrine karşın borcun olmaması, kısmen ödenmesi veya zamanaşımına uğramasıdır.[284]

Yukarıda bahsedilen kararlarda dava, ödeme emrinin iptali istemine ilişkin olup dava konusu uyuşmazlık ödeme emrinden ve AATUHK'dan kaynaklanmaktadır. Aynı

[281] Danıştay 10. D., 13. 02. 2017, E. 2017/135 K. 2017/709. (Lexpera)
[282] GÜNDAY, age., s. 245.
[283] GÜNDAY, age., s. 244- 246.
[284] AATUHK'nın "Ödeme emrine itiraz" başlıklı 58. maddesine göre *"Kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahıs, böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği veya zamanaşımına uğradığı hakkında tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunabilir."* Ancak 2576 Sayılı Kanun'un 15. maddesiyle idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erdiğinden, kesinleşen kamu alacağının tahsiline yönelik olarak düzenlenen ödeme emrine itiraz, konusuna göre vergi mahkemesi veya idare mahkemesinde iptal davası biçiminde yapılacaktır. Bkz. GÜNDAY, age., s. 246, 247.

zamanda tahakkuk etmiş bir kamu alacağına dayanılarak düzenlenen ödeme emrine karşı yapılan başvuruda, kamu alacağının dayanaklarının değil de tahdidi olarak sayılan borcun olmadığı, kısmen ödendiği veya zamanaşımına uğradığı iddialarının incelenmesinin mümkün olması ve bu iddiaların da taşınmazla bir ilgisinin olmadığı gerçeği karşısında, ödeme emrine karşı açılan davalarda yetkili mahkemenin, İYUK'un 34/1. maddesine göre belirlenmesi kanımızca zorlama bir yorumdur.

bb. Ruhsat İşlemlerinden Doğan Davalar

Danıştay'a göre, belirli bir faaliyetin başlaması ve devam edebilmesi için gerekli yasal izin mahiyetindeki ruhsat, taşınmaza ilişkin bir ruhsat değildir. Bu nedenle de belirli bir faaliyetin başlaması ve devam edebilmesi için gerekli yasal izin mahiyetindeki ruhsat işlemlerinden doğan davalar, İYUK'un 34/1. maddesi kapsamına girmemektedir.

Misalen, davacı şirkete ait özel dershanenin iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesine ilişkin Millî Eğitim Bakanlığı işlemiyle bu işleme dayanılarak kapatma işleminin gerçekleştirilmesi için özel dershanenin bulunduğu ilin valiliğine bildirilen Millî Eğitim Bakanlığı işlemine karşı açılan iptal davasında Danıştay, Millî Eğitim Bakanlığı tarafından iptal edilen ruhsatın taşınmaza ilişkin bir ruhsat olmadığı, aksine bir faaliyetin başlaması ve devam edebilmesi için gerekli olan yasal izin mahiyetinde olduğundan hareketle işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin uyuşmazlığın görüm ve çözümünde yetkili mahkemenin, genel yetki kuralı gereğince idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi (olayda idari işlemi yapan idari merci Millî Eğitim Bakanlığı olduğu için Ankara İdare Mahkemesi) olduğuna karar vermiştir.[285]

[285] Danıştay 8. D., 01. 02. 2017, E. 2017/769 K. 2017/394. (Lexpera); Aynı yönde bkz. Danıştay 8. D., 01. 02. 2017, E. 2017/831 K. 2017/393. (Lexpera); Danıştay 8. D., 23. 02. 2017, E. 2017/1323 K. 2017/1099. (Lexpera); Danıştay 8. D., 23.02. 2017, E. 2017/1368 K. 2017/1100. (Lexpera)

Benzer şekilde, özel hastane olarak faaliyet gösteren davacı şirketin, özel hastane açılış ruhsatının iptaline ilişkin Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, uyuşmazlığın taşınmaz mallarla ilgili mevzuattan kaynaklanmadığını belirterek yetkili mahkemenin, genel yetki kuralı gereğince idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi (olayda idari işlemi yapan idari merci Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü olduğu için Ankara İdare Mahkemesi) olduğuna karar vermiştir.[286]

Danıştay'a göre ruhsat işlemlerinden doğan bir davanın İYUK'un 34/1. maddesinin kapsamına girebilmesi için ruhsatın taşınmazla doğrudan bir ilişkisinin bulunması gerekmektedir. Misalen, davacı şirkete ait özel öğretim kurumuna yapılan denetimler sonucunda yerleşim planına uygun olmayan değişiklik yapıldığı iddiasıyla eğitim kurumunun 15 gün süreyle kapatılmasına yönelik kaymakamlık işlemiyle bu işlemin dayanağı olan Millî Eğitim Bakanlığı işlemine karşı açılan iptal davasında Danıştay, uyuşmazlığın, özel okul vasıflı taşınmazın yerleşim planından kaynaklandığını ve taşınmazın ruhsat alma özelliklerine sahip olup olmadığıyla ilgili olduğunu belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 34/1. maddesine göre taşınmazın (özel okulun) bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[287]

Benzer şekilde, davacı şirkete ait özel öğretim kurumunun faaliyet gösterdiği binada, yangına karşı ilgili mevzuatında belirtilen önlemlerin alınmaması nedeniyle 1 ay süreyle geçici olarak kapatılmasına ilişkin Millî Eğitim Bakanlığı kararına dayanılarak tesis edilen özel ortaöğretim kurumunun 01/07/2015-31/07/2015 tarihleri arasında kapatılmasına yönelik İl Millî Eğitim Müdürlüğü kararına karşı açılan iptal davasında Danıştay, uyuşmazlığın taşınmazın ruhsat alma özelliklerine sahip olup olmadığıyla ilgili olduğunu belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 34/1. maddesine göre

[286] Danıştay 15. D., 06. 09. 2016, E. 2016/6503 K. 2016/4557, **www.danistay.gov.tr**.
[287] Danıştay 8. D., 01. 02. 2017, E. 2016/15096 K. 2017/392. (Lexpera)

taşınmazın (özel öğretim kurumunun) bulunduğu yer idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[288]

Ancak Danıştay'ın bu konuda aksi yönde kararları da bulunmaktadır. Misalen, davacı şirkete Ege serbest bölgesinde faaliyette bulunabilmesi için verilen faaliyet ruhsatı[289], serbest bölge müdürlüğü kayıtlarıyla şirketin stok kayıtları arasında farklılık bulunduğunun tespit edilmesi üzerine Dış Ticaret Müsteşarlığı işlemiyle iptal edilmiş, bu işlem gereği de Ege Serbest Bölge Müdürlüğü tarafından davacı şirkete ait serbest bölge içerisindeki malların tasfiye edilmesine yönelik işlem tesis edilmiştir. Dış Ticaret Müsteşarlığı işlemiyle Ege Serbest Bölge Müdürlüğü işlemlerinin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, uyuşmazlığın faaliyet ruhsatına bağlı bir haktan kaynaklanmakta olduğunu belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 34/1. maddesine göre taşınmazın (serbest bölgenin) bulunduğu yer idare mahkemesi olduğu sonucuna ulaşmıştır.[290]

Kanaatimizce, belirli bir faaliyetin başlaması ve devam edebilmesi için gerekli yasal izin mahiyetindeki ruhsat işlemlerinden doğan davalar, faaliyet ruhsatı ile taşınmaz arasındaki uzak ilgi ve taşınmaz mallara ilişkin özel yetki kuralının kanunda yer almasındaki amaç düşünüldüğünde İYUK'un 34/1. maddesinin kapsamına girmemektedir.

cc. Lisans İşlemlerinden Doğan Davalar

Danıştay'a göre, lisans işlemlerinden doğan davaların İYUK'un 34/1. maddesinin kapsamına girmesi için uyuşmazlığın, taşınmazın doğrudan kendisiyle ilgili olması gerekmektedir. Misalen, davacı belediye tarafından, rüzgar enerji santrali projesi kapsamında 49 yıl süreyle üretim faaliyeti göstermek üzere bir şirkete verilen elektrik üretim lisansının iptali istemiyle açılan davada Danıştay, lisansın piyasa faaliyetlerinin

[288] Danıştay 8. D., 16. 03. 2017, E. 2017/1767 K. 2017/1781. (Lexpera)
[289] Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 4. maddesine göre *"faaliyet ruhsatı, serbest bölgede faaliyette bulunma ruhsatını ifade eder."* Bkz. *RG*, 10. 03. 1993, S. 21520.
[290] Danıştay 10. D., 26. 02. 2016, E. 2011/6438 K. 2016/1067. (Lexpera)

yapılabilmesi için verilen belge niteliğinde olmasından hareketle uyuşmazlığın taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasına veya taşınmaz mallara verilen ruhsata ilişkin olmadığını belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi (olayda idari işlemi yapan idari merci EPDK olduğundan Ankara İdare Mahkemesi) olduğuna karar vermiştir.[291]

Benzer şekilde, davacı şirket tarafından, faaliyet gösterdiği akaryakıt istasyonunda ikinci faaliyet olarak LPG satışı yapmak amacıyla EPDK'ya yaptığı otogaz bayilik lisans[292] başvurusunun reddine yönelik işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, taşınmazın doğrudan kendisiyle ilgili olmayan, akaryakıt istasyonunda LPG satış faaliyetine imkân sağlayacak olan lisans başvurusunun reddine ilişkin işlemden kaynaklanan uyuşmazlığı İYUK'un 34/1. maddesindeki özel yetki kuralı kapsamında görmemiş ve yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi (olayda idari işlemi yapan idari merci EPDK olduğundan Ankara İdare Mahkemesi) olduğuna karar vermiştir.[293]

Yine benzer şekilde, davacı şirketin, kurulması planlanan rüzgâr enerji santrali projesi için Elektrik Piyasası Kanunu'nun geçici 17. maddesi kapsamında yapmış olduğu önlisans başvurusunun reddine ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, uyuşmazlığa neden olan önlisans başvurusunun reddine ilişkin işlemin taşınmazın doğrudan kendisiyle ilgili olmadığını ve yapılacak yatırımla ilgili izin sürecine ilişkin olduğunu belirterek yetkili mahkemenin, İYUK'un 32/1. maddesine göre idari işlemi yapan idari merciin

[291] Danıştay 13. D., 20. 03. 2017, E. 2016/1996 K. 2017/698. (Lexpera)

[292] 5307 Sayılı Kanun'un 3. maddesine göre otogaz bayilik faaliyetinin yapılması için lisans alınması zorunludur. Aynı kanunun 2. maddesine göre *"lisans, bu kanuna göre gerçek ve tüzel kişilere (tüplü LPG bayileri hariç) piyasada faaliyet gösterebilmeleri için Kurul (Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu) tarafından izin verildiğini gösterir belgeyi ifade eder."*

[293] Danıştay 13. D., 06. 04. 2017, E. 2012/3553 K. 2017/944. (Lexpera)

bulunduğu yer idare mahkemesi (olayda idari işlemi yapan idari merci Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu olduğundan Ankara İdare Mahkemesi) olduğuna karar vermiştir.[294]

Özetle, enerji alanlarında piyasa faaliyetinde bulunmak için verilen lisanslar, taşınmazın kendisiyle ilgili olmayıp piyasa faaliyetinde bulanacak kişilerle ilgilidir. Bu nedenle idari yargı yerleri, lisansları konu edinen idari işlemlere karşı açılan iptal davalarını İYUK'un 34/1. maddesindeki özel yetki kuralının kapsamına dahil etmeyip yetkili mahkemeyi genel yetki kuralına göre belirlemektedirler.

Kanun Tasarısı Taslağında[295], İYUK'un 34/1. maddesine izin ve lisans gibi taşınmazlara veya taşınmazlar üzerindeki her türlü hak ve faaliyetlere ilişkin işlemlere karşı açılacak davaların dahil edilmesiyle bu davalarda yetkili mahkemenin, taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi olacağı ifade edilmiştir.

İYUK'un 34/1. maddesine izin ve lisans gibi taşınmazlara veya taşınmazlar üzerindeki her türlü hak ve faaliyetlere ilişkin işlemlere karşı açılacak davaların eklenmesiyle birlikte bu işlemlere karşı açılan davalarda yetkili mahkemenin genel yetki kuralına göre belirlenmesi imkânsız hale gelecektir. Böylece, uygulamada izin ve lisans işlemlerine karşı açılacak davalarda yetkili mahkemenin belirlenmesinde yaşanan tereddüt giderilmiş olacaktır.

c. Kamu Mallarına İlişkin Davalarda Özel Yetki Kuralı

aa. Kamu Malı Kavramı

Bir malın hukuki rejiminin belirlenmesinde yapılan ayrım, özel hukuk kişilerine ait mallar ile kamu malları ayrımıdır. Özel hukuk kişilerine ait mallar kamu malı sayılmazlar. Başka bir ifadeyle, bir malın kamu malı sayılabilmesi için bir kamu tüzel kişisine ait olması gerekir. Kamu malları arasında yapılan ayrım ise kamusal mallar ve

[294] Danıştay 13. D., 24. 02. 2016, E. 2016/500 K. 2016/438. (Lexpera)

[295] Bkz. http://www.basin.adalet.gov.tr/Dokuman/idari-Yargida-is-Yukunun-Azaltilmasi-Amaciyla-Bazi-Kanun-Ve-Kanun-Hukmunde-Kararnamelerde-Degisiklik-Yapilmasina-Dair-Kanun-Tasarisi-Taslagi

kamunun özel malları ayrımıdır. Ancak Türk hukukunda kamu malları arasında yapılan kamusal mal- kamunun özel malları ayrımı hakkında pozitif ve genel geçerli bir kriter bulunmamaktadır.[296]

Bir malın kamu malı veya kamunun özel malı olduğu konusunda pozitif hukukta açık bir hüküm olduğu takdirde bu nitelendirme esas alınmalıdır. Ancak pozitif hukukta böyle bir nitelendirmenin olmaması halinde kamusal mal- kamunun özel malı ayrımında öğreti ve yargı kararlarının geliştirdiği kriterler esas alınmalıdır. Türk hukukunda da Fransa'dan esinlenilerek kabul edilen kriter şu şekildedir: Kanunla niteliği belirlenmeyen kamu tüzel kişisine ait olan bir mal, kamunun doğrudan yararlanmasına veya özel bir düzenlemeyle kamu hizmetine tahsis edilmişse kamusal maldır.[297] Öğretide, bir malın kamusal mal sayılabilmesi için kamu tüzel kişisine ait olması gereğini ifaden koşula organik koşul; kamunun doğrudan yararlanması veya bir kamu hizmetine tahsis edilmesi gereğini ifade eden koşula maddi koşul adı verilmektedir.[298]

Kamunun doğrudan yararlanmasına veya özel bir düzenlemeyle kamu hizmetine tahsis edilmesi biçimindeki maddi koşul, bünyesinde farklı ama seçimlik iki koşulu barındırmaktadır. Farklı ama seçimlik olan bu iki koşul da Türk hukukunda, kamunun doğrudan yararlanmasına tahsis edilen malı ifade eden orta malı ve özel bir düzenlemeyle kamu hizmetine tahsis edilen malı ifade eden hizmet malı biçimindeki ayrıma kaynaklık etmiştir. Türk hukukunda orta malı ve hizmet malı ayrımının yanına sahipsiz mal kategorisi de eklenerek kamusal malların belirlenmesinde "orta malı- hizmet malı- sahipsiz mal" kriteri kabul edilmiştir. Başka bir ifadeyle, kamusal mal- kamunun özel malı ayrımı için kullanılan kriter, Türk hukukunda orta malı- hizmet malı- sahipsiz mal biçimindeki kritere dönüşmüş ve bu kriter, bir malın orta malı-

[296] Aydın GÜLAN, "*Kamu Malları",* (içinde) Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul 1996, s. 576, 577.
[297] GÜLAN, agm., s. 579, 580.
[298] TAN, age., s. 552, 553.

hizmet malı- sahipsiz maldan biri olduğunun tespiti halinde kamusal mal sayılacağı şeklinde uygulanmaya başlanmıştır.[299]

Öğretide orta malları, halkın doğrudan doğruya yararlanmasına tahsis[300] edilen mallar olarak ifade edilmektedir. Orta malları, kendisinden doğrudan doğruya yararlananların kapsamına göre dar ve geniş kapsamlı orta malları olarak sınıflandırılmaktadır. Mera, yaylak, kışlak gibi yerler sadece köy halkının yararlanmasına tahsis edildiğinden dar kapsamlı; yollar, meydanlar, cadde ve sokaklar vatandaş veya yabancı olsun herkesin yararlanmasına tahsis edildiğinden geniş kapsamlı orta malı olarak değerlendirilmektedir.[301]

Kanunlarda sayılan ve öğretiyle yargı kararlarında orta malı olarak kabul edilen mallar oldukça çeşitlidir. Orta mallarının örnekleri incelendiğinde bunların kamu özgürlükleri ve topluluk halinde yaşamanın vazgeçilmez gerekleriyle yakından ilişkili olduğu görülmektedir. GÜLAN'a göre yollar, meydanlar, mera, yaylak, kışlak, çamaşırhane ve eğrek yerleri gibi malların orta malı olduğu konusunda tartışma yoktur.[302]

Öğretide hizmet malları, özel bir düzenlemeyle kamu hizmetine tahsis edilen mallar olarak ifade edilmektedir. Bir malın hizmet malı kategorisine girmesi için gereken kamu hizmetine tahsis koşulunun, malın kamu yararına yönelik bir faaliyete

---

[299] GÜLAN, agm., s. 580, 581.; Anayasa Mahkemesi'ne göre *"Kamu malı, doğal nitelikleri gereği herkesin ortak yararlanmasına açık olan sahipsiz mallar ile kamu tüzelkişileri tarafından herkesin ya da halkın bir kısmının yararlanmasına ayrılan orta malları ve kamu hizmeti niteliğindeki etkinliklerin konusu ve aracı olan mallardır."* Bkz. AYM, 31. 01. 1997, E. 1996/66 K. 1997/7, *RG*, 28. 10. 1997 S. 23154.

[300] Bir malın halkın doğrudan doğruya yararlanmasına tahsisi, çoğunlukla idarenin alacağı bir kararla gerçekleşir ama böyle bir idari karar olmaksızın da bir mal, örf ve âdet yoluyla da halkın doğrudan doğruya yararlanmasına tahsis edilebilir. *"...Kamunun yararlandığı köy orta mallarından sayılan genel harman yerleri, köy halkının tümünün harman yapmaları için yetkili mercii tarafından tahsis edilen ya da geleneksel (kadim) kullanmanın harman yeri biçimiyle sürdürülegelmiş bulunmasından ötürü tahsis edilmiş olarak kabul edilen yerlerdir."* Bkz. Yargıtay 1. HD., 10. 11. 1987, E. 1987/11356 K. 1987/10167. (Lexpera)

[301] GÜLAN, agm., s. 583.

[302] GÜLAN, agm., s. 584.

tahsis edilmesiyle gerçekleşeceği savunulmaktadır. Ancak idari faaliyetlerde kullanılan her türlü malın kamusal mal sayılması sonucunun doğmaması için öğreti ve yargısal makamlar, malın kamu hizmetinin bir unsuru haline gelmesi anlamına gelen kamu hizmetine göre uyarlanma ve düzenlenme kriterini de getirmiştir.[303]

Hizmete özel binalar, okul, hastane, kara, deniz ve hava ulaşım tesisleri ve araçları, kanallar ve sulama tesisleri, müzeler, kitaplıklar, stadyum ve hipodromlar, otoparklar, haller, posta ve telekomünikasyon şebekesi, su, hava gazı ve elektrik tesisat ve şebekesi ve benzerleri, kamu hizmetine tahsis edildikleri için hizmet malı olarak kabul edilmektedirler.[304]

Sahipsiz mallar, üzerinde mülkiyet hakkı kurulmaya elverişli olup da günümüze dek özel mülkiyet kurulmamış mallardır. Sahipsiz mallar, doğal özellikleri nedeniyle herkesin doğrudan kullanıma ve yararlanmasına açıktır. Bu tür mallara sahipsiz mallar denilmesi, tarihsel nedenlerden ve medeni hukukta bu terimin kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Bu malları niteleyen sahipsiz sıfatı, bu malların sahibinin özel hukuk kişileri olamaması anlamındadır.[305] Nitekim TMK'nın 715. maddesine göre *"Sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz. Sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait malların kazanılması, bakımı, korunması, işletilmesi ve kullanılması özel kanun hükümlerine tâbidir."*

[303] GÜLAN, agm., s. 584, 585.
[304] Lütfi DURAN, *"Kamusal Malların Ölçütü"*, AİD, C. 19, S. 3, s. 44.
[305] GÖZLER, age., s. 826, 827.; GÜLAN, agm., s. 586, 587.

bb. Kamu Mallarına İlişkin İdari Davalar

İYUK'un 34/1. maddesinde kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkemenin, taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesi olduğu ifade edilmiştir. İYUK'un 34/1. maddesindeki kamu mallarının, kamusal malları ifade ettiği kabul edilmelidir. Çünkü kamu tüzel kişilerine ait olup da kamusal mal olarak nitelendirilemeyen kamunun özel malları, özel hukuka tabidir ve dolayısıyla bu mallardan doğan uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına girer.[306]

İYUK'un 34/1. maddesinde taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesinden bahsedildiği için kamu mallarından anlaşılan taşınmaz kamu mallarıdır.[307]

Kamu malları alanında uyuşmazlıklara neden olabilecek müesseselerden biri tahsis müessesesidir. ONAR'a göre tahsis, *"bir devlet malını umumun faydalanmasına koyan veya bir amme hizmetine bağlayan, diğer tabirle, hususi emlâki, orta malı veya hizmet malı kategorisine koyan veya amme hizmetinin vasıtası haline getiren bir idarî tasarruftur. Ayrıca tahsis, hususî bir malın orta malı veya hizmet malı haline konulması şeklinde olabileceği gibi bir amme emlâkinin bir kategoriden diğerine veya bir hizmetten diğer hizmete nakli şeklinde de olabilir"*.[308]

Tahsis müessesesi, genellikle bireysel idari işlemle ortaya çıkmakla beraber tüzük, yönetmelik, imar planları gibi düzenleyici idari işlemlerle ve idari sözleşmeyle de ortaya çıkabilmektedir.[309]

Kamu malları alanında uyuşmazlıklara neden olabilecek bir diğer mesele de kamu mallarından yararlanma için verilen izinlerdir. Kamunun doğrudan

[306] GÜLAN, agm., s. 581.
[307] KARAVELİOĞLU, age., s. 1381.; YILDIRIM, agm., s. 106, 107.
[308] ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, B. 3, C. 3, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s. 1340, 1341.
[309] GÜLAN, agm., s. 597.

yararlanmasına tahsis edilmiş kamu mallarından (kamusal mallardan) yararlanma, anonim (kolektif, genel ve ortak) yararlanma ve özel yararlanma biçiminde olmaktadır. Anonim yararlanma, kişilerin içinde bulundukları hukuki statü nedeniyle önceden izin almaksızın eşit şartlarda ve kural olarak bedel ödemeksizin yararlanmasını ifade eder. Özel yararlanma ise anonim yararlanmadan farklı olarak kişinin kişiselleştirilmiş bir hukuki durum aracılığıyla kamu malından yararlanmasını ifade eder ve serbest değildir, kişinin önceden izin alması gerekmektedir. Kamu malından özel yararlanma ise tahsisin amacına uygun olması veya tahsisin amacıyla bağdaşır olmasına göre de ayrıma tabi tutulmaktadır. Kamu malının tahsis amacıyla bağdaşmayan bir yararlanma zaten söz konusu değildir.[310]

Kamu malından özel yararlanma usulünde, yararlanan kişinin önceden izin alması gerekmekte ve genelde bu izin, ruhsat adı verilen tek taraflı bir idari işlem veya imtiyaz veya sözleşme adı verilen iki taraflı bir idari işlem biçiminde olmaktadır.[311] Kamu malından yararlanmasına izin verilmesine/ verilmemesine ilişkin idari işlemler ile iznin geri alınması veya kaldırılmasına yönelik idari işlemlere karşı açılan davalar, kamu mallarına ilişkin davalar arasında sayılabilir.

3. Özel Yetkili Mahkemenin Tayini

İYUK'un 34/1. maddesinin kapsamına giren davalarda yetkili mahkeme, taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi olarak belirlenmiştir. Taşınmazın bulunduğu yerden kasıt, taşınmazın tapu sicilinde kayıtlı olduğu yer değil taşınmazın fiilen bulunduğu yer, başka bir ifadeyle taşınmazın sınırları içinde bulunduğu ildir. İdari yapılanmada bir değişiklik olduğunda ve bu değişikliğin sonucunda taşınmazın tapu

[310] GÜLAN, agm. s. 613 vd.; GÖZLER, age. s. 898 vd.
[311] GÖZLER, age., s. 907.

siciline kayıtlı olduğu yerle fiilen bulunduğu yerin (ilin) farklı olması durumunda yetkili mahkemenin belirlenmesinde taşınmazın fiilen bulunduğu yer (il) dikkate alınmalıdır.[312]

İYUK'un 34/1. maddesine giren bir dava açıldıktan sonra mahkemeler teşkilatında veya idari yapılanmada bir değişiklik olduğunda, yetkili mahkemenin nasıl belirleneceği konusunda İYUK'ta açık bir hüküm bulunmamaktadır. Misalen, A ilinde bulunan bir taşınmaz, idari yapılanmadaki bir değişiklik sonucunda B ilinde bulunur hale gelmişse ve A iline bakan idare mahkemesiyle B iline bakan idare mahkemesi farklıysa yetkili mahkeme hangi idare mahkemesi olacaktır? Yine, A ilinde bulunan bir taşınmaza ilişkin dava, A ilinin idari yargı çevresine dahil olduğu B ilindeki idare mahkemesinde açıldıktan sonra A ilinde idare mahkemesi kurulması halinde hangi idare mahkemesi yetkili olacaktır? YENİCE / ESİN'e göre, mahkemeler teşkilatında veya idari yapılanmada bir değişiklik olduğunda yetkili mahkemenin belirlenmesi konusunda İYUK'ta açık bir hüküm bulunmadığı için adli yargıda da karşılaşılan bu duruma ilişkin içtihat yol gösterici olabilir.[313] Şöyle ki, HMK'nın 12. maddesinde düzenlenen taşınmazın aynından doğan davalarda da benzer sorunla karşılaşıldığında Yargıtay, mahkemeler teşkilatında veya idari yapılanmadaki değişiklik sonucu ortaya çıkan yeni mahkemenin yetkili olduğuna, davanın yeni mahkemeye gönderilmesi gerektiğine karar vermektedir.[314] Yargıtay'ın ulaştığı bu sonuca idari yargılama usulündeki özel yetki kurallarının niteliğinden yola çıkılarak da varılabilir. Şöyle ki, idari yargılama usulünde özel yetki kuralları, görev kuralları gibi kamu düzeninden sayılmakta ve bu nedenle yargılamanın her aşamasında mahkemece incelenebilmektedir. Yetki kuralları, görev kuralları gibi usuli nitelikte olup aksi öngörülmediği sürece derhal uygulanırlar. Öğreti

[312] YENİCE / ESİN, age., s. 660.; KARAVELİOĞLU, age., s. 1381.
[313] YENİCE / ESİN, age., s. 661, 662.
[314] Bkz. Yargıtay İBGK, 18. 06. 1958, E. 1957/21 K. 1958/10. (Kazancı) Yargıtay'a göre taşınmazın bulunduğu yerin, mahkemeler teşkilatındaki değişiklik nedeniyle başka bir mahkemenin yargı çevresine girmesi halinde, davaya bakan mahkemenin davayı yeni mahkemeye göndermesi, teknik anlamda yetkisizlik kararı olmayıp bir devir kararıdır. Bkz. Yargıtay 1. HD., 17. 02. 1992, E. 1991/13518 K. 1992/1710. (Kazancı)

ve yargı kararlarında, özel yetki kuralında yapılan bir değişiklik sonucu davanın açıldığı tarihte yetkili olup da değişiklik sonucu yetkisiz hale gelen mahkemenin, yetkisizlik kararı vermesi gerektiği savunulmaktadır.[315]

Mahkemeler teşkilatında veya idari yapılanmada yapılan bir değişiklik, özel yetki kuralının kendisini değiştirmese de farklı bir mahkemenin yetkili olması sonucunu doğurmaktadır. Misalen A ilinde bulunan bir taşınmaz, idari yapılanmadaki bir değişiklik sonucunda B ilinde bulunur hale gelmişse ve A iline bakan idare mahkemesiyle B iline bakan idare mahkemesi farklıysa taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi, A ili idare mahkemesi değil B ili idare mahkemesi veya B ilinde idare mahkemesi yoksa B ilinin idari yargı çevresi bakımından bağlı olduğu C ili idare mahkemesi olacaktır.

Mahkemeler teşkilatında veya idari yapılanmada yapılan bir değişiklik özel yetki kuralının kendisini değiştirmese de pratikte özel yetki kuralındaki değişiklikle aynı sonucu doğurduğu için özel yetki kuralında yapılan değişiklik sonucu yetkisiz hale gelen mahkemenin yetkisizlik kararı vermesi gereğini, mahkemeler teşkilatında veya idari yapılanmada yapılan değişiklik için de söyleyebiliriz. Ayrıca idari yargılama usulü hukukunda özel yetki kuralları, yargılamanın her aşamasında mahkemece incelenebildiği için mahkemeler teşkilatında veya idari yapılanmada yapılan bir değişikliğin de yargılamanın her aşamasında mahkemece incelenebileceğini söyleyebiliriz.

İYUK'un 34/1. maddesinin kapsamına giren davalarda, taşınmazın birden fazla ilin sınırları içinde olması ve bu nedenle de tek bir idare mahkemesinin yetkili olamaması durumunda yetkili mahkemenin nasıl belirleneceğine ilişkin İYUK'ta açık bir hüküm bulunmamaktadır. İYUK'un 34/1. maddesinin kapsamına giren bir davada,

[315] KAPLAN, age., s. 129.

taşınmaz birden fazla ilin sınırları içindeyse ve bu illerde idare mahkemelerinin bulunması veya bu illere bakan idare mahkemelerinin farklı olması sebebiyle tek bir idare mahkemesinin yetkili olamaması durumunda Danıştay Kanunu'nun 24/1-e. maddesinde belirtilen birden çok idare mahkemesinin yetkisine giren bir iş söz konusu olduğundan görevli ve yetkili mahkemenin Danıştay olacağı savunulmaktadır.[316]

Misalen, ORÜS AŞ'ye ait 6 adet işletmenin özelleştirilmesine dair Özelleştirme Yüksek Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada Zonguldak İdare Mahkemesi, özelleştirilen işletmelerin birden fazla ilin sınırları içinde olduğunu, işletmelerinin birkaçının kendi yetki alanı dışında kaldığından ve yetki alanı dışında kalan işletmeler bakımından farklı idare mahkemelerinin yetkili olduğunu belirterek davanın Danıştay'da görülmesi gerektiğine ve görev yönünden reddine karar vermiştir.[317]

Danıştay'ın aksi yönde kararları vardır. Misalen, Yeşilırmak nehrinin geçtiği Tokat ve Amasya illerine bağlı iki köyü kapsayacak şekilde kurulması planlanan hidroelektrik santral projesi için Amasya Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından çevresel etki değerlendirmesinin gerekli olmadığına ilişkin alınan kararın iptali istemiyle açılan davada Danıştay, yetkili mahkemenin belirlenmesinde projenin ana üniteleri olan hidroelektrik santral, yükleme havuzu, cebri boru ve şantiye sahasının dikkate alınması gerektiğini ve hidroelektrik santrale ait yapı ve tesislerin Amasya il sınırları içinde kaldığını belirterek yetkili mahkemenin İYUK'un 34/1. maddesi gereğince Amasya ilinin idari yargı çevresi bakımından bağlı olduğu Samsun İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[318]

---

[316] YENİCE / ESİN, age., s. 660, 661.; Onur KARAHANOĞULLARI, *"Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi"*, AÜHFD, C. 45, S. 1-4, 1996, s. 287, 288.

[317] Zonguldak İdare Mahkemesi, 22. 05. 1996, E. 1996/489 K. 1996/428, KARAHANOĞULLARI, agm., s. 288.

[318] Danıştay 14. D., 22. 01. 2016, E. 20115/6464 K. 2016/259. (Lexpera)

B. Mahalli İdarelere İlişkin Mevzuatın Uygulanmasından Doğan Davalar İle Sınır Uyuşmazlıklarına İlişkin Davalarda Özel Yetki Kuralı

İYUK'un 34/2. maddesine göre *"köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına ilişkin davalarla sınır uyuşmazlıklarına ilişkin davalarda yetkili mahkeme, mülki idari birimin, köy, belediye veya mahallenin bulunduğu yahut yeni bağlandığı yer idare mahkemesidir."*[319]

İYUK'un 34/2. maddesindeki özel yetki kuralı şunu ifade etmektedir: İl özel idarelerini ilgilendiren mevzuatın uygulanmasından doğan davalarda yetkili mahkeme, mülki idari birimin bulunduğu yer idare mahkemesi; köy ve belediyeleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasından doğan davalar ile sınır uyuşmazlıklarına ilişkin davalarda yetkili mahkeme, köy, belediye veya mahallenin bulunduğu veya yeni bağlandığı yer idare mahkemesidir.[320]

Köy, belediye ve il özel idareleri ilgilendiren mevzuat oldukça kapsamlı olduğu için bu mevzuatın uygulanmasına ilişkin davalar da bir o kadar kapsamlıdır. İÖK, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Köy Kanunu, mahalli idarelere ilişkin temel mevzuat olmakla birlikte İYUK'un 34/2. maddesinin konu bakımından kapsamına giren mevzuat bunlarla sınırlı değildir. Misalen, İzmir Karşıyaka İlçe Belediyesi'ne bağlı bir mahalleyken daha sonradan kurulan Bayraklı İlçe Belediyesi ile Karşıyaka İlçe Belediyesi hakkında tesis edilen sermaye ortaklık payının ödenmesine ilişkin İller Bankası Anonim Şirketi Bankacılık Hizmetleri Dairesi Başkanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, uyuşmazlığın belediye mevzuatı kapsamında yer alan 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı

[319] İYUK'un 34/2. maddesindeki mahalli idarelere ilişkin bu özel yetki kuralı, 4001 Sayılı Kanun'un 16. maddesiyle getirilmiştir. Bkz. *RG*, 18. 06. 1994, S. 21964.YILDIRIM'a göre getirilen bu özel yetki kuralıyla, merkezden yönetimin başkent teşkilatındaki makamlarının idari vesayet yetkilerini kullanarak tesis ettiği işlemlerin Ankara idare mahkemelerinde yığılması önlenmek istenmiştir. Turan YILDIRIM, *"İdari Yargılama Usulü Kanunundaki Son Değişikler"*, HAD, C. 8, S. 1-3, s. 120.

[320] İsa AYDEMİR, **İdari Yargılama Usulünde Yetki Kuralları**, GÜSBE, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2007, s. 66, 67.

Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dan kaynaklandığına ve yetkili mahkemenin, İYUK'un 34/2. maddesine göre belediyenin bulunduğu yer (İzmir) idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.[321]

III. TAŞINIR MALLARA İLİŞKİN DAVALARDA ÖZEL YETKİ KURALI

A. Taşınır Mal

Taşınır mal, toprağa bağlı olmayan, özünde ve biçiminde herhangi bir değişiklik olmadan yer değiştirebilen eşyadır.[322] Taşınır mülkiyetinin konusunun düzenlendiği TMK'nın 762. maddesine göre "*taşınır mülkiyetinin konusu, nitelikleri itibariyle taşınabilen maddi şeyler ile edinmeye elverişli olan ve taşınmaz mülkiyetinin kapsamına girmeyen doğal güçlerdir."* Bu düzenlemeden hareketle, bir yerden başka bir yere götürülebilen maddi şeyler ile kontrol altına alınabilen enerji vb. güçler taşınır mal kavramı içerisinde değerlendirilebilir.

B. Taşınır Mallara İlişkin Davalar

1. Genel Olarak

İYUK'un 35. maddesine göre *"taşınır mallara ilişkin davalarda yetkili mahkeme, taşınır malın bulunduğu yer idare mahkemesidir."* İYUK'un 35. maddesi, 3622 Sayılı Kanun'un 13. maddesiyle değiştirilmeden önce *"El koyma ve istimval gibi taşınır mallara ilişkin davalarda yetkili mahkeme, taşınır malın bulunduğu yer idare mahkemesidir."* şeklindeydi.[323] Maddenin ilk hali, elkoyma ve istimval gibi taşınır

[321] Danıştay 8. D., 05. 04. 2016, E. 2016/983 K. 2016/3364. (Lexpera)
[322] SİRMEN, age., s. 14.
[323] Bkz. *RG*, 10. 04. 1990, S. 20488. İYUK'un 35. maddesinde değişiklik öngören kanun tasarısının Adalet Komisyonu Raporunda istimval ve el koyma ayrımı yapılmaksızın taşınır mallara ilişkin davalarda taşınır malın bulunduğu yerde açılmasına imkân tanıdığı ve davaların Ankara idare mahkemelerinde açılmasının önlendiği ifade edilmiştir. Bkz. www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c042/tbmm180420 93ss0120.pdf. Ancak kanun tasarısının TBMM görüşmelerinde İYUK'un 35. maddesindeki değişiklik için hiçbir üye söz almamıştır. Bkz. www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c043/tbmm180430 99.pdf.

mallara ilişkin davalardan bahsetmesine rağmen el koyma ve istimval, taşınır mallara ilişkin davalar olmayıp taşınır mallara ilişkin davaların konusunu oluşturan idari işlemlerdir. Ayrıca çalışmanın daha sonraki kısımlarında belirtileceği gibi elkoyma ve istimval, sadece taşınır mallara ilişkin olmayıp taşınmaz mallara da ilişkin olabilir.[324]

İYUK'un 35. maddesindeki özel yetki kuralının konu bakımından kapsamı, el koyma ve istimval gibi idari işlemlerle sınırlandırılmadığı için taşınır mallara ilişkin tüm idari işlemlerden doğan davalar bu özel yetki kuralının kapsamına dahildir. Böylece, elkoyma ve istimval dışındaki işlemlere karşı açılan davalarda da yetkili mahkeme, genel yetki kuralına göre idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi değil taşınır malın bulunduğu yer idare mahkemesidir.

Ancak İYUK'un 35. maddesinin ilk halinde elkoyma ve istimval işlemlerinden bahsedildiği ve bu işlemler taşınırlara da ilişkin olduğu için taşınırlara ilişkin elkoyma ve istimval işlemlerine karşı açılan davalarda da yetkili mahkeme, taşınır malın bulunduğu yer idare mahkemesidir.

2. İstimval

ONAR'a göre istimval, idareye, taşınırların mülkiyetini veya kullanım ve intifa hakkını ya da taşınmazların kullanım ve intifa hakkını, bedeli karşılığında kazandıran idari işlemdir.[325] İstimvali anayasa hükümleri ışığında ele alan YAYLA'ya göre istimval, Anayasal olağanüstü dönemler ile olağanüstü birtakım durumlarda uygulanacak para, mal ve çalışma yükümlülükleridir.[326]

Öğretide bir görüşe göre istimvalin konusu taşınır mallardır, taşınmaz mal söz konusu olduğunda istimval yerine istimlâk (kamulaştırma) usulü uygulanacaktır.[327]

[324] YENİCE / ESİN, age., s. 663.
[325] Sıddık Sami ONAR, Umumi Esaslar, s. 1574.
[326] Ahmet YAYLA, **Türk İdare Hukukuna Göre İstimvalin Rejimi**, Yetkin Yayınları, Ankara 2016, s. 18 vd.
[327] GÖZLER, age., s. 925.; GÜNDAY, age., s. 281.

Öğretide başka bir görüşe göre ise istimval, taşınmaz malların kullanımının geçici olarak idareye terkedilmesini başka bir ifadeyle özel hukuk kişilerine ait taşınmazların kullanımının geçici olarak idareye devrini de kapsayan bir usuldür.[328]

Taşınır mallar, birbirlerinin yerine konulabilecek türden mallar olduğu için idare, taşınır malları satın alma, kiralama gibi yöntemlerle elde edebilir ve bu nedenle idarenin taşınır malları kamu gücü kullanarak elde etmesine gerek yoktur.[329] Ancak bazı olağanüstü durumlarda[330] idare, gereksinim duyduğu taşınır malları kamu gücü kullanmaksızın elde etme imkânı bulamaz ve taşınır malları kamu gücü kullanarak elde etme yoluna gider. İşte, idarenin gereksinim duyduğu taşınır malları kamu gücü kullanarak elde etme yetkisi olan istimval olağanüstü durumlarda kullanılabilecek bir yetkidir. İstimval, sadece taşınır malların mülkiyetinin devrini değil kullanma hakkının da belli bir süreyle devrini içeren şekilde geniş kapsamlı bir usuldür.[331]

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden önce idarenin istimval yetkisinin anayasal dayanağı olarak Anayasanın 121/2. maddesi[332] gösterilmekteydi. Ancak

---

[328] ONAR, Umumi Esaslar, s. 1574.; YENİCE / ESİN, age., s. 669.; Akın DÜREN, **Devletin Mülkiyete El Atmasından Doğan Tazmin Yükümlülüğü**, Sevinç Matbaası, Ankara 1977, s. 135, 136.

[329] ONAR, Umumi Esaslar, s. 1575.; GÜNDAY, age., s. 281.; Tayfun AKGÜNER, Kahraman BERK, **İdare Hukuku**, B. 8, Der Yayınları, İstanbul 2017, s. 964.

[330] Öğretide olağanüstü durumların Anayasal olağanüstü dönemlerden daha geniş bir anlamı olduğu, Anayasal olağanüstü dönemlerin dışında olağan da sayılamayacak birtakım durumlarda da istimval işlemlerine başvurulabileceği savunulmaktadır. Bkz. YAYLA, İstimval, s. 41 vd.

[331] GÖZLER, age., s. 925.; GÜNDAY, age., s. 281.; AKGÜNER / BERK, age., s. 964.

[332] Anayasa'nın 121/2. maddesi şu şekildeydi: *"119 uncu madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri (...) Olağanüstü Hal Kanunu'nda düzenlenir."* GÖZLER, Anayasa'nın 121/2. maddesinde, 119. madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerden bahsedildiği için idarenin istimval yetkisini sadece tabii afet, salgın hastalıklar ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle ilan edilen olağanüstü hâllerde kullanabileceğini savunmaktaydı. Ayrıca Anayasa'nın 122/5. maddesinde savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülüklerin de kanunla düzenleneceği ifade edilmişti. Bu nedenle öğretide, savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde de idareye kanunla istimval yetkisi tanınabileceği savunulmaktaydı. Bkz. YENİCE / ESİN, age., s. 668. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali ayrımları tek bir olağanüstü hâl yönetimi çatısı altında toplandığından günümüz için bu tartışmanın bir önemi kalmamıştır. Anayasa'nın 119/1. maddesi şu şekildedir: *"Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye*

günümüzde istimvalin yetkisinin anayasal dayanağı, Anayasanın 119/5. maddesidir. Anayasa'nın 119/5. maddesine göre *"olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri (...) kanunla düzenlenir."*

Tabii afet ve salgın hastalıklar sebebiyle ilan edilen olağanüstü hâllerde vatandaşlara getirilecek mal yükümlülüklerini düzenleyen Olağanüstü Hal Kanunu'nun 7/1. maddesine göre *" tabii afet ve salgın hastalıklar sebebiyle ilan edilen olağanüstü hâllerde, olağanüstü hâl ilan edilen bölge içindeki kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerçek ve tüzel kişiler, kendilerinden istenecek veya yükümlülük konulacak arazi, arsa, bina, tesis, araç, gereç, yiyecek, ilaç ve tıbbi malzeme ile giyecek ve diğer maddeleri vermek zorundadırlar."* Olağanüstü Hâl Kanunu'nun 16/1-2. maddesine göre ise yükümlülüğün konusu olan mal karşılığında ilgiliye bir belge verilir ve bu belgeyle ilgili makamlara başvurulduğu takdirde, malın bedeli veya kirası olağanüstü hâl kurulu veya büroları tarafından belirlenerek ilgiliye ödenir.

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden önce çıkarılıp da istimvale ilişkin hükümler içeren kanunlar bulunmaktadır. Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu[333], UHMAK[334] ile Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu[335]'nda istimvale ilişkin hükümler bulunmaktadır. Ancak istimvali düzenleyen genel bir kanun bulunmayıp, çeşitli istimvaller çeşitli kanunlarda düzenlenmiştir.[336]

Çeşitli kanunlarda düzenlenen istimvallerden yola çıkılarak istimval usulüyle ilgili şu temel ilkelere ulaşılabilir: İdarenin istimval yetkisini kullanabilmesi için kanuni

---

düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması, tabiî afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir."

[333] Bkz. *RG*, 16. 06. 1939, S. 4234.

[334] Bkz. *RG*, 25. 05. 1959, S. 10213.

[335] Bkz. *RG*, 21. 01. 1943, S. 5310.

[336] GÜNDAY, age., s. 282.; YENİCE / ESİN, age., s. 669.

bir dayanağa ihtiyacı vardır. İstimval usulü, olağanüstü durumlarda işletilebilecek bir usuldür. İstimval usulüyle idare, malın mülkiyetini veya kullanım hakkını elde etmektedir. İdare, istimvale konu olan malın bedelini veya karşılığını ilgiliye öder. İstimval, icrai- idari bir işlem olduğu için hukuka uygunluğunun denetimi idari yargı organları tarafından yapılır.[337]

İstimval konusu malın bedeli veya karşılığı, idare tarafından bir idari işlemle belirlenir. İdari işlemlerin yargısal denetiminde kural olarak idari yargı organları görevlidir. ONAR'a göre istimval konusu malın bedeli veya karşılığı kamulaştırmada olduğu gibi malın mülkiyetiyle ilişkili olduğundan, istimval konusu malın bedeli veya karşılığına ilişkin uyuşmazlıklarda da adli yargının görevli olması gerekmektedir. Nitekim kamulaştırma konusu malın bedeline ilişkin uyuşmazlıklar, açık bir kanun hükmüyle adli yargının görev alanına dahil edilmiştir. Ancak istimvale ilişkin kanunlarda, bedele ilişkin uyuşmazlıkların adli yargının görevine girdiğine ilişkin açık bir kanun hükmü bulunmadığı takdirde bedele ilişkin uyuşmazlıklarda da idari yargı görevli olacaktır.[338]

Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hâllerinde ilan edilen olağanüstü hâllerde vatandaşlar için getirilen mal istimvalinin karşılığı olarak takdir edilen bedel veya kiraya karşı ilgililer Olağanüstü Hal Kanunu'nun 16/4. maddesi gereği genel hükümlere göre adli yargıya başvurabileceklerdir. Buna göre Olağanüstü Hal Kanunu'nda istimval konusu mal hakkındaki bedele ilişkin uyuşmazlığın açık bir kanun hükmüyle adli yargının görevi içerisine sokulması başka bir ifadeyle idari işlemin yargısal denetimin adli yargı tarafından yapılması, ONAR'ın ifade ettiği istisnai duruma örnek teşkil etmektedir.[339]

[337] ONAR, Umumi Esaslar, s. 1575 vd.; GÜNDAY, age., s. 282.; AKGÜNER / BERK, age., s. 965 vd.
[338] ONAR, Umumi Esaslar, s. 1579.; YENİCE / ESİN, age., s. 669.
[339] ONAR, Umumi Esaslar, s. 1579.; YENİCE / ESİN, age., s. 663, 664.

Anayasal olağanüstü dönem dışında olağanüstü bazı hâller için kanunlarla getirilen mal yükümlülükleri de istimval kapsamında değerlendirilmektedir. Misalen, KTVKK'nın 4. maddesinde korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının, devlet malı niteliğinde olduğu ifade edilmiştir. KTVKK'nın 23. maddesinde korunması gerekli taşınır kültür ve tabiat varlıkları sayılmış, 24. maddesinde ise devlet malı niteliğinde olan ve gerçek ve tüzel kişilerin elinde bulunan taşınır kültür ve tabiat varlıklarının değeri ödenerek Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından satın alınabileceği ifade edilmiştir.

KTVKK kapsamındaki taşınır kültür ve tabiat varlıkları, taşınır malı elinde bulunduran kişinin rızası aranmadan satın alınacağı için korunması gerekli taşınır kültür ve tabiat varlıklarının satın alınması, taşınır mal istimvali kapsamında değerlendirilmektedir.[340]

Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu'nun 6/5. maddesinde akarsuların taşması nedeniyle meydana gelebilecek zararları ya da tehlikeleri ortadan kaldırmaya yarayacak her türlü eşyanın teslim edilmesine ilişkin bir yükümlülük getirilmiştir.[341]

UHMAK'ın 6. maddesine göre afetlerin meydana gelmesinden sonra vali ve kaymakamlar, özel kişilerin her türlü taşıt aracına ve makina, alet ve edevatına el koyabilecektir. UHMAK'ın 6. maddesinde mülki idare amirlerine tanınan bu yetkinin de istimval yetkisi olduğu söylenebilir.[342]

---

[340] YAYLA, İstimval, s. 68, 69.

[341] Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu'nun 6/5. maddesi şu şekildedir: *"Yardıma giden komşu köy ve kasabalar halkı da ellerinde bulunan alat ve malzeme ve vasıtaları, ameliyatı idare edenlerin emrine vermeğe mecburdurlar."*

[342] UHMAK'ın 6. maddesi şu şekildedir: *"Afetlerin meydana gelmesinden sonra vali ve kaymakamlar (Askerler ve hakim sınıfından bulunanlar hariç olmak üzere) 18- 65 yaş arasındaki bütün erkeklere görev vermeye, bedeli, ücreti veya kirası sonradan ödenmek üzere canlı, cansız, resmi ve özel her türlü taşıt araçlarına ve gerekli makina, alat ve edevatına el koymaya ve hiçbir kayda ve merasime tabi olmaksızın tedavi, kurtarma, yedirme, giydirme ve barındırma gibi işlerle bu gibi işlerin gerektirdiği acil satınalmaları ve kiralamayı yapmaya, Devlete, mahalli idarelere, evkafa, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile*

3. Elkoyma

Elkoymanın belirli bir hukuki tanımı bulunmamakla birlikte elkoymayı düzenleyen genel bir kanun da bulunmamaktadır. YENİCE / ESİN'e göre taşınır mallara el koyma, idari yoldan olabileceği gibi hukuk dışı bir fiil ile de olabilir. Hukuk dışı bir fiil (haksız fiil) ile el koyma, adli yargının görev alanına gireceği için idari davaya konu olabilecek ve İYUK'un 35. maddesinin kapsamına girebilecek el koyma, idari el koymadır. Taşınır mallara ilişkin elkoyma ile istimval arasında doğurdukları hukuki sonuçlar bakımından pek bir fark bulunmamaktadır. Elkoyma ile istimval arasındaki en belirgin fark elkoyma için olağanüstü bir halin varlığına gereksinim duyulmamasıdır.[343]

C. Özel Yetkili Mahkemenin Tayini

İYUK'un 35. maddesine *göre "taşınır mallara ilişkin davalarda yetkili mahkeme, taşınır malın bulunduğu yer idare mahkemesidir."* Bu özel yetki kuralıyla, taşınır mallara ilişkin davaların genel yetkili mahkemelerde görülmesi önlenmek ve böylelikle davaların Ankara'da yığılması engellenmek istenilmiştir.[344]

Taşınır mal, özünde herhangi bir değişiklik olmadan bir yerden başka bir yere taşınabildiği için taşınır malın bulunduğu yeri tespit etmek her zaman mümkün değildir.[345] Misalen, taşınır malına el konulan ve malının bulunduğu yeri bilmesine imkân bulunmayan davacının, yetkili mahkemeyi de bilebilmesine imkân bulunmamaktadır. Taşınır malın bulunduğu yerin bilinemediği durumlarda Danıştay yetkili mahkemenin, taşınır mala ilişkin işlemin yapıldığı yerin esas alınarak belirlenmesi gerektiğine karar vermektedir.[346]

---

bunlara bağlı kurumlara ilişkin her türlü taşınmaz malları; yetmemesi halinde de diğer tüzel kişiler ile gerçek kişilere ait bina ve müştemilatı ile bahçe ve arsa gibi araziyi geçici olarak işgale yetkilidir."

[343] YENİCE / ESİN, age., s. 663.

[344] YILDIRIM, agm., s. 108.

[345] YENİCE / ESİN, age., s. 670.

[346] Danıştay 10. D., 24. 02. 1986, E. 1986/293 K. 1986/316, YILDIRIM, agm., s. 107, 108.

SONUÇ

Usul hukuku kavramlarından biri olan yetki, bir yargı yerinin belli bir coğrafi alan içerisinde bakabileceği uyuşmazlıkları belirttiği gibi, bir uyuşmazlığın belli bir coğrafi alanda kurulu yargı yerlerinden hangisi tarafından görülüp çözüme bağlanacağını da gösterir. İdari yargılama usulü hukukunda yetki kuralları İYUK'un 32 vd. maddelerinde yetki uyuşmazlıklarının çözümü ise İYUK'un 43. maddesinde düzenlenmiştir.

Diğer usul hukuklarında olduğu gibi idari yargılama usulü hukukunda da genel-özel yetki ayrımı yapılmıştır. Ancak, idari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden ve dolayısıyla kesin olması nedeniyle, genel yetki kuralının bütün davalar için uygulanan yetki kuralı olduğunu söylemek mümkün değildir. İdari yargılama usulü hukukunda genel yetki kuralının, kendisine genel yetki kuralı dışında uygulanabilecek bir yetki kuralı bulunmayan uyuşmazlıklara uygulanacak yetki kuralı olduğu söylenebilir.

İdari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden sayılması sonucunda, bir davanın birden fazla yetki kuralının kapsamına girmesi imkânsızdır. Ayrıca, davanın taraflarınca sözleşmeyle yetkili mahkemenin belirlenmesi de imkânsızdır.

Davanın açılmasını veya davanın esası hakkında karar edinebilmeyi zorlaştıran veya geciktiren nitelikte yetki kuralları, adil yargılanma hakkının unsuru olan mahkemeye erişim hakkını sınırlandırabilmektedirler. Bir yetki kuralının mahkemeye erişim hakkını ihlal etmemesi için, meşru bir amaca hizmet etmesi, hakkın özünü zedelememesi ve ulaşılmak istenen amaçla kullanılan yetki kuralının neden olduğu olumsuz sonuçlar arasında makul bir orantılılık ilişkisi bulunması gerekir. Bu nedenle idari yargılama usulü hukukunda yetki kurallarının dava açmayı kolaylaştırma, usul

ekonomisi ilkesini hayata geçirerek davanın daha basit, ucuz ve hızlı görülmesini sağlama, hâkimlerin tarafsızlığını sağlama gibi meşru amaçlara hizmet etmesi gerekir.

Mevcut özel yetki kurallarının varlık amaçlarının meşru olduğu söylenebilir. Şöyle ki, merkezi idarenin başkent teşkilatı ile düzenleyici ve denetleyici kurumların merkezinin Ankara'da olması, genel yetki kuralı gereğince Ankara idare mahkemelerinin yetkili olması sonucu doğurmaktadır. Bütün özel yetki kurallarının, genel yetki kuralının uygulanmasını bertaraf etmesi nedeniyle genel yetki kuralının kapsamı daralmaktadır. Böylece özel yetki kuralları, davaların Ankara idare mahkemelerinde yığılmasını önlemektedirler.

Kanunda yer alan münferit özel yetki kurallarından kamu görevlilerine ilişkin davalarda yetkili mahkemenin; kamu görevlisinin eski veya yeni görev yeri, kamu görevlisinin son görev yaptığı yer, ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesi olarak belirlenmesi, kamu görevlisinin davasını bulunduğu yerde kolayca açabilmesine imkân tanımaktadır. Yine hâkim ve savcıların açtıkları davalarda yetkili mahkemenin, hâkim ve savcıların görevli bulundukları yer idare mahkemesi yerine hâkim ve savcının görev yaptığı yerin idari yargı yetkisi yönünden bağlı olduğu bölge idare mahkemesine en yakın bölge idare mahkemesinin bulunduğu yer idare mahkemesi olması, davaya bakan hâkimlerin tarafsızlığını sağlamaya yöneliktir.

Taşınmaz mallara ilişkin davalarda yetkili mahkemenin, taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesi olması, taşınmaza ilişkin yapılacak keşif gibi usul işlemlerinin daha kolay, basit ve hızlı yapılmasına yol açarak usul ekonomisi ilkesini hayata geçirmeye yöneliktir.

İYUK'ta düzenlenen özel yetki kurallarının, öğreti ve mahkeme kararları ile yorumlanması doğal ve gereklidir. Ancak, mahkeme kararları kimi zaman çelişkili yorumlar içerebilmektedir. İlk derece mahkemesi olarak idare mahkemeleri, yetkili

yargı yerini belirleyen bölge idare mahkemeleri ile Danıştay ve temyiz mercii olarak Danıştay, kimi zaman yetki kurallarının lafzını zorlayan yorumlar yapabilmektedirler. İdarenin yargısal denetimi ile özellikle iptal davasının amaçlarından bir tanesinin de, idarenin hukuka aykırı işlemlerinin hukuk âleminden kaldırılması ve böylece objektif hukuk düzeninin korunması olduğu düşünüldüğünde, yetki kurallarının kapsamı ve yetkili mahkemenin belirlenmesinde yargı organlarının yaptığı yorumların ve geliştirdiği kriterlerin dava açma imkânını kolaylaştırmaya ve yargılamanın daha basit, hızlı ve ucuz bir biçimde gerçekleşmesine yönelik olması, hukuk devletinin gereklerine daha uygun düşecektir.

İYUK'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren İYUK'ta yetkiye ilişkin yapılan değişiklikler, yeni özel yetki kuralları koyma ve mevcut özel yetki kurallarının kapsamını genişletme eğiliminde olmuştur. Günümüzde idari yargı alanında yapılmak istenen düzenlemelerde de yeni özel yetki kuralları koyma eğilimi devam etmektedir. Yapılmak istenen düzenlemelerin ortak özelliği ise davacının davasını bulunduğu yerde kolayca açabilmesine imkân tanımasıdır. Davacının bulunduğu yerde dava açabilmesine imkân tanınması suretiyle iptal davası mekanizmasının daha kolay bir biçimde harekete geçirilmesi amaçlanmaktadır. Tüm bu nedenlerle mahkemelerin özel yetki kurallarının kapsamı ve somut özel yetkili mahkemenin tayini hakkında yaptıkları yorumların ve geliştirdikleri kriterlerin davacının davasını daha kolay bir biçimde açabilmesine yönelik olması gerekir.

İdari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden sayılması sonucunda davaya bakan mahkeme, yetkili olup olmadığını yargılamanın her aşamasında re'sen inceleyebilmekte ve davanın tarafları, yargılamanın her aşamasında yetkisizlik itirazında bulunabilmektedirler. Ayrıca, İYUK'un 49/2-a. maddesinde yetki dışında bir işe bakılmış olması bozma nedeni olarak sayılmıştır. Tüm bu hususlar birlikte düşünüldüğünde yetki meselesinin, yargılamayı gereksiz yere uzatması ve bu

nedenle makul sürede yargılanma hakkının ihlal edilmesi ihtimal dahilindedir. Meşru amaçlara dayanan yetki kurallarının yargılamanın gereksiz yere uzamasına sebebiyet vermesinin, idare- birey karşılaşmasında birey aleyhine sonuçlar doğurduğu söylenebilir. Özellikle yürütmenin durdurulması kararı verilmeyen idari işlemleri konu edinen idari davalarda, davalı konumda bulunan idarenin, yargılamanın her aşamasında yargılamanın uzamasına sebebiyet verecek yetkisizlik itirazında bulunabilmesi bireyin zarara uğramasına sebep olabilecektir.

Ayrıca, ilk derece mahkemesinin verdiği iptal kararının temyiz incelemesi aşamasında sırf davaya yetkisiz mahkeme tarafından bakılmış olmasının bozma kararı verilmesine sebep olması da iptal kararının kesinleşmesini geciktirerek birey aleyhine sonuçlar doğurabilecektir. Tüm bu nedenlerle, idari yargılama usulü hukukunda yetkinin kamu düzeninden sayılmasının sonuçları arasında yer alan ve yargılamanın uzamasına sebep olan ihtimalleri ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR VE TEZLER

AKGÜNER Tayfun; BERK Kahraman, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2017.

AKİPEK Jale G., **Türk Eşya Hukuku (Ayni Haklar) Zilyetlik ve Tapu Sicili**, Ankara, 1972.

ALVER Cemil, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, 1993.

AVCI Mustafa, **İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu**, Ankara, 2017.

AYDEMİR İsa, **İdari Yargılama Usulünde Yetki Kuralları**, GÜSBE, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2007.

BAL Yakup; KARABULUT Mustafa; ŞAHİN Yahya, **İdari Yargılama Usulü ile İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları**, Ankara, 2003.

BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I Genel Konular**, Ankara, 1970/1972.

BUDAK Ali Cem; KARAASLAN Varol, **Medeni Usul Hukuku**, Ankara, 2017.

CANDAN Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, İstanbul, 2015.

COŞKUN Sabri; KARYAĞDI Müjgan, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 2001.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, Ankara, 2000.

DARENDELİ A. Vahap, **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar**, Ankara, 2004.

DERBİL Süheyp, **İdare Hukuku**, Ankara, 1955.

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

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, Bursa, 2009. (Aksi belirtilmedikçe GÖZLER adına yapılan atıflar yazarın bu eserine yapılmıştır.)

GÖZLER Kemal, **Hukuka Giriş**, Bursa, 2018.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Yönetsel Yargı**, Ankara, 2016.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, Ankara, 2015.

İNCEOĞLU Sibel, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı**, İstanbul, 2013. (Adil Yargılanma Hakkı)

KALABALIK Halil, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Konya, 2016.

KAPLAN Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, Bursa, 2016. (Aksi belirtilmedikçe KAPLAN adına yapılan atıflar yazarın bu eserine yapılmıştır.)

KARAHANOĞULLARI Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, Ankara, 2015.

KARAVELİOĞLU Celal, **Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, 2016.

KURU Baki; ARSLAN Ramazan; YILMAZ Ejder, **Medeni Usul Hukuku**, Ankara, 2014.

NOMER Ergin, **Milletlerarası Usul Hukuku**, İstanbul, 2009.

OĞUZMAN M. Kemal; SELİÇİ Özer; OKTAY ÖZDEMİR Saibe, **Kişiler Hukuku (Gerçek ve Tüzel Kişiler)**, B. 12, Filiz Kitabevi, İstanbul 2012.

OKAY TEKİNSOY Özge, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, İstanbul, 2011.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukuku**, İstanbul, 1942. (İdare Hukuku)

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1966. (Umumi Esaslar)

ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, 1996.

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 2013.

ÖZCAN Emrah, **İdari Yargı Organları Arasındaki Görev Sorunları**, AÜSBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2015.

ÖZTÜRK Burak, **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, Ankara, 2015. (Aksi belirtilmedikçe ÖZTÜRK adına yapılan atıflar bu yazara yapılmıştır.)

ÖZTÜRK Neva Övünç, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, Ankara, 2015.

PEKCANITEZ Hakan; ATALAY Oğuz; ÖZEKES Muhammet, **Medeni Usul Hukuku**, İstanbul, 2017.

SİRMEN A. Lale, **Eşya Hukuku**, Ankara, 2014.

TAN Turgut, **İdare Hukuku**, Ankara, 2014.

TUNCAY Aydın H., **İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları**, Ankara, 1972.

ULUSOY Ali D., **İdare Hukuku (Genel Esaslar ve İdari Teşkilat)**, Ankara, 2017.

YAYLA Ahmet, **Türk İdare Hukukuna Göre İstimvalin Rejimi**, Ankara, 2016. (İstimval)

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2010.

YENİCE Kazım; ESİN Yüksel, **Açıklamalı- İçtihatlı- Notlu İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1983.

YILDIRIM Turan; YASİN Melikşah; KAMAN Nur; ÖZDEMİR H. Eyüp; ÜSTÜN Gül; OKAY TEKİNSOY Özge, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2016.

YILMAZ Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Ankara, 1996.

YILMAZ ÖZEL Nurcan, **Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri**, İstanbul, 2016.

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **İdare Hukuku**, Ankara, 2012.

MAKALELER

ARDIÇOĞLU M. Artuk, "Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu İşlemlerinin Hukuki Niteliği", ***Ankara Barosu Dergisi***, S. 2017/2.

ASLAN Zehreddin, "Türk İdari Yargı Sisteminde Re'sen Araştırma İlkesi", ***İÜSBFD***, S. 23.

AYANOĞLU Taner, "Kamu Personelinin Hukuki Rejimi", **Günışığında Yönetim**, İstanbul, 2017.

BİLGİN Hüseyin, "Üçüncü Yargı Paketinde İdari Yargıda Yargılamanın Hızlandırılmasına İlişkin Getirilen Yenilikler", ***TBBD***, S. 103.

ÇOKAR Zühal, "Genel Olarak Görev ve Yetki Konusu", ***İHİD***, C. 6, S. 1-3.

DURAN Lütfi, "Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (II)", ***AİD***, C. 19, S. 2.

DURAN Lütfi, "İdari Yargı Adlileşti", ***İHİD***, C. 3, S. 1-3.

DURAN Lütfi, "Kamusal Malların Ölçütü", ***AİD***, C. 19, S. 3.

ERKUT Celal, "İYUK Çerçevesinde İdari Dava Türleri ve Bazı Usuli Değişiklikler", ***İÜHFM***, C. 51, S. 1-4, İstanbul, 1985.

GÖLCÜKLÜ Feyyaz, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Adil Yargılama", ***AÜSBFD***, C. 49, S. 1.

GÜLAN Aydın, "Kamu Malları", **Günışığında Yönetim**, İstanbul, 1996.

GÜRAN Sait, "Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı", ***AYD***, C. 6.

İNCEOĞLU Sibel, "Adil Yargılanma Hakkı", **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa**, İstanbul, 2013. (İHAS)

KANLIGÖZ Cihan, "1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı", ***AÜHFD***, C. 43, S. 1.

KAPLAN Gürsel, "İdari Yargı Yerlerinin Yetkisinin Kamu Düzeninden Sayılmasının Yol Açtığı Olumsuz Sonuçlar ve Çözüm Önerileri Hakkında Bir Değerlendirme", ***AYİMD***, S. 23.

KARAHANOĞULLARI Onur, "Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi", ***AÜHFD***, C. 45, S. 1-4.

TANRIVER Süha, "Hukuk Muhakemeleri Kanunu Bağlamında Akdedilen Yetki Sözleşmeleri Üzerine Bazı Düşünceler", ***DEÜHFD***, C. 16, S. Özel.

YILDIRIM Ramazan, "Türk İdari Yargısında Görev ve Yetki", ***AİD***, C. 29, S. 3. (Aksi belirtilmedikçe YILDIRIM adına yapılan atıflar bu yazara yapılmıştır.)

YILDIRIM Turan, "İdari Yargılama Usulü Kanunundaki Son Değişikler", ***HAD***, C. 8, S. 1-3.

YILMAZ Ejder, "Usul Ekonomisi", ***AÜHFD***, C. 57, S. 1. (Usul Ekonomisi)

İNTERNET KAYNAKLARI

www.uyusmazlik.gov.tr

www.danistay.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.hsk.gov.tr

www.basin.adalet.gov.tr

www.lexpera.com.tr (Lexpera)

www.kazanci.com.tr (Kazancı)

www.hukukturk.com (HukukTürk)

legalbank.net (Legalbank)

ÖZET

Acun, Barış, İptal Davasında Özel Yetki Kuralları, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Dr. Öğr. Üyesi M. Artuk Ardıçoğlu, 131 s.

Belirli dava ve dava çeşitleri için uygulanan ve istisnai nitelikte olan özel yetki kurallarının kapsamına giren davalar ile özel yetkili mahkemelerin belirlenmesi önem arz etmektedir.

Tez iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde görev ve yetki kavramı, medeni usul hukukunda genel yetki kuralı ile özel yetki kuralları, idari yargılama usulü hukukunda genel yetki kuralı ve genel yetkili mahkeme incelenmiş; idari yargılama usulü hukukunda yetki ile adil yargılanma hakkı arasındaki ilişki araştırılmıştır.

İkinci bölümde ise iptal davaları özelinde özel yetki kuralları ile özel yetkili mahkemeler üç ana başlık altında incelenmiştir. Bunlar; kamu görevlileri ile ilgili davalarda yetki, taşınmaz mallara ilişkin davalarda yetki ve taşınır mallara ilişkin davalarda yetkidir. Bu üç ana başlık altında da üç farklı adım takip edilmiştir. Öncelikle, uygulamada yetkili mahkemenin belirlenmesinde tereddüde düşülen ve yetki uyuşmazlığının çıkmasına sebep olan iptal davaları tespit edilmiştir. İkinci olarak, özel yetki kurallarının kapsamına giren davalar ile özel yetkili mahkemelerin belirlenmesinde Danıştay'ın geliştirdiği kriterler tespit edilmiştir. Üçüncü olarak, özel yetki kuralları, özel yetkili mahkeme ve Danıştay'ın bunlara ilişkin geliştirdiği kriterler, özel yetki kurallarının konuluş amaçları, idarenin yargısal denetimi ve adil yargılanma hakkı gibi üst kavramlar üzerinden değerlendirilmiştir.

ABSTRACT

Acun, Barış, Special Rules of Ratione Loci in the Action for Annulment, Master Thesis, Supervisor: Dr. M. Artuk Ardıçoğlu, 131 p.

It is important to determine firstly the cases that are under the scope of the special rules of ratione loci; secondly the special competent courts

The thesis consists of two parts. In the first part, primarily, the concept of ratione materiae and ratione loci, then the general rule of ratione loci and special rules of ratione loci in the civil procedure law, after that the general rule of ratione loci and the general competent court in the administrative procedure law are examined. Lastly, the relationship between the ratione loci in administrative procedure law and the right to a fair trial are analyzed.

In the second part, special rules of ratione loci and special competent courts are examined under three main headings, specific to actions for annulment. These are ratione loci in cases related to civil servants, immovable properties and movable properties. For these three main headings, we follow three steps. First, it is identified that there are actions for annulment for which there is uncertainty in determining the competent court. Second, the criteria developed by the Council of State both for determining the special rules of ratione loci and the special competent court for actions for annulment which are under the scope of special rules of ratione loci. Third, we evaluate special rules of ratione loci, special competent courts, and the Council of State's criteria for them according to the refined concepts of purposes of special rules of ratione loci, judicial review of administration and right to a fair trial.