

Karayolları Genel Müdürlüğünün Karayolları Trafik Kanunundan Doğan Sorumluluğu

-Karar İncelemesi-



Doç. Dr. Gül ÜSTÜN*

UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ KARARI¹

(14.07.2014- 2014/759 E.,2014/811 K.-Hukuk Bölümü)

Anahtar Kelimeler: *Karayolları Trafik Kanunundan Doğan Sorumluluk Davaları- İdarenin Sorumluluğu- İdarenin Eylemlerinin/İhmalinin Adli Yargıda Denetimi- Anayasa Mahkemesi Kararlarının Yorumu*

Uyuşmazlık Mahkemesi, son zamanlarda 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 110. maddesi gereği, idarelerin bakım, onarım gibi yükümlülüklerini ihlal etmesi nedeniyle oluşan zararın tazmininin adli yargıda dava konusu edilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Ancak, Yüksek Mahkemenin bu kararlarında mevcut karşı oylarda ise, söz konusu uyuşmazlığın idari yargıda çözümlenmesi gerekliliği belirtilmektedir. İncelememizde, bu tartışmanın bir örneğini teşkil eden Uyuşmazlık Mahkemesi kararı değerlendirilerek, konuya farklı bir bakış açısı ve çözüm önerisi getirmek amaçlanmaktadır.

OLAY

19..... plaka sayılı aracın 06.07.2013 tarihinde davacı-sürücü H.Ç.'in sevk ve idaresinde, Çamaş İlçesi istikametinden Fatsa İlçesi istikametine doğru giderken, Tepeli Mahallesi 52-54 nolu il yolunun 4. km kesim levhasının bulunduğu noktaya geldiğinde, yolun mucurlu bir şekilde bırakılması ve çalışmanın yapıldığı yolun ilerisinde ve gerisinde yeterli ve gerekli uyarıcı levhanın da bırakılmaması, olabi-

* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

¹ Karar, Mükerrer 26.07.2014 tarih, 29072 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır. Kararın olay kısmı bir iki ifade toparlanarak olduğu gibi aktarılmıştır.

lecek muhtemel kazaları engelleyecek nitelikte herhangi bir tedbirin alınmaması sebebiyle, maddi hasarlı trafik kazasının meydana geldiği, meydana gelen kazada idarenin bakım ve onarımında gerekli tedbir ve önlemleri almayarak hizmet kusurunun bulunduğunu belirterek, idarenin hizmet kusuruna dayalı olarak uğranıldığı ileri sürülen 2.000 TL manevi, 8.466,80 TL maddi tazminat ile bilirkişiler tarafından belirlenecek değer kaybının kaza tarihinden itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte davalıdan tahsili istemiyle adli yargı yerinde dava açılmıştır.

Fatsa 2. Asliye Hukuk Mahkemesi: 28.01.2014 gün ve E:2013/364, 2014/32 sayılı kararı ile özetle; davanın idari yargı yerinde görülmesi gerektiğini belirterek, görev yönünden reddine karar vermiş ve karar kesinleşmiştir.

Bunun üzerine idari yargıda dava açılmış, Ordu İdare Mahkemesi: 16.05.2014 gün ve E:2014/595 sayılı kararı ile özetle; davanın adli yargı yerinde görülmesi gerektiğinden bahisle, 2247 sayılı Kanunun 19. maddesi gereğince görevli yargı yerinin belirlenmesi için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine karar vermiştir.

KARAR

Uyuşmazlık Mahkemesi olumsuz görev uyuşmazlığının mevcudiyetini tespit ederek, adli yargının görevli olduğuna hükmetmiştir:

“...2918 sayılı Yasanın 19.01.2011 tarihinde yürürlüğe giren 110. maddesi ile Anayasa Mahkemesi'nin işaret edilen kararı gözetildiğinde, bahsi geçen Kanun maddesinin karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik düzeninin sağlanarak trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemleri kapsadığı ve Kanunun, trafikle ilgili kuralları, şartları, hak ve yükümlülükleri, bunların uygulanmasını ve denetlenmesini, ilgili kuruluşları ve bunların görev yetki ve sorumlulukları ile, çalışma usullerini kapsadığı, dolayısıyla meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan bu davanın da adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle davanın görüm ve çözümünü adli yargı yerinin görevine girdiğinden,...”.

DEĞERLENDİRME

Somut olayda, yolun mucurlu bir şekilde bırakılması ve çalışmanın yapıldığı yolun ilerisinde ve gerisinde yeterli ve gerekli uyarıcı levhanın da bırakılmaması, olabilecek muhtemel kazaları engelleyecek nitelikte herhangi bir tedbirin alınmaması sebebiyle ortaya çıkan zararın tazmini dava konusu edilmiştir. Adli yargı yeri, uyuşmazlığın çözümünde görevli yargı yerinin idari yargı olduğuna hükmetmiş, idari yargı da adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi ise, 2918 sayılı Kanunun 110. maddesini gerekçe göstererek uyuşmazlığın çözüm yerini adli yargı olarak göstermiştir.

Çalışmamıza konu kararda idare mahkemesinin ve asliye hukuk mahkemesinin görevsizlik kararlarının gerekçesine yer verilmemekte ise de, karara konu uyuşmazlığın 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu kapsamında değerlendirildiği görülmektedir. Anılan nedenle, ilk olarak uyuşmazlığa konu zararın sebebi, bu zarardan kimin sorumlu olduğu, sorumluluğun hangi esasa dayandığı ve uyuşmazlığın nerede dava konusu edilmesi gerektiği meseleleri ele alınacaktır. Bu kapsamda 2918 sayılı Kanunun 110. maddesi hükmü ve söz konusu maddenin incelendiği Anayasa Mahkemesi kararı değerlendirilerek, kanun maddesinin yorumuna ve Uyuşmazlık Mahkemesi kararına ilişkin görüşlerimize yer verilecektir.

1- Somut Olayda Zararın Sebebi ve Muhatabı

Somut olayda maddi hasarlı bir trafik kazası meydana gelmiş, bu kazanın sebebi olarak yolun mucurlu bir şekilde bırakılması ve çalışmanın yapıldığı yolun ilerisinde ve gerisinde yeterli ve gerekli uyarıcı levhanın bırakılmaması, olabilecek muhtemel kazaları engelleyecek nitelikte herhangi bir tedbirin alınmaması gösterilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 1. maddesinde, Kanunun amacı, karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik düzeninin sağlanması ve trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemlerin belirlenmesi olarak ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, Kanunun 2. maddesinde; Kanunun kapsamı, trafikle ilgili kurallar, şartlar, hak ve yükümlülükler, bunların uygulanması ve denetlenmesi, ilgili kuruluşlar ve bunların görev, yetki ve sorumluluk, çalışma usulleri ile diğer hususlar olarak belirlenmiştir.

Kanunun ikinci kısmında ise, Kanun kapsamında görevli ve yetkili kuruluş ve komisyonlar düzenlenmiştir. Bu kısımda sayılan görevli kuruluşlardan biri Karayolları Genel Müdürlüğü olup, Kanunun 7. maddesinin (a) fıkrasına göre yapım ve bakımdan sorumlu olduğu karayollarında can ve mal güvenliği yönünden gerekli düzenleme ve işaretlemeleri yaparak önlemleri almak ve aldirmek; müdürlüğün görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Dolayısıyla somut olayda zarar, Karayolları Genel Müdürlüğünün görevlerini yerine getirmemesinden veya gereği gibi yerine getirmemesinden kaynaklanmaktadır.

2- Karayolları Genel Müdürlüğünün Görev ve Yetkileri

2918 sayılı Kanunun 7. maddesinde Genel Müdürlüğün, Kanun kapsamındaki görev ve yetkileri sayılmıştır:

- “...a) Yapım ve bakımdan sorumlu olduğu karayollarında can ve mal güvenliği yönünden gerekli düzenleme ve işaretlemeleri yaparak önlemleri almak ve aldirmek,
- b) Tüm karayollarındaki işaretleme standartlarını tespit etmek, yayınlamak ve kontrol etmek,...
- d) Trafik ve araç tekniğine ait görüş bildirmek, karayolu güvenliğini ilgilendiren konulardaki projeleri incelemek ve onaylamak,
- e) Yapım ve bakımından sorumlu olduğu karayollarında, İçişleri Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle, yönetmelikte belirlenen hız sınırlarının üstünde veya altında hız sınırları belirlemek ve işaretlemek,
- f) Trafik kazalarının oluş nedenlerine göre verileri hazırlamak ve karayollarında, gerekli önleyici teknik tedbirleri almak veya aldirmek,
- g) Yapım ve bakımından sorumlu olduğu karayollarında trafik güvenliğini ilgilendiren kavşak, durak yeri, aydınlatma, yol dışı park yerleri ve benzeri tesisleri yapmak, yaptırmak veya diğer kuruluşlarca hazırlanan projeleri tetkik ve uygun olanları tasdik etmek,
- h) Yetkili birimlerce veya trafik zabıtasınca tespit edilen trafik kaza analizi sonucu, altyapı ve yolun fiziki yapısı ile işaretlemeyle dayalı kaza sebepleri göz önünde bulundurularak önerilen gerekli önlemleri almak veya aldirmek,
- j) Trafik zabıtasının görev ve yetkileri saklı kalmak üzere Bu Kanunun 13,14,16,17,18,47/a ve 65 inci maddeleri hükümlerine aykırı hareket eden-

ler hakkında suç veya ceza tutanağı düzenlemek; 47 nci maddenin (b), (c) ve (d) bentlerinde belirtilen kural ihlallerinin tespiti halinde, durumu bir tutanakla belirlemek ve gerekli işlemin yapılması için en yakın trafik kuruluşuna teslim etmek,

k) *Bu Kanunla ve bu Kanuna göre çıkarılmış olan yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yapmaktır*².

Karayolları Genel Müdürlüğünün kuruluş ve görevleri, 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda da ayrıca düzenlenmiş olup, Kanunun 4. maddesinde görev ve yetkiler şu şekilde sayılmıştır:

- “...a) Otoyol, Devlet ve il yolları ağına giren karayolları güzergâhları ile bunların değişikliklerine ilişkin planları hazırlamak veya hazırlatmak.
- b) Hazırlayacağı programlar uyarınca karayollarını yapmak, yaptırmak, emniyetle kullanılmasını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında bulundurmak, bakımını yaptırmak, onarmak, onarımını yaptırmak, işletmek, işlettmek.
- c) Görev alanına giren karayolu ağlarının yapımı, bakımı, onarımı ve diğer hususlar hakkında teknik nitelik ve şartları tespit etmek veya ettirmek ve gerekli şartnameleri hazırlamak.
- ç) Otoyollar ve bunların üzerinde bulunan bakım ve işletme tesisleri ile hizmet tesislerinin, diğer mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının yapımını ve/veya bakım ve onarımını ve/veya işletmesini yapmak veya yaptırmak ve denetlemek.
- d) Karayollarının kullanılmasına, teknik emniyet ve korunmasına yönelik kurallar ile tüm karayollarındaki işaretleme standartlarını uluslararası uygulamaları da dikkate alarak tespit etmek, yayımlamak ve kontrol etmek.
- e) Görev alanına giren karayollarında, uygun göreceği yol işaretlerini belirlemek, uygun yerlere koymak ve bu kapsama giren işleri yapmak veya yaptırmak.
- ...
- ğ) Karayollarının temizliği, gereken bölümlerinde çevre düzenlemesi ve yol boyu ağaçlandırılması ile peyzaj hizmetlerini yapmak veya yaptırmak.
- ...

² Maddenin (c) bendi 17.10.1996 tarihli 4199 sayılı Kanunla, (i) bendi 03.05.2006 tarihli 5495 sayılı Kanunla iptal edilmiştir.

o) Görev alanına giren konularda kanunlarla verilen diğer işleri yapmak veya yaptırmak”.

Maddenin (o) bendinden de anlaşılacağı üzere, Karayolları Trafik Kanunu uyarınca Genel Müdürlüğe verilen görev ve yetkiler, Genel Müdürlüğün görev alanına giren konularda verilen diğer işler kapsamındadır.

Karayolları Trafik Kanunu, yukarıda da ifade edildiği üzere, trafik düzeni ve güvenliğinin sağlanması amacıyla tesis edilmiş, trafikle ilgili konuları kapsamaktadır. Bu doğrultuda Karayolları Genel Müdürlüğünün de bir takım yükümlülükleri olmaktadır.

Bu doğrultuda Karayolları Genel Müdürlüğü, işin konusu ve içeriğine göre, 6001 sayılı Kanun, 2918 sayılı Kanun veya kendisini yetkili ve görevli kılan başka Kanun uyarınca iş ve işlemler tesis etmeye görevli ve yetkili olabilecektir.

3- Karayolları Genel Müdürlüğünün 2918 sayılı Kanun Kapsamındaki Faaliyetlerinin Hukuki Rejimi

Karayolları Genel Müdürlüğünün 2918 sayılı Kanun ve 6001 sayılı Kanun kapsamındaki görev ve yetkileri incelendiğinde, söz konusu yetki ve görevlerinin kamu hizmeti ve/veya kolluk kapsamında yer aldığı görülmektedir. Örneğin, 2918 sayılı Kanunun 7. maddesinde bahsedilen “Yapım ve bakımdan sorumlu olduğu karayollarında can ve mal güvenliği yönünden gerekli düzenleme ve işaretlemeleri yaparak önlemleri almak ve aldirmek” görevi, Genel Müdürlüğün yapım ve bakımdan dolayı bir kamu hizmeti ifa etmekle görevli olduğunu, can ve mal güvenliği yönünden gerekli düzenleme ve işaretlemeleri yaparak önem alması görevi bakımından kamu düzeninin güvenlik unsurunu sağlaması nedeniyle kolluk faaliyetlerini icra edebildiğini göstermektedir³. Veya 6001 sayılı Kanunun 4. maddesinin (ğ) bendi⁴, 2918 sayılı Kanunun 7.

³ Aynı yorumun benzer düzenleme özelliği taşıyan 6001 sayılı Kanunun 4. maddesinin (e) bendinde yer alan “Görev alanına giren karayollarında, uygun göreceği yol işaretlerini belirlemek, uygun yerlere koymak ve bu kapsama giren işleri yapmak veya yaptırmak” hükmü için de yapılması mümkündür.

⁴ Düzenleme şu şekildedir:
“Karayollarının temizliği, gereken bölümlerinde çevre düzenlemesi ve yol boyu ağaçlandırılması ile peyzaj hizmetlerini yapmak veya yaptırmak”

maddesinin (f) bendi uyarınca kazalara ilişkin teknik önlemler alması gerekliliği karşısında kolluk faaliyeti yürüttüğü aşikârdır.

Karayolları Genel Müdürlüğünün 6001 sayılı Kanunun 3. maddesi uyarınca⁵ bir kamu kurumu olduğu da göz önünde bulundurulursa; kural olarak, Genel Müdürlüğün işlemlerinin ve faaliyetlerinin idari nitelikte olduğu muhakkaktır. Yukarıda da ifade edildiği üzere, 6001 sayılı Kanun ve 2918 sayılı Kanun uyarınca tesis edilecek işlemler ve yürütülecek faaliyetler de bu kapsamda değerlendirilecektir. Dolayısıyla, Genel Müdürlüğün, kamu gücü kullanarak tesis edeceği işlemlerin hukuka aykırılığı ve bu işlemleriyle eylemlerinden kaynaklanan zararlara ilişkin sorumluluğu idari yargı organlarında dava konusu edilecektir⁶.

Çalışmamıza konu uyuşmazlık bakımından bir değerlendirme yapılacak olursa, uyuşmazlığın kaynağının maddi hasarlı trafik kazası sonucunda uğranılan zarar olduğu görülmektedir. Zararın sebebi ise, yolun mucurlu bir şekilde bırakılması ve çalışmanın yapıldığı yolun ilerisinde ve gerisinde yeterli ve gerekli uyarıcı levhanın da bırakılmaması, olabilecek muhtemel kazaları engelleyecek nitelikte herhangi bir tedbirin alınmaması gösterilmiştir. Dolayısıyla, 2918 sayılı Kanunun 7. maddesinin (a) bendi kapsamında, Karayolları Genel Müdürlüğünün yapım ve bakımdan sorumlu olduğu karayolunda can ve mal güvenliği yönünden gerekli düzenleme ve işaretlemeleri yaparak önlemleri alma ve aldırma görevini ihmal ettiği veya gereği gibi yerine getirmediği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle oluşan zarar, Karayolları Genel Müdürlüğünün kamu hizmetine ilişkin⁷ görevindeki kusuru nedeniyle ortaya çıkmıştır.

⁵ 6001 sayılı Kanunun 3. maddesinde, kanunlarla verilen görevleri yürütmek üzere, Ulaştırma Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, merkezi Ankara'da olan özel bütçeli Karayolları Genel Müdürlüğü kurulduğu ifade edilmektedir.

⁶ Anayasa'nın 125., 140. ve 155. maddeleri birlikte incelendiğinde idari işlemlerin ve kamusal faaliyetlerinin yargısal denetiminin idarî yargının görev alanına girdiği görülmektedir.

⁷ Kolluk etkinliklerinin, koruyucu hizmet yani bir kamu hizmeti olduğu hakkında bkz. ÖZAY İl Han, **Günüşğında Yönetim**, İstanbul, 2004, s.722,723.

4- Karayolları Genel Müdürlüğünün 2918 sayılı Kanun Kapsamındaki Faaliyetlerinden Doğan Sorumluluğu

Karayolları Genel Müdürlüğüne birçok kanunda görev verilmesi ve yetki tanınması, bazen kullanılan yetkinin hangi kanundan kaynaklandığının tespit edilmesi güçlüğüne neden olmaktadır. Hangi kanundan kaynaklanırsa kaynaklansın yetki ve görevin sahibi bakımından bir hukuki mesele söz konusu olmayacaksa da, kullanılan yetki veya sahip olunan görev kapsamında yapılan iş ve işlemlerin yargısal denetiminde hukuki bir sorun yaşandığı görülmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesinin çeşitli kararları incelendiğinde⁸, uyuşmazlığın; Karayolları Genel Müdürlüğünün 2918 sayılı Kanun kapsamında kendisine verilen görevleri ihmal etmesi veya gereği gibi ifa edememesi durumunda; hizmet kusuru esasının benimsenmediği görülmektedir. Mahkeme, söz konusu kararlarında, Kanununun 110. maddesinde yer alan “İşleteni veya sahibi Devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanları dâhil, bu Kanundan doğan sorumluluk davaları adli yargıda görülür...” hükmü gereğince, görevli yargı yerinin adli yargı olduğuna hükmetmektedir.

Karayolları Trafik Kanununun 110. maddesi uyarınca, bu Kanundan doğan sorumluluk davalarının adli yargıda görüleceği hükme bağlanmış olup, bu durumda Karayolları Genel Müdürlüğünün, Karayolları Trafik Kanunu kapsamında tesis ettiği iş ve işlemlerden doğan sorumluluk davalarının adli yargıda görülmesi söz konusu olmuştur. Ancak, 6001 sayılı Kanunda herhangi bir yargı yolu düzenlemesi bulunmadığından, bu Kanun uyarınca Genel Müdürlük tarafından tesis edilen iş ve işlemler idari yargıda dava konusu edilecek, bunlardan doğan sorumluluk davaları idari yargı organlarınca çözümlenecektir.

Zira, organik anlamda idarenin yürüttüğü faaliyetler ilke olarak idari yargının görev alanına girmekle birlikte, idari yargının görevli

⁸ Örneğin, Uyuşmazlık Mahkemesi' nin 04/02/2013 tarih, 2012/578 E., 2013/179 K., 06.02.2012 tarih ve 2012/3 E., 2012/29 K., 06.02.2012 tarih ve 2011/256 E., 2012/25 K., 04.06.2012 tarih ve 2012/101 E., 2012/133 K., 06.02.2012 tarih ve 2012/31 E., 2012/33K., 24.12.2012 tarih ve 2012/523 E., 2012/422 K., 04.02.2013 tarih, 2013/104 E., 2013/228 K., 30.12.2013 tarih, 2013/1770 E., 2013/1981 K., 11.11.2013 tarih, 2013/1562 E., 2013/1725 K.11.11.2013 tarih, 2013/1484 E., 2013/1668 K., 01.07.2013 tarih, 2013/987 E., 2013/1148 K. sayılı kararları için bkz. <http://www.uysmazlik.gov.tr/kararlar/kararlar.html>

olduğuna karar verebilmek için, idarenin faaliyetinin kamusal yetki ve usullere göre yürütülmesi gerekmektedir⁹. Diğer bir ifadeyle, idare tarafından tesis edilen işlemin veya eylemin idari işleve ilişkin olması gerekmektedir. Ancak, kanunkoyucu tarafından özel bir düzenleme öngörülmesi de mümkündür¹⁰. Yani, kanunlarda idarenin bu tür işlemlerinin adli yargı denetimine tabi tutulacağı hükme bağlanmış ise¹¹, bu durumda işlemin yargısal denetimi adli yargıda yapılacaktır. Kanunkoyucu tarafından özel bir düzenleme ihdas edilmemiş ise, belirtilen ölçütler ışığında idarenin işleminin idari yargıda dava konusu edilmesi gündeme gelecektir.

2918 sayılı Kanununun 110. maddesindeki düzenleme de bu yöndeki özel bir hüküm olup; işleteni veya sahibi Devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanları dâhil, bu Kanundan doğan sorumluluk davalarının adli yargıda görüleceği hükme bağlanmıştır. Çalışmamıza konu uyuşmazlığın sebebinin ise, 2918 sayılı Kanunun 7. maddesinin (a) bendinde düzenlenen görevini ihmal etmesi veya gereği gibi yerine getirmemesi olduğu göz önünde bulundurulursa, Genel Müdürlüğün sorumluluğuna -tam yargı davası yoluyla idari yargıda değil- adli yargıda gidilmesi gereği gündeme gelecektir.

5- 2918 sayılı Kanununun 110. Maddesi Hükümü ve Değerlendirmesi

2918 sayılı Kanununun 110. maddesinde;

“İşleteni veya sahibi Devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanları dâhil, bu Kanundan doğan sorum-

⁹ Gözübüyük A. Şeref, TAN Turgut, İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku, Ankara, 2013, s.129, 150 vd; YILDIRIM Turan, YASİN Melikşah, KAMAN Nur, ÖZDEMİR H. Eyüp, ÜSTÜN Gül, OKAY TEKİNSOY Özge, İdare Hukuku, İstanbul 2015, (içinde bölüm YILDIRIM Turan, İdari Yargı), s. 703 vd; EROĞLU Hamza, İdare Hukuku, Genel Esaslar İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Ankara, 1985, s. 363; BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara, 1970, s. 228-229.

¹⁰ Bu yetkinin sınırları hakkında bkz., Anayasa Mahkemesinin 16.02.2011/35, E., 2012/23 K. sayılı kararı, R.G.T., 19.05.2012, s. 28297.

¹¹ Örneğin Kabahatler Kanununun 3. maddesinde, başka bir kanunda özel bir düzenleme bulunmaması halinde, idari yaptırımlara karşı kanun yoluna başvurulmasının bu Kanun uyarınca gerçekleştirileceği ifade edilmiş, kanun yoluna başvurunun düzenlendiği 27. maddesinde sulh ceza mahkemeleri görevli yargı yeri olarak gösterilmiştir.

luluk davaları, adli yargıda görülür. Zarar görenin kamu görevlisi olması, bu fıkra hükmünün uygulanmasını önlemez. Hemzemin geçitte meydana gelen tren-trafik kazalarında da bu Kanun hükümleri uygulanır.

Motorlu araç kazalarından dolayı hukuki sorumluluğa ilişkin davalar, sigortacının merkez veya şubesinin veya sigorta sözleşmesini yapan acentenin bulunduğu yer mahkemelerinden birinde açılacağı gibi kazanın vuku bulunduğu yer mahkemesinde de açılabilir”

ifadelerine yer verilmiştir.

Kanunkoyucu söz konusu maddeyi 2011 yılında 6099 sayılı Kanunla ihdas etmiştir. Anılan Kanun teklifinde¹²; Kanunun 106. maddesi hükmüne¹³ rağmen, kamu araçlarıyla işlenen kazalardan doğan zararların idari yargı önünde görülmesi gerekliliği yönünde Uyuşmazlık Mahkemesi kararları mevcut olduğu, aynı sorunun hem zemin geçitlerde tren-trafik kazalarında da geçerli olduğu, oysa ki, idarenin bu kazalarda görev, kurtuluş kanıtı, zamanaşımı vs. bakımından 2918 sayılı Kanuna tabi olduğu, Uyuşmazlık Mahkemesinin kararlarında ise, Kanunda açık bir görev kuralına yer verilmemiş olduğunun ifade edildiği, bu nedenle; açıkça görevli yargı yerinin düzenlenmesi gerekliliği belirtilmiştir.

Bu kapsamda, Türk Hukukunda karayolunda araç seyrinin özel hukuk alanında olduğu, Kanunun 106. maddesindeki düzenlemeden de başka bir sonuca varılamayacağı, aynı seyir çizgisinde hareket eden, aynı türden risk barındıran araçların özel-kamu ayrımı yapılarak (Kanuna rağmen) farklı uygulamalara yol açmanın hukuka uygun düşmeyeceği, idari yargıdaki dava tiplerinin ve usulünün kısmi dava açma gibi Karayolları Trafik Kanunundaki sorumluluk kurallarına uygun olmayacağı, idari ve adli yargı kollarındaki görev uyuşmazlıklarının belirsizli-

¹² 17.12.2009 tarihli Kahramanmaraş Milletvekili Veysi Kaynak tarafından yapılan Kanun teklifi ve gerekçeleri için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss474.pdf>

¹³ 2918 sayılı Kanunun 106. maddesinde aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir: “Genel Bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine ve belediyelere, kamu iktisadi teşebbüslerine ve kamu kuruluşlarına ait motorlu araçların sebep oldukları zararlardan dolayı, bu Kanunun işletenin hukukî sorumluluğuna ilişkin hükümleri uygulanır. Bu kuruluşlar, 85 inci maddenin birinci fıkrasına göre olan sorumluluklarının karşılanmasını sağlamak üzere 101 inci maddedeki şartları haiz millî sigorta şirketlerine mali sorumluluk sigortası yaptırmakla yükümlüdürler”.

ğe, gecikmeye ve hak kayıplarına neden olduğu ve bu belirsizliklerin giderilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

Kanun teklifine ilişkin olarak tesis edilen Adalet Komisyonu Raporunda da, 2918 sayılı Kanununun 106. maddesi zikredilmiş ve bu düzenlemeye göre kanunkoyucunun kamu idare ve kurumlarına ait ve bu arada kamu hizmetine özgülünen motorlu araçların verdikleri zararlardan dolayı, trafik olaylarından doğan zararların özelliği göz önünde tutularak, kamu idare ve kurumlarının özel kişilerle eşit koşullarda ve aynı ilkelerle sorumlu tutulması gerekliliği ifade edilmiştir. Yine Komisyon raporunda idari nitelikteki uyuşmazlıkların genel çözüm yerinin idari yargı olduğu, ancak bireylere sunulan adalet hizmetinin gerektirmesi halinde, uzmanlaşma açısından da daha etkin bir yargısal denetim sağlanabilmesi açısından bazı istisnai durumlarda bir takım idari faaliyetlerin denetiminin adli yargıda yapılmasının Anayasaya aykırı olmayacağına düşünülebileceği, Kanununun 106. maddesi gereği özel hukuka yapılan gönderme sonucu, açılacak davalarda adli yargının görevli olduğunun kabulünün kaçınılmaz olduğu, yeknesak bir usul rejiminin sağlanmasının da adil yargılanma hakkını sağlayacağı belirtilmiştir¹⁴.

Dolayısıyla, söz konusu Kanununun 110. maddesinin aslında sadece karayolu ve hem zemin geçitlerde meydana gelen trafik kazalarından doğan uyuşmazlıkların çözümünde yeknesak bir yargı yolunun belirlenmesi amacıyla ihdas edildiği görülmektedir.

Ancak, maddede yer alan “İşleteni veya sahibi Devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanları dâhil, bu Kanundan doğan sorumluluk davaları, adli yargıda görülür” ifadesinin -yasal düzenlemelerin okunmasında lafzi yorum yöntemi tercih edilirse¹⁵- trafik kazalarından fazlasını kapsadığı görülmektedir. Zira, bu durumda 2918 sayılı Kanundan doğan tüm sorumluluk davala-

¹⁴ Komisyonun gerekçesi ve muhalefet şerhi için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sira-sayi/donem23/yil01/ss474.pdf>

¹⁵ Lafzi yorumda, hukuk normlarının yorumlanırken kelimelerin sözlükteki, geçerli dildeki anlamları, cümle içindeki yerlerinin, dilbilgisi kurallarının esas alınacağı ifade edilmektedir. ARAL Vecdi, **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, İstanbul, 1979, s.192,193; DİNÇKOL Abdullah, **Hukuka Giriş Hukukun Temel Kavramları**, İstanbul, 2014, s.149.

Lafzi yorum metodu uygulanırken, kanunun sözüne önem vermek durumunda olduğun GÜRİZ Adnan, **Hukuk Başlangıcı**, Ankara,2013, s.66.

rı; örneğin, çalışmamıza konu Karayolları Genel Müdürlüğünün bakım ve işletim yükümlülüğünden doğan zararlardan kaynaklanan sorumluluk davalarında görevli yargı yolu adli yargı olacaktır. Ancak, düzenlemenin varlık sebebi göz önünde bulundurulursa¹⁶, maddenin, kamu-özel ayrımı yapılmaksızın tüm araçlardan kaynaklanan zararlara ilişkin uyumsuzlukları kapsadığı, diğer sebeplerden kaynaklanan zararlara ilişkin uyumsuzlukların genel görevli yargı yolunca çözümlenebileceği ifade edilebilecektir.

Ancak, uygulamada kanunkoyucunun değişiklik amacı hiç düşünülmeden 2918 sayılı Kanun uygulamasından doğan tüm uyumsuzlukların çözümü adli yargı yerlerine bırakılmıştır. Örneğin, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 04/02/2013 tarih, 2012/578 E., 2013/179 K. sayılı kararında, 2918 sayılı Kanunun 19.01.2011 tarihinde yürürlüğe giren 110. maddesinin karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik düzeninin sağlanarak trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemleri kapsadığı ve Kanunun, trafikle ilgili kuralları, şartları, hak ve yükümlülükleri, bunların uygulanmasını ve denetlenmesini, ilgili kuruluşları ve bunların görev yetki ve sorumlulukları ile çalışma usullerini kapsadığı, dolayısıyla oluşan trafik kazası nedeniyle açılacak sorumluluk davalarının görüm ve çözümünde adli yargının görevli olduğu; meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan bu davanın da adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiğine, 06.02.2012 tarih ve 2012/3 E., 2012/29 K. sayılı kararında; yol kusurundan kaynaklanan ölüm nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen maddi ve manevi zararın tazmini istemiyle açılan davada, 2918 sayılı Kanunun 19.1.2011 tarihinde yürürlüğe giren 110. maddesi gözetildiğinde meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan davanın adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiğine, 06.02.2012 tarih ve 2011/256 E., 2012/25 K. sayılı kararında; aracın seyir halinde iken

¹⁶ Aynı sonuca kanunların yorumlanmasında benimsenen tarihsel (tarihi) yorum metodu ile ulaşmak da mümkün olup, tarihsel yorum metoduna göre, kanun uygulanırken, kanunkoyucunun sübjektif iradesinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. DİNÇKOL, s.150; DEMİR Abdullah, DERYAL Yahya, **Hukuk Başlangıcı ve Hukuk Metodolojisi Metodolojik Hukuka Giriş**, Ankara, 2013, s.343.

Ayrıca, tarihsel yorum haricinde kanunun sözünden çok amacına ve ruhuna yönelik mantıki yorum yönteminin, sosyal ihtiyaçların en iyi şekilde karşılanmasına yönelik amaçsal (fonksiyonel) yorum yönteminin tercih edilmesi durumunda da aynı sonuca varmak mümkün görünmektedir. Söz konusu yorum yöntemleri ve diğer yorum yöntemleri için bkz. GÜRİZ, s.64-71.

yolda bulunan çukura düşmesi sonucu uğranıldığı öne sürülen zararın tazmini istemiyle açılan davada, adli yargının görevli olduğuna hükmedilmiştir¹⁷.

Ancak, Uyuşmazlık Mahkemesinin söz konusu kararlarını gerekçe gösteren Bursa 3. Asliye Hukuk Mahkemesi ve Batman 2. Asliye Hukuk Mahkemesi önlerine gelen uyuşmazlıkta uygulanacak olan 2918 sayılı Kanununun 110. maddesindeki kural hakkında Anayasa Mahkemesine itiraz yoluna başvurmuşlardır. Başvuruda, idari yargının görev alana giren; aynı Kanununun 7/1-a maddesine göre idari işlemlerle ve eylemlerle yerine getirilen kamu hizmetlerinden dolayı veya eksik ve ayıplı hizmet ifasından doğan hukuki uyuşmazlıkların çözümünü adli yargı yerlerine bırakılmasının Anayasanın belirlediği idari ve adli yargı ayırımına aykırılık oluşturmakta olduğu ifade edilmiştir¹⁸.

6- Anayasa Mahkemesi 26.12.2013 tarih, 2013/68 E., 2013/165 K. Sayılı Kararı

Bursa 3. Asliye Hukuk Mahkemesi ve Batman 2. Asliye Hukuk Mahkemesi('nin) önlerine gelen uyuşmazlıkta uygulanacak olan 2918 sayılı Kanununun 110. maddesindeki kuralın Anayasaya aykırılığı yönündeki itirazları, Anayasa Mahkemesi' nde görülmüş, Mahkemenin 26.12.2013 tarih, 2013/68 E., 2013/165 K. Sayılı kararıyla hükmün Anayasaya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

Kararın gerekçesinde aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

“..İtiraz konusu kuralla, 2918 sayılı Kanun'dan doğan sorumluluk davalarının, işleteni veya sahibi Devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araç-

¹⁷ Kısaca, söz konusu kararlarda, 2918 sayılı Kanununun 7. maddesine göre Karayolları Genel Müdürlüğünün görevinde kalan yapımı ve bakımdan sorumlu olduğu karayollarında can ve mal güvenliği yönünden gerekli düzenleme ve işaretlemeleri yaparak önlemleri almak ve aldırma görevlerinin yerine getirilmemesi veya kusurlu olarak yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk hallerinin de 110. madde kapsamında değerlendirildiği görülmektedir. Kararlar için bkz. <http://www.uyuşmazlik.gov.tr/>.

Diğer örnek kararlar için bkz. Anayasa Mahkemesi 26.12.2013 tarih, 2013/68 E., 2013/165 K. sayılı kararının E.2013/117 sayılı Başvurunun Gerekçe Bölümü, www.anayasa.gov.tr

¹⁸ Bkz. Anayasa Mahkemesi 26.12.2013 tarih, 2013/68 E., 2013/165 K. sayılı kararı, www.anayasa.gov.tr

ların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanları da dâhil olmak üzere adli yargıda görüleceği, zarar görenin kamu görevlisi olmasının bu fıkra hükmünün uygulanmasını önlemeyeceği ve hemzemin geçitte meydana gelen tren-trafik kazalarında da bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı öngörülmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti, bir hukuk devleti olarak nitelendirilmiştir. Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına ege-men kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır."; 155. maddesinin birinci fıkrasında ise "Danıştay, idarî mahkemelerce verilen kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciüdür. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar." hükmü yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesinin daha önceki kimi kararlarında da belirtildiği üzere, tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adli ve idari yargı ayırımına gidilmiş ve idari uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Bu nedenle, genel olarak idare hukuku alanına giren konularda idari yargı, özel hukuk alanına giren konularda adli yargı görevli olacaktır. Bu durumda, idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda kanun koyucunun mutlak bir takdir yetkisinin bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. Ancak, idari yargının denetimine bağlı olması gereken idari bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması hâlinde kanun koyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir.

İtiraz konusu kural, trafik kazasında zarar görenin asker kişi ya da memur olmasına, aracın askeri hizmete ilişkin olmasına, kamu ya da özel araç olmasına veya olayın hemzemin geçitte meydana gelmesi durumlarına göre farklı yargı kollarında görülmekte olan 2918 sayılı Kanun'dan kaynaklanan tüm sorumluluk davalarının adli yargıda görüleceğini öngörmektedir. İtiraz konusu düzenlemenin gerekçesinde de ifade edildiği gibi, askeri idari yargı, idari yargı veya adli yargı kolları arasında uygulamada var olan yargı yolu belirsizliği giderilerek, söz konusu davalarla ilgili olarak yeknesak bir usul belirlenmektedir. Aynı tür davaların aynı yargı yolunda çözümlenmesi sağla-

narak davaların görülmesi ve çözümlenmesinin hızlandırıldığı, bu suretle kısa sürede sonuç alınmasının olanaklı kılındığı ve bunun söz konusu davaların adli yargıda görüleceği yolunda getirilen düzenlemenin kamu yararına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

Öte yandan, 2918 sayılı Kanun'da tanımlanan karayolu şeridi üzerindeki araç trafiğinden kaynaklanan sorumlulukların, özel hukuk alanına girdiği konusunda bir tartışma bulunmamaktadır. İdare tarafından kamu gücünden kaynaklanan bir yetkinin kullanılması söz konusu olmadığı gibi aynı karayolu üzerinde aynı seyir çizgisinde hareket eden, bu nedenle aynı tür risk üreten araçlar arasında özel-kamu ayırımı yapılmasını gerektiren bir neden de yoktur...”.

Karardan da görüleceği üzere, Anayasa Mahkemesi, söz konusu Kanun hükmü uyarınca, trafik kazasında zarar görenin asker kişi ya da memur olmasına, aracın askeri hizmete ilişkin olmasına, kamu ya da özel araç olmasına veya olayın hemzemin geçitte meydana gelmesi durumlarına göre farklı yargı kollarında görülmekte olan 2918 sayılı Kanundan kaynaklanan tüm sorumluluk davalarının adli yargıda görüleceğini ifade etmiştir.

Ancak, Mahkemenin; Anayasaya aykırılık itirazında başvuranların belirttiği 2918 sayılı Kanun kapsamında yer alan kamu hizmetlerinin sunumu sırasında veya sunumuyla bağlantılı olarak (hizmetin geç ifası, gereği gibi ifa edilememesi veya hizmetin ifa edilmemesi nedenleriyle) ortaya çıkan zararlara ilişkin uyuşmazlıklar bakımından bir değerlendirmesi, kararda bulunmamaktadır.

Oysa ki, itiraza konu 2918 sayılı Kanununun 110. maddesi, önceden de ifade edildiği üzere, Kanundan doğan tüm sorumluluk davalarını örneğin, Karayolları Genel Müdürlüğünün görev ve yetkisi dahilindeki hizmetlerin sunumundan kaynaklanan sorumluluk davalarını da kapsar nitelikte değerlendirilebilecek olup, nitekim uygulamada da bu yönde kararlar tesis edilmektedir. Fakat, Anayasa Mahkemesi Kanun maddesinin yol açtığı bu durumu hiç irdelememiştir.

Bu durumda, Anayasa Mahkemesinin gerekçesinde yer alan yorum ve ölçütler dahilinde normun Anayasaya uygun olduğunun, gerek-

çede yer almayan yorum sonuçlarının Anayasaya aykırı kabul edilmesi gerekmektedir¹⁹.

7- Değerlendirme ve Çözüm Önerileri

Çalışmamıza konu Uyuşmazlık Mahkemesi Kararında; 2918 sayılı Kanunun 110. maddesi dikkate alınarak bu Kanundan doğan sorumluluk davalarının adli yargıda görüleceği ifade edilmiş, Karayolları Genel Müdürlüğünün yürütmesi gereken hizmeti gereği gibi yürütmemesi veya yürütmemesi nedeniyle oluşan zararların tazminini de bu kapsamda değerlendirilmiştir.

Ancak, 2918 sayılı Kanunun 110. maddesinin gerekçesine baktığında, madde düzenlemesiyle hedeflenen amacın idarenin veya özel kişilerin sahibi veya işleteni olduğu araç ayrımı yapılmaksızın tüm

¹⁹ KANADOĞLU, hukuk normunun Anayasaya uygun yorumunun mümkün oldukça başvuru olan bir yöntem olduğunu, Anayasa Mahkemesinin Anayasaya uygun yorumu mümkün görmesi halinde somut veya soyut norm denetimi sırasında denetlenen normun Anayasaya uygunluğu ve buna bağlı olarak hukuken geçerli olabilmesinin gerekçelerin ortaya çıkardığı yorum dahilinde veya gerekçeler ölçüsünde kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir. KANADOĞLU, Anayasaya uygun olmayan yorum sonuçlarının anayasaya aykırı kabul edilerek normdan ayrılmasını gerekli kıldığını, ancak bu yorumun daha sonraki uygulamalarda ne ölçüde geçerli olduğu konusunda görüş ayrılığının mevcut olduğunu, bu nedenle de anayasaya bağdaşmayan yorum seçeneklerinin ya da sadece kanunun anayasaya uygun yorumunun kararın hüküm fıkrasında ayrıca belirtilmesi gerektiğini de belirtmektedir. KANADOĞLU O. Korkut, *Anayasa Mahkemesi*, İstanbul, 2004, s. 243,244.

Oysa ki, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gereği, Devletin temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak pozitif yükümlülükleri kapsamında koruma ve hakların kullanılmasına için gerekli koşulları yaratma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu kapsamda; gerçekleştirme yükümlülüğü bazen yargılama sürecine ilişkin dar anlamda usuli ödevleri beraberinde getirerek yargı organına hitap etmekte, bazen de hem usuli hem de maddi yükümlülükler bakımından yürütme ve yasama organına hitap etmektedir. Yasama organının yapması gereken düzenlemeyi hiçbir şekilde yapmaması veya yaptığı düzenlemenin yetersiz olması gerçekleştirme yükümlülüğünün ihmali ve Anayasaya aykırılık teşkil edecektir. Bu durumda ise Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya bağdaşmazlık kararı verilmesi daha uygun olacaktır. Detaylı bilgi için bkz. BOYAR Oya, “*Devletin Pozitif Yükümlülükleri ve Dolaylı Etki*”, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa (Editör: Sibel İNCEOĞLU), İstanbul, 2013, s.71 ve s.78.

araçların sebep olduğu trafik kazalarından kaynaklanan zararın giderilmesinde yargı yolu ayrımı yapılmaması olduğu görülmektedir. Bu kapsamda yapılan düzenlemenin yerinde olduğu; kazalarda meydana gelen hasarda ve tazmininde herhangi bir ayırım yapılmasına gerek olmadığı rahatlıkla söylenebilecektir.

Ancak, kamu hizmetinin veya kolluk faaliyetinin yürütülmemesi, gereği gibi yürütülmemesi ve geç yürütülmesi durumunda, farklı bir statü söz konusudur. Zira, söz konusu durumlardan sorumlu olan kamu gücü sahibi, İdaredir. Diğer bir ifadeyle, idare, kamu hizmetinin asıl sahibi olması nedeniyle özel hukuk kişileriyle aynı konumda değildir. Kamu gücünü kullanarak, hizmeti yürütmekte; bu kapsamda tesis ettiği işlem ve eylemler idare hukuku alanı içerisine girmektedir. İdarenin kamu gücü doğrultusunda yetkilerini kötüye kullanması, hukuka aykırı olarak kullanması veya bu yetkisini aşması durumlarında ise, idareyi hukuk alanı içerisinde kalmaya zorlayabilecek olan idari yargıdır²⁰. Kısaca, idarenin özel hukuk kişileriyle aynı konumda olmadığı, özel hukuku aşan yetkiler kullandığı işlem ve eylemlerinin denetimi idari yargının görev alanına girmektedir.

Ancak, mahkemelerin söz konusu kamu gücü ve kamu hizmeti ölçütlerini farklı yorumlayabildikleri de görülmekte olup²¹, bu sorunun çözümü için kanun hükümlerinde açıklığın sağlanması gerekmektedir²². Kanunlarda idarenin bu tür işlemlerinin adli yargı denetimine tabi tutulacağına hükme bağlanması mümkün olup²³, hükmün açık olması;

²⁰ Anayasa Mahkemesi' nin 25.05.1976 tarih, 1976/1 E., 1976/28 K. sayılı kararı, R.G. 22.06.1989, S.20203.

²¹ Bu konuda bkz. YILDIRIM Turan, YASİN Melikşah, KAMAN Nur, ÖZDEMİR H. Eyüp, ÜSTÜN Gül, OKAY TEKİNSOY Özge, İdare Hukuku, İstanbul, 2013, (içinde bölüm YILDIRIM Turan, İdari Yargı) s.678, 679.

Bu konudaki örneğe incelememize konu Uyuşmazlık Mahkemesi kararı da örnek gösterilebileceği gibi, 22.03.2013 tarihli Resmi Gazete' de yayınlanan Uyuşmazlık Mahkemesi kararları da örnek gösterilebilir. R.G.22.03.2013 Mük. S. 28595.

²² YILDIRIM Turan, YASİN Melikşah, KAMAN Nur, ÖZDEMİR H. Eyüp, ÜSTÜN Gül, OKAY TEKİNSOY Özge, İdare Hukuku, İstanbul, 2013, (içinde bölüm YILDIRIM Turan, İdari Yargı) s.679.

²³ Örneğin Kabahatler Kanununun 3. maddesinde, başka bir kanunda özel bir düzenleme bulunmaması halinde, idari yaptırımlara karşı kanun yoluna başvurulmasının bu Kanun uyarınca gerçekleştirileceği ifade edilmiş, kanun yoluna baş-

adli yargıda çözümlenmesi istenen uyuşmazlıkların açıkça ifade edilmesi gerekmektedir. Açık hüküm karşısında işlemin yargısal denetimi adli yargıda yapılmalı, aksi durumda idarenin işleminin idari yargıda dava konusu edilmesi gündeme gelmelidir.

Bu kapsamda Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından Kanun maddesinin tarihsel yorum yöntemiyle okunması, kanunkoyucunun gerekçesinin dikkate alınarak yorumlanması gerekmektedir. Kamu ve özel ayrımı yapılmaksızın araçların sebep olduğu zararlarda kamu gücü kullanımı ve hizmet sunumu söz konusu olmadığından sorumluluğun Kanunun 110. maddesi gereği adli yargı önünde dava konusu edilmesi gerektiğine hükmedilmelidir. Ancak, hizmetin sunumuna ilişkin hususlarda gereken önlemlerin alınmaması, bakımın yeterli düzeyde yapılmaması veya hiç yapılmaması gibi Karayolları Genel Müdürlüğünün hizmet kusurunun olduğu hallerde idari yargının görevli olduğuna dair karar verebilmesi mümkün olmalıdır.

Nitekim, çalışmamıza konu Uyuşmazlık Mahkemesinin karşı oyunda²⁴ da aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

“...Somut uyuşmazlıkta, davalı Karayolları Genel Müdürlüğünün karayolunun yapım, bakım ve korunmasındaki ihmali sonucu zarara neden olan kazanın meydana geldiği iddia edilmektedir.

2918 Sayılı Yasanın KTK'nın 7.md. “Karayolları Genel Müdürlüğünün Yapım ve Bakımından sorumlu olduğu Karayollarında can ve mal güvenliği yönünden gerekli düzenleme ve işaretleme yapılarak önlemleri

vurmanın düzenlendiği 27. maddesinde sulh ceza mahkemeleri görevli yargı yeri olarak gösterilmiştir.

Ancak, idare hukukunun uygulanmasından doğan bir dava veya uyuşmazlığın adli yargı yerine bırakılmasında kanun koyucunun takdir ve seçme serbestisinin bulunmadığı, idari davaların adli yargının kapsamına sokulmasının Anayasayla geliştiği gibi, kurduğu idarî yargı düzeninin varlık sebebini ve işlevini reddetmesi anlamına geleceği ifade edilmektedir. Bkz. GÜRAN Sait, *Yargı Denetiminin Kapsamı*, İHFİM, Sulhi Dönmezer'e Armağan, C.LII, S. 1-4, s.39. İdari yargının görev alanına girdiği açık ve seçik olan bir işte adliye mahkemelerinin görevli kılınması hâlinde, Anayasanın idare hukuku ilkelerine aykırılık oluşturacağı hakkında bkz. ERKUT Celal, *İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara, 1990, s. 155.

²⁴ Eyüp Sabri BAYDAR' ın karşı oyu ve gerekçesi için bkz. Uyuşmazlık Mahkemesinin Hukuk Bölümü 14.07.2014 tarih, 2014/759 E., 2014/811 K. sayılı kararı.

alma ve aldırmanın” İdarenin görev ve yetkileri arasında bulunduğuna işaret edilmiş,

6001 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün teşkilat ve görevleri hakkındaki kanunun 4.md. “Hazırlayacağı programlar uyarınca karayollarını yapmak, yaptırmak, emniyetle kullanılmalarını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında bulundurmamak, bakımını yaptırmak, onarımını yaptırmak, işletmek ve işletirme” Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri arasında gösterilmiş,

TC Anayasası'nın 125 /son md. “idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu” kurala bağlanmış,

2577 Sayılı İYUK 2/1-b md. “idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan tam yargı davaları, idari dava çeşitleri arasında” sayılmıştır.

Bu durumda Karayolları Genel Müdürlüğü'nün sorumluluk alanındaki yolun yapım, bakım ve onarımının yapılmadığı nedeniyle doğan zararın tazmininin amaçlanmış olması karşısında, idarenin görevinde olan kamu hizmetini yürüttüğü esnada kişilere verdiği zararın ödenmesine yönelik bulunan uyuşmazlık konusu davanın, olayda kamu hizmetinin usulüne ve hukuka uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin, hizmet kusuru veya idarenin sorumluluğunu gerektiren bir husus olup olmadığının tespitinde esas alınan idare hukuku kurallarına ve 2577 Sayılı İYUK 2/1-b md. sayılan tam yargı davasında görüş ve çözümünde idari yargı yerleri görevli bulunmaktadır.

Sayın çoğunluk, karayolunun yapım, bakım ve korunmasındaki ihmalden doğan zararda Adli Yargıyı görevli kabul eden görüşünde hukuki dayanak olarak 2918 Sayılı KTK 110/1 md. hükümlerini esas almıştır.

11.01.2011 gün 6099 Sayılı Yasa'nın 14. maddesi ile 2918 Sayılı KTK 110. maddesine eklenen 1 .fıkra ile «işleteni veya sahibi devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanları dahil bu kanundan doğan sorumluluk davaları Adli Yargıda görülür... » hükmü getirilmiştir.

Sayın çoğunluk görüşünün aksine eldeki uyuşmazlık anılan yasa hükmü kapsamında kalmamaktadır.

Çünkü, 2918 Sayılı KTK 85. maddesinde açıkça belirtildiği gibi yasa motorlu araçların işletilmesinden doğan zararlar nedeniyle işletenin hukuki sorumluluğunu düzenlemektedir.

Yasa hükmünde geçen bu kanundan ve Adli Yargıda görülmesi gereken sorumluluk davalan, 2918 Sayılı Yasa'nın 85.maddesinde düzenlenen motorlu araçların işletilmesi nedeniyle verilen zararlardan dolayı araç işletenin hukuki sorumluluğuna ilişkin davalardır.

Yasa değişikliğinden önce kamu araçlarının işletilmesi nedeniyle verilen zararlardan dolayı kamu idaresinin sorumluluğunun hangi yargı kolunda görüm ve çözümü konusunda yasada bir düzenleme bulunmadığından İdari ve Adli Yargı organları arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını sonlandırmak üzere sözü geçen yasa hükmü getirilmek suretiyle kamu araçlarının verdiği zararlar nedeniyle işletenin sorumluluğunda 2918 Sayılı Yasa'nın amacına uygun olarak Adli Yargıda görüm ve çözüm esası benimsenmiştir.

2918 sayılı yasanın 110. maddesinde yapılan yasa değişikliğine ilişkin Hükümet gerekçesi de getirilen yeni hükmün bu nedenle maddeye eklendiğini teyit etmekte

Diğer taraftan, sayın çoğunluk 2918 sayılı yasanın 110. maddesi hükmünün iptali istemi ile Anayasa Mahkemesine açılan dava sonucunda verilen yorumlu red kararlarım, karara dayanak almakta ise de bu görüşe de itibar edilmesi mümkün değildir.

Zira; "T.C. Anayasasında, Anayasa Mahkemesinin iptal veya iptal talebinin reddi dışında yorumlu red kararı verebileceğine dair bir işaret yoktur. Tersine T.C. Anayasasının 153/2 maddesi "Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu hareketle yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez." hükmü böyle bir anlayışın benimsenmemiş olduğunun kanıtı olarak kabul edilebilir. Gerçi madde iptal kararlarından bahsetmektedir, ama Anayasa koyucunun amacının Anayasa Mahkemesinin kanun koyucu gibi hareket etmesini önlemek olduğu açıkça anlaşılacaktır. Yorumlu red kararlarının ise diğer mahkemeleri, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlaması itibarıyla bir çeşit pozitif kanun koyuculuk anlamına geldiğine şüphe yoktur. (Türk Anayasa Hukuku Prof.Dr. Ergun Özbudun.Sh.440 vd.)

Hakkında yorumlu red kararı verilen bir kanun maddesi yürürlükte kalmaya devam eder. Dolayısıyla somut olaylara uygulanır. Somut olaylarda o maddenin ne anlama geldiğine, yani nasıl yorumlanacağına, bundan sonra da Anayasa Mahkemesi değil onu uygulayacak Mahkemeler karar verir. Anayasa Mahkemesinin yorumlu red kararı verirken yaptığı yorumunun

diğer mahkemeleri bağlaması mümkün değildir. Bir kanun maddesinin nasıl yorumlanacağına onu uygulayacak olan Adli- idari ve Askeri Yargı organları karar verir. Anayasa Mahkemesi Adli, idari ve Askeri kollarının üst mahkemesi olmadığına göre bu yargı kollarındaki mahkemelere kendi yorumunu empoze etmesi mümkün değildir. O halde Anayasa Mahkemesinin verdiği yorumlu red kararlarının kendilerinden beklenen fonksiyonu ifa edebilmeleri, diğer mahkemelerin Anayasa Mahkemesinin bu yorumlarını benimsemelerine bağlıdır. Oysa hukukumuzda, Anayasa Mahkemesi kararlarında yapılan yorumlar diğer mahkemeleri bağlamaz. Zira Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı bu kararların hüküm fıkralarına münhasırdır. (Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Kemal Gözler, sh. 444)

Keza, Sayın çoğunluğun kararı dayandırdığı T.C. Anayasasının 158. madde hükümlerinde uyuşmazlıkta uygulama yeri bulunmamaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesinin görev ve yetkilerini düzenleyen T.C. Anayasasının 158. maddesi açık hükmünden de anlaşıldığı üzere Anayasa Mahkemesi ile diğer yargı kolları arasında olumlu veya olumsuz görev uyuşmazlığının doğması halinde Anayasa Mahkemesi görüşünün üstün tutulacağına ilişkin düzenlemenin, uyuşmazlıkta Anayasa Mahkemesinin görevlilik veya görevsizlik kararının bulunmaması, diğer yargı kolları ile arasında bir görev ihtilafının çıkmaması nedeniyle uygulanması mümkün değildir.

Açıklanan gerekçelerle uyuşmazlıkta idari yargı görevli olup, benzer ihtilaflarda da idari yargının görevli olduğu Yargıtay 4, 11, 17 Hukuk Dairelerinin istikrarlı kararlarıyla İçtihat edildiği gibi Danıştay kararlarında da uyuşmazlıkta İdari Yargının görevli olduğu benimsenmiştir. (Danıştay 10. Daire E 2011/11522, K 2012/5347 sayı, E. 2011/10856 ve K. 2013/670 Sayı, vs.)

Somut uyuşmazlıkta davanın karayolunun yapım, bakım ve korunmasındaki idarenin hizmet kusuruna dayanmasına,

2918 Sayılı Yasa'nın 110/1 md. motorlu araçların işletilmesinden doğan zararlardan dolayı işletenini hukuki sorumluluğunun Adli Yargıda görüm ve çözümünü düzenleme altına almasına, Somut uyuşmazlığın anılan yasa hükmü kapsamında bulunmamasına,

Kamu hizmetinin usulüne ve hukuka uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin hizmet kusuru veya idarenin sorumluluğunu gerektiren bir husus olup olmadığının tespitinde, 2577 Sayılı İYUK 2/1-b md. sayılan tam yargı davasında görüm ve çözümünde İdari Yargının görevli olmasına göre, ...”

Karşı oyda belirtilen; 2918 sayılı Kanununun 110. maddesinin, kanun koyucunun gerekçesi dikkate alınarak ve Kanununun 85. maddesiyle birlikte okunması gerekliliği görüşüne katılmaktayız. Ancak, Anayasa Mahkemesinin yorumlu red kararına ilişkin yapılan tespitlerin tümüne katılmamaktayız. Zira, Anayasa Mahkemesinin red kararında yaptığı yorumun ne ölçüde geçerli olduğu, diğer mahkemeleri bağlayıp bağlamadığı hususunda görüş ayrılığı olduğunu²⁵ hatırlatarak, kanımızca yukarıda da ifade edildiği gibi, Anayasa Mahkemesinin gerekçesinde yer alan yorum ve ölçütler dahilinde normun Anayasaya uygun olduğunun iddia edilmesi mümkün görünmektedir. Bu durumda, Anayasaya uygun olmayan yorum sonuçlarının Anayasaya aykırı kabul edilmesi gerekmektedir²⁶.

Nitekim, bu tespit doğrultusunda hareket edilmesi durumunda, Anayasa Mahkemesinin 26.12.2013 tarih, 2013/68 E., 2013/165 K. sayılı kararında yer alan, “2918 sayılı Kanun’da tanımlanan karayolu şeridi üzerindeki araç trafiğinden kaynaklanan sorumlulukların, özel hukuk alanına girdiği konusunda bir tartışma bulunmamaktadır. İdare tarafından kamu gücünden kaynaklanan bir yetkinin kullanılması söz konusu olmadığı gibi aynı karayolu üzerinde aynı seyir çizgisinde hareket eden, bu nedenle aynı tür risk üreten araçlar arasında özel-kamu ayırımı yapılmasını gerektiren bir neden de yoktur...” şeklindeki yorumu dikkate alınarak uyuşmazlığın niteliğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Sahibi veya işleteni idare veya özel hukuk kişisi olduğu ayırımı yapılmaksızın araçların sebebiyet verdiği trafik kazalarından kaynaklanan zararlara ilişkin uyuşmazlıklarda adli yargının görevli kılınması Anayasaya aykırı değildir. Ancak bu haller dışındaki durumlarda; örneğin zararın Karayolları Genel Müdürlüğünün görevine ilişkin kusurundan kaynaklanması durumunda, adli yargının görevli olarak öngörülmesinin Anayasaya aykırı olduğu ifade edilebilecektir. Böylelikle çalışmamıza konu uyuşmazlık kapsamında Uyuşmazlık Mahkemesi idari yargının görevli olduğuna hükmedebilecektir.

²⁵ Bkz. KANADOĞLU, s.244.

²⁶ KANADOĞLU, hakim görüşün diğer mahkemelerin yorumlu red kararıyla bağlı olduğu yönünde olduğunu ifade etmektedir. KANADOĞLU, s.244.

8. Sonuç

İncelememize konu Uyuşmazlık Mahkemesi' nin 14.07.2014 tarih, 2014/759 E., 2014/811 K. sayılı kararında Karayolları Trafik Kanununun 110. maddesine dayanılarak bu Kanundan doğan her türlü sorumluluk davasının adli yargıda görülmesi gerektiğine hükmedilmiştir. Ancak, anılan Kanun maddesinin iptaline ilişkin davada Anayasa Mahkemesi tarafından 110. maddenin araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin bir düzenleme ihtiva ettiği belirtilmiştir. Kanun Tasarısının madde gerekçesinden de, kanunkoyucunun amacının yine araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olarak kamu ve özel ayrımı yapılamayacağı; araçların neden olduğu zararlara ilişkin sorumluluk davalarının yeknesak bir şekilde kısmi dava vs. olanaklarını içinde barındıran adli yargıda görülmesinin sağlanması olduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararını (gerekçesini) ve kanunkoyucunun amacını gözönünde bulundurmayan Uyuşmazlık Mahkemesi ise, araçların sebebiyet verdiği zararlar haricinde Karayolları Genel Müdürlüğünün görevlerini aksatmasından veya yerine getirmemesinden kaynaklanan hizmet kusuru teşkil eden iş ve işlemleri de adli yargının denetimine sokmuştur. Oysa ki; söz konusu iş ve işlemler kamu gücü gereği tesis edilmekte olup, araçların sebep olduğu trafik kazalarından nitelik olarak farklılık arz etmektedir. Kamu hizmetine ilişkin iş ve işlemlerde kamunun/idarenin özel hukuk kişileri ile eş konumda olması mümkün olmadığı gibi, kanunun gerekçesinde ve kanun maddesinin Anayasaya aykırılığını değerlendiren Anayasa Mahkemesi kararında idarenin hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluk davalarının adli yargıda dava konusu edilebileceğine ilişkin bir ifade de bulunmamaktadır. Bu kapsamda 110. maddenin içeriğinde de idarenin hizmet kusurunun olduğu hallerde de uyuşmazlıkların adli yargıda dava konusu edileceğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanunda açıkça düzenlenmemesine rağmen, idari yargıda –tam yargı davasında- dava konusu edilmesi gereken bir zararın tazmininin adli yargı denetimine tabi tutulması ise, idari yargının varlık sebebine aykırı olacağı gibi, bu yöndeki düzenlemelerin artması, idari yargının etkinliğinin azalmasına neden olacaktır.