

## BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ VE UYGULAMASI

Selçuk HONDU (\*)

### 1 — GİRİŞ :

Bölge İdare Mahkemeleri 2576 sayılı Kanunla kurulmuş idari yargı alanında genel görevli bağımsız mahkemelerdir. Anılan mahkemeler 1982 yılı Temmuz ayında çalışmalarına başlamış olup görevlerini sürdürmektedirler. Dört yıla yakın bir çalışma dönemi içinde uygulamada söz konusu mahkemeler ile ilgili bazı kanuni eksiklikler, boşluklar ve yeniden düzenleme zorunlulukları ortaya çıkmıştır. Bu yazıda Bölge İdare Mahkemeleri bakımından ortaya çıkan bu durumlar açıklanılmağa çalışılacaktır.

### 2 — BÖLGE İDARE MAHKEMELERİNİN İSMİ :

2576 sayılı Kanun ile idari yargı alanında ilk derece İdare Mahkemesi olarak İdare ve Vergi Mahkemeleri ile bu iki mahkemeden verilen bazı kararları itiraz üzerine inceleyen üst mahkeme olarak Bölge İdare Mahkemeleri kurulmuştur. Bu mahkemelerin yargı çevresi geniş tutulmuş, birkaç il ile ilçeleri veya en azından bir il ilçeleriyle birlikte bu mahkemelerin yargı çevresine dahil edilmiştir. Örnek vermek gerekirse Eskişehir'de kurulan Bölge İdare Mahkemesinin yargı çevresi Bilecik, Kütahya, Afyon il ve ilçeleri olarak üç il ve ilçelerini kapsar şekilde belirlenmiş, aynı Bölge İdare Mahkemesinin yargı çevresinde kurulmuş müstakil Afyon Vergi Mahkemesinin yargı çevresi ise Afyon ve ilçeleri olarak tesbit edilmiştir.

Görüldüğü üzere gerek İdare ve Vergi Mahkemeleri gerekse Bölge İdare Mahkemeleri, yetki alanı, yargı çevresi genişliği esasına göre kurulmuş mahkemelerdir. Kanun koyucu tarafından Bölge İdare Mahkemelerine bu isim verilirken, yargı çevresinin genişliğinden dolayı "Bölge" kelimesinin ilave edildiği düşünülebilir. 2576 sayılı Kanuna ait Hükümet ve Adalet Komisyonu gerekçelerinde Bölge İdare Mahkemeleri isminin neden bu şekilde tesbit edildiği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Yukarıda da açıklandığı üzere İdare ve Vergi Mahkemeleri de yargı çevresi genişliği esasına göre kurulduğundan aslında bu mahkemelerin de bölgesel nitelikleri vardır ve bu mahkemelerde birer bölge mahkemesi nite-

(\*) Bölge İdare Mahkemesi Başkanı

liğindedirler. İşte İdare ve Vergi Mahkemelerinin, bilhassa İdare Mahkemesinin bu niteliği nedeniyle toplumda ve ilgililerde bir yerdeki Bölge İdare Mahkemesi ile İdare Mahkemesinin farklı olmayıp aynı olduğu anlamı çıkarılmakta ve bu durum bilhassa dava açmada; dava dosyası ile ilgili yazışmalarda karışıklıklara neden olmaktadır.

Uygulamada İdare Mahkemelerine bilhassa posta ile veya Asliye Hukuk Mahkemeleri aracılığı ile gönderilen dava dilekçelerine, cevap yazılarına (savunmalara), ara kararı cevaplarının başına hep "Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığına sunulmak üzere" diye yazılarak aslında İdare Mahkemesine gönderilmesi gereken evrak Bölge İdare Mahkemesine gönderilmektedir. Kamu kurumları arasındaki resmi yazışmalarda dahi bu tür yanlışlıklara rastlandığı görülmektedir. Bu gibi yanlış gönderilen evrak bazı Bölge İdare Mahkemelerinde zimmet defterine kaydedilmek ve "ait olduğu ..... Mahkemesine gönderilmesi için kaleme" havalesi ile ait olduğu İdare veya Vergi Mahkemesine gönderilmekte, bazı Bölge İdare Mahkemelerinde ise dava dilekçeleri esas defterine kaydedilip, görevsizlik veya gönderme kararı ile ait olduğu mahkemeye gönderilmektedir.

Bu durumun zaman kaybına, davanın veya işlerin gecikmesine, gereksiz işlemlere neden olduğu açıktır. Bir örnek vermek gerekirse Ocak 1986 ayında Konya Bölge İdare Mahkemesine bu şekilde (yargı çevresine dahil il ve ilçe Asliye Hukuk Mahkemelerine konuyu açıklayıcı yazı ile duyurulmasına rağmen) İdare Mahkemesine ait 10, Vergi Mahkemesine ait 8 olmak üzere 18 evrak gelmiş ve bunlar ait oldukları mahkemelere gönderilmiştir.

Euraya kadarki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Bölge İdare Mahkemelerine verilen isim, bu mahkemelerin bölgesel niteliği gözönünde bulundurularak verilmiş ise de, uygulamada karışıklıklara neden olmakta ve bu mahkemelerin diğer niteliklerini tam olarak ortaya koyamamaktadır.

Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemelerinden verilen bazı kararları itiraz üzerine inceleyen üst mahkemelerdir ve idari davaların temyiz mercii olan Danıştay'la, ilk derece İdare Mahkemeleri olan İdare ve Vergi Mahkemeleri arasında yer almaktadırlar. Bölgesel niteliğin İdare ve Vergi Mahkemelerinde de bulunması nedeniyle Bölge İdare Mahkemeleri isimlendirilirken bu nitelik yerine, üst mahkeme, itiraz mercii olma niteliği gözönünde bulundurulsa idi kanımca daha isabetli hareket edilmiş olurdu.

Türk Hukuk Tarihi incelendiğinde, Tanzimat döneminde kurulup, 469 sayılı Kanunun 9 ncu maddesi ile 1924 yılında kaldırılan benzer nitelikteki mahkemelere İstinaf Mahkemesi denildiğini görmekteyiz.

“İstinaf” kelimesinin kullanılması günümüz Türkçe’sine uygun düşmediği gibi anlamının anlaşılmasında nedeniyle faydalı da değildir. Fakat Bölge İdare Mahkemelerine, “Üst İdare Mahkemesi” denilmesi veya mahkemenin niteliklerini kapsar daha uygun bir isim konulması karışıklıkları ortadan kaldıracaktır.

### 3 — BÖLGE İDARE MAHKEMELERİNİN GÖREVLERİ :

Bölge İdare Mahkemelerinin görevleri 2576 sayılı Kanununun 8 nci maddesinde üç bend halinde sayılmıştır. Bu hükme göre Bölge İdare Mahkemeleri, yargı çevresindeki İdare ve Vergi Mahkemelerinden tek hâkimce verilen kararları itiraz üzerine inceleyerek kesin olarak karara bağlar. İdare ve Vergi Mahkemelerinde tek hâkim tarafından çözümlenecek davalarda, aynı Kanununun 7 nci maddesinde toplamı 75.000.— lirayı aşmayan tam yargı davaları ile gene toplamı 75.000.— lirayı aşmayan vergi, resim, harç ve cezalarına ilişkin davalar ve kazançları götürü usulde tesbit edilen mükelleflerin sınıf ve derecelerinin tesbitine ilişkin işlemlere karşı açılan davalar olarak belirlenmiştir.

Görüldüğü üzere tek hâkimin, dolayısıyla Bölge İdare Mahkemelerinin görevleri tesbit edilirken davaya konu olan miktar, meblağ esas alınmıştır. Davaların konusuna göre görev belirlenmemiştir. Davanın konusuna göre görev tesbiti sadece kazançları götürü usulde tesbit edilen mükelleflerin sınıf ve derecelerinin tesbitine ilişkin işlemlere karşı açılan davalara hasredilmiştir.

Günümüzde para değerindeki değişiklikler ve enflasyon oranı dikkate alındığında görevi belirleyen 75.000.— liranın ne derece düşük kaldığı açıktır. Uygulamada yetmişbeş bin liraya kadar olan vergi davalarında mükellefler dava açmamakta, açsalar bile bu davaların aleyhlerine sonuçlanması halinde itiraz yoluna başvurmamaktadırlar. Bu ve daha yüksek meblağlı vergi uyuşmazlıklarında mükellefler Vergi Usul Kanununun uzlaşma müessesesinden yararlanarak uyuşmazlık yaratmama yolunu tercih etmektedirler.

2576 sayılı Kanun 1982 yılında kabul edilmiştir. O yılki para değerine göre 75.000.— lira görev sınırını belirleme için yeterli olabilir ama aradan geçen dört senelik bir zaman içinde bu miktar yukarıda da belirtildiği üzere para değerindeki değişiklikler yüzünden önemini yitirmiştir. Bu nedenle Bölge İdare Mahkemelerine gelen dosya adedi önemli ölçüde azalmış ve bu mahkemeler fonksiyonunu önemli ölçüde yitirmiştir. Ankara, İstanbul gibi en az 5 - 10 Vergi Mahkemesinin bulunduğu illerde dahi bu mahkemelerden Bölge İdare Mahkemesine intikal eden itirazlı dosya adedi çok fazla değildir. (Bir örnek vermek gerekirse Konya Bölge İdare Mahkeme-

sine 1985 yılında toplam olarak 266 itiraz dosyası gelmiş ve karara bağlanmıştır.)

İdari Yargılama Usulü Kanununun 47 nci maddesinde mükellefiyetin mevzuuna, esasına, şekline, muafiyet ve istisna hükümlerine ilişkin vergi uyuşmazlıklarında Vergi Mahkemesinde tek hâkimle verilen kararların Danıştay'da temyiz edilebileceği hükme bağlanmıştır. Bu hüküm Bölge İdare Mahkemelerinin görevini sınırlayan hükümlerden biridir ve adeta Bölge İdare Mahkemelerinin görevlerini düzenleyen 2576 sayılı Kanunun 8/a maddesine getirilmiş bir istisnadır. Bu hükme göre miktarı 75.000.— liraya kadar olan vergiye ilişkin davalarda, tek hâkimle verilen kararın konusu mükellefiyet, muafiyet veya istisnaya ilişkin ise bu kararlara karşı itiraz yoluna değil temyiz yoluna başvurulabilecektir. Hernekadar 47 nci maddede "temyiz edilebilir." deniyorsa da bununla hak sahibine temyiz veya itiraz yolundan dilediğine başvurma konusunda seçimlik bir hak tanındığı düşünülemez. Temyiz yoluna başvurmada zorunluluk bulunmaması nedeniyle kanun koyucunun bu ifadeyi kullandığı açıktır.

Vergi uyuşmazlıkları genelde mükellefiyet, muafiyet ve istisna konularında ortaya çıkmaktadır. Uyuşmazlık bu konuda ortaya çıkmasa bile bu konularla yakından ilgilidir. Tek hâkimle verilen kararların bu konuya ilişkin olması nedeniyle Danıştay'a temyiz edilmesi de, Bölge İdare Mahkemelerinin görevlerini Vergi Mahkemelerinden gelecek itirazlar yönünden biraz daha sınırlamaktadır.

İdare Mahkemesinde tek hâkimle karara bağlanacak davalar, miktarı 75.000.— lirayı geçmeyen tam yargı davaları olarak sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla bütün iptal davaları ile 75.000.— lirayı aşan tam yargı davalarının Bölge İdare Mahkemelerinde itirazın incelenmesi mümkün değildir.

Uygulamada tam yargı davaları iptal davalarına göre çok az açıldığı gibi, açılanların miktarıda genel olarak 75.000.— liranın üzerindedir. Kişisel incelemelerim sonunda 1982 yılından bu güne kadar Konya İdare Mahkemesinde tek hâkimler karar verilmediği gibi itiraza dosya da gelmediği tesbit edilmiştir. Yukarıda Konya Bölge İdare Mahkemesine 1985 yılında geldiğini bildirdiğimiz 266 dosyanın tamamı Vergi Mahkemesi hâkimlerinin karara bağladığı dosyalardır. İdare Mahkemelerinden dosya gelmemesi nedeniyle, Bölge İdare Mahkemeleri sadece Vergi Mahkemelerinin kararlarını itirazın inceleyen birer mahkeme durumuna düşmüştür. Oysa Bölge İdare Mahkemesi Başkanları yargı çevrelerindeki İdare ve Vergi Mahkemelerinin genel işleyişinden sorumludur. İtiraza dosya gelmemesi nedeniyle Bölge İdare Mahkemesi Başkanlarının yargısal denetim yolu ile İdare Mahkemeleri hakkında fikir ve bilgi sahibi olmaları mümkün olamamaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere görevi belirleyen 75.000.— liralık meblağın yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır. Danıştay'ın işlerinin azalması ve Bölge İdare Mahkemelerinin gerçekten yargısal görev yapabilmeleri için 75.000.— liralık miktarın yükseltilmesi hatta belli bir miktara kadar kesinlik sınırı konulması zorunludur.

Nitekim bu düşünceden hareketle Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 427 nci maddesinde yapılan değişikliklerle, miktar ve değeri yüzbin lirayı geçmeyen taşınır mal ve alacak davalarına ilişkin nihai kararların kesin olduğu hükme bağlanarak kesinlik sınırı getirilmiştir.

Ayrıca 2576 sayılı Kanunun Bölge İdare Mahkemelerinin görevlerini belirleyen 8 nci maddesinde değişiklik yapılarak konu itibarıyla bazı davaların da tek hâkimle karara bağlanmasının sağlanması gereklidir. Nitekim 2576 sayılı Kanun tasarisında (madde 8 - c), Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümleri gereğince ilçe veya il idare kullarınca verilen muhakemenin men'i kararları ile son soruşturmanın açılması kararlarını kanun gereğince veya itiraz üzerine incelemek ve kesin karara bağlamak Bölge İdare Mahkemelerinin görevleri arasında sayılmışken söz konusu hüküm adalet komisyonunca metinden çıkarılmıştır.

İdare Mahkemelerinde, memurların göreve son verme dışındaki, disiplin cezalarına, nakillere karşı açtıkları davaların, öğrencilerin takdir edilen nota karşı açtıkları davaların, idari nitelikteki para cezalarına karşı açılan davaların çözümü tek hâkime bırakılabilir.

İl merkezi belediyeleri dışındaki belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybı konusunun Danıştay'ın görevine girmediği, bu konudaki istemlerin mahalli İdare Mahkemelerince karara bağlanması gerektiği görüşü Danıştay'ın 8 nci Dairesinin değişik tarihli kararlarında belirtilmiştir.

2576 ve 2577 sayılı Kanunlarda il merkezi dışındaki belediyelere ilişkin bu tür istemlerin İdare Mahkemelerinde inceleneceği konusunda açık bir hüküm yoktur.

Belediye başkanlarının düşürülmesi, belediye meclislerinin feshi gibi, hem siyasi, hem mali önemli sonuçları bulunan bu tür istemler hakkındaki kararlarında Bölge İdare Mahkemelerince verilmesi niteliğine daha uygun düşecektir.

Sonuç olarak Bölge İdare Mahkemelerinin fonksiyoner hale getirilmesi, kendilerinin kurulmasındaki amacın gerçekleştirilebilmesi için görevleri konusunda 2576 sayılı Kanunda işin niteliğine uygun değişiklikler yapılması zaruri görülmektedir. Ancak bu sayede Bölge İdare Mahkeme-

leri İdare ve Vergi Mahkemelerinin levazım ve demirbaşlarını tutan birim olmaktan çıkarak yargısal görevleri ağır basan birer mahkeme niteliğine kavuşacaktır.

#### 4 — BÖLGE İDARE MAHKEMELERİNİN KURULUŞU (OLUŞUMU) :

Bölge İdare Mahkemeleri Türkiye'nin 22 il merkezinde kurulmuştur. Bu mahkemeler toplu mahkeme olup, bir başkan iki üyeden oluşurlar. Toplanma ve karar verme için üç hâkim gereklidir. Ankara, İstanbul gibi büyük birkaç il merkezi hariç diğer illerdeki Bölge İdare Mahkemelerine muvazaf üye, bizzat Bölge İdare Mahkemesi üyesi olarak görev yapmak üzere üye atanmamıştır. Bu mahkemeler mürettep olarak toplanmaktadır. Yani bu mahkemelere mahkeme başkanı olarak bir kişi atanmış olup, aynı yerde bulunan İdare ve Vergi Mahkemesi başkanları Bölge İdare Mahkemesine üye olarak katılarak görev yapmaktadırlar.

Bölge İdare Mahkemelerinin mürettep olarak toplanıp çalışması uygulamada toplu mahkemelerden beklenen faydayı sağlayamamaktadır. Zira İdare ve Vergi Mahkemesi başkanlarının kendi mahkemelerinde yeteri kadar işleri vardır. Kendi işleri dışında Bölge İdare Mahkemesi işlerine zaman ayırmaları çoğu zaman mümkün olamamaktadır. Zaman ayırsalar dahi Bölge İdare Mahkemesine ait işlerin önemi daha az olmaktadır. Bazende bu mahkemelerin görüş ve düşünceleri Bölge İdare Mahkemesinde benimsetilmek istenmektedir. Şöyleki, aynı konuda birden ziyade şahıs tarafından örneğin, Vergi Mahkemesinde açılan davaların bir kısmı tek hâkim, bir kısmı mahkeme kurulu tarafından karara bağlanmış olsa Bölge İdare Mahkemesinde tek hâkimle verilen kararın itirazı incelenirken vergi mahkemesinden katılan kişi kendi mahkemesinden verilen kararı savunmakta ve bu durum tarafsız incelemeyi etkilemektedir.

Mürettep Bölge İdare Mahkemelerinde yukarıda açıklanan nedenlerle toplu mahkemelerden beklenen fayda gerçekleşmemekte ve genel olarak işler mahkeme başkanının üzerinde kalmaktadır.

Adli yargı alanında daha önce mevcut olan mürettep ağır ceza mahkemeleri bu ve bu gibi nedenlerle bugün için kaldırılmıştır.

Uygulamada Bölge İdare Mahkemelerinin fonksiyoner hale getirilmesi ne derece önemli ise, müretteplikten çıkarılmasında aynı derecede önem arz etmektedir.

#### 5 — BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ HAKKINDA İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNDAKİ DÜZENLEMELER :

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda itiraz ve temyiz yolları

ve Bölge İdare Mahkemesi ile Danıştay arasındaki yargılama usulü esasları ayrı ayrı ve tam olarak düzenlenmemiştir. Örneğin, anılan Kanunun 43 ncü maddesinde Bölge İdare Mahkemeleri ile Danıştay arasında görev ve yetki uyuşmazlığı çıkmasının mümkün olup olmadığı, çıkınca hangi merci tarafından çözümleneceği, Bölge İdare Mahkemesi kararlarına karşı karar düzeltilmesi ve yargılamanın yenilenmesi yollarına başvurulup başvurulamayacağı belirtilmemiştir.

İtiraz ile temyiz yolunun nitelikleri gözönünde bulundurularak, Bölge İdare Mahkemelerinin Danıştay ve İdare ve Vergi Mahkemeleri ile olan hukuki ilişkilerinin ve itiraz yoluna ilişkin yargılama usullerinin daha açıklıkla düzenlenmesi yararlı olacaktır.

#### 6 — SONUÇ :

Bölge İdare Mahkemelerinin görev yaptıkları dört yıla ait iş cetvelleri ve yıllık çalışma raporları yetkili mercilere intikal etmiştir. Bu bilgi ve belgelerin değerlendirilmesi suretiyle gerekli yeni kanuni düzenlemelerin yapılacağı tabiidir.