

ALMANYA'DA İDARİ YARGI TEŞKİLATI

Yrd. Doç. Dr. Bülent KENT*

ÖZET

Bu çalışmada, Alman İdari Yargısı'nın tarihi gelişimi ve örgütlenişi incelenmiştir. Öncelikle Almanya'daki yüksek mahkemeler, daha sonra da idari yargının özelliklerinin neler olduğu açıklanmıştır. İlgili kanunlarda yer alan hükümler değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra idari mahkemelerin türleri, görevleri ve yargıçların atanmasına yer verilmiştir.

ANAHTAR KELİMELER: Almanya, idari yargı, idari mahkemelerin görevleri ve yapısı, idare mahkemeleri hakimleri.

AUFBAU DER VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IN DEUTSCHLAND

ZUSAMMENFASSUNG

İn der vorliegenden Arbeit wurde die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Aufbau der Verwaltungsgerichte in Deutschland bearbeitet. Zuerst wurde die Oberste Gerichtshöfe des Bundes und die Merkmale der Verwaltungsgerichtsbarkeit erläutert. Danach wurden die Aufgaben der Verwaltungsgerichte und die Ernennung der Richter geklärt.

SCHLÜSSELWÖRTER: Deutschland, Verwaltungsgerichtsbarkeit die Aufgaben und der Aufbau, der Verwaltungsgerichte Richter der Verwaltungsgerichte

I. GİRİŞ

Hukuk Devleti ilkesi, idarenin hukuka bağlılığını ve idari faaliyetlerin hukuk kuralları içinde yürütülmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle idarenin ve idari faaliyetlerin hukuk tarafından düzenlenmesi ve yargı yolu ile denetlenmesi zorunludur. İdarenin ve idari faaliyetlerin hukuk kurallarınca düzenlenmesinde uygulanan sistemlerden birisi de "İdari rejim"dir.

İki ayrı hukuk ve iki ayrı yargı sistemi olarak adlandırılan idari rejimde, idare ve idarenin işlem ve eylemlerine, bireyler hakkında uygulanan ve bireylerin ilişkilerini düzenleyen hukuktan tamamen bağımsız bir hukuk olan

* Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

İdare Hukuku uygulanmakta ve bu uygulamadan doğan uyuşmazlıklar da, adli mahkemeleri dışında ayrı yargı mercileri tarafından ve değişik yargılama usulleri izlenerek çözümlenmektedir.

Çalışmamızda İdarenin ve idari faaliyetlerin hukuk kurallarınca düzenlenmesi ve yargı yolu ile denetlenmesinde idari rejimin uygulandığı Almanya İdari Yargı Teşkilatı’nı inceledik. Ön bilgi olması açısından çalışmamıza Almanya’da ki Yüksek Mahkemelerin kısaca tanıtımı ile başlayacağız.

II. ALMANYA’DA YÜKSEK MAHKEMELER

Alman Federal Anayasa’sının 9. bölümünde “güçler ayrılığı” ilkesinin üçüncü ayağı olan “bağımsız yargı” (92- 104 maddeler) yer almaktadır. Bu bölüm ile “hukuk devleti” kavramının organizasyonel olarak düzenlenmesinin yapıldığı, somutlaştırıldığı kabul edilmektedir¹. Düzenlemeye göre, yargı yetkisi hakimlere aittir; bu yetki, Federal Anayasa Mahkemesi, Federal Anayasa’da öngörülen federal mahkemeler ve eyaletlerin mahkemeleri aracılığıyla kullanılır.

Federal Anayasa’nın 95/1 maddesine göre, Almanya’da adli, idari, mali, iş ve sosyal yargı alanları için yüksek mahkemeler olarak Federal Yargıtay (Bundesgerichtshof), Federal İdare Mahkemesi (Bundesverwaltungsgericht), Federal Sayıştay (Bundesfinanzhof), Federal İş Mahkemesi (Bundesarbeitsgericht) ve Federal Sosyal Mahkemesi (Bundessozialgericht) kurulmuştur. Böylece yüksek yargı organları hem sayısızca sınırlanmış, hem de devlet teşkilatı içindeki varlıkları açıkça anayasal koruma altına alınmıştır². Sonuç olarak, Anayasa değişikliği yapılmadan ortadan kaldırılmaları mümkün olmadığı gibi birleştirilmeleri de engellenmiştir³.

Federal Anayasa Mahkemesi dışındaki yüksek mahkemeler, Federal Anayasanın güvencesi altına alınmış olmasına rağmen “anayasal organ” (Verfassungsorgan) olarak kabul edilmemektedir. Werner’e göre bir kamu kurumunun anayasal organ statüsüne sahip olabilmesi için bu kurumun, ortaya çıkışı, varlığı ve anayasal faaliyetleri (verfassungsmässige Tätigkeit) devletin oluşmasında ve devletin birliğinin sağlanmasında temel bir etken olması gerekmektedir⁴. Dolayısıyla Werner’e göre, Federal Anayasa’da anılan yüksek

¹ Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz : Kommentar für die politische Bildung, Neuwied 1999, s. 309; Katz, Alfred: Staatsrechts , Heidelberg 1996, s. 242.

² Bruno, Schmidt-Bleibtreu/ Franz, Klein: Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied 2004, s. 1263.

³ Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, s. 387; Schmidt-Bleibtreu/ Klein, s. 1263.

⁴ Werner, Fritz, Festschrift 150 Jahre Carl Heymanns Verlag, 1965, s.111.

mahkemelerin hepside bu şartlara sahiptir⁵. Stern'e göre ise, bu görüşe katılmak mümkün değildir. Çünkü her ne kadar yüksek mahkemeler Anayasa'da sayılarak varlıkları kabul edilmiş olsa da, görevleri Federal Anayasa Mahkemesi'nde olduğu gibi Federal Anayasa'da değil, diğer kanunlarla düzenlendiği için, bunlar anayasal organ olarak kabul edilemez⁶. Stern'e göre, anayasal organ statüsüne sadece Federal Anayasa'nın görevlerini düzenlediği yüksek devlet kurumları sahip olmalıdır⁷.

Federal Anayasa Mahkemesi Yasası'nın 1/1 maddesine göre, hem yüksek mahkeme hem de anayasal organ olarak iki önemli statüye sahip Federal Anayasa Mahkemesi, Federal Anayasa'nın 94. maddesinde düzenlemiştir⁸. Federal Anayasa Mahkemesi, federal hakimlerden ve diğer üyelerden oluşur. Federal Anayasa Mahkemesi üyelerinin yarısı Federal Meclis, (Bundestag) diğer yarısı Federal Konsey (Bundesrat) tarafından seçilir. Üyeler, Federal Meclise, Federal Konseye, Federal Hükümete veya bir eyaletin buna benzer organlarına üye olamadıkları gibi, üniversite öğretim üyeliğinden başka bir meslekte icra edemezler⁹. Federal Anayasa Mahkemesi, hukuki düzenlemelerin Federal Anayasa'ya uygunluğunu denetlediği gibi, yüksek federal organlar arasında (Organstreitigkeiten) ve federal devlet ile eyaletler arasında (Bund-Länder-Streitigkeiten) çıkan uyuşmazlıkları da son karar mercii olarak çözüme kavuşturmaktadır¹⁰. Ayrıca Federal Meclisin seçimlerin denetimine ilişkin kararlarına karşı Federal Anayasa Mahkemesine itiraz edilebilmektedir¹¹.

Federal Anayasa'nın 95. maddesinde sayılan "Federal Yüksek Mahkemeleri" dışında, ayrıca 96. madde de "Federal Devletin diğer yüksek mahkemeleri" başlığı altında, farklı yargı alanlarında Federal Devlet düzeyinde görev yapmak üzere ilgili mahkemelerin de kurulabileceği öngörülmüştür¹². Federal Meclis 95. madde de belirtilen yüksek mahkemeleri kurmak zorunda

⁵ Werner, s. 111.

⁶ Stern, s. 392.

⁷ Stern, s. 392. Anayasal organlar ya da "Yüksek Federal Organlar" olarak adlandırılan kurumlar, Federal Meclis, Federal Konsey, Federal Hükümet, Cumhurbaşkanı ve Federal Anayasa Mahkemesidir. Jesse, Eckhard: Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1997, s. 81.

⁸ Katz, s. 242.

⁹ İpsen, Jörn: Staatsrecht I, Neuwiend, 1997, s. 244.

¹⁰ Jesse, s. 123.

¹¹ Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman: Grundgesetz, Kommentar, München 1997, Art. 41 GG, Rn.3.

¹² Maunz/Dürig/Herzog, Art. 96 GG, Rn.1.

Almanya’da İdari Yargı Teşkilatı

olmasına rağmen (obligatorische Bundesgerichtsbarkeit) 96. madde de belirtilen mahkemeleri kurup kurmamakta taktir hakkına (fakultative Bundesgerichtsbarkeit) sahiptir¹³.

Federal Anayasa’nın 96/1. maddesinde, Federal Meclisin, sınai hakların korunması için bu konuda görev yapacak bir Federal Mahkeme kurabileceği öngörülmüştür. 1961 yılında da, Patent Kurumu’nun patent ve lisans konuları ile ilgili kararlarına karşı özel şirketlerin, yargı yoluna başvurabilecekleri “Federal Patent Mahkemesi” kurulmuştur¹⁴.

96/2 maddesi de, yine Federal Meclisin silahlı kuvvetler mensuplarının “gerektiğinde” yargılanmasını sağlamak için “askeri ceza mahkemelerini” Federal Mahkeme olarak kurabileceğini öngörmüştür. Bu mahkemeler savaş dönemlerinde görev yapmaktadırlar. Barış zamanında ise, sadece yabancı ülkelere gönderilmiş veya savaş gemilerine bindirilmiş silahlı kuvvetler personeli hakkında ceza kovuşturmasını yapabilmektedirler. Ancak bu zamana kadar böyle bir mahkeme kurulmamıştır. Askeri ceza mahkemeleri kuruldukları taktirde, Federal Adalet Bakanlığına bağlı olarak görev yapacaktır, ayrıca bunların asıl üyeleri, hakimlik yeterliğine sahip olmalıdır¹⁵.

Federal Meclis, 96/4 madde gereğince, kamu görevlilerinin disiplin ve şikayet konularındaki hukuki uyumsuzlukların çözümü için Federal Disiplin Mahkemesini kurmuştur. Federal Disiplin Mahkemesi kendi görev alanında ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Bu mahkemenin kararlarına karşı, Federal Yüksek İdare Mahkemesi’nde yer alan “disiplin dairesi”ne başvurulmaktadır¹⁶.

Yüksek mahkemelere hakimlerin atanması Anayasa’nın 95/2 maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre önce, ilgili mahkemenin görev yaptığı alanda yetkili eyalet bakanlarından ve aynı sayıda Federal Meclis (Bundestag) tarafından seçilen üyelerden oluşan “Hakimler Seçim Komisyonu” (Richterwahlausschuss) oluşturulmaktadır. Komisyon kendisine sunulan adaylar arasından gizli oyla yüksek mahkemelerde görev yapacak hakimleri seçmektedir. Daha sonrada seçilen hakimlerin onaylanması için ilgili Federal Bakana gönderilmesi gerekmektedir. Federal Bakan kendisine gönderilen hakimleri onaylamazsa, Seçim Komisyonunun tekrar yeni bir hakimi seçip Federal Bakana göndermesi gerekmektedir. Federal Bakanın onayladığı hakimler Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

¹³ Stern, s. 394.

¹⁴ Hesselberger, s. 320; Stern, s. 394.

¹⁵ Hesselberger, s. 321.

¹⁶ Hesselberger, s. 321.

III. ALMANYA'DA İDARİ YARGI

A. Tarihsel Gelişim

İdare hukuku, kökü eski Roma'ya kadar uzanıp giden, özel hukuk gibi eski bir geleneğe sahip değil, bilakis hukuka bağlı devlet anlayışının savunulmaya başlanması ile birlikte 19. yüzyılda ortaya çıkan genç bir hukuk dalıdır.

Almanya'da da, feodal sistemde, feodal beylerin yetkilerini sınırlandıran bir idare hukuku olmadığı gibi, bunları kusurlu davranışlarından dolayı yargılamak da mümkün değildi¹⁷. Mutlak monarşinin hakim olduğu dönemde ise “Hazine teorisi” (Fiskusteorie) gereğince, devlet, hükümdar ve hazine olarak ikiye ayrıldı, devletin de mali ilişkileri tümüyle özel hukuk hükümlerine tabi kılındı¹⁸. Bu teoriye göre, idarenin faaliyetleri dolayısıyla hakları ihlal edilen kişiler, yargısal yoldan zararlarını elde etme imkanı kazanıyorlardı. Ancak bu dönemde de, kamu gücünü temsil eden ve kullanan devlet yöneticileri yaptıkları işlemlerden dolayı hiçbir hukuk kuralına ve denetime tabi değillerdi¹⁹. Ayrıca hükümdarlık ile yargılama işlevi birbirinden ayrılmamıştı. Yargıçlık görevi, kamu yönetiminin bir bölümü olarak ya hükümdar tarafından yerine getiriliyor ya da kendisinin atadığı ve ayrıca diğer idari görevleri de olan kişiler tarafından yerine getiriliyordu. Bu sistem Almanya'da “İdari Hukuk” sistemi (Administrativjustiz) olarak adlandırılmaktadır²⁰.

19. Yüzyılın ortalarında, idarenin bağımsız yargı organları tarafından hukuki denetim altına alınması görüşleri yoğun bir şekilde ifade edilmeye başlandı. Hemen ardından da 1849 tarihli Paulskirche Anayasası'nın 182. maddesinde idarenin faaliyetlerinin yargı denetimi altına alınacağı düzenlendi. Ancak hukuki denetimi adli yargı organları yapacaktı²¹. Bu düzenlemeyle İdari

¹⁷ Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, München 2002, s.13.

¹⁸ Achterberg, Norbert: Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg 1986, s. 65; Maurer, s. 14

¹⁹ Hufen, Friedhelm: Verwaltungsprozessrecht, München 2005, s. 25; Maurer, s. 14

²⁰ Hufen, s. 27.

²¹ Achterberg, s. 69.

Hukuk sisteminden vazgeçildi²². Yani mahkemeler artık sadece yargılama işlevini yerine getireceklerdi, idari görevleri ortadan kaldırılmıştı²³.

Almanya'da ilk idare mahkemesi, yüksek idare mahkemesi olarak 5 Ekim 1863 tarihinde Baden'da kuruldu²⁴. Alt kademe idare mahkemesinin görevleri, idarenin kendi iç denetimi şeklinde yerine getiriliyordu. Bu nedenle ilk derece mahkemeleri olarak bugünkü anlamda idare mahkemeleri henüz yoktu. Daha sonradan Prusya'da (1872), Hessen-Darmstadt'ta (1875), Württemberg'te (1876) ve Bayern'de (1879) yüksek idare mahkemeleri kuruldu. Bu mahkemelerin kurulması ile idare hukuku hızlı bir gelişme gösterdi. Özellikle kolluk faaliyetleri yerine getirilirken “ölçülük ilkesi”ne uyulması, “hak arama özgürlüğü” ve “gerekçe belirtme” zorunluluğu gibi kuralların gelişmesinde bu mahkemelerin önemli katkısı olmuştur²⁵.

1919 tarihli Weimar Anayasası'nın 107. maddesi ile “İmparatorluk ve eyaletlerde ilgili yasalara uygun olarak, idari makamların işlem ve eylemlerine karşı, bireyin haklarını korumak için idare mahkemeleri kurulur” hükmü getirilmiştir. Daha sonra da, ilk kez Hamburg'da eyalet yüksek idare mahkemesinin yanında ilk derece idare mahkemesi olarak görev yapacak idare mahkemeleri de kurulmuştur. Böylece ilk ve orta dereceli mahkemeler idari yargı alanında işlev görmeye başlamışlardır²⁶. Bu dönemde de “imparatorluk düzeyinde” bir yüksek idare mahkemesinin kurulması söz konusu edilmemiştir.

Nasyonal Sosyalist rejim döneminde ise, idari yargı alanındaki, bu zamana kadar devam eden gelişmelere 28 Ağustos 1939 tarihinde yapılan değişikliklerle büyük bir darbe indirilmiştir. İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuki olarak denetlenmesi için idare mahkemelerine başvuru yerine, bir üst görevliye ya da vesayet organına başvuruyu öngören ve “Führerprinzip”e uygun bir düzenleme yapılmıştır²⁷. Daha sonrada “idarenin faaliyetlerini kolaylaştırmak” gerekçesiyle, 1941 yılında “İmparatorluk İdare Mahkemesi” kurulmuştur. Bu mahkeme, ilk ve orta dereceli idare mahkemelerinin temyiz mahkemesi olarak değil, daha önceden kurulmuş olan bir çok mahkemenin

²² Achterberg, s. 53.

²³ Achterberg, s. 53; Hufen, s. 30.

²⁴ Maurer, s. 19; Werner, Frotscher/Bodo, Pieroh: Verfassungsgeschichte, München 2005, Rn. 422.

²⁵ Achterberg, s. 70; Hufen, s. 32; Maurer, s. 19.

²⁶ Kimminich, Otto, Dir Verwaltungsgerichtsbarkeit, in der Weimarer Republik, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, 1988, s. 371ff.

²⁷ Achterberg, s. 60.

görevlerini yerine getirmek için kurulmuştur. 1944 yılında da bütün idare mahkemeleri tamamıyla kapatılmıştır²⁸.

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından müttefik devletler, Nasyonal Sosyalist rejiminin, bütün mahkemeleri ve hukuki düzenlemelerine önce son verdiler, daha sonradan da iki basamaklı ilk ve orta dereceli yeni "bağımsız" idare mahkemelerini kurdular²⁹. Alman Federal Anayasası'nın 1949 yılında kabulüyle diğer mahkemelerde olduğu gibi, idare mahkemelerinde de bağımsız yargıçların görev yapacağı (m. 97, 99) ve idarenin eylem ve faaliyetlerinden dolayı hakları ihlal edilen kişilerin yargı yoluna başvurabileceği (m. 19) düzenlenmiştir. Ayrıca 23 Temmuz 1952 yılında Almanya'nın en yüksek idare mahkemesi olan Federal Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur³⁰.

1951 ile 1958 tarihleri arasında her eyalet, kendi bölgesinde geçerli olmak üzere "Eyalet İdare Mahkemeleri Kanunu" çıkarttı. 1 Nisan 1960 tarihinde de bütün Almanya da geçerli olan Alman İdare Mahkemeleri Kanunu (AİMK) (Verwaltungsgerichtsordnung) yürürlüğe girdi³¹.

B) İdari Yargı ve Yargıçların Bağımsızlığı

Alman İdare Mahkemeleri Kanununun 1. maddesine göre idari yargı, bağımsız ve idari makamlardan ayrılmış mahkemeler tarafından yerine getirilmektedir. Bağımsız idari yargılama organları yerine, idarenin faaliyetlerinin hukuki denetimi için genişletilmiş itiraz komisyonları ya da buna benzer kurullar oluşturulamaz³². Bunun tek istisnasını mektup, posta ve telefon haberleşmelerinin gizliliğine dokunulamayacağını düzenleyen Federal Anayasa'nın 10/2 maddesi oluşturmaktadır³³. Maddeye göre, mektup, posta ve telefonla haberleşme haklarına ancak bir yasaya dayanılarak sınırlandırma getirilebilir. Bu hakların sınırlandırılması, özgürlükçü, demokratik düzenin veya Federasyonun veya bir eyaletin varlık ve güvenliğini koruma amacı güdüyorsa,

²⁸ Achterberg, s. 60; Stolleis, Michael, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus, in: Festschrift für Christian-Friedrich Menger, 1985, S. 57 ff.

²⁹ Achterberg, s. 72.

³⁰ Federal Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu; BGBl.23.09.1952, I, 625.

³¹ Alman İdari Mahkemeler Kanunu; BGBl.21.1.1960, I, 17.

³² Hesselberger, s. 310. Bu düzenleme ile Nasyonal Sosyalist rejimi döneminde, idarenin faaliyetlerinin hukuki denetimi için idare mahkemeleri yerine kurulan genişletilmiş itiraz komisyonların ya da buna benzer kurulların tekrar işlerlik kazandırılması engellenmek istenmektedir.

³³ Hufen, s. 52.

sınırlamalar ilgiliye bildirilmeyecek ve denetim yargı organları yerine, parlamento tarafından tayin edilen kurullarca yerine getirilebilecektir³⁴.

Doktrindeki hakim görüşe göre, mahkemelerin bağımsızlığı, Federal Anayasa’nın 20. maddesinde yer bulan güçler ayrılığı ilkesinin gerektirdiği şekilde, yargı organlarının, hem “yargı teşkilatı” olarak yasama ve yürütme organlarından ayrılması hem de “yargı fonksiyonu”nun yasama ve yürütmeden herhangi bir emir ve direktif almadan yerine getirilmesi anlamına gelmektedir³⁵. Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi, mahkemelerin bağımsızlığı için doktrinde kabul edilmiş üç şartın gerçekleşmesi gerekmektedir³⁶. Bunlardan birincisi, mahkemelerin hem yapısal yani organik (örgüt) anlamında, hem de maddi yani işlevsel (etkinlik) anlamında yasama, yürütme ve yürütme içinde yer alan idareden ayrı ve bağımsız (Organisatorische Unabhangigkeit) olmasını gerektirmektedir. İkincisi, “hakimlerin bağımsız” (Personelle Unabhangigkeit) olmasıdır. Hakimlerin bağımsızlığı Federal Anayasa’nın 97. maddesinde garanti altına alınmıştır. Düzenlemeye göre, asıl görevli olarak kadroya atanan hakimler, görev süreleri sona ermeden, ancak mahkeme kararıyla ve yine ancak yasaların öngördüğü neden ve şekillerde azledilebilir veya emekliye ayrılabilirler. Ömür boyu atanmış hakimlerin emekliye ayrılacakları yaş sınırının, yasayla tespit edilmesi gerekmektedir. Mahkemelerin kuruluş veya yargı çevresinin değiştirilmesi halinde, hakimlere maaşları kesintisiz verilme koşuluyla, başka bir mahkemeye atanabilir veya görevden alınabilirler³⁷.

Federal Yüksek Mahkemelerinde görev yapan hakimlerin hukuki statüsü, ayrıca ve ayrıntılı olarak 1972 tarihli Alman Yargıçlar Yasasıyla (Ayy) (Deutsches Richtergesetz) da düzenlenmiştir. Federal bir hakim görev sırasında veya dışında, Anayasa’nın temel ilkelerine veya bir eyaletin anayasal düzenine aykırı hareket etmesi halinde, Federal Meclisin başvurusu üzerine, Anayasa Mahkemesi üçte iki çoğunlukla onun başka bir göreve atanmasına veya emekliye sevkine karar verebilir. Ağır bir ihlal halinde azle de karar verilebilir. Yüksek hakimler hakkında kamu davasının açılıp açılmamasına karar verecek makam, Federal Anayasa Mahkemesidir. Eyalet yüksek mahkemelerinde görev

³⁴ Hesselberger, s. 135.

³⁵ Kopp, Ferdinad: Verwaltungsgerichtsordnung, München, 2005, s. 8; Redeker, Konrad/von Oertzen Hans-Joachim: Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Stuttgart 2004, s. 45.

³⁶ Schmidt-Bleibtreu/ Klein: s. 1272; Maunz/Dürig/Herzog: Art. 97 Rn. 1.

³⁷ Maunz/Dürig/Herzog, Art. 97, Rn. 2; Katz, s. 245; Schmidt-Bleibtreu/ Klein, s. 1273.

yapan hakimlerin hukuki statüleri ise eyalet yasalarıyla düzenlenmiştir. Ancak Federasyon bu konuda çerçeve hükümler koyabilir³⁸.

Mahkemelerin bağımsızlığının üçüncü şartı da, “konu itibariyle” yani yerine getirdikleri fonksiyon itibariyle bağımsız (Sachliche Unabhängigkeit) olmalarıdır. Buna göre hakimler, yargılama işlevlerini yerine getirirken sadece hukuka ve yasalara bağlı kalarak karar vermek zorundadırlar³⁹. Böylece yargı yetkisinin kullanılmasında hakimlere meclis, hükümet, idari organlar ya da adliye yönetimi tarafından emir ve talimat verilemez, genelge gönderilemez⁴⁰. Ayrıca hakimlere yargı görevi dışında herhangi bir görev yüklenemediği gibi, hakimlerde adliye yönetimi dışında başka, kamu ve özel hiçbir yerde görev alamazlar⁴¹.

C. İdari Yargının Örgütlenişi

Hukuk devleti ilkesi gereğince idari yargının örgütlenmesi konusunda düzenleme yapmaya yetkili organ “yasama organı”dır⁴². Alman İdare Mahkemeleri Kanununun 2. maddesi gereğince, idari yargı örgütü üç basamaktan oluşmaktadır. Eyaletlerde idare mahkemeleri ve eyalet yüksek idare mahkemeleri görev yaparken, Federal Devlette de, Federal Yüksek İdare Mahkemesi görev yapmaktadır. Eyaletler, kendi bölgelerinde en az bir idare mahkemesi, en fazlada bir yüksek idare mahkemesi kurmak zorundadırlar⁴³. Bunun yerine birden fazla eyalet birleşerek sadece ortak bir yüksek idare mahkemesi de kurabilirler⁴⁴.

İdare mahkemelerinin kural olarak teşkilat ve personel bakımından diğer yargı kolunda görev yapan mahkemelerden ayrı örgütlenmesi gerektiği kabul edilmekle beraber, bu mahkemelerin teşkilat ve personel bakımından diğer yargı alanındaki mahkemelerle ortak görev yapabileceğini doktrinde savunanlarda bulunmaktadır⁴⁵. Bununla beraber Federal İdare Mahkemesinin

³⁸ Maunz/Dürig/Herzog, Art. 97, Rn. 3; Schmidt-Bleibtreu/ Klein, s. 1274.

³⁹ Maunz/Dürig/Herzog, Art. 97, Rn. 1; Katz, s. 245; Kopp, s. 8; Redeker/von Oertzen, s. 46; Schmidt-Bleibtreu/ Klein, s. 1272.

⁴⁰ Kopp, s. 8; Redeker/von Oertzen, s. 46; Schmidt-Bleibtreu/ Klein, s. 1273.

⁴¹ Kopp, s. 9; Redeker/von Oertzen, s. 46.

⁴² Hufen, s. 52.

⁴³ Hufen, s. 55; Redeker/von Oertzen, s. 46.

⁴⁴ Tettinger, Peter/Wahrendorf, Volker: Verwaltungsprozessrecht, München 2005, s. 29.

⁴⁵ Eyermann-Fröhler ve Ule, İdare Mahkemeleri Kanununun 2. maddesinin mahkemeler arasında ortak görev yapabilmeye imkan vermediğini belirterek bu görüşe açıkça karşı çıkmaktadırlar. Erich Eyermann/Ludwig Fröhler,

diğer bir yargı alanında yer alan mahkemelerle ortak görev yapması Federal Anayasanın 95/1 maddesinde açıkça engellenmiştir⁴⁶.

Eyaletler, kendi idare mahkemeleri ile ilgili kurallara “Eyalet İdare Mahkemeleri Kanunu”nda yer vermektedir. Federal İdare Mahkemeleri Kanununun 3. maddesine göre de, eyaletlerde görev yapacak idare mahkemeleri ve yüksek idare mahkemeleri ancak eyalet yasası ile kurulabilir ya da ortadan kaldırılabilir. Kanun hükmünde kararname, tüzük ya da yönetmelikle bir idare mahkemesi kurulamadığı gibi ortadan kaldırılması da mümkün değildir⁴⁷. Federal Anayasa Mahkemesi de bir kararında yasa dışında herhangi bir hukuki düzenleme ile idare mahkemesi kurulamayacağını veya kurulmuş idare mahkemesinin de ortadan kaldırılamayacağını açıkça belirtmiştir⁴⁸. Eyalet kanunlarında, eyalet idare mahkemelerinin görev alanları değişik şekilde düzenlemiştir. Ayrıca idare hukuku ile ilgili belli uyumsuzluklar için İdare Mahkemeleri Kanununun 3/4 maddesi gereğince ayrı “özel” idare mahkemeleri de kurulabilmektedir.

D) İdari Mahkemelerin Özerkliği (Gerichtliche Selbstverwaltung)

İdare Mahkemeleri Kanununun 4. maddesi, idare mahkemelerinin işleyişi ile ilgili konularda, Alman Mahkemeleri Teşkilatı Hakkında Kanunun (Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz⁴⁹) 21a ve devamı fıkraların uygulanacağını belirtmiştir. Buna göre, idare mahkemeleri, kendi iç düzenlemelerini ve mahkeme içi görev dağılımlarını kendileri yapmaktadır. Buna doktrinde “idare mahkemelerin özerkliği” ilkesi denilmektedir⁵⁰. İdare mahkemelerinin özerklikleri ile yürütmeye karşı tam bağımsızlıklarının sağlanması amaçlanmaktadır⁵¹. Mahkemelerin görev dağılımını kendilerinin yapması, Federal Anayasasının 101. maddesinde düzenlenen “hiç kimsenin,

Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, München 1988, Rn. 1; Ule, Carl Hermann: Verwaltungsprozessrecht, Speyer 1987, s. 25.

⁴⁶ Maunz/Dürig/Herzog, Art. 95, Rn. 42; Kopp, s. 31; Redeker/von Oertzen, s. 65.

⁴⁷ Redeker/von Oertzen, s. 54.

⁴⁸ BverfGE 2, 307.

⁴⁹ 09. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077).

⁵⁰ Groß, Thomas, Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit, Auszug (Kurzzitat) aus: *Deutsche Richterzeitung (DRiZ)* 2003, 298 ff; Kopp, s. 34; Ridder, Helmut K.J, Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen? Gutachten für den 40. Deutschen Juristentag; Tettinger/Wahrendorf, s. 33.

⁵¹ Ridder, s. 2.

yasaların öngördüğü tabii yargıçtan başka bir yargıç önüne çıkarılmaz” kuralına da hizmet ettiği kabul edilmektedir⁵².

İdare mahkemelerinin kendi iç düzenlemeleri, mahkemelerin günlük çalışma planlarını yapmalarından, ihtiyaçları olan araç, gereçlerin belirlenmesi ve alınması, dosyaların düzene konulması ve adliye malvarlığının yönetilmesine kadar yapılan işleri kapsamaktadır⁵³. Mahkemeler, iç düzenlemelerini ve yasalarda belirtilen diğer görevlerini, “adliye yönetimi” (Präsidium) aracılığıyla yerine getirmektedir. Adliye yönetimi, Alman Mahkemeleri Teşkilatı Hakkında Kanunun 21a. maddesine göre, mahkeme de görev yapan diğer hakimler tarafından seçilmektedir. Bu organ, adliye başkanından (Präsident des Gerichts) ve sekiz hakim üyeden oluşmaktadır. Adliye yönetimi üyeleri dört yıl için doğrudan ve gizli oyla seçilmektedir. Her iki yılda bir üyelerin yarısı yenilenmektedir. Seçimlerin nasıl yapılacağını eyalet hükümetleri yönetmelikle düzenlemektedir⁵⁴.

Adliye yönetiminin önemli görevlerinden biri, mahkemede görev dağılımını gösteren “adliye görev dağılım planı”nı yapmaktır. Görev dağılım planı genellikle yıllık yapılmaktadır. Görev dağılımı yapılırken, bu organa üye olmayan hakimlere de söz hakkı verilmektedir. Adliye başkanı, hakimlikle ilgili görev üstlenip üstlenmeyeceğine ya da hangi görevleri üstleneceğine, kendisi karar vermektedir (AMTHK. m.21a).

IV) İDARE MAHKEMELERİ

A. Federal Yüksek İdare Mahkemesi

İdari yargılama alanında, federal düzeyde görev yapan en yüksek idare mahkemesi “Federal Yüksek İdare Mahkemesi”dir. Mahkeme, diğer yüksek mahkemelerden farklı olarak yasalar ile gösterilen davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakmaktadır. Diğer yüksek yargı organları kural olarak sadece, temyiz merci olarak görev yapmaktadırlar.

Federal Yüksek İdare Mahkemesi, yüksek mahkeme olarak, bir taraftan ilk ve orta dereceli idare mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan temyiz istemlerini incelerken, diğer taraftan da yasada belirtilen konularda idari davaları, ilk derece idare mahkemesi olarak karara bağlar⁵⁵. Mahkeme, Türk ve Fransız Danıştay’larında olduğu gibi yüksek danışma organı olarak görev yapmaz.

⁵² Tettinger/Wahrendorf, s. 33.

⁵³ Ridder, s. 2; Tettinger/Wahrendorf, s. 33.

⁵⁴ Tettinger/Wahrendorf, s. 32.

⁵⁵ Hufen, s. 57; Tettinger/Wahrendorf, s. 29.

1) Federal Yüksek İdari Mahkemesinin Görevleri

Federal Anayasa’da Yüksek Mahkemenin görevleri ve yapısı ile ilgili herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir. Kural olarak mahkemenin görevleri İdare Mahkemeleri Kanununun (İMK) değişik maddelerinde sayma yoluyla düzenlenmiştir. Örneğin, ilgili Kanununun 49. maddesi, Federal Yüksek İdare Mahkemesinin temyiz mahkemesi olarak görevlerini düzenlerken 50. madde ilk derece mahkemesi olarak görevlerini belirtmiştir. Bu maddelerde sayılan görevler dışında kanun maddeleri geniş yorumlanarak mahkemenin görev alanı genişletilemez⁵⁶. Bununla beraber Federal Devlet yeni yasalar yaparak mahkemeye yeni görevler yükleyebilmektedir⁵⁷.

İdare Mahkemeleri Kanununun 49. maddesi, Federal Yüksek İdare Mahkemesinin temyiz mahkemesi olarak, eyalet yüksek idare mahkemeleri ile ilk derece idare mahkemelerinin nihai olarak verilmiş kararlarını inceleyip sonuca bağlayacağı hükmünü getirmiştir. Ayrıca yine bu maddenin 3. fıkrasına göre, eyalet yüksek idare mahkemelerinin, İdari Mahkemeler Kanununun 99/2 ve 133/1 maddelerinde ve Alman Mahkemeleri Teşkilatı Hakkında Kanununun (AMTHK) 17a/4. maddesinde düzenlenen hukuki uyuşmazlıklara ilişkin kararlarına karşı, itiraz (Beschwerde) yapıldığında Federal Yüksek İdare Mahkemesi bu itirazları da inceler ve karar bağlar.

İdare Mahkemeleri Kanununun 50. maddesi ise, Federal Yüksek İdare Mahkemesinin ilk derece mahkemesi olarak görevlerini sayma yoluyla belirtmiştir. Buna göre, Federal Yüksek İdare Mahkemesi, Federal Devlet ile eyaletler arasındaki ve değişik eyaletler arasındaki “anayasal nitelikte olmayan” idari uyuşmazlıkları, Federal İçişleri Bakanlığının dernek yasaklama kararlarını, Federal Gizli Servisinin görevleri ile ilgili ortaya çıkan hukuki uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmaktadır. Federal Yüksek İdare Mahkemesi, görülmekte olan dava konusu uyuşmazlığı, Federal Anayasa ile ilgili bir uyuşmazlık olarak nitelendirirse, dosyayı Federal Anayasa Mahkemesi’ne göndermektedir (İMK. M.50/3).

Federal Meclis, değişik yasalarla, Yüksek İdare Mahkemesine ilk derece mahkemesi olarak, yeni görevler de yüklemiştir. Örneğin, “Ulaşım Yolları Planı ve Hız Yasası”nın uygulanmasından çıkan (Verkehrswegeplanungs-Beschleunigungsgesetz) hukuki uyuşmazlıkları ya da “Sigortacılık ve Yapı Tasarrufu İle İlgili Hizmetleri Denetleme Kurumunun Kurulmasına İlişkin Kanun”un (Gesetzes über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamts für das Versicherungs- und Bausparwesen)

⁵⁶ Kopp, s. 574.

⁵⁷ Kopp, s. 574.

uygulanmasında çıkan hukuki uyumsuzlukları da Yüksek Mahkeme, ilk derece mahkemesi olarak çözüme kavuşturmaktadır.

2. Federal Yüksek İdare Mahkemesinin Yapısı

Federal Yüksek İdare Mahkemesi bir başkan, daire başkanları ve yeterli sayıda üyeden oluşur. Mahkeme yargısal görevlerini kurul olarak yerine getirmektedir. Mahkeme'nin görevleri on Dava Dairesi (Revisionsssenat), ve bir Disiplin Dairesi (Disziplinarsenat) iki Askeri Daire, bir Büyük Daire ([Großer Senat](#)), bir de Müşterek Daire (Gemeinsamen Senats) tarafından yerine getirilir⁵⁸.

a) Dava Daireleri

Federal Yüksek İdare Mahkemesinde görev yapan on dava dairesinin herbirinde, İdare Mahkemeler Kanununun 10/3. maddesi gereğince bir başkan ile en az dört üye bulunmaktadır⁵⁹. Sözlü yargılama (Mündliche Verhandlung) dışındaki yargılamalarda görüşme yeter sayısı üçtür.

Dava Dairelerinin görevleri ve bu dairelerde hangi üyelerin görev yapacağı, idare mahkemelerinin özerkliği ilkesi gereğince, “mahkeme başkanlığı” tarafından “yıllık çalışma planı”nda belirlenmektedir⁶⁰. Mahkeme başkanlığı, mahkeme başkanından ve sekiz üyeden oluşmaktadır.

Dava Daireleri içindeki görev dağılımı ise, Alman Mahkemeleri Teşkilatı Hakkında Kanununun 21g maddesi gereğince, her dairenin kendisinin yaptığı “yıllık çalışma planı”nda yer almaktadır. Üyeler arasında iş yükü bakımından dengesizlik olması durumunda, ya da üyelerden birisi herhangi bir nedenden dolayı görevini yapamayacak duruma geldiğinde, yıllık planda değişiklik yapılabilir. Aksi durumda yıllık planda değişiklik, hukuka aykırılık teşkil etmektedir⁶¹.

b) Disiplin Dairesi

Almanya'da genel idari yargı organları (allgemeinen Verwaltungsgerichten) dışında, bir de özel idari yargı organları (besondere Verwaltungsgerichte) öngörülmüştür⁶². Bunlara örnek olarak sosyal mahkemeler (Sozialgerichte), vergi mahkemeleri (Finanzgerichte) ve disiplin mahkemeleri (Disziplinargerichte) gösterilebilir⁶³.

⁵⁸ Hufen, s. 53; Redeker/von Oertzen, s. 77.

⁵⁹ Federal Yüksek İdare Mahkemesinde toplam 56 hakim üye görev yapmaktadır.

⁶⁰ Hufen, s. 56; Tettinger/Wahrendorf, s. 33.

⁶¹ Hufen, s. 55; Tettinger/Wahrendorf, s. 34.

⁶² Maurer, s. 35; Redeker/von Oertzen, s. 152.

⁶³ Tettinger/Wahrendorf, s. 21.

Devlet memurları, Federal Disiplin Kanununa (Bundesdisziplinargesetz⁶⁴) aykırı tutum ve davranış sergilediklerinde yargılanabilmeleri için, eyaletlerde ilk derece mahkemesi olarak “disiplin mahkemeleri” ve orta dereceli idare mahkemeleri olarak da “eyalet yüksek disiplin mahkemeleri” kurulmuştur⁶⁵. Bu mahkemelerin kararlarına karşı da, Federal Disiplin Kanununun 69. maddesinde belirtilen şartlarda ve şekilde, Federal Yüksek İdare Mahkemesi'nin “Disiplin Dairesi”ne temyiz yolu için başvuru öngörülmüştür. Böylece, Disiplin Dairesi, temyiz yeri olarak, disiplin mahkemelerinin, nihai verilmiş kararlarını inceleyip karara bağlamaktadır.

Disiplin Dairesi dört yasal üyeden birde fahri üyeden (Ehrenamtliche Richter) oluşmaktadır.

c) Askeri Hizmet Dairesi

Almanya'da Askeri hizmete ilişkin hukuki uyuşmazlıklara, askeri mahkemeler (Wehrdienstgerichte) bakmaktadır. Bunlardan Askeri Birlik Mahkemeleri (Truppendienstgericht) ilk derece askeri mahkemesi olarak görev yaparken, Federal Yüksek İdare Mahkemesi içinde yer alan iki “Askeri Hizmet Dairesi” de (Wehrdienstsenate) temyiz yeri olarak görev yapmaktadır⁶⁶.

Askeri Birlik Mahkemeleri'nin kurulması ve görev alanlarına ilişkin düzenlemeler Askeri Disiplin Kanununun ([Wehrdisziplinarordnung](#)) 68 ve 79. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, bu mahkemeler ve kendilerine bağlı daireler Federal Savunma Bakanlığı tarafından bir yönetmelikle kurulmakta ve bu bakanlığın bünyesinde görev yapmaktadırlar. Mahkemelerin görev alanları ve yerleri de yine kuruluş yönetmeliklerinde yer almaktadır (m.69).

Askeri Birlik Mahkemelerinde⁶⁷ de bir başkan ve dört sivil hakimden oluşan “mahkeme başkanlığı” organı yer almaktadır (m.72/1). Mahkemede görev yapan hakimlerin ve diğer görevlilerin hizmet denetimi mahkeme başkanı tarafından yapılmaktadır. Mahkeme kararları, bir başkan (sivil hakim) ve askerlik hizmeti yapan iki fahri hakim tarafından verilmektedir (m.75/1). Askeri fahri hakimler, bir sene için birlik komutanı tarafından atanmaktadır (m.74).

Askeri Birlik Mahkemeleri'nin kararlarına karşı, temyiz başvurusu için Askeri Disiplin Kanununun 80. maddesi gereğince, Federal Yüksek İdare Mahkemesinde “Askeri Hizmet Dairesi” kurulmuştur. Bu daire iki ayrı daireden

⁶⁴ 30. April 2005 (BGBl. I S. 1106)

⁶⁵ Redeker/von Oertzen, s. 152.

⁶⁶ Redeker/von Oertzen, s. 153.

⁶⁷ Almanya'da bir kuzey (Münster'de) birde güney (München'de) bölgelerini içine alan iki Askeri Birlik Mahkemesi ve bunlara bağlı farklı şehirlerde kurulmuş Askeri Birlik Mahkemesi Daireleri bulunmaktadır.

oluşmaktadır. Birinci daire “Askeri Şikayet Kanunu” (Wehrbeschwerdeordnung⁶⁸) ile ilgili uyuşmazlıklara bakarken, ikinci daire “Askeri Disiplin Kanunu” ile ilgili uyuşmazlıklar bakmaktadır⁶⁹.

Askeri Şikayet Kanunu, bir askerin, üstü tarafından kötü harekete maruz kaldığı durumlar ile bir başka askerin göreve aykırı davranışı sonucu zarar gördüğü durumları düzenlemektedir. Askeri Disiplin Kanunu ise, bir askerin görevini yerine getirirken askeri disipline uymayan davranışlarını düzenlemektedir⁷⁰.

Her bir askeri Hizmet Dairesinin de, üç sivil hakim ve iki asker fahri hakim görev yapmaktadır (m.80/3).

d) Büyük Daire

Federal Yüksek İdare Mahkemesi’nde Büyük Daire, Federal Yüksek İdare Mahkemesinin kararlarında birliğin sağlanması ve kararların daha da geliştirilmesi için kurulmuştur⁷¹. Yani idari yargı alanında içtihat oluşturmak için kurulmuştur. Büyük Daire esasa ilişkin karar (Sachentscheidung) vermemekte, sadece kendisine sunulan hukuki sorunlar (vorgelegte Rechtsfragen) hakkında karar birliği oluşturmaktadır. Esasa ilişkin nihai kararlar yine ilgili Daireler tarafından verilmektedir⁷². Yüksek Mahkemeler arasında Federal düzeyde, hukuki istikrar ve birliğin sağlanması için “Yüksek Mahkemeler Ortak Dairesinin (Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes) yaptığı işlevi, Federal Yüksek İdare Mahkemesinde Büyük Daire yerine getirmektedir⁷³.

Büyük Daire ile ilgili düzenleme İdare Mahkemeleri Kanununun 11. maddesinde yer bulmaktadır. Birinci fıkrada Federal Yüksek İdare Mahkemesinde bir Büyük Dairenin kurulacağı öngörülürken, ikinci fıkrada Büyük Daireye zorunlu başvuru, dördüncü fıkrada ise ihtiyarı başvuru yollarını düzenlenmiştir.

Yüksek Mahkemedeki dairelerden birisi, hukuki bir uyuşmazlık konusunda diğer dairelerin ya da Büyük Dairenin daha önceki kararlarından farklı bir karar verecekse, Büyük Daireye zorunlu başvuru yapması

⁶⁸ BGBI. I S. 1737, 1906.

⁶⁹ Redeker/von Oertzen, s. 153.

⁷⁰ Redeker/von Oertzen, s. 153.

⁷¹ Kissel, Otto Rudolf, Neus zur Gerichtsverfassung; III. Grosse Senate der obersten Gerichtshöfe, NJW 1991, s. 951; Redeker/von Oertzen, s. 64; Tettinger/Wahrendorf, s. 31.

⁷² Kissel, s. 952.

⁷³ BVerwG 41, 363.

gerekmektedir. Bu durumda dosya Büyük Dairenin önüne geliyor ve Büyük Daire de dosyayı inceleyip uyuşmazlığı karara bağlıyor (m.11/2). Farklı kararın olabilmesi için, aynı hukuk kuralının yorumlanmasında ya da ilkelerinin belirlenmesinde aykırılıkların olması gerekmektedir⁷⁴. Başka bir Dairenin önceki kararını değiştirmek isteyen Daire, önceki kararı veren Daireye bu kararın değiştirilmesi için başvuruda bulunuyor. Eğer Daire eski kararında ısrar ediyorsa, hukuki sorun Büyük Daireye gönderiliyor (m.11/3). Ancak ilgili Daire eski kararında ısrar etmiyorsa, yeni Dairenin verdiği karar geçerli oluyor ve böylece Yüksek Daireye başvurmaya gerek kalmıyor⁷⁵. Yine eğer Dairelerden birisi aynı konuda kendisinin önceki kararından farklı karar vermek istiyorsa, Yüksek Mahkeme başvurmaya gerek bulunmamaktadır⁷⁶.

Büyük Daireye ihtiyari başvuru durumu ise, Dairelerden birisi önemli bir hukuki sorunun çözümü için önceden verilen kararın geliştirilmesi ya da hukuki birliğin sağlanması düşüncesinde ise bu yola başvurmaktadır⁷⁷. Yani bu başvuru yolu ile alınacak karar, farklı başka bir "asıl hukuki sorunun" çözüme kavuşturulmasında önem teşkil etmelidir. Başvuruya gerekli olup olmadığına ilgili Daire kendisi karar vermektedir⁷⁸. İhtiyari başvuru için ortadan kaldırılması gereken aykırı bir kararın olmasına ihtiyaç bulunmamaktadır⁷⁹.

Büyük Daire, Federal Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı ve her dava dairesinin birer üyesinden oluşmaktadır. İncelenen karara katılmış, ya da bu kararı almış olan daire üyesi de, Büyük Dairenin toplantılarına katılmaktadır (m.11/5). Büyük Dairenin üyeleri bir yıl için, Büyük Daire tarafından atanmaktadır. Başkan ve başkanın yokluğunda onun yerini alacak üye, Dairenin kural olarak devamlı üyelerinden birisi olmak zorundadır. Büyük Dairenin aldığı kararlar diğer daireler ve idare için bağlayıcıdır.

e) Yüksek Mahkemeler Ortak Dairesi (Gemeinsamer Senat obersten Gerichtshöfe)

Federal Anayasasının 95/3 maddesine göre, yargı içtihatlarının birleştirilmesini sağlamak üzere, Federal Yüksek Mahkeme üyelerinden oluşacak bir Ortak Daire kurulacağı ve konunun ayrıntılarının da federal bir yasayla düzenleneceği öngörülmüştür. Buna uygun olarak da 1968 tarihinde

⁷⁴ Erich/Fröhler, s. 5.

⁷⁵ BVerwGE 39, 10.

⁷⁶ BVerfG 6, 222; Redeker/von Oertzen, s. 65.

⁷⁷ BVerwG NJW 1985, s. 2400.

⁷⁸ BKopp, s. 73.

⁷⁹ BVerwG NJW 1985, s. 2402; Kissel, s. 956; Ule, s. 63.

“Yüksek Mahkeme Kararlarında Birliği Sağlamak İçin Yasa”⁸⁰ (YMKBSY) (Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes) kabul edilmiş ve bu yasa gereğince de “Yüksek Mahkemeler Ortak Dairesi” kurulmuştur.

Ortak Daire, Yüksek Mahkemelerin yargı kararları arasındaki aykırılık ve uyumsuzlukların giderilmesine, ya da içtihadın birleştirilmesine, ya da değiştirilmesine karar verir⁸¹.

Ortak Daire'nin, kararlar arasındaki aykırılığı giderilebilmesi için kendisine başvuru yapılması gerekmektedir. Başvuruyu yapması gereken Daire, önceki karara aykırı karar verecek olan Dairedir. Başvurudan sonra dava, ortak Dairenin kararına kadar durdurulur (YMKBSY m.11/2). Yargıtay Başsavcısı hukuki uyumsuzluk kendi görev alanı ile ilgiliyse, Ortak Daire başkanı tarafından toplantıya çağrılır, aksi durumda kendisine sadece sonuç hakkında bilgi verilir⁸².

Bir yüksek mahkeme, kendisinin eski bir kararından ya da Yüksek Mahkeme Kararlarında Birliği Sağlamak İçin çıkarılan Yasa'dan önceki diğer yüksek mahkeme kararlarından farklı bir karar verecekse Ortak Daire'ye başvurmaya gerek duymamaktadır⁸³. Federal Yüksek İdare Mahkemesi adına başvuruyu Büyük Daire yapmaktadır.

Ortak Daire, yüksek mahkemelerde görev yapan yüksek hakimlerden oluşmaktadır. Yani, Yüksek mahkeme başkanlarından ve bir yüksek mahkemenin kararına aykırı karar veren yüksek mahkeme dairesi ile kendi kararına aykırı karar verilen dairelerinin başkanlarından ve birer üyelerinden oluşmaktadır (YMKBSY m.3). Yüksek Mahkeme başkanları arasında en yaşlı olanı, Ortak Dairenin toplantılarına da başkanlık yapmaktadır (m.5). Esas hakkındaki kararlar, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınır (m.6) ve alınan karar farklı karar veren Daire için bağlayıcıdır (m.16).

e) Federal Yüksek İdare Mahkemesi Üyeleri

Federal Almanya'da Yüksek Mahkemelere üye atanması önemli ve tartışmalı konular arasında yer almaktadır⁸⁴. “Kim hakim atama hakkına sahipse, o yargıyı etkileyebilir⁸⁵” düşüncesi daha Prusya Krallığı döneminde dile

⁸⁰ Vom 16.Juni 1968 (BGBl. I s. 661).

⁸¹ Hesselberger, s. 320; Schmidt-Bleibtreu/ Klein, s. 1266.

⁸² Schmidt-Bleibtreu/ Klein, s. 1266.

⁸³ BVerwG 66, 359.

⁸⁴ Stern, s. 399.

⁸⁵ “Wer ein Richteramt zu vergeben hat, kann die Rechtsprechung beeinflussen” Betterman, Karl, August; Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzliche

getirilmiştir⁸⁶. Prusya Adalet Bakanı da, atama yapacak organın ya da görevlinin sadece güçlü kişilikle, psikolojik baskılardan kurtulabileceğini ve kendisini sorumlu hissedeceğini, sonuçta da atama işlevini uygun bir şekilde yerine getireceğini ifade etmiştir⁸⁷. Mahkemeler kurulduğundan bu yana Almanya'da, hakimler ya kral veya derebeyi tarafından doğrudan atanmış, ya da meslek gruplarının katılımıyla atanmıştır⁸⁸.

Yüksek Mahkemelere üyelerin atanması, Federal Anayasanın 95/2. maddesinde yer bulmaktadır. Ayrıca 1950 tarihli "Yargıç Seçim Yasası" da bu konudaki ayrıntıları düzenlemiştir⁸⁹. Federal Anayasaya göre yüksek mahkemelere hakimlerin atanması, yetkili Federal Bakan, ilgili yargı kısmının konusunda yetkili eyalet bakanları ve aynı sayıda Federal Meclis tarafından seçilen üyelerden oluşan bir "Yargıçlar Seçim Komisyonu" tarafından yerine getirilmektedir.

Yargıç Seçim Yasası 16. maddeden oluşan kısa bir yasadır. Yasasının 1. maddesi, yüksek mahkemelerdeki hakimlerin, yetkili Federal Bakan ile Yargıçlar Seçim Komisyonunun, hakimleri beraber seçeceği ve Cumhurbaşkanı tarafından atanacağını düzenlemiştir. Seçim ile ilgili toplantılara, hükümeti de temsil eden ilgili Federal Bakan başkanlık etmektedir (m.9/1). İlgili Federal Bakan seçimlerde oy hakkına sahip değil, sadece veto hakkına sahiptir⁹⁰. Yani, Seçim Komisyonun seçtiği adayı, Federal Bakanın onaylaması gerekiyor, onaylamazsa Seçim Komisyonunun tekrar yeni bir adayı seçmesi gerekmektedir⁹¹. Yüksek mahkemeler için adaylar Federal Bakan ve Yargıçlar Seçim Komisyonu tarafından önerilmektedir (m.10/1).

Seçim Komisyonu eyaletlerin konu ile ilgili eyalet bakanlarından ve aynı sayıdaki Federal Meclis tarafından seçilen milletvekillerinden oluşmaktadır. Mecliste grubu bulunan partiler, Seçim Komisyonunda görev yapacak yeterli sayıda milletvekilini aday olarak gösteriyorlar, her aday tek tek oylanıyor ve en fazla oyu alan milletvekilleri Komisyonda görev yapabilme hakkına sahip oluyor (m.5/2).

Richter, die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, III/2, 1959, s. 523.

⁸⁶ Stern, s. 399.

⁸⁷ Stern, s. 399.

⁸⁸ Betterman, s. 523.

⁸⁹ Vom 25.08.1950 (BGBl. S. 368).

⁹⁰ Stern, s. 402; Hesselberger, s. 319.

⁹¹ Schmidt-Bleibtreu/ Klein, s. 1265; Stern, s. 403.

Yargıçlar Seçim Komisyonu, Yüksek Mahkemeler de görev yapacak hakimleri gizli oyla yapılan seçimle seçmekte ve en fazla oyu alan adaylar, Federal Bakanın onayını da aldıktan sonra, atanmak üzere, Cumhurbaşkanına gönderilmektedir (m.13).

B. Eyalet Yüksek İdare Mahkemeleri

1) Eyalet Yüksek İdare Mahkemelerinin Yapısı

Eyalet Yüksek İdare Mahkemeleri “orta dereceli” (Mittelinstanz) mahkemeler olarak eyaletlerde faaliyet gösteren idare mahkemeleridir⁹². Her eyalette sadece bir tane Yüksek İdare Mahkemesi bulunmaktadır. Mahkeme ile ilgili düzenlemeleri her eyalet, “Eyalet İdare Mahkeme Kanunu”nda kendisi yapmaktadır⁹³. Federal İdare Mahkemesi Kanununa aykırı olmadığı sürece, eyaletler bu mahkemelerin yapısını, görevlerini, işleyişini, başkan ve üyelerinin atanmasını Eyalet İdare Mahkeme Kanunlarında serbestçe düzenleyebilmektedirler.

Federal İdare Mahkemesi Kanununun 9/1. maddesine göre, eyalet yüksek idare mahkemeleri bir başkan, daire başkanları ve yeterli sayıda hakimden ve hakimlerin görev yapacakları yeterli sayıda daireden oluşmaktadır (m.12/1).

Federal Yüksek İdare Mahkemesinde olduğu gibi, Eyalet Yüksek İdare Mahkemelerinde de ayrıca bir büyük daire bulunmaktadır. Federal İdare Mahkemesi Kanununun 11. maddesinde Federal Yüksek İdare Mahkemesi için öngörülen düzenlemeler, eyalet düzeyinde kaldığı sürece Eyalet Yüksek İdare Mahkemelerinde kurulan büyük daireler için de geçerlidir (m.12/1). Burada da büyük daireler, eyalet idare mahkemeleri kararları arasındaki farklılıkların giderilmesi ve eyalet düzeyinde yeni hukuk yaratılması gibi görevleri yerine getirmektedir⁹⁴. Daireler üç hakimle karar verir, ayrıca eyalet yasaları, iki fahri hakimin de dairelerde görev yapmasını öngörebilir (m.9/3). Eyalet meclisleri, büyük daireler ile ilgili yeni kararlar alabilirler (m.9/3).

2) Eyalet Yüksek İdare Mahkemelerinin Görevleri

Eyalet Yüksek İdare Mahkemeleri, bir taraftan idare mahkemelerinin verdiği kararlara karşı ilgili Yasada belirtilen durumlarda bir üst derece mahkemesi olarak görev yaparken, diğer yandan da ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Yüksek İdare Mahkemelerin bir üst derece mahkemesi olarak görev yapması Federal İdari Mahkemeler Kanununun 46.

⁹² Hufen, s. 56; Tettinger/Wahrendorf, s. 29.

⁹³ Örneğin, Berlin İdare Mahkemesi Kanunu (Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung)

⁹⁴ Redeker/von Oertzen, s. 68; Tettinger/Wahrendorf, s. 31.

maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, ilk dereceli idare mahkemelerinin kararlarına karşı;

1)İstinaf yoluna (Berufung gegen Urteile des Verwaltungsgerichts) (m.46/1),

2)itiraz yoluna (Beschwerde gegen andere Entscheidungen des Verwaltungsgerichts) (m.46/2) ve

3)temyiz yoluna (Revision gegen urteile des Verwaltungsgerichts) (m.46/3) başvurulmaktadır.

Yüksek idare mahkemelerin, ilk derece mahkemesi olarak görev yaptığı konular Federal İdare Mahkemeleri Kanununun 48. maddenin 1. fıkrasında 9 bent halinde ve ayrıca 2. fıkrada sayma yoluyla düzenlenmiştir. Bunlara örnek olarak, Atom Yasasının 7 ve 9. maddelerinde belirtilen atom enerjisi üreten tesislerin kurulması, işletilmesi, genişletilmesi konusunda çıkan uyuşmazlıklar, Atom Yasasının 7 ve 9. maddeleri dışında kalan nükleer enerji üreten tesislerin yeniden düzenlenmesi konusundaki uyuşmazlıklar ve elektrik santrallerinin kurulması, işletilmesi ve yenilenmesi ile ilgili uyuşmazlıklar verilebilir.

Yüksek İdare Mahkemesi, İnşaat Kanununa dayanılarak yapılan tüzüklerin (Satzungen) ve aynı Kanunun 246/2 maddesine dayanılarak yapılan kararnamelerin (Rechtsverordnungen) “geçerliliklerini” de denetlemektedir (m.47/1). Bunların eyalet anayasa hukukuna uygunluğunu denetlemek ise eyalet anayasa mahkemelerinin görevine girmektedir (m.47/3). Ayrıca eyalet yüksek idari makamların, Dernekler Yasası gereğince dernek kapatma kararlarına karşıda, yüksek idare mahkemeleri, ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır (m.48/2).

3) Eyalet Yüksek İdare Mahkemeleri Üyeleri

Yüksek idare mahkemeleri bir başkan, yüksek mahkeme daire başkanlarından ve yeterli sayıda hakimlerden oluşmaktadır (AİMK. m.10). Ancak eyaletler, yasayla farklı sayıda yasal hakim öngörebileceği gibi, fahri hakimde görevlendirebilmektedirler (m.10/3). Eyalet yüksek idare mahkemelerinde üç çeşit hakim görev yapmaktadır. Bunlar; ömür boyu atanmış asıl hakimler (Richter auf Lebenszeit) (m.15), ek görevli hakimler (Richter im Nebenamt) (m.16) ve fahri hakimlerdir (Ehrenamtliche Richter)(AİMK.m.19).

a) Ömür Boyu Görev Yapacak Asıl Hakimleri

Federal Hakimler Kanununun 5. maddesine göre ancak üniversitelerde hukuk eğitimi almış, birinci ve ikinci devlet sınavlarında⁹⁵ (Staatsprüfung)

⁹⁵ Almanya'da hukuk fakültesi mezunu öğrencilerin, hukuk diploması alabilmeleri için bu sınavların ikisini de başarmaları gerekmektedir. Her öğrenci başarısızlık durumlarında; eğer fakülteyi zamanında bitirirse üç, geç bitirirse iki kez tekrar

yeterli not almış hukukçular asıl hakim olarak görev yapabilmektedirler. Ayrıca hakim adayların yeterli derecede bir yabancı dile sahip olduklarını da bir belge ile ispat etmeleri gerekmektedir (5a/2).

b) Ek Görevli Hakimler

Ömür boyu görev yapacak asıl hakimlerin göreve alınması ve atanmaları, Federal ve Eyalet Hakim Kanunlarında yer alırken, ek görevli hakimlerden Federal Hakimler Kanununda hiç bahsedilmemiştir. Ancak bunların atanmasını engelleyen bir düzenlemeye de gidilmemiştir.

Ek görevli hakimler, ilk dereceli idare mahkemelerinde ve eyalet yüksek idare mahkemelerinde görev yapabilirken, Federal Yüksek İdare Mahkemesinde bu mümkün olmamaktadır⁹⁶. Ek görevli hakim olarak ancak, bir başka mahkeme de ömür boyu görev yapan asıl hakimler ile hukuk eğitimi veren profesörler görev yapabilmektedir. Böylece bir hukuki uyumluk konusunda karar verilirken, teori ve pratik tecrübeler birleştirilerek en iyi karara varmak amaçlanmaktadır⁹⁷.

Ek görevli hakim olarak atanan kişiler, en az iki yıl, en çok da diğer meslekleri sona erinceye kadar mahkemede görev yapabilmektedirler (m.16). Asıl görevlerinden bir şekilde ayrılmış ya da emekli olmuş hukuk profesörleri ve hakimler ek görevli hakim olarak atanmamaktadırlar⁹⁸. Bunlar geçici bir süre için dahi asıl görevlerinden ayrılmış da olsalar yine de mahkemelere ek görevli hakim olarak atanmaları imkansızdır (AHK.m.35). Ek görevli hakimlerde, ömür boyu atanmış asıl hakimler gibi yargıçlık statüsüne sahiptirler, dolayısıyla Federal Anayasanın 97. maddesinde düzenlenen hakimlere tanınan güvencelerden yararlanmaktadırlar⁹⁹.

Yüksek idare mahkemelerinde görev yapacak hakimlerin bu görevlere atanmaları konusunda eyaletler arasında farklılıklar gözlenmektedir.

sınava girme hakkına sahiptir. Sınavlarda başarısız olan öğrenciler, hukuk eğitimi almış olmalarına rağmen diplomaya sahip olamamaktadırlar. Dolayısıyla avukat, hakim savcı ya da noter gibi hukuk fakültesi mezunlarının icra ettikleri meslekleri yerine getirememektedirler. 2004 yılında 1138 hukuk fakültesi mezunu, Berlin'de birinci hukuk devlet sınavına katıldı; 786 öğrenci bu sınavı kazandı (=69,1%). <http://www.jurablogs.com/de/ergebnisse-der-ersten-juristischen-staatsexamen-in-berlin>

⁹⁶ Hufen, s. 58; Redeker/von Oertzen, s. 87.

⁹⁷ Hufen, s. 58; Redeker/von Oertzen, s. 87.

⁹⁸ [Erich Eyermann/Ludwig Fröhler](#), Rn. 2.

⁹⁹ BVerfG 48 316f.

Bazı eyaletler¹⁰⁰, Federal Yüksek İdare Mahkemesi üyelerin atanmasında olduğu gibi, yetkili eyalet bakanı ve aynı sayıda eyalet meclisi tarafından seçilmiş üyelere oluşan bir “Yargıçlar Seçim Komisyonu” ile atama işlemini gerçekleştirirken bazı eyaletlerde¹⁰¹ ise, yüksek mahkemede görev yapacak hakimler eyalet hükümetleri tarafından atanmaktadır. Berlin’de Berlin Anayasasının 69/2 maddesine göre yüksek mahkemelerin başkanları eyalet meclisi tarafından doğrudan seçilmektedir.

c) Fahri Hakimler

İdare mahkemelerinde fahri hakimlerde görev yapmaktadır. Fahri hakimler, sözlü yargılamada yargılamanın tamamına katılırken, sözlü yargılamanın olmadığı durumlarda da sadece karar verme aşamasına katılmaktadırlar. Bunlarda, görev yaptıkları sürece diğer hakimlerle aynı hak ve yetkilere sahiptirler (AİMK. m.19). Eyalet yüksek idare mahkemelerinde, fahri hakim görev yapabilmesi için ilgili eyalet yasasının bunu açıkça öngörmesi gerekirken, idare mahkemelerinde yargılama aşamasında sürekli fahri hakim görev yapmaktadır¹⁰².

Fahri hakimlerde diğer hakimler gibi bağımsız olup ancak yasayla bağlıdırlar. Bunlara da, hakimlik görevi icra ettikleri sürece, herhangi bir emir ve talimat verilemediği gibi, devlet memuru muamelesi de yapılamaz¹⁰³.

Duruşmalarda, mahkeme başkanları, fahri hakimlerin talepleri üzerine, dava konusu olayın aydınlatılması için “yararlı sorular” (sachdienliche Fragen) sormalarına izin verebildikleri gibi (AİMK.m.104/2), fahri hakimler de tanık dinlenmesi ya da bilir kişi atanması talebinde (AİMK. m.98) bulunabilirler. Bununla beraber fahri hakimler, hem kararın yazılma aşamasına katılmadıkları gibi hem de kararın altına imza da atamazlar¹⁰⁴. Ayrıca mahkeme başkanı, karar tasarisını (Urteilsentwurf) tamamlama görevini fahri hakimlere tevdi edemez¹⁰⁵.

Fahri hakimler de görevlerini yaparken ya da görevleri sona erdikten sonra, bir takım kurallara uymak zorundadırlar. Anayasa ve yasalara bağlı kalarak, vicdanlarına uyararak (nach bestem Wissen und Gewissen), hatır gönül bilmeyerek (ohne Ansehen der Person) karar vermeli böylece gerçeğe ve adalete hizmet etmelidirler (AHK. m. 45/3). Göreve yemin ederek başlamaları gerektiği gibi (AHK.m.45), zamanında duruşmalarda da bulunmak zorundadırlar (AHK.

¹⁰⁰ Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen ve Schleswig-Holstein.

¹⁰¹ Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz ve Saarland.

¹⁰² Hufen, s. 59; Redeker/von Oertzen, s. 91.

¹⁰³ [Erich Eyermaun/Ludwig Fröhler](#), Rn. 1; Tettinger/Wahrendorf, s. 32.

¹⁰⁴ BVerwG 4, 272.

¹⁰⁵ Redeker/von Oertzen, s. 90.

m.33). Eğer mahkemenin bulunduğu bölgeden başka yere taşınırlarsa bunu hemen mahkeme başkanına bildirerek, görevlerinden ayrılmak zorundadırlar (AHK. m.24/3). Fahri hakimler de görev süreleri bittikten sonra, katıldıkları duruşmalarla ilgili bilgileri açıklayamazlar (AHK.m.45/1). Ayrıca fahri hakimler hizmet içinde ve dışında kendi itibarlarını, görev ve haysiyetlerini zedeleyici davranışlarda da bulunamazlar¹⁰⁶.

Fahri hakimler göreve ilişkin sorumluluklarını yerine getirmezlerse, para cezasına mahkum edilmektedirler. Ayrıca değişik faaliyetleri sonucunda bir zarar oluşmuşsa bu zararı da kendileri karşılamaktadır (AİMK. m.33). Ağır surette görevlerini ihlal ederlerse, görevden de uzaklaştırılmaktadırlar (AİMK. m.24).

Fahri hakim olabilmek için Alman vatandaşı olmak, otuz yaşını tamamlamış olmak ve bu göreve seçilmeden önce görev yapacağı mahkemenin sorumluluk bölgesinde ikamet etmiş olmak gerekmektedir (AİMK. m. 20). Federal ya da eyalet ya da Avrupa parlamentosuna seçilmiş milletvekilleri, kamu kurumlarında fahri olarak çalışmayan asıl görevliler, hakimler, asker ve subaylar, avukatlar, noterler, yabancı hukuku icra eden kişiler fahri hakim olarak mahkemelerde görev yapamazlar (AİMK.m.22). Yerine getirdikleri hizmetlerin özelliği gereği de, din adamları, doktorlar, hemşire ve hasta bakıcıları, daha önceden sekiz yıl bir idare mahkemesinde fahri hakimlik yapmış kişiler, eczacılar ve altmış beş yaşını tamamlamış kişiler de fahri hakim olarak görev yapamamaktadır (AİMK.m.23).

“Ağır özel durumların” varlığı halinde fahri hakimler mahkeme başkanlığına başvurarak görevlerinden ayrılabilirler (AİMK.m.23/2). Ağır özel durumlara zayıf, sakat ve hasta olmak, çok çocuklu ailelerde anneler (Müttern mit kinderreichen Familien), mesleği gereği yurt dışına gitmesi gerekenler örnek verilebilir¹⁰⁷.

Fahri hakimler, seçimle dört yıl için göreve gelmektedir. Bunun için ilçeler, dört yılda bir “fahri hakimlik aday listesi” yayınlamaktadır. Ancak bu listenin geçerli olabilmesi için İlçe Temsilciler Kurulu (Vertretungskörperschaft des Kreises) üyelerinin üçte ikisinin oyunun alınması zorunludur. Gerekli oyu alan liste, fahri hakimlerin görev yapacağı ilgili mahkemeye gönderilmektedir (AİMK.m.28). Mahkeme başkanı, eyalet hükümeti tarafından atanan bir kamu görevlisi ve “yedi güvenilir kişi”den oluşan seçim kurulunu toplantıya çağırarak gerekli sayıda fahri hakim göreve atanmasını sağlamaktadır (AİMK.m.26).

Yedi güvenilir kişi ya eyalet parlamentosu tarafından doğrudan seçilmekte, ya da parlamentonun oluşturacağı komisyon tarafından

¹⁰⁶ Redeker/von Oertzen, s. 90.

¹⁰⁷ Köhler, Andreas , Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 1960, s.150

seçilmektedir. Eyalet yasaları bu konuda farklı bir düzenlemeye de gidebilmektedir (AİMK.m. 26).

Fahri hakimler, “Fahri Hakimler Ücret Yasası” (Gesetz über die Entschädigung der ehrenamtlichen Richter) gereğince yaptıkları hizmet karşılığında belli ücrete tabi tutulmaktadır.

C. İdare Mahkemeleri

1) İdare Mahkemelerinin Yapısı

Alman İdare Mahkemeleri Kanununun 3. maddesinde, eyaletlerde kurulması öngörülen idare mahkemeleri, idari yargı alanının ilk derece idare mahkemeleridir. Yasalarla başka yargı yerlerinin görev alanına girmeyen idari uyuşmazlıklara karşı açılacak idari davalar, idare mahkemelerince karara bağlanır (AİMK.m.45).

İdare mahkemelerinin kurulması, eyalet yüksek idare mahkemelerinde olduğu gibi eyaletlerin yetki alanına giren bir konudur. Bu nedenle bu konudaki düzenlemeler eyalet meclisleri tarafından Eyalet İdare Mahkeme Kanunlarında yapılmıştır¹⁰⁸.

İdare mahkemeleri, kamu görevlilerinin işlemlerine ve eylemlerine karşı açılacak idari davaları karara bağlamaktadır. Ancak İş Bulma Kurumunun görev alanı ile ilgili uyuşmalıklar ile, (Bundesagentur für Arbeit), emeklilik ve sosyal dairelerin yerine getirdikleri sosyal hizmetlere ilişkin konularda idare mahkemeleri değil, sosyal mahkemeler görevli mahkemeler olarak yer almaktadır. Sosyal yardımlar konusunda da 2005 yılında yapılan değişiklikle artık idare mahkemeler görevli değildir.

İdare mahkemeleri, bir başkan, daire başkanlarından ve yeterli sayıda hakimden oluşmaktadır (AİMK.m.3/1). İdare mahkemelerinde de yine yeterli sayıda değişik idari uyuşmalıklarda görevli daireler kurulmuştur¹⁰⁹. İdare mahkemelerinde de daireler, Alman Mahkemeleri Teşkilatı Hakkında Kanununun 4 ve 21e maddelerinde düzenlenen idari mahkemelerin özerkliği ilkesi gereğince, mahkeme başkanlığı organı tarafından kurulmaktadır. İdare mahkemelerinde, hangi hakimin, hangi dairede görev yapacağına ve yine dairelerde kaç tane hakimin görev yapacağına mahkeme başkanlığı tarafından karar verilmektedir¹¹⁰. Ancak daire kurulabilmesi için yeterli kadronun özellikle daire başkanı için bulunması gerekmektedir¹¹¹. İdare mahkemelerinde ayrıca

¹⁰⁸ Hufen, s. 56; Redeker/von Oertzen, s. 67.

¹⁰⁹ Redeker/von Oertzen, s. 67; Tettinger/Wahrendorf, s. 31.

¹¹⁰ Kopp, s. 54; Redeker/von Oertzen, s. 68.

¹¹¹ Redeker/von Oertzen, s. 56.

disiplin hukuku, tahkim ve kamu hizmetlerinde çalışan görevlilerin temsilcileri ile ilgili ihtisas daireleri de kurulmaktadır.

İdare mahkemelerinde kurulan dairelerde üç asıl hakim ve iki fahri hakim görev yapmaktadır. Ancak fahri hakimler, sadece sözlü duruşmalara katılabilmektedir (AIMK.m.5/3). Fahri hakimlerin yargılama faaliyetlerine katılmaları ile, yargı organlarının halka yakınlaşması amaçlanmaktadır¹¹². Ayrıca hukuk eğitimi almış hakimi, meslekten olmayan kişi ile tartışmaya zorlayarak, hakimlerin soyut, yaşamdan uzak kararlar vermeleri ya da adalet arayan kişilerin anlayamayacağı hukuki kararlar vermeleri engellenmektedir¹¹³.

2) İdare Mahkemelerinin Görev ve Yetkileri

Alman İdare Mahkemeleri Kanunu, idare mahkemelerinin sorumlu olduğu alanları belirlerken, “konu yönünden yetki” ve “yer yönünden yetki” olmak üzere ikili bir ayırımı gitmiştir. Buna ilişkin olarak 45. madde de, idare mahkemelerinin konu yönünden yetki alanları düzenlenirken, 52. maddede de yer yönünden yetki alanları düzenlenmiştir¹¹⁴.

45. madde, yasalarla başka yargı yerlerinin görev alanına girmeyen idari uyuşmazlıkları, idari yargı alanının ilk derece mahkemeleri olarak idare mahkemelerinin karara bağlayacağını öngörmüştür. Yani idare mahkemeleri genel görevli mahkemelerdir¹¹⁵.

52 . madde ise, idare mahkemelerinin yer yönünden yetkili olduğu alanların neler olduğunu açıkça saymış ve sınırlandırmıştır. Bu durumda, artık, eyaletler yeni yasa ile ya da aralarında yapacakları anlaşmalarla idare mahkemelerinin yer yönünden yetkili olduğu alanları değiştiremeyecekleri gibi yeni görevlerde yükleyemeyeceklerdir¹¹⁶.

52. maddeye göre idare mahkemelerinin yetkileri:

1) Taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasından veya bunlara bağlı her türlü haklara ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme, taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesidir.

2) İdari işlemlere karşı iptal davalarında (Anfechtungsklage), idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi yetkilidir. Aynı durum tam yargı davaları içinde geçerlidir. Azül Yasasının uygulanmasında çıkan uyuşmazlıklarda ise, kişinin ikametgahının bulunduğu yer idare

¹¹² Kopp, s. 53.

¹¹³ Kopp, s. 53.

¹¹⁴ Kopp, s. 458; Redeker/von Oertzen, s. 247.

¹¹⁵ Hufen, s.52; Redeker/von Oertzen, s. 288.

¹¹⁶ BVerfG, DVBl 1974, s. 633.

mahkemesi yetkilidir. Federal Almanya'nın diplomatik ve konsolosluk temsilcilikleri ile ilgili uyuşmazlıklarda, Federal Devlete karşı dava açıldığında Federal Hükümetin bulunduğu yer idare mahkemesi yetkilidir.

3) Bir ve dördünce fıkralar hariç olmak üzere diğer bütün iptal davalarında, idari işlemin yapıldığı yer idare mahkemesi yetkilidir. İdari işlemi yapan kamu görevlisinin bulunduğu yer, birden fazla idare mahkemesinin yetki alanını kapsıyorsa, idari işleme karşı dava açan kişinin ikametgahının bulunduğu yer idare mahkemesi yetkilidir.

4) Kamu tüzel kişilerine ve kamu görevlilerine karşı açılacak idari davalarda, davacının ikametgahının bulunduğu yer idare mahkemesi yetkilidir. Eğer davacı, idari işlemi yapan kamu görevlisinin yetkili olduğu bölge içinde ikametgaha sahip değilse, bu durumda idari işlemi yapan kamu görevlisinin ikametgahının bulunduğu yer idare mahkemesi yetkilidir.

5) Diğer idari uyuşmazlık durumlarında davalının bulunduğu yer idare mahkemesi genel yetkili idare mahkemesidir.

52. madde genel ve özel yetki kuralı ayırımına gitmektedir. İlk dört fıkra, özel yetki kuralını koyarken, 5. fıkra genel yetki kuralını öngörmektedir¹¹⁷. Tekrar etmek gerekirse, birinci fıkraya göre, dava konusu taşınmaz mallarla ilgili her türlü idari davalarda yetkili mahkeme, taşınmaz malın bulunduğu yer idare mahkemesidir. İkinci ve üçüncü fıkralar iptal ve tam yargı davalarında yetkili mahkemeleri göstermiştir. Dördüncü fıkra ise kamu görevlileri ile ilgili idari davalarda, yetkili idari yargı yerinin, davacının ikametgah adresinin bulunduğu yer idare mahkemesi, eğer, davacı, idari işlemi yapan kamu görevlisinin, yetkili olduğu bölge dışında ikamet adresine sahipse bu durumda, kamu görevlisinin ikametgahının bulunduğu yer idare mahkemesinin yetkili olduğu düzenlemiştir. Beşinci fıkrada ise genel yetki kuralı düzenlenmiş, üstte belirtilen hukuki idari uyuşmazlıklar dışında kalan diğer uyuşmazlıklar da, davalının şimdiki ya da eski ikametgah adresinin bulunduğu yer idare mahkemesi yetkili olmaktadır¹¹⁸.

İptal davalarında yetkili mahkeme iki ve üçüncü fıkralarda düzenlenirken, tam yargı davaları içinde aynı düzenlemelerin geçerli olduğu açıkça kabul edilmiştir. İptal davalarında, idare mahkemelerinin yetkileri konusundaki düzenlemelere göre; asıl davalı taraf, idari işlemi yapan kamu görevlisidir. Kamu görevlisinin çalıştığı idare ise, davaya müdahil (Beteiligte) olabilmektedir¹¹⁹.

¹¹⁷ Kopp, s. 580; Redeker/von Oertzen, s. 346.

¹¹⁸ Kopp, s. 581; Redeker/von Oertzen, s. 352.

¹¹⁹ BVerwG 9, 172.

3) Görev ve Yetki Uyuşmazlıkları

İdari yargıda görev ve yetki sorunu ancak idare mahkemeleri arasında söz konusu olabilmektedir. Görev ve yetki uyuşmazlığın giderilmesi konusu, Alman İdari Mahkemeler Kanununun 53. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “görev ve yetki uyuşmazlığı çıktığında bir üst mahkeme bu uyuşmazlığın giderilmesinde yetkilidir” (m.53/1). Aynı eyalette bulunan idare mahkemeleri arasında ortaya çıkan görev ve yetki uyuşmazlığını eyalet yüksek idare mahkemesi, farklı eyalet idare mahkemeleri ile yüksek idare mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlığını da Federal Yüksek İdare Mahkemesi çözmekle yetkilidir¹²⁰.

İdare mahkemeleri doğrudan kendileri, ya da davanın tarafları bir üst mahkemeye görev ve yetki uyuşmazlığı için başvuruda bulunabilirler (m.53/3). Üst mahkemelerin görev ve yetki uyuşmazlığını çözen kararları kesindir¹²¹. Bu nedenle, üst idare mahkemesince görevli veya yetkili görülüp, dosyanın kendisine gönderildiği alt derece idare mahkemesi davaya bakmak zorunda olduğu gibi, yeniden görevsizlik ya da yetkisizlik kararı da veremez¹²².

SONUÇ

Federal Anayasa'nın 19. maddesinde düzenlenen, “bir kamu gücü tarafından, hakları ihlal edilmiş olan herhangi bir şahsa yargı yolu açtırır” kuralı gereğince, idarenin yaptığı bütün idari işlemlerin hukuka uygunluğu, adli mahkemelerden ayrı olarak kurulan, idare mahkemeleri tarafından objektif hukuka uygun olarak denetlenmektedir. Ayrıca 17. Yüzyılda geçerli olan ve “olağanüstü yargılama” (außerordentliche Gerichtsbarkeit) olarak adlandırılan sisteme göre, idare mahkemeleri işlevlerini devlet memurları aracılığıyla yerine getirirken¹²³, bunun yerine, bugün “yargı yetkisi hakimlere aittir” kuralını getiren Federal Anayasa'nın 92. ve hakimlerin bağımsızlığını düzenleyen 97. maddeleri kabul edilmiştir.

Ancak bununla beraber Federatif yapısından dolayı idari yargı, (Verwaltungsgerichtsbarkeit) eyaletler arasında çeşitlilik göstermektedir. Bu çeşitliliğe rağmen idari yargının gelişiminde bütün eyaletlerde belli temel sorular ön planda tutulmuştur. Bunlar¹²⁴;

1) İdarenin her türlü eylem ve faaliyetleri yargı denetimi altına alınacak mıdır? Yoksa bunların istisnaları olmalı mıdır?

¹²⁰ Kopp, s. 587; Redeker/von Oertzen, s. 354.

¹²¹ Redeker/von Oertzen, s. 255.

¹²² Eyermann/Fröhler, Rn. 14; Redeker/von Oertzen, s. 355.

¹²³ Achterberg, s. 49; Maurer, s. 13.

¹²⁴ Hufen, s. 25.

2) Yargı denetimi, adliye mahkemeleri tarafından mı yoksa, idari mahkemeleri tarafından mı yerine getirilmelidir?

3) Yargısal denetimde “objektif hukuk”a uygunluk mu ön planda tutulmalı, yoksa “sübjektif haklar” mı korunmalıdır?

Bugün için artık bu gibi sorular çok da fazla sorulmamaktadır. Bu sorulardan daha önemli olarak; her geçen gün artan idari davaların sayısı, idari yargıda kriz sinyallerine sebep olmaktadır¹²⁵. Çünkü artan dava sayısı (Massenverfahren), hukuki sorunların birikmesine sonra da duruşmaların uzamasına sebep olmaktadır. Bu da hukuka olan güveni sarstığı gibi, ortaya çözülmesi gereken yeni hukuki sorunlar da çıkartmaktadır¹²⁶. Federal Yüksek İdari Mahkemesi’de, bir çok kararında açıkça bu sorunlara değinerek “etkin hukuki korunmanın ancak uygun bir zaman (in angemessener Zeit) içinde” gerçekleştirilebileceğini belirtmiştir¹²⁷.

İdari yargının iş yükünün azaltılması uzun zamandır tartışılmaktadır. Bu konuda, yeni idare mahkemelerinin kurulması ya da mevcutların imkanlarının iyileştirilmesi gibi düşünceler dışında, yasama organının duruşma tarihlerinin hızlandırılması için mahkemelere baskı yapan düzenlemeleri de göze çarpmaktadır¹²⁸. Bunlara; “İzin Verme Yönteminin Hızlandırılması Kanunu¹²⁹” (das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren) ya da “İdari Mahkemeler Kanununun ve Diğer Kanunların Değiştirilmesi İçin Altıncı Kanun¹³⁰” (das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsordnung und anderer Gesetze) gibi kanunlar örnek olarak verilebilir. Ancak bu düzenlemeler, İdari Yargılama Usulü Kanununun temel esaslarını ve sistematüğini etkilediği için eleştirilmiştir¹³¹.

Bunlardan başka, 1993 yılında belli hukuki uyuşmazlıkların, idare mahkemesi hakimlerinden birisi tarafından çözümlenmesi (AİMK m.6) (Kammerprinzip) kuralı getirilmiştir¹³². Ayrıca eyalet yüksek idare mahkemelerinin görev alanları genişletilmiş (AİMK.m.48) ve bu mahkemelerde belli hukuki uyuşmazlıklarda iş bölümü yapılması yoluna gidilmiştir¹³³.

¹²⁵ Hufen, s. 37.

¹²⁶ Hufen, s. 38.

¹²⁷ BVerfG 55, 349 (369); 60, 253 (269).

¹²⁸ Hufen, s. 38.

¹²⁹ Vom 12. September 1996; BGBl. I. s. 1354.

¹³⁰ Vom 1. November 1996; BGBl. I. s. 1629.

¹³¹ Hufen, s. 42

¹³² Redeker/von Oertzen, s. 70.

¹³³ Redeker/von Oertzen, s. 321.

KAYNAKÇA

ACHTERBERG, Norbert: Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg 1986.

BRUNO, Schmidt-Bleibtreu/**KLEIN**, Franz: Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied 2004.

BETTERMAN, Karl August: Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzliche Richter, die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, III/2, 1959.

EYERMANN, Erich/**FRÖHLER**, Ludwig: Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, München 1988, s. 1; Ule, Carl Hermann, Verwaltungsprozessrecht, Speyer 1987.

GROSS, Thomas: Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit, Auszug (Kurzzitat) aus: Deutsche Richterzeitung (DRiZ) 2003.

HESELBERGER, Dieter: Das Grundgesetz : Kommentar für die politische Bildung, Neuwied 1999.

KATZ, Alfred: Staatsrecht, Heidelberg 1996.

HUFEN, Friedhelm: Verwaltungsprozessrecht, München 2005.

IPSEN, Jörn: Staatsrecht I, Neuwied, 1997.

JESSE, Eckhard: Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1997.

KIMMICH, Otto, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in der Weimarer Republik, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 1988.

KISSEL, Otto Rudolf: Neus zur Gerichtsverfassung; III. Grosse Senate der obersten Gerichtshöfe, NJW 1991.

KÖHLER, Andreas: Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 1960.

KOPP, Ferdinad: Verwaltungsgerichtsordnung, München 2005.

MAUNZ, Theodor/**DÜRÜG**, Günter/**HERZOG**, Roman: Grundgesetz, Kommentar, München 1997.

MAURER, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, München 2002.

REDEKER, Konrad/von **OERTZEN** Hans-Joachim: Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Stuttgart 2004.

RIDDER, Helmut K.J: Empfiehlt es sich die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen? Gutachten für den 40. Deutschen Juristentag.

STERN, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980.

STOLLEIS, Michael: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus, in: Festschrift für Christian-Friedrich Menger, 1985.

TETTINGER, Peter/**WAHRENDORF**, Volker: Verwaltungsprozessrecht, München 2005.

ULE, Carl Hermann: Verwaltungsprozessrecht, Speyer 1987.

WERNER, Fritz: Festschrift 150 Jahre Carl Heymanns Verlag, 1965.

WERNER, Frotzcher/**BODO**, Pieroht: Verfassungsgeschichte, München 2005.