

TÜRKİYE'DE İDARİ YARGININ DOĞUŞU VE TARİHİ GELİŞİMİ

Süheyla ŞENLEN*

GİRİŞ

İdarenin yargı denetimi iki şekilde yapılmaktadır. Bu denetim tarzlarından biri, örneğin Amerika Birleşik Devletleri ile İngiltere'de görülen Anglo-Sakson sistemidir. Bu sistemde, adli ve idari yargı tek elden, adli yargı tarafından yürütülmektedir.

İkinci denetim tarzı, Fransız örneğinde olduğu gibi, adli yargıdan ayrı ve bağımsız bir idari yargının mevcut olduğu ve idari rejim olarak adlandırılan sistemdir.

Bu ikisi arasında karma sistemler de mevcuttur.

İdarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetimi, 'hukuk devleti' fikrinin bir sonucudur.

1982 Anayasasına göre: "Türkiye Cumhuriyeti, ... bir hukuk devletidir" (md. 2). Hukuk devleti, "... insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran ve bu düzeni sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk kurallarına ve Anayasaya uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet..."¹ demektedir.

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bu tanıma göre, hukuk devletinin önemli unsurlarından biri, idarenin yargı organı tarafından denetiminin mümkün olmasıdır. Bu denetimi gerçekleştirecek bağımsız mahkemelerin varlığı da, bir o kadar önem taşımaktadır.

*Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırma Görevlisi

¹AM.'nin E.1984/1, K.1984/2 Sayılı Kararı, AMKD., S.20, s.189.

"... İdari yargı yolu, şahıslarla idare arasındaki anlaşmazlıkların halli için öngörülmüş..."² bir yargı yoludur.

Adli yargıdan ayrı ve bağımsız bir idari yargı sisteminin varlık nedeni, "... kamu hizmetlerinden doğan anlaşmazlıkların yapılarındaki özellikler; bunlara uygulanacak kuralların hukuki ve teknik bir nitelik taşıması; özel hukuk dalı ile idare hukuku arasında büyük bir bünye, esas ve prensip farkının var olması; idari işlemlerin, idare hukuku dalında uzmanlaşmış ve kamu hukuku dalında bilgi ve tecrübe edinmiş hakimlerce denetlenmesinin zorunlu sayılmış olmasıdır. Adli yargı ile idari yargının birbirinden ayrılmasının temelinde, özel hukukla idare hukukunun ayrı ilke ve kurallara oturmuş bulunmaları; uyumsuzluk alanlarının değişik olması yatmaktadır..."³.

"... İdari yargı denetiminin ana ereği, idarenin, idare hukuku alanı ve kanun çerçevesi içinde kalmasını sağlamaktır. Başka bir deyimle idari yargı denetiminin amacı, idarenin, kanunların verdiği yetkileri aşması veya kötüye kullanması, ya da hukuka ve mevzuata aykırı işlem veya eylem, tesis etmesi hallerinde, bu eylem ve işlemleri yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden iptal etmek suretiyle idareyi hukuk alanı içinde kalmaya zorlamaktır..."⁴.

Çalışmamızda, mevcut duruma ışık tutması bakımından Osmanlı İmparatorluğu döneminden başlanarak günümüze kadar idarenin kazai denetiminin mümkün olup olmadığı; mümkün ise hangi merciler tarafından gerçekleştirildiği ve gerçekleştiren mercilerin zaman içinde geçirdikleri değişim ve gelişimler anlatılacaktır.

1. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİNDE İDARİ YARGI

A. Tanzimat Fermanı'ndan Önceki Durum

Osmanlı İmparatorluğu teokratik ve monarşik bir yapıya sahiptir. Devletin "hukuk yapısı ana karakteri bakımından dinsel bir esasa göre kurulmuştu(r)"⁵.

Bu dönemde yargılama faaliyeti, sonradan II. Murat tarafından kaldırılan Divan (bugünkü Bakanlar Kurulu) tarafından icra edilmektedir. Divanda, hakim sıfatı ile Kazasker ve İstanbul Kadısı; idareci olan vezir, nişancı ve defterdar bulunmaktadır. "Osmanlı İmparatorluğunda tanzimattan önceki devirde idari işlemlerle yargısal işlemler teşkilat bakımından birbirinden ayrılmış değildi(r). Aynı kişi veya aynı kurul hem idari hem de yargısal görev ve yetkilerle donatılmıştı(r)"⁶.

²Dş.8.D.'nin E. 1972/2329, K.1973/3595 Sayılı Kararı, DD., S.14-15, s.406.

³AM.'nin E.1976/1, K.1976/28 Sayılı Kararı, AMKD., S.14, s.185.

⁴AM.'nin E.1976/1, K.1976/28 Sayılı Kararı, AMKD., S.14, s.186.

⁵DİNÇER, Güven: "Danıştay ve Tarihiçesi", ABD., Yargıtay ve Danıştayın 100 ncü Yıl Özel Sayısı, Y.25, S.3, s.446.

⁶ÖZDEŞ, Orhan: "Alt Derece İdare Mahkemeleri", DD., Atatürk'ün Doğumunun 100. Yılı Özel Sayısı, S.11.

Fatih Sultan Mehmet zamanında ise, devlet yada idare aleyhine açılan bir dava ile karşılaşan kadılar, bu davayı kubbe altı vezirlerine havale etmişlerdir⁷.

Zamanla imparatorluğun işleyişinde aksaklıklar doğmaya başlamıştır. Bu nedenle, XVIII. yüzyılın sonlarından itibaren askeri, siyasi ve idari alanlarda köklü değişikliklerle sonuçlanan ıslahat hareketleri başlatılmıştır. Bu esnada, özellikle Fransa ile olan ilişkiler epey gelişmiş ve ıslahat hareketleri modeli bu ülkeden alınmıştır.

Askeri sahadaki ıslahat III. Selim zamanında başlamıştır. Bu çalışmalar II. Mahmut zamanında, 1826 yılında, Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla; idari alanda yapılan ıslahat hareketleri ise, 23 Mart 1837 tarihinde 'Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye' ve 'Dar-ı Şura-i Bab-ı Ali' adlı iki meclisin kurulması ile sona ermiştir⁸.

'Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye'nin görevi, kanun ve nizamname layihaları hazırlamak; bunların tatbikine nezaret etmek; nazırlar meclisi tarafından havale edilen işleri görüşerek bu konulara ait teklif hazırlamak; devleti ilgilendiren her konuyu görüşerek fert-devlet arasındaki anlaşmazlıkları çözmektir⁹.

'Dar-ı Şura-i Bab-ı Ali' ise minister meclisi niteliğindedir¹⁰.

B. Tanzimat Fermanı'ndan Sonraki Durum

II. Mahmut'tan sonra tahta gelen Abdülmecit zamanında, Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane'de okunan Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile, Osmanlı İmparatorluğunda insan haklarına saygı ve imparatorluk içinde görev ifa edemeyen müesseselerin ıslahı fikri gelişmeye, bunun sonucunda ise idari rejim anlayışı filizlenmeye başlamıştır.

Bu cümleden olmak üzere, 5 Muharrem 1271 (1855) tarihinde 'Meclis-i Ali-i Tanzimat' adlı bir meclis kurulmuştur. 9 Cemazüyelahir 1271 (1855) tarihli Meclis-i Ali-i Tanzimatın Vezaifi Mürettebesi Nizamnamesi'ne göre bu meclisin görevi, İmparatorluğun ıslahı ile ilgili her türlü mevzuatı yeniden müzakere ve mütalaa etmek ve memuriyeti kötüye kullanan vekillerin muhakemesini yapmaktır¹¹.

Bir müddet sonra, görevi kanun tasarıları ile Tanzimat Meclisi tarafından hazırlanan nizamname layihalarını inceleyip karara bağlayarak padişahın onayına sunmak.

⁷ÖZDEŞ, Orhan: "Danıştay'ın Kuruluşunun 118. Yıldönümü ve İdari Yargı Günü'nu Açış Konuşması", DD., S.62-63, s.12.

⁸ÖZDEŞ, Orhan: "Danıştay ve Tarihi Gelişimi", DD., S.1, s.24; ÖZDEŞ, Orhan: "Yüksek Yargı Organı Olarak Danıştay ve Sorunları", DD., S.11, s.45; ÖZDEŞ, Orhan: "1982 'Danıştay Günü' Açış Konuşması", DD., SS.44-45, s.7; ÖZDEŞ, Orhan: "Türkiye'de İdari Yargı", DD., S.58-59, s.XIV; ÖZDEŞ, Orhan: 100 Yıl Boyunca Danıştay (1868-1968), 2. baskı, Ankara-1986, s.49.

⁹EKŞİOĞLU, Naci: "Danıştay", Recai Seçkin'e Armağan, Ankara-1974, s.316; ÖZDEŞ, Orhan: 100 Yıl Boyunca Danıştay, s.50.

¹⁰ÖZDEŞ, Orhan: 100 Yıl Boyunca Danıştay, s.50.

¹¹GÖRELİ, İsmail Hakkı: Devlet Şurası (Şurayı Devlet) - (Danıştay), Ankara-1953, ss.2-3.

olan 'Meclis-i Ali-i Umumi' kurulmuştur. Meclis, Tanzimat Meclisi tarafından hazırlanan nizamname layihalarını ise yeniden tetkik ve tasdik ile görevlidir¹².

6 Muharrem 1278 (1862) tarihinde çıkarılan bir irade-i seniye¹³ ile 'Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye' ile Meclis-i Ali-i Tanzimat' 'Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye' adı altında birleştirilerek tek bir başkanın iradesine bırakılmıştır. Bu birleştirme, adli ve idari yargı görev ve yetkisinin bir elde toplanması anmalına gelen 'tek yargı sistemi'ni doğurmuştur.

Zamanla tek yargı sisteminin mahzurları görülmeye başlamıştır. Bu nedenle Meclis, Sadrazam Ali Paşa zamanında, Sultan Abdulaziz devrinde 'Divan-ı Ahkam-ı Adliye' ve 'Şura-i Devlet' adlarıyla ikiye ayrılmıştır¹⁴.

Ayrıma, 11 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868) tarihinde Mabeyn Başkatipliği'nden Bab-ı Ali'ye yazılan bir tezkere ile gerçekleştirilmiştir¹⁵. 'Meclis-i Ahkam-ı Adliye' reisliğine Halep Valisi Cevat Paşa, 'Şura-i Devlet' reisliğine ise Tuna Valisi Mithat Paşa getirilmiştir.

'Divan-ı Ahkam-ı Adliye' özel kişiler arasında başgösteren ihtilafları halletmekle görevli bir mahkemedir. Divan-ı Ahkam-ı Adliye Nizamname-i Esasi'ye göre¹⁶; "Divan-ı Ahkam-ı Adliye şahseyn beyninde rüyet eylediği devai nizamiyeden bir davanın neticesi şahıs ile hükümet beyninde bir iddiaya taalluk ederse ol davayı Şura-i Devlete nakil ettirecektir" (md. 2).

'Şura-i Devlet' 17 Muharrem 1285 (10 Mayıs 1869) tarihinde Sultan Abdulaziz tarafından yapılan bir konuşma ile açılmıştır¹⁷.

'Şura-i Devlet'in kuruluş ve görevleri, tezkere gereği, 8 Zilhicce 1284 tarihinde hazırlanan 'Şura-i Devlet Nizamname-i Esasi' ile tesbit edilmiştir¹⁸.

Bu nizamname'nin kabulü ile Osmanlı İmparatorluğu'nda idari rejime geçilmiştir.

¹²GÖRELİ, İsmail Hakkı: age., s.3.

¹³Metin için bkz.: ÖZDEŞ, Orhan: 100 Yıl Boyunca Danıştay, s.52.

¹⁴ARAL, Rüştü: "Danıştayın Tarihçesi Kuruluş ve Görevleri, DD., S.3, ss.39-42; DİNÇER, Güven: agm., ss.446-447; EKŞİOĞLU, Naci: agm., ss.316-317; ÖZDEŞ, Orhan: "Danıştay ve Tarihi Gelişimi", DD., S.1, s.24; ÖZDEŞ, Orhan: "Yüksek Yargı Organı Olarak Danıştay ve Sorunları", DD., S.11, s.45; ÖZDEŞ, Orhan: "1982 'Danıştay Günü' Açış Konuşması", DD., S.44-45, s.7; ÖZDEŞ, Orhan: "Türkiye'de İdari Yargı", DD., S.58-59, s.XIV; ÖZDEŞ, Orhan: "Danıştay'ın Kuruluşunun 118. Yıldönümü ve İdari Yargı Günü'nü Açış Konuşması", DD., S.62-63, s.12; ÖZDEŞ, Orhan: 100 Yıl Boyunca Danıştay, ss.53; ÜLGEN, İsmail Hakkı: "Danıştay'ın 105. Kuruluş Yıldönümü Açış Konuşması", DD., S.8, s.4.

¹⁵Metin için bkz.: GÖRELİ, İsmail Hakkı: age., ss.5-6.

¹⁶I. Tertip Düstur, 1. baskı, C. I, ss.325-327.

¹⁷Konuşma metni için bkz.: ÖZDEŞ, Orhan: 100 Yıl Boyunca Danıştay, ss.64-65.

¹⁸I. Tertip Düstur, 1. baskı, C.I, ss.703-706.

Bahsedilen Nizamname'ye göre Şura-i Devlet, Umur-u Mülkiye ve Zabıta ve Harbiye, Umur-u Maliye ve Evkaf, Umur-u Adliye, Umur-u Nafia ve Ticaret ve Ziraat ve Umur-u Maarif adlı beş daireye ayrılmıştır (md. 3). Her daire idari, istisari ve kazai yetki ve görevlerle mücehhezdir. Uyuşmazlık davaları ise sadece Adliye Dairesi tarafından görülecektir.

Nizamname Şura-i Devlet'in görevlerini idari ve kazai olmak üzere ikiye ayırmaktadır. İdari görevler, kanun ve nizamnameleri inceleyerek layiha tanzim etmek ve ihtiyaç duyulan hususlarda istisari mütalaa vermektir. Kazai görevler ise, hükümet ile şahıslar arasındaki davalara bakmak¹⁹ ve memurin muhakematıdır (md. 2).

Nizamname'ye göre, Şura-i Devlet tarafından verilen kararların icrası sadaret makamının onayına bağlı tutulmuştur (md. 8). Bu hüküm nedeni ile, 669 Sayılı Şura-i Devlet Kanunu'nun 7 Aralık 1925 tarihinde yürürlüğe girişine kadar, "tutuk adalet usulü" uygulanmış ve Şura-i Devlet'in kazai değil idari fonksiyon ön planda tutulmuştur.

6 Rebiülevvel 1286 (1870) tarihinde çıkarılan bir irade-i seniye²⁰ ile, 'Divan-ı Ahkam-ı Adliye' ve 'Şura-i Devlet'in hangi davalara bakacakları tesbit edilmiş; yargı yetkisi Muhakemat Dairesi adıyla kurulan dairede toplanmış; Maarif Dairesi kaldırılarak görevleri Mülkiye Dairesi'ne verilmiştir.

27 Zilkade 1288 (1872) tarihinde çıkarılan bir başka irade-i seniye²¹ ile, daire sayısı Tanzimat, Muhakemat ve Dahiliye olmak üzere üçe indirilmiştir.

5 Cemaziyelahir 1289 (1873) tarihinde çıkarılan bir diğer irade-i seniye²² ile de Mülkiye, Maliye ve Maarif Dairelerinin görevleri Dahiliye Dairesine, Nafia Dairesi'nin görevleri ise Tanzimat Dairesi'ne verilerek daire sayısı ikiye indirilmiş; Muhakemat Dairesi'nin görevleri ise 'Divan-ı Ahkam-ı Adliye'ye verilerek, yeniden, 'tek yargı sistemi' uygulamaya konulmuştur.

C. I. Meşrutiyet Dönemi

1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-ı Esasi'ye göre: "Her dava ait olduğu mahkemede rüyet olunur. Eşhas ile hükümet beynindeki davalar dahi mehakim-i umumiyyeye aittir" (md. 85). Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanunu'na²³ göre ise: "Kaza bidayet mahkemeleri sair mehakimi nizamiye gibi kavanin ve nizamatı mevzua ile kabili hüküm olan hukuk davalarını rüyete memur ve bunların haricindeki davaları kat'iyen red ile mercii mahsusuna müracaate lüzum göstermeye mecburdur" (md. 7). Bahsedilen dönemde adliye mahkemelerinde tutuk adalet usulü cari olmadığından, idarenin

¹⁹Bu dönemde, taraflarından biri kamusal idare olan dava idari dava sayılmaktadır. Bkz.: DERBİL, Süheyp: İdare Hukuku (İdari Kaza-İdari Teşkilat), C. I, Ankara-1940, s.144.

²⁰Metin için bkz.: GÖRELİ, İsmail Hakkı: age., ss.21-22.

²¹Metin için bkz.: GÖRELİ, İsmail Hakkı: age., s.23.

²²Metin için bkz.: GÖRELİ, İsmail Hakkı: age., s.25.

²³1. Tertip Düstur, C.IV, ss.235-250.

kazai kontrolünün daha etkili olarak temin edileceği düşünüldüğü için²⁴, kazai kontrol tamamen adliye mahkemelerine devir ve tevdi edilmiş; bu nedenle idarenin kazai denetimi fiili olarak gerçekleştirilememiştir.

7 Eylül 1302 tarihinde, 1870 tarihli Şura-i Devlet Nizamname-i Dahili'si değiştirilmiş ve Muhakemat Dairesi'nin görevini memurin muhakematı ile sınırlayan bir irade-i seniye çıkarılarak²⁵, devlet ile kişi arasında doğan davaların hallinin adliye mahkemelerine bırakıldığı belirtilmiştir²⁶.

1896 senesinde Şura-i Devlet Teşkilatının İslahı Hakkında Kararname çıkarılarak²⁷ Muhakemat Dairesi ve 1887 yılında bir başka irade-i seniye²⁸ ile buna bağlı olarak kurulan bidayet mahkemesinin bağımsız olduğu belirtilmiş; Muhakemat Dairesi bidayet, istinaf ve temyiz kısımlarına ayrılmış; ayrıca Mülkiye, Maliye ve Tanzimat Daireler kurulmuştur.

Şura-i Devlet Umumi Heyeti, Osmanlı-Rus Harbi nedeni ile 1312 yılından II. Meşrutiyet'in ilanına kadar hiç toplanamamıştır.

D. II. Meşrutiyet Dönemi

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra 13 Recep 1326 (18 Temmuz 1908) tarihli bir irade-i seniye²⁹ ile Şura-i Devlet yeniden teşkilatlandırılarak Maliye, Mülkiye, Nafia ve Tanzimat olmak üzere dört direye ayrılmış; 1909 tarihli bir başka irade-i seniye³⁰ ile, daire adedi, Mülkiye, Tanzimat ve Maliye, Nafia ve Maarif olmak üzere üçe indirilmiştir.

Çalışmalarına üç daire ile devam eden Şura-i Devlet, 1909 tarihine kadar Heyet-i Vükela'ya bağlı fakat bağımsız bir makam olarak kabul edilmiştir. Bu tarihten sonra Adliye Nezareti'ne bağlanmış fakat görev fazlalığı nedeni ile 1912 yılında yeniden Heyet-i Vükela'ya bağlı ama kendi bünyesinde başkanı olan bir mercii haline getirilmiştir³¹.

1913 yılında Muhakemat Dairesi kaldırılmış ve memurin muhakematı konusundaki yargı yetkisi adliye mahkemelerine bırakılmıştır. Bu değişiklik ile Şura-i Devlet'in kazai fonksiyonu sona erdirilmiş; idari görevi ise 4 Teşrinisani 1338 (1922) tarihinde İstanbul Hükümeti tarafından lağvedilinceye kadar devam etmiştir.

²⁴DERBİL, Süleyr: C. IV, ss. 235-250.

²⁵Metin için bkz.: GÖRELİ, İsmail Hakkı: age., s.27.

²⁶Sıddık Sami Onur'a göre: Kanuni Esasi'nin 85. maddesi idarenin adi ve hususi tasarrufları ile ilgilidir. Bu hükümlerle, idarenin adi ve hususi tasarrufları adliye mahkemelerinin yargılama alanına bırakılmıştır. Zira, 1879 (1295) tarihli Muhakim-i Nizamiye Teşkilatı Kanunu da bu yönde bir hüküm içermektedir. Bunlar dışında kalan, idarenin tamamen idari olan işleri adli yargının görev alanı dışında bırakılmıştır. Memurların yargılanma işi ise, idari nitelikli kabul edildiği için, Şura-i Devlet bünyesinde özel bir daireye bırakılmıştır. Bkz.: İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. bası, C.I, s.89.

²⁷Metin için bkz.: GÖRELİ, İsmail Hakkı, age., ss.28-29.

²⁸Metin için bkz.: GÖRELİ, İsmail Hakkı, age., ss.27-28.

²⁹Metin için bkz.: GÖRELİ, İsmail Hakkı, age., ss.30.

³⁰Metin için bkz.: GÖRELİ, İsmail Hakkı, age., ss.30-31.

³¹ÖZDEŞ, Orhan: "Danıştay ve Tarihi Gelişimi", DD., S.1, s.26.

E. İstanbul Hükümeti Dönemi

Bu dönemde, milli kurtuluş çalışmaları nedeni ile, Şura-i Devlet'in teşkili ile uğraşılammıştır. Fakat, 4 Temmuz 1337 tarihinde 131 Sayılı Şura-i Devletin Memurin Muhakematına Mütcaallik Veziafinin Sureti İfası Hakkında Kanun³² çıkarılarak Şura-i Devlet Mülkiye Dairesi'nin görevlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu bünyesinde, Meclis üyeleri arasından seçilen dokuz üyeden oluşan Memurin Muhakematı Encümeni tarafından; Meclis Genel Kurulu'na ait görevlerin ise yine Meclis Genel Kurulu tarafından seçilecek onbeş üyeden oluşan Memurin Muhakematı Heyeti tarafından yerine getirileceği hükme bağlanmıştır (md. 1).

II. CUMHURİYET DÖNEMİNDE İDARİ YARGI

A. 1924 Anayasası Dönemi

Atatürk'ün Devlet bünyesinde Şura-i Devlet'in noksan olmasını sakıncalı görerek yeniden kurulması yönündeki fikrini açıklamasından sonra, 1924 Anayasası hazırlanırken, Yürütme Görevi başlıklı III. Bölümde Şura-i Devlet'le ilgili düzenleme yer almıştır. Anayasa'ya göre: "İdari dava ve ihtilafları rüyet ve hal, Hükümetçe ihzar ve tevdi olunacak kanun layihaları ve imtiyaz mukavele ve şartnameleri üzerine beyan mütalaa, gerek kendi kanunu mahsusu ve gerek kavanini saire ile muayyen vezaifi ifa etmek üzere bir Şura-i Devlet teşkil edilecektir" (md. 51).

Bundan sonra, 23 Kasım 1925 tarihinde 669 Sayılı Şura-i Devlet Kanunu³³ Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiştir. Kanun'un kabulü ile, 'tutuk adalet usulü' terkedilmiş ve Şura-i Devlet'e bağımsız bir mahkeme niteliği kazandırılmıştır.

6 Temmuz 1927 tarihinde fiilen göreve başlayan Şura-i Devlet Maliye ve Nafia, Tanzimat ve Mülkiye adlı üç idari ve bir dava dairesinden oluşmaktadır ve Başvekalete bağlıdır (md. 1). Kanunda, Şura-i Devlet'in (md. 15), İdari Dairelerin (md. 16) ve Genel Kurul'un (md. 17) görevleri ile idari dava türleri (md. 19) ayrıntıları ile yer almıştır.

669 Sayılı Kanun 21 Temmuz 1931 tarih ve 1859 Sayılı Kanun³⁴ ile değiştirilmiştir. Değişikle, artan iş yükü karşısında Dava Dairesi adedi ikiye çıkarılmış ve Daireler 1. Deavi Dairesi ve 2. Deavi Dairesi olarak adlandırılmıştır (md. 3).

Bu Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde, duyulan ihtiyaç üzerine, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 12 Nisan 1934 tarih ve 803 Sayılı Kararı³⁵ ile: "Devlet Şurası'nın Deavi Dairesi kazai vazife gören müstakil mahkeme sıfat ve salahiyetile mücehhezdir" denilerek Dava Dairesi'nin konumuna açıklık getirilmiştir³⁶.

³²Metin için bkz.: III. Tertip Düstur, C.1-2-3-4, ss.90-91.

³³RGT.7/12/1925, RGS.238.

³⁴RGT.2/8/1931, RGS.1862.

³⁵III. Tertip Düstur, C.15, s.353.

³⁶Karara esas olan Teşkilatı Esasiye Encümeni Mazbata Metni için bkz.: ÖZDEŞ, Orhan: 100 Yıl Boyunca Danıştay, ss.102-107.

1859 Sayılı Kanun, 30 Aralık 1938 tarihinde 3546 Sayılı Kanun³⁷ ile değiştirilerek daire sayısı üç idari ve dört dava dairesi olmak üzere beşe çıkarılmıştır (md. 1). İçtihadı birleştirme müessesesi idari yargı alanına bu değişiklik ile sokulmuştur (md. 29).

3546 Sayılı Kanun, artan iş yükünü hafifletmek amacıyla³⁸ 1 Haziran 1946 tarihinde 4904 Sayılı Kanun³⁹ ile değiştirilerek daire sayısı üç idari ve üç dava dairesi olmak üzere altıya çıkarılmıştır (md. 1/3).

4904 Sayılı Kanun 22 Haziran 1959 tarihinde 7354 Sayılı Kanun⁴⁰ ile değiştirilmiştir. Kanuna göre, Devlet Şurası daire sayısı beş idari dava ve dört idari işler olmak üzere dokuzaya çıkarılmıştır (md. 1).

"Görüldüğü üzere, köklü ve kalıcı önlemler alınmayarak, kadro ve daire sayısını arttırmak gibi klasik ve geçici önlemler getirilmesi, her yeni düzenlemede geçici bir ferahlık yaratmış, ancak kısa bir süre sonra Danıştay yoğun bir iş yükü ve dava birikimi altında kalmıştır"⁴¹.

B. 1961 Anayasası Dönemi

Danıştay Kanunu ek ve tadillerinin, Danıştay'ın artan iş yükünün hafifletilmesini temin amacı ile, dördüncü defa değiştirilmesinden iki yıl sonra 1924 Anayasası değiştirilmiştir.

Anayasa, idarenin hiç bir eylem işleminin, hiç bir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılmayacağı hükmünü içermektedir (md. 114/1).

1961 Anayasası'na göre: "Danıştay, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idari mahkemesidir.

Danıştay, idari uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlenmek, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek ve tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir" (m. 140/1 ve 2).

³⁷RGT.30/12/1938, RGS.4090.

³⁸Dosya sayısı: 1927 yılı (son 6 ay) için 823; 1928 yılı için 2581; 1929 yılı için 2610; 1930 yılı için 4205; 1931 yılı için (ilk 6 ay) 2700'dür. Rakamlara göre, ilk dört yılda dosya adedi 12.200'ü bulmuştur. Davaların yaklaşık 4.000'i karara bağlanmış kalan 8.000'i ise bir sonraki yıla devredilmiştir. DURAN, Lütfi: "Atatürk Döneminde Danıştay", İHİD., Y.2, S.3, s.21 (Aynı makale AİD., C.15, S.3. ss.3-18 arasında da yayınlanmıştır).

³⁹RGT.1/6/1946, RGS.6322.

⁴⁰RGT.22/6/1959, RGS.10233.

⁴¹ÇETİNTEMEL, Harun: "İlk Derece İdari Yargı Yerlerinin Sorunları", DD., S.68-69, s.112.

Zikredilen madde Anayasa'nın Yargı başlıklı III. Bölümü'nde yer almaktadır. Bu düzenleme ile, Cumhuriyet dönemine kadar istisnai görevi ağırlıkta olan Danıştay'ın artık kazai özelliği öne çıkarılmış ve bir mahkeme niteliğini haiz olduğu açıkta belirtilmiştir.

1961 Anayasası döneminde çıkarılan ve 7354 Sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 521 Sayılı Danıştay Kanunu'na göre⁴²: "Danıştay Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş yüksek idare mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir" (md. 1) ve bağımsızdır (md. 2).

Kanun'a göre Danıştay; Daireler Genel Kurulu, İdari Daireler Kurulu, Dava Daireleri Kurulu, İçtihadı Birleştirme Kurulu, Başkanlar Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu, Yönetim ve Disiplin Kurulu (md. 5) ile 3 idari ve 9 dava dairesinden (md 19) oluşmaktadır.

Mevzuata göre, danışma ve inceleme işini içeren idari görevi⁴³ ve kazai görevi⁴⁴ olan Danıştay, "1961 T.C. Anayasası'nın sağladığı rol ve güvence ile, olgunluk çağına gir(di)miştir"⁴⁵.

C. 1971 Anayasa Değişikliği Dönemi

Danıştay'ın 1971 senesinden önce, özellikle asker kişilerin emekliye sevk işlemlerinin denetimi nedeni ile verdiği kararlar pek çok kesimin eleştirisine neden olmuştur. Bu eleştiriler, Anayasa değişikliği konusunu gündeme getirmiştir. Anayasayı değiştirme hususunda yapılan çalışmalar sonunda, Anayasanın Danıştay'ı düzenleyen 140 ncı maddesine altıncı fıkra olarak Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ile ilgili hüküm eklenmiştir. Bu ilave ile, Danıştay'ın görev ve yetkilerinin sınırlanması konusu gündeme gelmiştir.

Anayasa, idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirtmiştir (md. 114/1).

Anayasa değişikliğine göre: "Danıştay, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir" (md. 140/1). Fakat, "Askeri kişilerle ilgili idari eylem, ve işlemlerin yargı denetimi Askeri Yüksek İdare Mahkemesince yapılır" (md. 140/6).

⁴²RGT.31/12/1964, RGS.11896.

⁴³Ayrıntılı bilgi için bkz.: ARAL, Rüştü, agm., ss.43-51; DURAN, Lütfi: İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul-1982, ss.105-109; GÖKÇE, Abbas: "Danıştayın Danışma ve İnceleme Görevi", Osman F. BERKİ'ye Armağan, Ankara-1977, ss.797-800; KUZUM, Yıldırım-Güven Dinçer-M. Ali Çeltik-Yüksel Fırat: 100 Yıl Boyunca Danıştay, ss.731-868; ÖZKAN, Tikves: "İdari Yargı ve Sorunları", Osman F. BERKİ'ye Armağan, Ankara-1977, ss.797-800; TUNCAY, Aydın, H.: 100 yıl Boyunca Danıştay ss.30-39.

⁴⁴Ayrıntılı bilgi için bkz.: ARAL, Rüştü: agm., ss.51-58; ARAL, Rüştü-A. Sıtkı Gökalp-Recep Başpınar-Aydın H. Tuncay-Orhan Özdeş: 100 Yıl Boyunca Danıştay, ss.225-729; TUNCAY, Aydın H.: 100 Yıl Boyunca Danıştay, ss.5-29.

⁴⁵DURAN, Lütfi, agm., s.39.

Danıştay, Anayasa değişikliği ve mahsus kanunun yürürlüğe girişinden sonra yargılama görevine yürürlükteki mevzuat çerçevesinde devam etmiştir.

521 Sayılı Danıştay Kanunu ise, kendisini değiştiren 2575 Sayılı Danıştay Kanunu'nun yürürlüğe giriş tarihi olan 20/1/1982⁴⁶ gününe kadar uygulanmıştır.

Danıştay Kanunu ile aynı gün yürürlüğe giren 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun⁴⁷ ile Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemeleri kurularak bir 'İdari yargı manzumesi' oluşturulmuştur. Kanun'a göre, idare ve vergi mahkemeleri genel görevli mahkemelerdir (md. 1). Bölge İdare Mahkemesi ise, yargı çerçevesindeki idare ve vergi mahkemeleri tarafından tek hakim ile verilen kararları itiraz üzerine incelemekle görevlidir (md. 8),

20 Ocak 1982 tarihinde yürürlüğe giren 2575 Sayılı Danıştay Kanunu'na göre: "Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir" (md. 1); bağımsızdır (md. 2). İki idari ve sekiz dava dairesi (md. 13) ile Danıştay Genel Kurulu, İdari İşler Kurulu, İdari ve Vergi Dava Daireleri Genel Kurulları, İçtihadı Birleştirme Kurulu, Başkanlık Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu ve Disiplin Kurulu'ndan oluşmaktadır (md. 15-21).

Danıştay, Danıştay Kanunu'nun 24 üncü maddesinde yazılı olan davalara ilk derece mahkemesi olarak bakar.

D. 1982 Anayasası

Anayasaya göre, idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolu açıktır (md. 125).

Anayasa'nın Yargı başlıklı üçüncü bölümünde yer alan Danıştay'la ilgili maddeye göre, Danıştay idari mahkemelerce verilen ve halli kanunlar tarafında başka bir idari yargı merciine bırakmadığı hüküm ve kararların son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar (md. 155/1).

Ayrıca Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkındaki düşüncelerini bildirmek, tüzük taslaklarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek, idari uyumsuzlukları çözümlmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir (md. 155/2).

2575 Sayılı Danıştay Kanunu'nun 3619 Sayılı Kanun ile değiştirilmesinden sonra, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda verdiği kararlara karşı da temyiz yolu açılmıştır (md. 23/a ve 25).

⁴⁶RGT.20/1/1982, RGS.17580.

⁴⁷RGT.20/1/1982, RGS.17580.

SONUÇ

İdarenin yargı yolu ile denetlenmesi, hukuk devleti olmanın gereklerinden biridir. İdarenin yargı yolu ile denetlenmesinde, denetlenen her zaman siyasi iktidarlar ve yöneticiler olduğu için, denetimin bu günkü konumuna gelebilmesi çok zaman ve emek gerektirmiştir.

İşin başında, her yeni başlanan işte olduğu gibi, bir takım acemilikler elbette olmuştur. Fakat, zamanla idari birimler ve idareciler denetlenme fikrine alışmışlar; daha sonra da yaptıkları her iradi işlem ve eylemin yargı yolu ile denetlenmesi ihtimalinin varlığını hesaba katarak hukuka aykırı davranışlar içine girmekten kaçınmaya çalışmışlardır. Bu esnada, idarenin yargı yolu ile denetimine ilişkin olarak uygulamada karşılaşılan problemler de dikkate alınarak ilgili mevzuatta zaman içinde birçok değişiklikler yapılmış ve böylece denetime işlerlik ve etkililik kazandırılmaya çalışılmıştır.

1961 Anayasası ile olgunluk çağına giren Danıştay, 1982 Anayasası döneminde, başında bulunduğu mahkemelerle birlikte bir yargı manzumesi olarak işlevini en iyi şekilde yerine getirmektedir.

BİBLİYOGRAFYA

I. KİTAPLAR

DERBİL, Süheyp: İdare Hukuku (İdari Kaza-İdari Teşkilat), C. I, Ankara-1940).

DURAN, Lütfi: İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul-1982.

GÖRELİ, İ. Hakkı: Devlet Şurası (Şurayı Devlet) - (Danıştay), Ankara-1953.

ONAR, Siddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. bası, C.I.

II MAKALELER

ARAL, Rüştü: "Danıştay'ın Tarihçesi, Kuruluş ve Görevleri, DD., S.3, ss.36-58.

ARAL, Rüştü-A. Sıtkı Gökalp-Recep Başpınar-Aydın H. Tuncay-Orhan Özdeş: "Yargı Organı Olarak Danıştay", 100 Yıl Boyunca Danıştay (1868-1968), İkinci baskı, Ankara-1986, ss.225-729.

ÇETİNTEMEL, Harun: "İlk Derece İdari Yargı Yerlerinin Sorunları", DD., S.68-69, ss.110-126.

DİNÇER, Güven: "Danıştay ve Tarihçesi", ABD., Yargıtay ve Danıştayın 100 üncü Yılı Özel Sayısı, Y.25, S.3, ss.446-452.

EKŞİOĞLU, Naci: "Danıştay", Recai Seçkin'e Armağan, Ankara-1974, ss.315-335.

GÖKÇE, Abbas: "Danıştay'ın Danışma ve İnceleme Görevi, Osman F. Berki'ye Armağan, Ankara-1977, ss.437-446.

DURAN, Lütfi: "Atatürk Döneminde Danıştay", AİD., C.15, S.3, ss.3-18 (Aynı çalışma İHİD., Y.2, S.3, ss.19-39 da da yayımlanmıştır).

KUZUM, Yıldırım-Güven Dinçer-M. Ali Çeltik-Yüksel Fırat: "Danışma ve İnceleme Organı Olarak Danıştay" 100 Yıl Boyunca Danıştay (1868-1968), İkinci baskı, Ankara-1986, ss.731-868.

ÖZDEŞ, Orhan: "Alt Derece İdare Mahkemeleri", DD., Atatürk'ün Doğumunun 100. Yılı Özel Sayısı, ss.7-25.

"1982 'Danıştay Günü' Açış Konuşması", DD., S.44-45, ss.5-9;

"Danıştay ve Tarihi Gelişimi", DD., S.1, ss.22-32;

"Danıştay'ın Kuruluşunun 118. Yıldönümü ve 'İdari Yargı Günü' Açış Konuşması, DD., S.62-63, ss.7-14;

"Türkiye'de İdari Yargı, DD., S.58-59, ss.IX-XVIII;

"Yüksek Yargı Organı Olarak Danıştay ve Sorunları, DD., S.11, ss.45-55;

"Danıştayın Tarihçesi", 100 Yıl Boyunca Danıştay (1868-1968), İkinci baskı, Ankara-1986, ss.41-224.

TIKVES, Özkan: "İdari Yargı ve Sorunları", Osman F. Berki'ye Armağan, Ankara-1977, ss.787-807.

TUNCAY, H. Aydın.: "Giriş", 100 Yıl Boyunca Danıştay (1868-1968), İkinci baskı, Ankara-1986, ss.5-40.

ÜLGEN, İsmail Hakkı: "Danıştay'ın 105. Kuruluş Yıldönümü Açış Konuşması", DD., S.8, ss.3-13.

KISALTMALAR

age. : Adı geçen eser

agm. : Adı geçen makale

AİD. : Amme İdaresi Dergisi

AM. : Anayasa Mahkemesi

AMKD. : Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi

- ABD. : Ankara Barosu Dergisi
Bkz. : bakınız
C. : Cilt no
D. : Daire
Dş. : Danıştay
DD. : Danıştay Dergisi
E. : Esas no
İHİD. : İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
K. : Karar no
md. : Madde no
RGS. : Resmi Gazete Sayısı
RGT. : Resmi Gazete Tarihi
s. : sayfa
ss. : sayfalar arası
S. : Sayı
T.C. : Türkiye Cumhuriyeti
Y. : Yıl