

İPTAL DAVASININ TANIMI

*

MAL MÜDÜRÜ'NÜN BAŞINA GELENLER

Prof. Dr. Pertev BİLGEN*

F Bilindiği gibi, 10 Haziran 1994 Tarih ve 4001 Sayılı Kanunla İdari Yargılama Usulü Kanununun bir çok maddesi değiştirildi. Bu değişikliklerin en önemlisi Kanunun İkinci Maddesinde yapılan değişiklikti. Çünkü bir yandan iptal davasını subjektifleştirerek¹ dava hakkını sınırlıyor, öte yandan iptal davasının iki yüz yıllık tanımını² değiştiriyordu. Bu sebeplerle Kanunun T.B.M.M.'ndeki müzakerelerini merak ettim ve gördüm ki, müzakereler aşağıdaki şekilde cereyan etmiş ve iptal davasının iki yüz yıllık tanımı bu suretle değişmiş. Bu müzakerelerin sadece Tutanak Dergisinde kalmasına gönlüm razı olmadı.

"30.- İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ve Çorum Milletvekili Cemal Şahin'in İdari Yargılama Usulü Kanununun 2 nci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına ve Bu Kanuna Bir Ek Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun Teklifi ve Adalet Komisyonu Raporu

* I.Ü. S.B.F. Dekanı

¹ Cem Ayaydın, İptal Davasının Subjektifleştirilmesi, İÜSBFD, 9.5

² İki yüz yıllık tanım: "İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan" davalar.

BAŞKAN³- İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ve Çorum Milletvekili Cemal Şahin'in İdari Yargılama Usulü Kanununun 2 nci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına ve Bu Kanuna Bir Ek Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun Teklifi ve Adalet Komisyonu Raporunun görüşmelerine başlıyoruz.

Komisyon ?.. Burada.

Hükümet ?.. Burada.

Komisyon ve Hükümet yerlerini almışlardır.

Komisyon Raporunun okunup okunmaması hususunu oylarınıza sunuyorum: Raporun okunmasını kabul edenler... Kabul etmeyenler... Raporun okunmaması kabul edilmiştir.

Kanun teklifinin tümü üzerinde söz isteyen?..Yok.

Kanun Teklifinin maddelerine geçilmesi hususunu oylarınıza sunuyorum : Kabul edenler... Kabul etmeyenler...Kabul edilmiştir.

1 inci maddeyi okutuyorum :

İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı

MADDE 1.- 6.1.1982 ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2 nci maddesinin (1) numaralı fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"1.İdari dava türleri şunlardır :

a) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları,

b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,

c) Genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyumsuzluklara ilişkin davalar."

BAŞKAN- Madde üzerinde söz isteyen?.. Yok.

Maddeyle ilgili önerge yok.

Ben, Komisyona bir hususu sormak istiyorum : Dava açma hakkı, her vatandaşın doğal hakkıdır. Bu maddede, "İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel

³Sayın Kamer Genç

değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları" diye bir hüküm getirilmiş. Mesela bir kanun çıktı, vergi veren insanların hakları ihlal edildi; farzedelim ki, milletvekili. Bu, dava açma hakkına çok ciddi sınırlama getiren bir hüküm. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının hak aramaları da en doğal hakları. Şimdi buradaki, "gibi" ifadesinin açıklanmasını istiyorum. Mesela, benim anlayışına göre, ben vergi veriyorsam, Türkiye Büyük Millet Meclisi bir kanun çıkararak, benim verdiğim vergiyi, haksız olarak, birtakim insanlara menfaat sağlayacak biçimde kullanıyorsa, o kişilere benim dava açma hakkım olması lazım. Menfaatların ihlal edilmesini çok geniş mütalaa etmek lazım. Aksi halde, insanların dava açma haklarını kısıtlamak, idari yargının da yargılama hakkını kısıtlamak anlamına gelir. Bunun dışında açıklanmasını istiyorum Komisyonundan.

İSMAİL SAFA GİRAY (İstanbul) - Söz alın da şu kürsüde konuşun.

HASAN KORKMAZCAN (Denizli) - Sayın Başkan...

BAŞKAN - Buyurun Sayın Korkmazcan.

HASAN KORKMAZCAN (Denizli) - Sayın Başkan, zatialiniz şu anda Meclisi yönetiyorsunuz, Meclis Başkanı statüsü içindediniz. Bu statüyle, görüşülmekte olan bir kanun tasarısı hakkında ne fikir beyan edebilirsiniz ne de soru sorabilirsiniz.

BAŞKAN - Sorabilirim.

HASAN KORKMAZCAN (Denizli) - Soramazsınız! Siz sadece, görevinizle ilgili konularda, yani "Komisyon burada mı, değil mi" diye sorabilirsiniz. O Kürsüden bir müzakereye katılma imkanınız yok sizin.

BAŞKAN - Efendim, müzakereye katılmıyorum, tereddüdümü arz ediyorum. Yani bu kanun yargı mercileri tarafından tefsir edilirken, belli bir dava açılırken, bunun yorumlanmasını yaparken... Buna bir açıklık getirmesi için Komisyona soruyorum.

HASAN KORKMAZCAN (Denizli) - Efendim, o oradan olmaz. Siz Kürsüden çekilirsiniz bir başka arkadaşımız Başkanlık yapar, zatialiniz buradan...

BAŞKAN - Sayın Korkmazcan, eğer geçmiş uygulamaları incellerseniz, Meclis Başkanlığı Makamında oturan Başkanvekili veya Başkan, belli konulardaki tereddütlerinin giderilmesi konusunda, bir maddedeki, mesela; buradaki "gibi" kelimesinin ne anlama geldiğini sorabilir.

HASAN KORKMAZCAN (Denizli) - Sayın Başkan, bir yazılım hatası vesaire varsa onunla ilgili sorabilir.

BAŞKAN - Hayır efendim, kanunun bütünlüğüne aykırı şeyler olursa da...

Herhalde sizin zorunuza gitti. Ben sordum; ama, siz dava hakkının kısıtlanmasından yanaysanız, tabii, ben ona bir şey diyemem. Komisyon da cevap vermiyor...

HASAN KORKMAZCAN (Denizli) - Hayır efendim, niye zoruma gitsin. Benim oyumla ilgili, zatialinizin de bir görüşü olamaz, onu da açıklayamazsınız.

BAŞKAN - Efendim, çok ciddi itirazda bulundunuz. Dava, hak arama özgürlüğü Anayasanın temel özgürlükleri arasındadır. Kişilerin hak arama özgürlüğüne kısıtlama getiren her türlü yasayı Meclis başkanı olarak ben şurada sormak zorundayım.

Ben Komisyonun bir açıklık getirilmesini istiyorum.

Buyurun Sayın Komisyon.

HASAN KORKMAZCAN (Denizli) - Komisyonunda o konuda bir açıklama yapamaz efendim.

BAŞKAN - Zamanımız bol.

ADALET KOMİSYONU BAŞKANI CEMAL ŞAHİN (Çorum) - Sayın Başkanın tutum ve davranışlarını ben Meclis İçtüzüğüne aykırı görüyorum. Eğer Sayın Başkan bu tasarının bu maddesiyle ilgili bir açıklama yapmak istiyorsa, önce o kürsüden inmesi gerekiyor.

Ben Komisyon Başkanı olarak, Sayın Başkanın bu sorularına cevap vermiyorum. (ANAP ve SHP sıralarından alkışlar)

BAŞKAN - Efendim, Komisyon Başkanının konuşmasına katılmıyorum. Ben sadece bir açıklama istedim; ama, kendileri uygun görmediler açıklama yapmadılar.

ADALET KOMİSYONU BAŞKANI CEMAL ŞAHİN (Çorum) - Sayın Başkan, bir dakika efendim...

BAŞKAN - Madde üzerinde söz isteyen?.. Yok.

Madde üzerinde önerge de bulunmamaktadır.

Maddeyi oylarınıza sunuyorum : Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Madde oybirliğiyle kabul edilmiştir.

CEMALETTİN GÜRBÜZ (Amasya) - Oybirliğiyle değil; ben oy vermedim.

LÜTFÜ ESENGÜN (Erzurum) - Biz katılmadık; oybirliğiyle olmaz.

BAŞKAN - Efendim, herkes kabul ediyor."

II- İÜSBFD'nin 7. sayısındaki "Sayıştay'ın Yargı Düzeni İçindeki Yeri (Bir Savaş Hikayesi) başlıklı yazım şöyle bitiyordu: "Anayasa, Danıştay ile Sayıştay arasında içtihat uyumsuzluğu öngörmüş ve kendine göre bir garip çözüm bulmuştu. Bu da yetmedi. Sayıştay ile adliye mahkemeleri arasında isterseniz içtihat isterseniz hüküm uyumsuzlukları çıkmaya başladı. Uyuşmazlık Mahkemesi de Sayıştay mahkeme olmadığı için Sayıştay kararları ile

adliye mahkemeleri arasında hüküm uyuşmazlığı olamayacağına karar verdi. Zavallı malmüdürü Sayıştay'da kazandı, adliye mahkemesinde kaybetti. Parayı ödedi, şaşırıldı kaldı." Aşağıda malmüdürünün hikayesini bulacaksınız.

UMHB., E. 1993/46 K. 1993/43, T. 15/11/1993, RG. 15 Aralık 1993-21789; "Olay: Bergama Malmüdürlüğü, R.Ö.'nin 1982 yılında Sındırma ilçesinde Malmüdürlüğü görevinde bulunduğu sırada, "idari tahkik ve tespitler yapmak üzere" civar köylere gittiği ancak bu gidileri belgeleyen "idari tahkikat tutanakları" düzenlenmeden, Bütçenin (116-01-1-002-380) harcamalar kaleminden sarfiyat yaptığının Maliye ve Gümrük Bakanlığı kontrolörlerince yapılan incelemede tespit edildiği, bunun sonucu olarak Hazineyi 831.724,- TL'si zarara uğrattığı nedeniyle Hazinece; bu zararın 193.263,- TL. sı için Ulubey Sulh Hukuk Mahkemesi'nde dava açıldığı belirtilerek, kalan 638.461,- TL.sının tazmini istemiyle Bergama Asliye Hukuk Mahkemesi'nde 24/3/1989 tarihinde dava açılmıştır.....

BERGAMA ASLİYE HUKUK MAHKEMESİ; 12/12/1989 gün ve 203-728 sayılı; davalının eyleminin haksız fiil niteliğinde olduğunu, bu nedenle Sayıştay vizesinin beklenmesine gerek bulunmadığını, davacı tarafın zararın tazminini istemeye hakkı olduğunu, tahkikat dosyası ve bilirkişi raporundan davalının köye gitmiş gibi harcırah aldığı anlaşıldığını, köye gidildiğinde görevlilerin bulunmaması halinde durumun vatandaşların katılımıyla tutulacak tutanakla kanıtlanabileceğini belirterek olayda, köye gidilmeden gidilmiş gibi düzenlenen belgelere dayanılarak harcırah alınmış olduğu sonucuna varıldığı gerekçesiyle davanın kabulüne karar vermiştir. Temyiz edilen karar Yargıtay 4. Hukuk Dairesi'nin 9/5/1991 gün ve E. 90/4155, K 91/4478 sayılı kararıyla onanmak suretiyle kesinleşmiştir.

Davalı R.Ö. Bergama Asliye Hukuk Mahkemesi'ne verdiği 24/9/1991 tarihli dilekçesinde: Mahkemelerinde açılan tazminat davasından ayrı olarak hakkında "sahte evrak tanziminden" ceza davasının beraatle sonuçlandığını, bu davanın Yargıtay incelemesinden geçerek kesinleştiğini, bu kararın sahte belge düzenliyerek harcırah almadığının kanıtı olduğu denetiminden geçerek sonuçta Sayıştay Yargılama Kurulunun 2068 sayılı ek ilamıyla, tazminat davasına konu olan miktarında içinde bulunduğu ve sayman sıfatıyla yaptığı bütün ödemelerin yasal olduğunun kabul edildiğini, yani Sayıştay'da da beraat ettiğini, sonuç olarak Asliye Hukuk Mahkemesinin kendisini tazminata mahkum

eden kararı ile ceza mahkemesinin beraat kararı ve Sayıştay aklamaya kararları arasında aynı konuda verilmiş çelişkili hükümlerin ortaya çıktığını, yargılamanın iadesi suretiyle Asliye Hukuk Mahkemesi kararının kaldırılmasını istemiştir.

BERGAMA ASLİYE HUKUK MAHKEMESİ; 21/5/1992 gün ve E.91/604, K.92/207 sayılı; Hukuk Usulü Muhakemeleri Yasası'nın 445/10. bendinde; tarafları ve hukuki sebebi aynı olan bir hükümle çelişkili yeni bir hüküm ve karar verilmiş ve her iki ilamın da kesinlik kazanmış olması halinde öngörüldüğü, kesin hüküm olduğu ileri sürülen Sayıştay ilamının kesinleşmiş (nihai) bir hüküm olmayıp önceki daire kararlarının bozulmasına ilişkin olduğu, Asliye Ceza Mahkemesi kararının ise Yargıtay kararıyla zaman aşımı nedeniyle ortadan kaldırıldığı, ayrıca 445/10.maddenin adliye mahkemeleri kararları için uygulanabileceği ve yargılamanın iadesinin ikinci ilamı veren mahkemeden istenebileceği ve ilamların kesinleşmiş olmasının şart olduğu; diğer taraftan, ikinci ilamın idare mahkemesince verilmiş olduğu belirtilerek olayda yargılamanın iadesi şartlarının gerçekleşmediği, meselenin Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görevine girdiği, Sayıştay kararı kesinleştikten sonra hüküm uyuşmazlığının giderilmesi istemiyle Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurulması gerektiği ve mahkemenin iadesi muhakeme yönünden görevsiz olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş, bu karar temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

Davacı, Uyuşmazlık Mahkemesi'ne hitaben verdiği, 11/1/1993 günlü, dilekçesinde: Bergama Asliye Hukuk Mahkemesinin 12/12/1989 gün ve 203-728 sayılı kesinleşen kararıyla, Sayıştay Temyiz Kurulunun 10/1/1990 gün ve 2068 sayılı ilamı arasında meydana geldiğini ileri sürdüğü hüküm uyuşmazlığının giderilmesini istemiş, Asliye Hukuk Mahkemesi'nin 91/207 esas sayılı dosyası, Hakimliğin 15/10/1993 gün ve 91/604 sayılı yazıları ekinde Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE: Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, Selçuk Tüzün'ün Başkanlığında, Şükrü Kaya Erol, Dr. Ekrem Serim, Feridun Taşkın, Alp Yüksel Fırat, İrfan Erdiç ve İlhami Uğur Yılmaz'ın katılmaları ile yaptığı 15/11/1993 günlü toplantıda, raporör hakim Ayten Anıl'ın raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; toplantıya, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı yerine katılan Savcı İsmet Gökalp ile Danıştay Başsavcısı yerine

katılan Savcı M.İlhan Dinç'in 2247 sayılı Yasa'nın 1.ve 24. maddelerine uygun olmayan başvurunun reddinin gerektiği yolundaki yazılı düşünceleri doğrultusundaki sözlü açıklamaları alındıktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Anayasa'nın 158.maddesiyle 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi'nin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Yasa'nın 1.maddesinde: Uyuşmazlık Mahkemesi'nin adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmekle yetkili bir yüksek mahkeme olduğu belirtilmektedir. Aynı Yasa'nın 2592 sayılı Yasayla değişik 24. maddesinde de: "1. maddede gösterilen yargı mercilerinden en az ikisi tarafından, görevle ilgili olmaksızın kesin olarak verilmiş veya kesinleşmiş, aynı konuya ve sebebe ilişkin, taraflarından en az biri aynı olan ve kararlar arasındaki çelişki yüzünden hakkın yerine getirilmesi olanaksız bulunan hallerde hüküm uyuşmazlığının varlığı kabul edilir." denilmektedir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere Uyuşmazlık Mahkemesi münhasıran adli, idari ve askeri yargı yerleri arasında görevle ilgili olmaksızın verilmiş ve kesinleşmiş kararlar nedeniyle oluşan uyuşmazlıkları çözmekte, bu koşulların bulunmadığı görev ve hüküm uyuşmazlıkları mahkemenin görev alanı dışında kalmaktadır.

Uyuşmazlık konusu olayda, Asliye Hukuk Mahkemesi'nce görevle ilgili olmaksızın esasa ilişkin bir karar verilmiş ve karar kesinleşmiştir. Ancak, Sayıştay'ın Anayasa'da yer alan yargı mercileri kapsamında sayılıp sayılmayacağına tartışılması gerekmektedir.

Sayıştay, Anayasa'nın 160. maddesine göre, temelde Türkiye Büyük Millet Meclisi adına mali denetim görevini yapan ve özel olarak ta bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan kimi kesin kararlar alan, kendine özgü bir anayasal kurumdur. Öte yandan Sayıştay her ne kadar Anayasa'nın "yargı" bölümünde yer almakta ise de yargı mercii sayılması için bu yeterli olmamaktadır.

Anayasa'nın " yargı" bölümünün 1.ayrımında "Genel Hükümler" başlığı altında mahkemelerin bağımsızlığı, hakimlik ve savcılık güvencesi, hakimlik ve savcılık mesleği, mahkemelerin kuruluşu ve türleri yer almış, II. ayırında ise: "Yüksek Mahkemeler" başlığı altında Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi düzenlenmiştir. Anayasa'da yüksek yargı organları ve yargı düzenleri tek tek sayılmıştır. Sayıştay yüksek yargı organları ve herhangi bir yargı düzeni arasında gösterilmemiştir. Yüksek

Yargı organları sayıldıktan sonra III. ayırında, idari bir kurul olan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, IV. ayırında da, Sayıştay yer almıştır. Görüldüğü gibi Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi Sayıştay da Anayasa'nın "yargı" bölümünde yer almakla birlikte 138-158 maddelerinde belirlenen ve düzenlenen yargı organı niteliğinde değildir.

Anayasa Mahkemesi'nin 23/5/1992 gün ve 21236 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 11/7/1991 gün ve E.90/39, K. 91/21 sayılı kararında da bu görüş kabul edilmiştir.

Bu itibarla Sayıştay, Anayasa'nın 158. ve 2247 sayılı Yasa'nın 1. maddesinde sayılan yargı yerleri kapsamına girmediğinden Sayıştay'ca verilen karar ile adli yargı kararı arasında olduğu ileri sürülen hüküm uyuşmazlığının incelenmesi, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görevi dışında kalmaktadır.

Bu nedenle başvurunun 2247 sayılı Yasa'nın 1. ve 24. maddeleri uyarınca reddi gerekmektedir.

SONUÇ: Uyuşmazlık konusu edilen ve değişik yargı düzenleri içinde yer alan adli ve idari yargı mercilerinde verilen kararlar arasında 2247 sayılı Yasa'nın 2592 sayılı Yasayla değişik 24. maddesinde hüküm uyuşmazlığının varlığı için öngörülen koşullar gerçekleşmediğinden başvurunun aynı Yasa'nın 1. ve 24. maddeleri uyarınca reddine, 15/11/1993 gününde kesin olarak öybirliğiyle karar verildi."

Sayıştay "mahkeme" değilse kararları da "mahkeme kararı" değildir. O zaman bir mahkeme kararı gibi de icra edilemez. Başka bir ifade ile Sayıştay Kanununu 64. maddesine göre yapılacak takip "ilamsız takip"tir. Bu sebeple borçlu memur takibe itiraz edilebilir. Bu takdirde İdarenin seçeceği yola göre Sayıştayın kararı Danıştay yerine icra tetkik mercii veya hukuk mahkemelerinde tartışılabilir. Buna da "yağmurdan kaçarken doluya yakalanmak" denir.