



İdari Yargılama Hukukunda Bekletici Mesele

Prejudicial Question in Administrative Justice Law

Mustafa Ahioglu*

Öz

Kural olarak, uyuşmazlığa bakan mahkeme, uyuşmazlıkla ilgili sorunları kendisi çözümlenecektir. İdari yargılama hukukuna hakim olan re'sen araştırma ilkesi nedeniyle bir uyuşmazlığa bakan mahkeme, söz konusu uyuşmazlıkla ilgili tüm problemleri çözüme ulaştırarak bir karara varacaktır. Bununla birlikte “bekletici mesele” olarak ifade edilen kavram, bu durumun istisnasını oluşturmaktadır. Hem medeni yargılama usulünde hem de idari yargılama usulünde kullanılmakta olan bekletici mesele müessesesi; uyuşmazlığa bakmakta olan mahkemenin uyuşmazlık hakkında karar verilebilmesi için çözüme kavuşturulması gereken bir başka meselenin görev alanına girmemesi nedeniyle davanın görülmesini durdurması (ya da ertelemesi) ve ortaya çıkan problemin çözümünü beklemesi anlamına gelmektedir. 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun (HMK) 165. maddesinde düzenlenen bekletici mesele hakkında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (İYUK) bir düzenleme bulunmamaktadır. Çalışmamızda, İYUK'ta hüküm olmayan durumlarla ilgili olarak HMK'ya yapılan yollamanın anlamı ortaya koyulacak, sonrasında da bekletici mesele kavramı açıklanmaya çalışılacaktır.

Bekletici mesele kavramı, idari yargılama hukukunda üç farklı şekilde karşımıza çıkabilecektir. Bunlardan ilki, diğer yargı kollarında görülmekte olan bir uyuşmazlığın karara bağlanabilmesi için idari yargının alanına giren bir meselenin çözümü kavuşturulmasının gerektiği durumlardır. İkinci halde, idari yargı mercileri tarafından görülmekte olan bir uyuşmazlıkta yine idari yargı kolunda bir başka görevli mahkemenin görev alanına giren bir meselenin çözümünün gerekmesi ihtimalidir (iç bekletici mesele). Üçüncü durum ise esas uyuşmazlık idari yargı alanında görülmekteyken diğer yargı alanları tarafından çözülmesi gereken bir meselenin ortaya çıkmasıdır (dış bekletici mesele). Konunun kapsamı düşünüldüğünde çalışmamızın gereğinden fazla uzamasını engellemek adına bekletici mesele konusu, yalnızca esas uyuşmazlığın idari yargıda görüldüğü durumlar açısından incelenecek olup, bu kapsamda sayılan üç durumdan ikinci ve üçüncüsüne değinilecektir.

Anahtar Kelimeler

Medeni Yargılama Hukuku Kurallarının İdari Yargıda Uygulanabilirliği • İdari Yargılama Usulü Kanunu • İdari Yargılama Hukuku • Bekletici Mesele • İdari Yargılama Hukukunda Bekletici Mesele

Abstract

As a general principle, the court, which is hearing a dispute will resolve all the issues related to the dispute itself, and under the principle of ex officio investigation, will reach a decision by resolving all the problems related to the dispute. However, a “prejudicial question” is an exception to this. Prejudicial question is regulated by Article 165 of the Code of Civil Procedure (CCP)—Act No. 6100 dated 12.01.2011—but is not mentioned in the Procedure of Administrative Justice Act (PAJA)—Act No. 2577 dated 06.01.1982. Article 31 of the PAJA specifies the referenced rules for the CCP; there is no mention of prejudicial question. In our study, the meaning of the referral to the CCP in situations where there is no provision in the PAJA will be examined, and the concept of prejudicial question will be explained.

* Sorumlu Yazar: Mustafa Ahioglu (Arş. Gör.), İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul, Türkiye. E-posta: mustafa.ahioğlu@istanbul.edu.tr ORCID: 0000-0003-0886-4738

Atrf: Ahioglu M, “İdari Yargılama Hukukunda Bekletici Mesele” (2021) 20 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 33. <https://doi.org/10.26650/ihid.20.005>



The term “prejudicial question” may appear in three different contexts in administrative justice law. First is the situation, in which an issue falling within the scope of administrative justice law needs to be resolved in order for a dispute to be resolved in other branches of the judiciary. In the second situation, in a dispute that is being heard by administrative courts, it is necessary to resolve an issue that falls under the jurisdiction of another competent court in the administrative jurisdiction. In the last context, while the main dispute is pending in the administrative jurisdiction, an issue in the dispute arises that needs to be resolved by other jurisdictions. Considering the scope of our study, the issue of the prejudicial question will be examined only in cases where the main dispute is considered in an administrative jurisdiction. Thus, only the second and third of the three situations listed will be addressed.

Keywords

Applicability of Civil Procedure Law Rules in Administrative Justice Law • Administrative Justice Law • Prejudicial Question • Procedure of Administrative Justice Act • Prejudicial Question in Administrative Justice Law

I. İDARİ YARGILAMA USULU KANUNU'NDA HUKUK MUHAKEMELERİ KANUNU'NA ATIF YAPILMAYAN USUL KURALLARININ İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA UYGULANABİLİRLİĞİ

İYUK'un 1. maddesinde, idari davaların İYUK'ta gösterilen kurallar uyarınca çözüleceği düzenlenmiştir. Bir karşılaştırma yapıldığında, medeni yargılama kurallarını düzenleyen HMK ve ceza yargılaması kurallarını düzenleyen Ceza Muhakemesi Kanunu'na (CMK) kıyasla İYUK'ta daha az usul kuralı bulunduğu görülecektir. Bu durumun gerekçesi olarak, “*idari faaliyetlerin yapısı*” ve “*kamu hizmetindeki artışlar*”ın İYUK'un ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesini imkânsız hale getirmesi gösterilmiştir¹. Bir içtihat hukuku olması nedeniyle idare hukukuna göre kanunlaştırılmaya daha elverişli olsa da idari yargılama hukukunda düzenlemeye bağlanmaması gereken² kimi hususların olduğu ifade edilmiştir³. Medeni usul hukukunun idari yargılama hukukuna göre daha eski ve gelişmiş bir hukuk dalı olması nedeniyle idari yargılama hukukunda belirsizliklerin ve boşlukların medeni usul hukukuna kıyasla daha fazla olduğu da belirtilmektedir⁴.

İYUK'taki kuralların azlığı, çeşitli usul kuralları bakımından boşluk doğmasına neden olmuştur. Örneğin, inceleme konumuz olan bekletici mesele müessesesinde olduğu gibi yemin ve tanık dinlenmesi gibi kurallar İYUK'ta düzenlenmemiştir. Bu boşluk sonucunda kanaatimizce üç aşamada incelenmesi gereken sorunlar ortaya çıkmıştır.

İlk aşamada, İYUK'un 31. maddesi ile HMK'ya yapılan yollamanın içeriği incelenmelidir⁵. Bu yollama, İYUK'ta kural olmayan tüm durumlarda HMK'nın uygulanabilir olması anlamına mı gelecektir yoksa yalnızca maddede sayılan hallerde mi HMK'ya başvurulabilecektir? Söz konusu düzenlemenin lafzının açık olmaması, doktrinde farklı yönde görüşlerin ileri sürülmesine neden olmuştur. Doktrinde bir görüş, bu yollamanın

¹ Yaşar Eroğlu, ‘Danıştay Kanunuyla Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa Atif Yapılmayan Hallerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin Danıştayda Uygulanışı’ (1973) 3(8) Danıştay Dergisi 24, 24. “*Kanun vaznı, her gün artan bir tempo ile inkişaf eden ämme hizmetlerinden münbahiş ihtilâfları rüyete müntehi kaideleri tanzime taallük eden Danıştay Muhakeme Usulü kaidelerini önceden teşerruatlı olarak ve kesin bir şekilde tayin etmekten çekinmiş ve inkişaf eden ämme hizmetlerinin doğuracağı hal ve vaziyete ve günün icap ve zarurelerine göre, bu teşerruata taallük eden kaidelerin içtihatlarla tayin ve tanzim edilmesini istemiştir.*” Kenan Aral, ‘Danıştay Muhakeme Usulünün Kaynakları’ (1962) (4) Ankara Barosu Dergisi 419, 420-421.

² Uler, bu görüşünü ayrıntılı düzenlemenin yönetimi (İdare'yi) “*donduracağı*” benzetmesiyle gerekçelendirmektedir. Yıldırım Uler, ‘Tartışmalar’, *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 1982) 139, 140.

³ Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri* (1972-1973) 243. Benzer şekilde, usuli boşlukların içtihatlarla doldurulabileceğine ilişkin bkz Aydın H. Tuncay, Orhan Özdeş, Recep Başpınar, ‘İdari Yargılama Usulü’, *Yüzyıl Boyunca Danıştay* (Türk Tarih Kurumu Basımevi 1968) 601.

⁴ Onur Karahanoğulları, *İdari Yargı İdarenin Hukuka Zorlanması* (1. Bası, Turhan Kitabevi 2019) 21. Bununla birlikte yazar, idari yargılama hukukunun gelişmişlik seviyesinin kendisinden beklenen işlevi yerine getirecek seviyede olduğunu da belirtmektedir. Ibid 23.

⁵ “*Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hakimın davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, dosyanın taraflar ve ilgililerce incelenmesi, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sukûnunu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler, elektronik işlemler ile ses ve görüntü nakledilmesi yoluyla duruşma sırasında Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır.*” Bu maddede bekletici meseleyle yollama yapılmamasının nedeni olarak, İYUK'un çıkarıldığı tarihte yürürlükte olan HUMK'da bekletici mesele kuralının düzenlenmemiş olması ileri sürülebilir. Bununla birlikte HMK'nın yürürlüğe girmesinden bu yana geçen uzun zamana rağmen bu düzenlemenin güncellenmemiş olması, kanaatimizce bu gerekçenin yerinde olmadığını göstermektedir.

yalnızca maddede sayılan hallerle sınırlı olmadığını ve İYUK'ta hüküm olmayan tüm usul kuralları için HMK'ya başvurulabileceği anlamına geldiğini ileri sürmektedir⁶.

Aksi yöndeki görüş ise maddede yalnızca sayılan kurallar açısından yollama yapıldığını⁷ ve HMK'nın yalnızca maddede sayılan kurallar için uygulanabileceğini savunmaktadır⁸. Bu görüşe göre, HMK'daki tüm usul kurallarının İYUK'ta yer alması bir eksiklik teşkil etmeyecektir. Zira, idari yargılama hukukunun kuralları, idari rejimin ihtiyaçları uyarınca şekillenmiş olduklarından bu ihtiyaçlar dolayısıyla oluşmayan kurallar, idari yargılama hukukunun bünyesine uygun değildir⁹. Kanaatimizce, İYUK'ta bulunmayan usul kurallarının idari yargılama hukuku için bir eksiklik oluşturmadığı iddiası her zaman doğru değildir. Çalışmamızın devamında da görüleceği üzere, bekletici mesele konusunda idari yargı organları, bu usul kuralı kanunda düzenlenmemiş olmasına rağmen görmekte oldukları uyuşmazlıklarda şartların oluşması halinde bekletici mesele kararı vermektedir. Yani İYUK'ta düzenlenmeyen usul kurallarına idari yargılama hukukunda ihtiyaç olmaması nedeniyle düzenlenmediğini söylemek hatalı bir yorum olacaktır.

İYUK'ta HMK'ya yapılan yollamanın sınırlı sayıda mı yoksa genel bir yollama mı olduğu konusunda bir sonuca varmak için yollama yapan maddenin geçmişinin incelenmesi faydalı bir yol olacaktır. 1925 tarihli Şûrayı Devlet Kanunu'na¹⁰ bakıldığında ilk dikkat çeken husus, o dönemki medeni yargılama hukuku kanunu olan "Usulü Muhakeme Hukukiye"ye yapılan yollamaların, toplu bir şekilde değil farklı maddelerde düzenlenmiş olmasıdır¹¹. Bu kanunda yollama yapılan usul kurallarının hepsi tek tek sayılmıştır. Medeni yargılama usulü kanununa tek bir maddede yollama ilk kez 1938 tarihli ve 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanunu'nda yapılmıştır¹². Mad-

⁶ Celal Erkut, 'Yeni Düzenlemeler Karşısında İdari Yargının Genel Görünümü' (1984) İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) 65. Lütfi Duran, 'İdari Yargı Adileşti', *Türkiye Yönetiminde Karmaşa* (Çağdaş Yayınları 1988) 232, 249 ve 250; Saim Üstündağ, *Medeni Yargılama Hukuku C. I-II* (6. Baskı, Alfa Basım Yayım Dağıtım 1997) 21; İYUK m. 31 ile HMK'ya genel ve koşulsuz bir yollama yapıldığına ilişkin bkz Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku* (Tıpkı 2. Basım Beta Basım Yayım Dağıtım 2010) 483. Duran, HMK'ya yapılan yollamanın genel bir yollama olduğu görüşünü ileri sürerken, İYUK'un 31. maddesinin 2. fıkrasından yararlanarak şu yorumu yapmıştır; "bu 2'nci fıkranın sözcük anlamı; vergi uyuşmazlıklarında, 1'inci fıkra ile HUMK'na yapılan genel atıf değil sadece teker teker sayılan usul müessesesi ve kuralları uygulanabilir; idari davalara ise, 1'inci fıkra hükmü, genel ve özel göndermeleri ile, tam olarak uygulanır demektir." Kanaatimizce bu yorum, eleştiriye açıktır. Zira söz konusu fıkra hükmüne bakıldığında görülecektir ki, İYUK ve 31. maddesinde sayılan haller öncelikli olmak üzere vergi uyuşmazlıklarının çözümünde Vergi Usul Kanunu hükümlerinin esas alınacağı düzenlenmiştir. Bu nedenle bu fıkradan, 31. maddede yapılan yollamanın HMK'nın tümüne yapılan bir yollama olduğu yorumunun yapılması mümkün olmamalıdır.

⁷ Ezhan Doğrusöz, 'İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na Yapılan Atıf Düzenlemesi' (2006) 2(20) Legal Mali Hukuk Dergisi 1925,1926.

⁸ Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (8. Baskı, Yetkin Yayınları 2020) 849; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (6. Baskı, Savaş Yayınevi 2021) 668; Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku* (7. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2015) 210; Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku* (12. Baskı, Sayram Yayınları 2018) 21.

⁹ Candan (n 8) 849.

¹⁰ 669 sayılı Şûrayı Devlet Kanunu, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanunbmmc004/kanunbmmc004/kanunbmmc00400669.pdf> Erişim Tarihi 25 Ocak 2021.

¹¹ Yollama yapılan hükümlere 27., 30., 35., 36., 37., 39., 42. ve 47. maddeler örnek olarak verilebilir.

¹² "Madde 44 — Tebligat işleriyle hâkimin davaya bakmaktan memnûyeti ve reddi, ehli vukuf tedkikati, keşif ve muayene, üçüncü şahısların davaya müdahalesi, adli müzaheret hallerinde ve duruşmanın icrası sırasında tarafların sükûnu ve inzibati bozacak hareketlerine karşı yapılacak muamelelerde, hukuk usulü muhakemeleri kanununun umumi hükümleri tatbik olunur." <<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4098.pdf>> Erişim Tarihi 25 Ocak 2021.

de hükmünde, İYUK'taki yollama maddesinde bulunan “*bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde*” kısmının bulunmaması ve bir önceki kanuna göre yollama yapılan kural sayısının artmış olması dikkat çekicidir. 1964 tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun¹³ 88. ve 153. maddelerinde, sırasıyla dönemin medeni yargılama hukuku kanununa ve ceza yargılaması kanununa yollama yapılmaktadır. Bu kanun döneminde, yollama yapılan kural sayısı bir önceki kanuna göre yine artmıştır. Ek olarak, İYUK'un 31. maddesinde bulunan “*bu kanunda hüküm bulunmayan hususlarda*” ibaresi 521 sayılı Kanun döneminde yollama maddesine ilk kez eklenmiştir. İdari yargılama hukuku kurallarını düzenleyen kanunlardan medeni yargılama hukukuna ait kuralları düzenleyen kanunlara yapılan yollamaların geçmişine bakıldığında bazı sonuçlar çıkarmak mümkündür:

İlk olarak, HMK'ya yapılan yollamaların önce farklı maddelerde gösterilerek tek tek sayılmış olması, sonrasında ise tek bir maddede toplanarak yine sayma yoluyla belirtilmiş olması, kanun koyucunun yollama yapılan kuralları tek tek sayma iradesini ortaya koymaktadır. Bu nedenle kanaatimizce, İYUK'ta HMK'ya yapılan yollama, yalnızca maddede sayılan kurallar açısından geçerlidir. “*bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde*” ibaresiyle kanun koyucunun amacı, yollama yapılan usul kurallarına ilişkin olarak İYUK'ta düzenleme olması ihtimalinde, bu düzenlemedeki eksikliklerin HMK'daki düzenlemelerle tamamlanabileceğinin belirtilmesidir.

İkinci olarak, her kanun değişikliği ile yollama yapılan kural sayısı artmıştır. Bunun nedeni yollamanın bütünsel bir düzenleme vasıtasıyla değil de kazuistik bir metod olan sayma yoluyla yapılmasıdır. İdari yargılama usulüne ilişkin olarak bundan sonra çıkarılacak kanunlarda da yollamayı düzenleyen yeni madde bütünsel bir düzenleme¹⁴ olmazsa, önceki dönemlerde olduğu gibi yollama yapılan kural sayısı artmaya devam edecektir. Zira idari yargılama hukukunda yeni ihtiyaçlar ortaya çıktıkça ve kanun koyucu tarafından farklı bir çözüm yolu tercih edilmedikçe, tek çözüm yolu HMK'ya yollama yapılan usul kuralı sayısının artırılması olacaktır.

İkinci aşamada, yollama yapılan kuralların ne şekilde uygulanacağı sorunu bulunmaktadır. Bu sorun hakkında doktrindeki görüşlerin çoğunluğu ile mahkeme kararları aynı doğrultudadır. Bu kabule göre idari yargılamanın kendine has özellikleri nedeniyle, İYUK'ta HMK'ya yollama yapılan kurallar, HMK'da düzenlendikleri halyle değil, idari yargılamanın özelliklerine göre uygulanacaklardır¹⁵.

¹³ 521 sayılı Danıştay Kanunu, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanunbtmmc048/kanunbtmmc048/kanunbtmmc04800521.pdf> Erişim Tarihi 25 Ocak 2021.

¹⁴ Bütünsel düzenlemeden kastımızın ne olduğuna, yaptığımız kanuni düzenleme önerisinde değineceğiz.

¹⁵ Yıldızhan Yayla, ‘İdari Yargılamanın Özelliği’, *Atatürk'ün 100. Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu*, (Danıştay Başkanlığı 1981) 129, 140; Celal Erkut, ‘İdari Yargının Yeniden Yapılandırılmasında Yargılama Hukuku Kurallarının Etkinleştirilmesi Sorunu’, *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 2001) 87, 95; Sait Güran, Kemal Berkarda, Taner Ayanoğlu ve Kahraman Berk, ‘İdari Yargılama ile İlgili Konular’, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 135. Yıl Sempozyumu*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 2004) 124; Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku* (n 8) 215; Candan (n 8) 850-851.

Aksi yönde görüş belirtenler ise her ne kadar idari yargılama hukukunun özellikleri farklı ise de kanunda bu yönde bir düzenleme olmaması nedeniyle, mahkemelelerin içtihat yoluyla kuralları farklı uygulamasını doğru bulmamaktadır¹⁶. Zira, idari yargılama hukukunun içtihadilik özelliği ancak kanuni düzenleme olmadığı zaman devreye girecek, kanuni düzenleme olan durumlarda içtihat yoluyla usul kurallarının koyulması mümkün olmayacaktır¹⁷. Bu görüşü ileri süren yazarlar, HMK'da bulunmayan şartların mahkeme kararları ile aranmasının, yargı organlarının kanun hükmünü değiştirmesi anlamına geleceğini; bu durumun yargısal aktivizm tartışmalarına neden olacağını ve mahkemelerin hukuk kurallarına bağlılığına aykırılık teşkil edeceğini belirtmektedirler¹⁸.

Yıldırım, bahsedilen görüşler arasında bir seçim yapmamakla birlikte kanunlarda bu yönde bir düzenleme olmamasına rağmen yollama yapılan usul kurallarının mahkemeler tarafından farklı şekilde uygulanmasının bir belirsizlik meydana getirdiğini ve bu nedenle HMK'ya yollama yapmak yerine gerekli usul kurallarının İYUK'ta düzenlenmesinin daha isabetli olacağını belirtmektedir¹⁹.

Danıştay'ın da HMK'ya yapılan yollamanın idari yargılama hukukunun özellikleri göz önünde bulundurularak uygulanacağı şeklinde kararları bulunmaktadır²⁰.

¹⁶ İdari yargılama usulünde içtihatlar yoluyla kural koyulmasının kanunda açık düzenleme olmaması ve medeni yargılama kanunlarına yollama olmaması halinde mümkün olduğu hakkında bkz Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. III (3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, 1966) 1941. Çırakman, kanuni düzenlemenin lafzından, idari yargılama hukukunun özelliklerine uyduğu şekilde değil doğrudan uygulanması gerektiği yönünde bir anlam çıktığını belirtmektedir, bkz Erol Çırakman, 'Hukuk Yargılama Usulünün İdari Yargıda Uygulanması', *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 1982) 102, 104 ve 111. Aral da medeni yargılama usulü kurallarının idari yargılama usulü açısından kaynak niteliğinde olduğunu belirttikten sonra açıkça yollama yapılan hallerde bu kuralların uygulanacağını belirtmiş ancak idari yargılama hukukunun özelliklerinin dikkate alınıp alınmayacağını belirtmemiştir. Yazar, açık yollama olmayan durumlarda ise kanuni boşlukların kamu hukuku kural ve gerekliliklerine aykırı düşmedikçe medeni yargılama hukuku kurallarından yararlanılarak doldurulabileceğini belirtmiştir. Aral (n 1) 421, 426.

¹⁷ Yahya Zabunoğlu, 'Üçüncü Oturum Tartışmaları', *Atatürk'ün 100. Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu*, (Danıştay Başkanlığı 1981) 143, 149. Aynı yönde bkz Tuncay, Özdeş ve Başpınar (n 3) 621.

¹⁸ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 8) 704.

¹⁹ Turan Yıldırım, 'İdari Yargı' iç Turan Yıldırım (ed) *İdare Hukuku* (7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, 2018) 625, 773-774. Aynı yönde bkz Metin Günday, 'Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin İdari Yargıda Uygulanma Alanı', *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 2001) 79, 86; Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku* (n 8) 214; Mustafa Avcı, 'Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun İdari Yargıda Uygulanması' (2011) 7(87-88) Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi 75, 102. Benzer şekilde feragat müessesesine ilişkin olarak idari yargılama hukukunun özellikleri dikkate alınarak doğrudan İYUK'ta düzenleme yapılması gerektiğine ilişkin bkz Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 8) 704.

²⁰ "2577 sayılı Yasanın 31. maddesi, idari davalarda feragat istemleri üzerine Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanacağını hükme bağlamaktadır. Ancak anılan yollama hükmünün, idari davaların nitelikleri dikkate alınarak ve idari dava türleriyle bağdaştığı ölçüde uygulanabileceği açıktır." D10D, E. 2018/27, K. 2018/1972, T. 20.02.2018; D10D, E. 2010/13350, K. 2011/1738, T. 11.05.2011; D10D, E. 2009/1713, K. 2014/895, T. 17.02.2014; D10D, E. 2008/2007, K. 2010/1843, T. 09.03.2010; D10D, E. 2007/4932, K. 2010/5301, T. 11.06.2010; D10D, E. 1995/5846, K. 1996/6434, T. 30.10.1996, **Danıştay Karar Arama**. Aynı yönde bkz "Bu durum 2577 sayılı Kanun'un 31. maddesinin yapıldığı atfı nedeniyle 6100 sayılı Kanun'un idari yargıda uygulanan hükümlerinin ancak idari yargının mahiyetine uygun düştüğü şekilde uygulanabileceğinin açıkça göstergesidir." D13D, E. 2016/728, K. 2016/1299, T. 26.04.2016. Bununla birlikte Danıştay'ın feragate ilişkin olarak kanun hükmünün yorum yoluyla kısıtlanmasının mümkün olmadığı şeklinde kararları da bulunmaktadır; "2577 sayılı Yasa ile feragat konusu düzenlenemeyip, feragate ilişkin Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda yer alan hükümlerin uygulanacağını belirlenmiş olması nedeniyle uyumsuzlukta, bu yasal düzenleme uyarınca karar verilmesi gerekmektedir. (...) Zira yasa ile tanınmış olan feragat hakkının, yine ancak yasa ile kısıtlanmasının mümkün olması nedeniyle, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda veya İdari Yargılama Usulü Kanununda aksine bir hüküm olmaksızın yorum yoluyla bu hakkın kısıtlanması mümkün değildir. Bu durumda, Mahkemece davacının feragat istemi gözönünde bulundurularak bir karar verilmesi gerekirken işin esasının incelenmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır." D8D, E. 2011/9473 K. 2012/2389 T. 15.05.2012, **Lexpera İçtihat Programı**.

Üçüncü aşamada ise çözülmesi gereken sorun, İYUK'ta HMK'ya yollama yapılmayan konularda uygulamanın nasıl olacağıdır. İYUK'ta düzenleme olmayan durumlarda, yollama yapılan kurallar arasında olmayan bir kural hakkında HMK'dan yararlanmak mümkün olacak mıdır?

Önceki aşamalarda olduğu gibi bu aşamada da doktrindeki görüşler farklılık göstermektedir. Görüşlerden ilki kanunda açıkça medeni yargılama usulü kanununa yollama olan hallerde bu kanundaki usul kurallarının uygulanabileceği, açık yollama olmayan hallerde ise medeni yargılama usulü kurallarının idari davalara uygulanamayacağı yönündedir²¹. Onar'a göre, İYUK'ta düzenlenmemiş ve açıkça medeni yargılama usulü kurallarına yollama olmayan durumların içtihatlarla düzenlenmesi gerekir²².

Doktrindeki ikinci görüş ise medeni yargılama usulü kanununun doğrudan uygulanmasını değil hüküm bulunmayan hallerde HMK hükümlerinden **yararlanılarak** problemin çözülmesinin mümkün olduğunu kabul etmektedir²³. Bu görüşü savunanlar, “*bir içtihat mahkemesi olan Danıştayın, yargılama yöntemi alanında karşılaştığı boşlukları, hukukun genel ilkelerinden ve Hukuk Usulü Muhakemeleri Yasasında yer alan genel hükümlerden yararlanarak doldurması(nın) doğal*” olduğunu belirtmektedirler²⁴. Yine hakimin bakmakta olduğu uyuşmazlığı çözme yükümlülüğü nedeniyle de, gerekmesi halinde HMK hükümlerinden yararlanılabilemesini²⁵ savunan bu görüş taraftarları, idari yargılama hukukunun özelliklerine uyduğu ölçüde, HMK'ya yollama olmasa da hukuka uygunluk denetimini kolaylaştıracak olan medeni yargılama usulü kurallarının idari yargıda kullanabileceğini belirtmektedirler²⁶. Aral da yollama olmayan hallerde doğrudan HMK hükümlerinin uygulanması yerine hukuki boşlukların HMK'nın genel ilkelerinden yararlanılarak doldurulabileceğini belirtmektedir²⁷.

Güran ise yukarıda belirtilen iki görüşten farklı bir görüş ortaya koymaktadır. Yazara göre, İYUK'ta hüküm bulunmayan ve HMK'ya yollama yapılan kurallar arasında da yer almayan, bununla birlikte, “*yargılamanın 'doğasında' olan bir hususun*”

²¹ Onar (n 16) 1939; Özyörük (n 3) 248; H. Fevzi Karagözoğlu, *Danıştay Yargılama Usulünde Davadan Feragat ve Kabul* (Fon Matbaası 1975) 12; Kalabalık (n 8) 21; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 8) 668; Candan (n 8) 849; Doğrusöz (n 7) 1933.

²² Onar (n 16) 1942.

²³ Eroğlu (n 1) 24, 32; A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı* (4. Bası, Sevinç Matbaası 1981) 318; Turgut Tan ve Bahar Bayazıt, *İdare Hukuku* (10. Bası, Turhan Kitabevi 2021) 966.

²⁴ Eroğlu (n 1) 24; Gözübüyük (n 23) 318.

²⁵ Dilşat Yılmaz, ‘İdare Hukuku ve Özel Hukuk Arasında Yarışma Mı Uzlaşma Mı?’ (2013) 4(2) İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 163, 177-178.

²⁶ Avcı (n 19) 100-101.

²⁷ “... *âmme hukuku kaide ve icaplarına aykırı düşmedikçe, DK'daki (Danıştay Kanunu) boşluklar HUMK'na hâkim olan umumî prensiplerden faydalanılarak doldurulması, meselelerin umumî hukuk prensiplerine göre halli bakımından muvafık ve isabetli olur. Buna mukabil, bu hususta fazla çekimser hareket etmek ise, evvelce işaret ettiğimiz gibi, hukuku dar bi zaviyede mütalâa etmek olur ki, bu da umumî hukuk esprisine, umumî hukuk anlayışına ve idari dâvalarla istihdaf olunan gayeye aykırı düşer ve aynı zamanda bir çok hak ve menfaatlerin heder olmasına sebebiyet verir.*” Aral (n 1) 426.

idari uyuşmazlıklara uygulanması gerekecektir²⁸. Belirtilmelidir ki Danıştay'ın da bu yaklaşımında olduğu kararları bulunmaktadır²⁹. Yüksek mahkeme eski tarihli kararlarında, yollama yapılmayan konularda da HMK hükümlerinden yararlanılmasının mümkün olduğunu kabul etmiştir³⁰. Sonraki tarihli kararlarında ise aksi yönde görüş belirterek HMK'ya açıkça yollama yapılmayan durumlarda HMK hükümlerinin uyuşmazlığa uygulanamayacağını kabul etmiştir³¹. Bu kabulünü güncel kararlarında da devam ettiren Danıştay, açıkça yollama yapılmayan konularda HMK hükümlerinden yararlanılamayacağı yönünde karar vermektedir³². Anayasa Mahkemesi de

²⁸ Güran, Berkarda, Ayanoğlu ve Berk (n 15) 125. Yazarlar, “yargılamanın doğasında olan husus” nitelemesini derdestlik itirazı için yapmıştır.

²⁹ Danıştay, derdestlik konusunda ve taleple bağılılık ilkesini açıklarken HMK'daki hükmü kullanırken bu ifadeden yararlanmaktadır; “Yukarıda yer verilen Kanun maddesinde düzenlenen taleple bağılılık ilkesi, yargılama hukukunun genel prensiplerinden biri olduğundan idari yargılama hukukunda da uygulanması gerektiği açıktır. Yargısal denetim, davacının talep sonucuyla bağılı olarak yapılabilir.” D6D, E. 2016/5093, K. 2018/1017, T. 07.02.2018; “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda “derdestlik” müessesesi düzenlenmemiş ve Kanununun 31. maddesinde, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun derdestlik ile ilgili maddelerine atıfta bulunulmamış olmakla birlikte; tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir davanın daha önce aynı veya başka bir mahkemede açıldığı ve görülmekte olduğunun saptanması halinde, ikinci davanın esasının derdestlik nedeniyle incelenemeyeceği usul hukukunun genel ilkelerindedir.” D6D, E. 2020/8079, K. 2021/3054, T. 04.03.2021, **Lexpera İçtihat Programı**.

³⁰ “(...) aslan hususi hukuk münahezbetlerine mütenazir olan tahkim hakkında idari kazanım hakkında idari kararlar hukuk mahkeme usulleri bir hüküm sevketmemiş olmakla beraber inşa ve binası adli kazadan farklı olan idari kazada hâkimin adli esaslardan ilham alması umumen kabul edilmiş hukuk kaidelerindedir.” D. Umumi Heyeti, No. 37/238, **Kararlar Mecmuası**, Sayı:1, 1937, s. 60.

³¹ “(...) bu kanunun (Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu) Devlet Şûrasında görülmekte olan davalar dolayısıyla ve hangi mevzularda tatbik kabiliyeti olduğu 3546 sayılı kanunun 44 üncü maddesinde hasren tayin ve tadat edilmiş bulunduğu ve yukarıda zikrolunan usul kanununun gerek 15 inci maddesine ve gerek mesarifi muhakemeden bâhis olan 12 inci fasıl hükümlerine sarıh bir atıfta mevcut olmadığına göre adı geçen kanunun mevzuumuzla ilgili hükümlerinin kıyas yoluyla tatbikine cevaz görülemediği.” Devlet Şûrası D. D. Umumi Heyeti, E. 52/154, K. 54/33, T. 05.02.1954, **Devlet Şûrası Kararlar Dergisi**, Yıl: 19, Sayı: 64-65, 1955, s. 63.

³² “2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanununun 31. maddesinde davayı takipten vazgeçmek konusunda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa atıfta bulunulmadığından, idari yargıda davayı takipten vazgeçmek mümkün değildir.” D6D, E. 1993/4453, K. 1992/772, T. 27.02.1992, **Lexpera İçtihat Programı**. “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda hüküm bulunmayan hususlarda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanacağı haller 2577 sayılı kanunun 31. maddesinde belirtilmiş olup; Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na gönderme yapılan hususlar arasında, 2577 sayılı kanunla düzenlenmiş olan idari yargıda dava açma, itiraz, temyiz ve karar düzeltme süreleri yer almadığından, 2577 sayılı kanun'da öngörülen 15 günlük karar düzeltme süresinin geçirilmesi nedeniyle, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 166. ve devamı maddelerinde yer alan eski duruma getirme (hali sabıka irca) ile ilgili hükümlerin olaya uygulanarak geçirilmiş olan karar düzeltme süresinin tekrar canlandırılmasına hukuken olanak bulunmamaktadır.” DİDDK, E. 2010/3538, K. 2011/1, T. 27.01.2011, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 41, Sayı: 127, 2011, s. 64. “Anılan Yasa hükümleri ve yerleşmiş idari yargılama usulü ilkelerine göre; yazılı yargılama yapmak zorunda olan idari yargı yerlerinin kendiliğinden yapacakları her çeşit inceleme için, lüzum gördükleri ve taraflar veya ilgili yerlerden isteyebilecekleri evrak ve bilgiler kapsamında, tanık veya şahit dinlenmesi yada ifade alınması şeklinde bir yöntem bulunmamaktadır. Ayrıca, Hukuk Usulü Muhakemeleri Yasasında atıfta bulunulan konular arasında da bu yönde bir kural mevcut değildir. Bu durumda, davacının iddiası ciddi bulunuyorsa başarılı olup olmadığı konusunda bilirkişi incelemesi yaptırılarak doğacak sonuca göre karar verilmesi gerekirken, idari yargılama usulünde yer almayan bir inceleme ve değerlendirme yöntemine dayalı olarak verilen İdare Mahkemesi kararında usul hükümlerine ve hukuka uygunluk bulunmamaktadır.” D8D, E. 2003/3369, K. 2004/917, T. 25.02.2004, **Lexpera İçtihat Programı**. “Öte yandan, yukarıda sözü edilen 2577 sayılı Kanunun 17. ve 18. maddelerinde duruşma tarafların dinlenileceği hükmüne bağlanmış, şahit dinlenileceğine ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Aynı Kanunun 31. maddesinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun şahadete ilişkin hükümlerine de yollama yapılmamıştır. (...) İdari Yargılama Usulü kanununun Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun şahadete ilişkin hükümlerine atıfta bulunulmadığına göre (...) şahısların ifadeleri alınarak düzenlenen tutanakdaki tesbitlere dayanılarak ulaşılan sonuca göre tarhiyatın kaldırılması yolunda karar verilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir.” D3D, E. 1989/3460, K. 1990/3569, 25.12.1990, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 22, Sayı: 82-83, s. 265. Yeri gelmişken belirtmek isteriz ki, doktrinde öne sürülen ve kanaatimizce de yerinde olan görüşe göre tanık delilinin idari yargılama hukukunda kullanılabilmesi gereklidir. Bkz Selçuk Hondu, ‘İdari Yargılama Usulünde Deliller ve Şahit’, iç İl Han Özyay, **Günüşünde Yönetim II Yargısal Korunma** (2. Bası, Filiz Kitabevi, 2004) 253-265.

benzer yönde karar vermiştir³³. Bununla birlikte Danıştay, çalışmamızda görüleceği üzere bekletici mesele usulünün idari yargılama hukukunda uygulanabileceğine ilişkin kararlar da vermektedir³⁴. Yani İYUK'ta HMK'ya yollama yapılan kurallar arasında bulunmayan hususların da idari yargılamada uygulanacağına dair mahkeme kararları da bulunmaktadır.

Farklı bir bakış açısı getiriyor olması ve idare hukukunun içtihadilik özelliğini besleyebilecek nitelikte olması nedeniyle önemli olan bu görüş, kullanılan kavramın soyutluğu nedeniyle eleştiriyeye açıktır. Uygulanacak usul kurallarının belirlenmesi aşamasında “*yargılamanın doğasında olan*” şeklindeki nitelenedeki muğlaklık, usul kurallarının ihtiyacı olan kesinliğe aykırılık teşkil etmektedir. Zira hangi usul kurallarının yargılamanın doğasında olduğunun tespiti mümkün değildir³⁵. Ayrıca bu görüş, mahkemenin uyuşmazlığı çözmek için yaptığı yargısal yorumla kanundaki açık düzenlemeyi değiştirmesi anlamına gelecek olması nedeniyle de eleştirilebilir.

Kanun'un lafzından hareketle bir yorum yapılırsa, idari yargılama hukukunda İYUK m. 31 uyarınca HMK'ya atıf yapılan bir konu olmadıkça doğrudan HMK'nın uygulanması mümkün değildir. Zira bu durum, İYUK m. 1'e aykırılık teşkil edecektir³⁶. Bununla birlikte, bir içtihat mahkemesi olan Danıştay'ın İYUK'ta bir boşluk olması halinde önüne gelen problemi çözmekten imtina edemeyeceği de açıktır³⁷. Bu durumda hukukun genel ilkeleri ve HMK hükümlerinden yararlanarak problemi çözmesi gerekir³⁸. Buradaki yararlanmanın sınırı, idari uyuşmazlığı çözümlenmeye yetecek kadar olacak ve yardımcı nitelikte olmaktan öteye geçemeyecektir³⁹.

İdari yargılama hukukunda içtihadilikten kaynaklı olarak hakimın kural oluşturma yetkisi, yargılamanın tâbi olduğđ kurallar açısından iki şarta tâbidir. Bunlardan ilki, İYUK'ta o konuda bir hüküm olmaması, ikincisi ise İYUK'un o konuda HMK'ya

³³ Anayasa Mahkemesi, henüz islah düzenlemesi İYUK'ta düzenlenmeden evvel, önüne gelen bir uyuşmazlıkta İYUK'un 31. maddesi hakkındaki yaptığı incelemede şu şekilde bir tespitte bulunmuştur: “*İtiraz konusu kuralda, hukuk yargılama usulünde geçerli olan kurumlardan hangilerinin idari yargılama usulünde de uygulanabileceği belirtilmiştir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. maddesinin birinci fıkrasında, bazı usul işlemlerinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun uygulanacağını öngörüldeğü halde, dava açıldıktan sonra istenilen tazminat miktarının artırılması konusunda hukuk usulüne atıf yapılmamakta, bu nedenle de islah kurumunun idari yargılama usulünde uygulama alanı bulunmamaktadır.*” AYM, E. 2004/103, K. 2008/121, T. 12.06.2008, RG 23.12.2008.

³⁴ “*Ancak verginin onanması halinde adalete intikal etmiş bulunan dava yükümlü aleyhine sonuçlanırsa, kendisi için giderilmesi mümkün olmayan bir zarar doğması olanağı bulunduğundan komisyonlarca, adalete mahkemesinde sürdürülmekte olan davanın bir ön mesele olarak kabulü ile o uyuşmazlığın sonuçlanmasından sonra yeniden karar verilme üzere dava konusu kararın bozulmasına ... karar verildi.*” D13D, E. 1973/1248, K. 1974/1607, T. 17.04.1974, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 16-17, s. 485.

³⁵ Bir ayırım yapılabilmesi için görev, yetki ve süre gibi kuralların kamu düzeninden kaynaklanması nedeniyle kanuni düzenlemelere tâbi olduğđ; bunun haricinde derdestlik, bekletici mesele gibi yargılama sürecinin yürütülmesine yardımcı nitelikteki kurallardan bazılarının ise yargılamanın doğasında olduğđ ve yargılama faaliyetinde mündemik olduğđ kabul edilebilecek ise de bu yorum da yukarıda ifade ettiğimiz belirsizlik endişesini giderememektedir.

³⁶ “*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin görevine giren uyuşmazlıkların çözümlü, bu Kanunda gösterilen usullere tabidir.*”

³⁷ Bu durum Anayasamızın 36. maddesinin 2. fıkrasında da açık bir şekilde düzenlenmiştir. “*Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.*”

³⁸ Eroğlu (n 1) 24, 32; Tan ve Bayazit (n 23) 1033.

³⁹ Yılmaz (n 25) 170.

atıf yapmamış olmasıdır⁴⁰. Ancak bu sınırlama, hakimın İYUK'ta hüküm olmayan ve HMK'ya atıf bulunmayan hallerde HMK'dan yararlanamayacağı anlamına gelmemelidir. Burada kavramsal açıdan, “yararlanmak” ile “bağlı olmak” arasında bir ayırım yapmak gerekmektedir. Doktrinde, idari yargılama hukukunda medeni yargılama hukukuna ilişkin kuralların uygulanamayacağına ilişkin belirtilen görüşlerin çoğu, hakimın HMK kurallarıyla bağlı sayılmaması gerektiğini, zira bu durumun idari yargılamanın özelliklerine aykırı olacağını ileri sürmektedir⁴¹. İdari yargılamada uyuşmazlığa bakan hakimın medeni yargılama hukuku kurallarıyla bağlı olmaması görüşü kanaatimizce de yerindedir. Zira birçok çalışmada incelendiği üzere idari yargılama hukuku, medeni yargılama hukukundan farklı özelliklere sahiptir ve birebir aynı kurallara tâbi olarak yargılama yapılması, idari yargılamanın farklı özellikleri nedeniyle ortaya çıkan farklı kurallara yönelik ihtiyacın karşılanmamasına ve bu nedenle adil bir yargılamanın yapılamamasına neden olacaktır. Bununla birlikte, medeni yargılama usulü kurallarının idari yargılama sırasında uygulanmasının, idari yargılamanın özgünlüğünü zedeleyeceği görüşüne katılmamaktayız⁴². Zira kanaatimizce, gerek İYUK'ta HMK'ya yollama yapılan kimi usul kuralları⁴³ gerek yollama yapılmamasına rağmen idari yargılama usulünde de uygulanan kimi usul kuralları için idari yargılamanın özelliklerine aykırılık teşkil ettikleri söylenemez. Kanun koyucu tarafından bütünsel bir düzenleme yapılan kadar, İYUK'ta HMK'ya yollama yapılan hususlar günümüzde idari mahkemelerin yapmış olduğu gibi idari yargılama hukukunun özellikleri göz önünde bulundurularak uygulanmalı, kanunda yollama bulunmayan konularda ise bakılan uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması için gerekmesi halinde hukukun genel ilkelerinden⁴⁴ dahi yararlanma imkânı olan idari hakimın, HMK hükümlerinden yararlanması mümkün olmalıdır. Örneğin idare mahkemesinin bakmakta olduğu uyuşmazlığın çözümlenmesi için adli yargının görevli olduğu bir konuda karar verilmesi gerektiğini tespit etmesi halinde, İYUK'ta bekletici meselenin düzenlenmemesi nedeniyle idare mahkemesinin önüne gelen uyuşmazlığı çözme yükümlülüğü uyarınca adli yargının görev alanına giren husus hakkında bir kanaate vararak uyuşmazlığı çözmesi gerekecektir. Bu durumda da dava konusu uyuşmazlığın daha adil bir şekilde çözülmesi imkânı ortadan kalkmış olacaktır. Bu nedenle, idari mahkemelerde bakılan uyuşmazlıklarda, İYUK'ta hüküm bulunmayan ve söz konusu kuralın idari yargılama usulünün niteliğine uyduğu durumlarda, HMK'dan yararlanarak çözüme gidilebilir. Burada, kuralın İYUK'un özelliklerine uyup uymadığının kararını elbette mahkemeler verecektir.

⁴⁰ Onar (n 16) 1941; Tuncay, Özdeş ve Başpınar (n 3) 621.

⁴¹ Erkut, ‘Yeni Düzenlemeler Karşısında İdari Yargının Genel Görünümü’ (n 6) 66; Yayla, ‘İdari Yargılamanın Özelliği’ (n 15) 140.

⁴² Duran (n 6) 250.

⁴³ Günday (n 19) 83, 86.

⁴⁴ Genel ilkelerden yararlandığına ilişkin olarak bkz Yahya Zabunoğlu, ‘İdari Yargılama Usulü’, *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 1982) 87-101; Pertev Bilgen, *İdare Hukuku Dersleri - İdare Hukukuna Giriş*, (Filiz Kitabevi 1999) 197-219; Yayla, *İdare Hukuku* (n 6) 441.

Yukarıda da belirtildiği üzere doktrinde, uygulanacak hükümler açısından açık ve ayrıntılı bir kanuni düzenlemenin İYUK'a eklenmesi gerektiği önerisinde bulunulmuştur⁴⁵. Bu öneri, tüm ihtimallerin değerlendirildiği ve bu ihtimallere kanuni düzenlemede yer verildiği varsayımında makul bir çözüm olarak düşünülebilir. Zira medeni yargılama hukukundan farklı özellikleri bulunan idari yargılama hukukunda geçerli olacak usul kurallarının, ortaya çıkabilecek farklı ihtimaller göz önünde bulundurularak İYUK'ta düzenlenmesi, kanunun uygulanması sırasında meydana gelebilecek problemleri en aza indirecektir. Bununla birlikte İYUK'ta yapılacak bu çapta bir değişiklik, şüphesiz uzun bir zaman ve emek sonucu⁴⁶ ortaya koyulan bir çalışmanın ürünü olmalıdır. Bunun aksine, HMK'da düzenlenen usul kurallarından hangilerinin uygulanacağına mevcut düzenlemeye göre daha açık ve anlaşılır bir şekilde İYUK'ta düzenlenmesi ihtimali düşünüldüğünde ise yine istenilen amaca ulaşılammış olunacaktır. Zira tüm usul kuralların bir yollama hükmüyle düzenlenmesi, hakimin bir tahakküm altında bırakılması ve Uler tarafından da belirtildiği üzere, idari yargılamanın ihtiyacı olan hareketliliğin, bu şekilde bir kanuni düzenleme ile kısıtlanması anlamına gelebilir⁴⁷. Kazuistik bir metodla yapılan kanuni düzenlemeler, çoğu zaman öngörüleemeyen yeni ihtimallerin ortaya çıkmasıyla beklenen faydayı sağlamamaktadır.

Bu sorun, kanun değişikliği önerilerinde de gözlemlenmektedir. “İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı”nın 29. maddesiyle, İYUK'un mevcut 31. maddesinde değişiklik yapılması teklif edilmiştir. Taslaktaki madde metni şu şekildedir;

“Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hâkimin davaya bakmaktan yasaklılığı ve reddi, zabıt kâtabinin yasaklılığı ve reddi, ehliyet, tarafların vekilleri, davanın ihbarı, kabul, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sisteminin (UYAP) kullanılması, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma düzenini bozanlara karşı yapılacak işlemlerde 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümleri kıyasen uygulanır. Ancak, davanın ihbarı ve bilirkişi seçimi Danıştay, mahkeme veya hâkim tarafından re'sen yapılır.”

Madde gerekçesinde “Yapılan düzenlemeyle 12/1/2011 tarihinde kabul edilen Hukuk Muhakemeleri Kanunundaki terimlerle uyum sağlan”dığı belirtilmektedir⁴⁸. Bununla birlikte HMK'da düzenlenen ve idari yargılamada uygulaması olan tüm usul kurallarının madde metninde sayılmadığı görülmektedir. Ayrıca HMK'nın idari yargılamada ne şekilde uygulanacağına tespit edilememesine yol açan ifade kapalılığı, söz konusu öneride de korunmaktadır.

⁴⁵ Bu görüşler için bkz 19 numaralı dipnot.

⁴⁶ Uler (n 2) 139.

⁴⁷ ibid 139-140.

⁴⁸ Taslak ve madde gerekçesi için bkz İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı, 94, <<https://www.antalyaborsa.org.tr/yonetim/bulten/1211201513447u.pdf>> Erişim Tarihi 15 Ocak 2021.

Bu nedenle kanaatimizce kanunda bir değişiklik yapılacaksa bu, ayrıntılı bir düzenleme olmamalı, yalnızca idari hakim'in ihtiyacı olduğu durumlarda HMK hükümlerinden yararlanabileceğine ilişkin bir hüküm olmalıdır. Bu sayede hakim, ihtiyacı olan kurallardan yararlanabileceğine ilişkin kanuni bir dayanağa sahip olacak ve yargısal yorumla kanuni düzenlemenin içeriğinin değiştirildiği eleştirisinin yapılması engellenecektir. Ayrıca yukarıda işaret edilen görüşlerden “yargılamanın doğasında olan usul hukuku kurallarının uygulanması” yöntemi için de kanuni bir dayanak bulunmuş olacaktır. Ek olarak, kanuni düzenlemeler hakkındaki eleştiri olan; hakimlerin HMK kurallarıyla bağlı kılınması veya İYUK’a getirilecek kurallar nedeniyle idari yargıda ihtiyaç duyulan hareketliliğin engellenmesi tehlikelerinin de önüne geçilebilecektir⁴⁹. Bu kapsamda önerdiğimiz düzenleme şu şekildedir;

“uyuşmazlığa bakmakta olan hakim, bu kanunda hüküm bulunmayan ve uyuşmazlığın çözülmesi için gerekli olan hallerde, gerekçesi taraflara belirtilmek koşuluyla hukuk muhakeme-ri kanunu hükümlerinden yararlanabilir”⁵⁰

II. BEKLETİCİ MESELE KAVRAMI

Bir dava hakkında karar verilebilmesi için bir başka mahkemenin karar vermesi yahut bir idari makamın tespitine ihtiyaç duyulan durumlarda, ihtiyaç duyulan bu karar alınana kadar esas uyuşmazlıktaki yargılamanın ertelenmesine bekletici sorun denilmektedir⁵¹.

İdari yargıda görülmekte olan uyuşmazlıkların çözümü için kimi zaman medeni yargılama hukuku kurallarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bununla birlikte özel hukuktan yararlanma yargılama kurallarıyla sınırlı değildir. Esasa ilişkin bazı sorunların çözümlenmesi için özel hukuk hükümlerinin uygulanması ve bazı durumlarda adli yargının görev alanına giren bir sorunun çözülmesi gerekebilir⁵². Benzer şekilde, idari yargıda görülmekte olan bir uyuşmazlık hakkında mahkeme tarafından karar verilebilmesi için yine idari yargıda görülmekte olan bir başka davanın sonuçlanması yahut idari yargının görev alanına giren ancak henüz dava konusu edilmemiş bir soruna ilişkin olarak idari mahkemelerin karar vermesi gerekebilir. Adli yargıda, böyle

⁴⁹ Elbette hakimlere tanınan takdir yetkisi nedeniyle farklı yöndeki uygulamaların ortaya çıkabileceğine ilişkin itiraz öne sürülebilir. Kanaatimizce önerdiğimiz kanun hükmü, halihazırda uygulanan usulün kanunda düzenlenmiş hali olacaktır. Yani hakimlere yeni bir konuda takdir yetkisi tanınmamaktadır. Yalnızca hakim'in ihtiyaç duyması halinde medeni yargılama kurallarına başvurulmasına yönelik dayanak hükmüne kanunda yer verilmiş olacaktır.

⁵⁰ “uygulanır” kavramı yerine “yararlanır” kavramının seçilmesi, medeni yargılama hakiminden farklı imkânlarla sahip olması gereken idari yargı hakimininin ihtiyaç duyduğu takdir yetkisine sahip olmasını sağlayacaktır.

⁵¹ Süha Tanrıver, *Medeni Usul Hukuku*, C. I (3. Baskı, Yetkin Yayınları 2020) 731; Murat Atalı, İbrahim Ermenek, ve Ersin Erdoğan, *Medeni Usul Hukuku* (2. Baskı, Yetkin Yayınları 2019) 449.

⁵² Akıllıoğlu, bu gibi durumlar için “özel hukuk alanıyla etkileşen idari işlemler” adlandırmasını kullanmaktadır. Bkz Tekin Akıllıoğlu, ‘Ticaret Bakanlığının Anonim Ortaklık Ana Sözleşme Değişikliğine İzinin Çıkardığı Yönetim Hukuku Sorunları’ (1979) 10(2) BATİDER 459, 467.

bir durum olduğunda HMK'nın 165. maddesinde "bekletici sorun" müessesesiyle problemin çözümlenmesi için bir yol öngörölmüştür⁵³.

Her ne kadar, HMK'da "bekletici sorun" başlıklı bir madde düzenlenmiş olsa da, İYUK'ta bu yönde bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca İYUK'un 31. maddesinde HMK'ya atıf yapılan kurallar arasında bekletici sorun sayılmamıştır. Buna rağmen, yukarıda yaptığımız açıklamalarımız⁵⁴ sonucunda idari mahkemelerin, İYUK'ta o konuda bir hüküm olmadığı durumlarda önündeki uyuşmazlığı çözebilmesi için HMK'dan yararlanması mümkündür. Bununla birlikte söz konusu yararlanma; doğrudan HMK'daki hükmün uygulanması şeklinde olmamalıdır. Uyuşmazlığa bakan mahkeme, idari yargılama hukukunun özelliklerini de dikkate alarak söz konusu hükmü bir dayanak noktası olarak kullanılmalı ve sorunun çözümü için uygun gördüğü kararı içtihat mahkemesi sıfatıyla kendisi vermelidir. Sonuç olarak HMK'da düzenlenen "bekletici sorun", idari yargılama hukukunda da uygulanabilmelidir.

A. Genel Olarak Bekletici Mesele

Yargılamanın temel amacı, davaya konu uyuşmazlığın çözülmesi ve söz konusu uyuşmazlık hakkında bir karar verilmesidir⁵⁵. Anayasamızın 142. maddesinde, "*Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir.*" hükmü bulunmaktadır. Bu hükmü göre mahkemeler, kanunlarla düzenlenen görev kuralları uyarınca görevleri kapsamına giren uyuşmazlıklara bakmalıdır. Uyuşmazlığa bakan mahkeme, uyuşmazlığın çözümü için hakkında karar verilmesi gereken diğer sorunlar bakımından da yetkili sayılmaktadır⁵⁶. Bununla birlikte bu kuralın çeşitli istisnaları bulunmaktadır. Mahkemenin bakmakta olduğu uyuşmazlığın çözümü için hakkında karar verilmesi gereken sorunların, mahkemenin görevi ya da yetkisi dışında olması halinde, söz konusu sorunlar hakkında görevli ve yetkili olan mahkemenin karar vermesi gerekecektir. Esas uyuşmazlığa bakan mahkemenin, esas uyuşmazlıkla ilgili öteki sorunların çözülmesini bekleme si gerektiği durumlar, bekletici mesele (bekletici sorun, meselei müstehire) olarak adlandırılmaktadır⁵⁷.

⁵³ "*Madde 165- (1) Bir davada hüküm verilebilmesi, başka bir davaya, idari makamın tespitine yahut dava konusuyla ilgili bir hukuki ilişkinin mevcut olup olmadığına kısmen veya tamamen bağlı ise mahkemece o davanın sonuçlanmasına veya idari makamın kararına kadar yargılama bekletilebilir.*

(2) Bir davanın incelenmesi ve sonuçlandırılması başka bir davanın veya idari makamın çözümüne bağlı ise mahkeme, ilgili tarafa görevli mahkemeye veya idari makama başvurusu için uygun bir süre verir. Bu süre içinde görevli mahkemeye veya idari makama başvurulmadığı takdirde, ilgili taraf bu husustaki iddiasından vazgeçmiş sayılarak esas dava hakkında karar verilir."

⁵⁴ Açıklamalarımız için bkz 44 numaralı dipnot vd.

⁵⁵ Muhammet Özekes, 'Ön Sorun-Bekletici Sorun', iç Hakan Pekcanitez, Muhammet Özekes, Mine Akkan, Hülya Taş Korkmaz (ed), *Pekcanitez Usül Medenî Usul Hukuku*, C. II (15. Bası, On İki Levha Yayıncılık, 2017) 1392, 1392.

⁵⁶ M. Reşit Belgesay, *Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Şerhi* (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1939) 67.

⁵⁷ Hakan Pekcanitez, 'Bekletici Sorun (Meselei Müstehire)' (1980) (1) Ege Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 249, 250.

Meselei müstehire, Arapça'dan⁵⁸ dilimize geçmiş bir kavram olup, günümüzde HMK'nın 165. maddesinde "Bekletici Sorun" olarak yer almaktadır. İYUK'ta "Bekletici Sorun" başlığı ile bir madde bulunmadığından ve aynı kanunun 31. maddesindeki düzenlemede bekletici sorunun sayılmaması nedeniyle çalışmamızda, meselei müstehire kavramına daha yakın olan "bekletici mesele" kavramını kullanacağız⁵⁹.

Bekletici mesele, esas davanın incelenmesi sırasında meydana gelen ve çözümü, uyuşmazlığa bakan mahkemenin görevi dışında olup uyuşmazlığın çözümüne etkili olan uyuşmazlıklar şeklinde tanımlanmıştır⁶⁰. Doktrinde de benzer bir şekilde "*Bir davanın görülmesi sırasında ortaya çıkan ve bu davanın incelenenilmesi veya sonuçlandırılabilmesi için, mahkemenin görevi dışında kalması sebebiyle, görevli yargılama makamınca (veya idari makamlarca) çözümlenmesine değin beklenilmesi gereken sorunlar*" tanımına yer verilmiştir⁶¹.

HMK'nın 165. maddesinde düzenlenen bekletici mesele, iki farklı durumu içermektedir. Bu durumlardan ilki, bakılan davada karar verilmesinin, başka bir dava ya da idari makamın kararına bağlı olmasıdır. Bu durumda davanın tarafları, mahkemenin bekletici mesele olduğunu düşündükleri uyuşmazlığın çözülmesinin beklenmesini talep edebileceği gibi mahkeme tarafından da re'sen bekletici mesele kararı verilebilir. Söz konusu maddede düzenlenen ikinci durum ise bekletici mesele olma ihtimali bulunan problem hakkında henüz açılmış bir davanın bulunmamasıdır. Bu ihtimalde esas uyuşmazlığa bakmakta olan mahkeme, bekletici mesele olduğu düşünülen problem hakkında dava açılması yahut idari makama başvuru yapılması için taraflara süre vermektedir.

B. Bekletici Meselenin Benzer Kavramlarla İlişkisi

1. Ara Sorun-Ön Sorun-Bekletici Mesele

Ara sorun (hadise), ön sorun ve bekletici sorun kavramları, doktrinde sıkça birbirleri yerine kullanılmıştır⁶². Bunun nedeni, söz konusu kavramların önceki medeni yargılama usulü kanununda açıkça ve ayrıntılı biçimde düzenlenmemiş olmasıdır. Bununla birlikte HMK'da ön sorun ve bekletici sorun kavramlarının ayrı maddelerde düzenlenmesi nedeniyle, karışıklığın önlenmesi adına önemli bir adım atıldığı söylenebilir. Zira ön sorun ve bekletici sorun HMK'nın farklı maddelerinde düzenlenerek,

⁵⁸ Pekantez (n 57) 250. Kavramın İngilizcesi, "prejudicial question"; Fransızcası, "question préjudicielle", Almancası, "präjudizielles rechtsverhältnis"tir. Bkz *Türk Hukuk Lügati* (Türk Hukuk Kurumu Yayınları 1944) 229.

⁵⁹ "Mesele" ve "Sorun" kelimelerinin anlamlarına bakılınca aralarında bir farkın olmadığı anlaşılmaktadır. Bkz İlhan Ayverdi, *Misalli Büyük Türkçe Sözlük* (3. Baskı, Kubbealtı 2016) 804 ve 1123.

⁶⁰ *Türk Hukuk Lügati* (n 58) 229.

⁶¹ Pekantez (n 57) 252; benzer şekilde bkz Baki Kuru, *Hukuk Muhakemeleri Usulü*, C. III (6. Baskı, Demir Demir Müşavirlik ve Yayıncılık 2001) 3210; İbrahim Aşık, *Medeni Usul Hukukunda Bekletici Sorun* (1. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2012) 28; Abdurrahim Karslı, *Medeni Muhakeme Hukuku* (5. Baskı, Filiz Kitabevi 2020) 689.

⁶² Bu kavramlarla ilgili olarak ayrıntılı açıklamalar için bkz Kuru (n 61) 3201-3211; Buket Aydın Sevinç, 'Bekletici Sorun' (2012) Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) 6-11.

bu ikisinin farklı kavramlar olduğu ortaya konulmuştur. Buna rağmen kanunda bu kavramların içeriğine yönelik aydınlatıcı bir açıklama bulunmamaktadır. Bu nedenle bu kavramların farklarını belirlerken doktrinin yargı kararlarından hareketle ortaya koyduğu tanımlamalardan yararlanacağız.

Ara sorun ya da geniş anlamda ön sorun, esas uyuşmazlığın çözüme kavuşturulmasından önce çözülmesi gereken problemlerdir. Ara sorun çözülmeden nihai kararın verilmesi mümkün değildir⁶³. Zira esas meselenin çözülmesi için bu meseleden önce gelen problemlerin öncelikle çözülmesi gerekir. İşte bu bağlamda ara sorun (ya da geniş anlamıyla ön sorun), bekletici mesele ve dar anlamda ön sorunu kapsayan bir kavramdır⁶⁴.

HMK'nın 163. ve 164. maddelerinde düzenlenen ön sorun (dar anlamda ön sorun), ayrı bir dava olmayıp⁶⁵ mahkemenin kendisi tarafından çözülmesi gereken bir sorundur⁶⁶. Esas uyuşmazlık konusu sorunu çözecek olan mahkeme, ön sorun olarak nitelenen problemi de çözecektir⁶⁷.

Kanun maddelerinden hareketle bir yorum yapıldığında dikkati çeken fark, bekletici mesele olduğu düşünölen sorunun çözümlünün, esas uyuşmazlığa bakan mahkemenin görevinin dışında kaldığıdır. Bu meselenin çözümü, farklı bir mahkemenin görev alanına girebildiği gibi bir idari makamın çözmesi gereken bir problem de bekletici mesele olarak değerlendirilebilecektir⁶⁸.

2. Yorum Davaları-Bekletici Mesele

Yorum davaları, idari bir tasarrufun anlamı ve kapsamının belirlenmesinde idare ile bireyler arasında bir ihtilaf çıkması ihtimalinde, bu ihtilafın giderilmesi amacıyla açılan bir dava türüdür⁶⁹. Yorum davaları, “doğrudan doğruya yorum davası” ve “mahkeme kararı üzerine açılan yorum davası” olmak üzere ikiye ayrılır. Bunlardan ilki herhangi bir mahkeme kararına dayanmadan bir idari işlemin yorumlanması adına idari mahkemeye başvurulması anlamına gelirken, yorum davalarının ikinci türünün açılabilmesi için öncelikle bir mahkeme kararı olması gerekmektedir⁷⁰.

⁶³ Özkes (n 55) 1392. “*ara sorunun, asıl sorunu çömeden önce çözümlü gereken diğer sorunları ifade ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.*” ibid 1393.

⁶⁴ “*Bir davadaki asıl (ana) sorun (talep sonucu) hakkında karar verilebilmesi için (daha önce) çözölmeli gereken sorunlara (geniş anlamda) ön (ara) sorun denir.*” Kuru (n 61) 3207.

⁶⁵ Karşlı (n 61) 687.

⁶⁶ Özkes (n 55) 1397.

⁶⁷ Özyörük (n 3) 240, (*) işaretli dipnot; Pekcanitez (n 57) 253.

⁶⁸ Bununla birlikte, Danıştay'ın geçmiş dönemde bu ayrımı yapmayarak bekletici meseleyi bir ön sorun olarak isimlendirdiği uyuşmazlıklar da bulunmaktadır; “*adalet mahkemesinde sürdürölmekte olan davanın bir ön mesele olarak kabulü ile o uyuşmazlığın sonuçlanmasından sonra yeniden karar verilmek üzere ava konusu kararın bozulmasına ... karar verildi.*” D13D, E. 1973/1248, K. 1974/1607, T. 17.04.1974, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 16-17, s. 485.

⁶⁹ Ali Sıtkı Gökalp, ‘Yorum (Tefsir) Davaları’, *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, (Türk Tarih Kurumu Basımevi 1968) 596.

⁷⁰ Gözübüyük (n 23) 307-308.

2577 sayılı İYUK'ta düzenlenmemiş olmakla birlikte 521 sayılı mülga Danıştay Kanunu'nda düzenlenmiş olan yorum davası, yukarıda sayılanlardan ikinci tür yorum davalarındandır⁷¹. Bu düzenlemeye göre yorum davaları, “*Adalet mahkemelelerinde bakılmakta olan bir dâvada bu dâva ile ilgili idari bir işlemin mânası veya şümulünün tâyini hususunda çıkacak uyuşmazlıkların halli için mahkeme kararı üzerine açılacak dâvalar*.”dır⁷². Bu düzenleme uyarınca, adli mahkemelerde görülmekte olan bir davada, bu dava konusuyla ilgili idari bir işlemin anlamının ya da kapsamının yorumlanması konusunda bir ihtilaf çıkması sonucunda bu ihtilafın çözülmesi için dava açılabilmesi adına adli mahkeme tarafından bir karar verildikten sonra Danıştay'da yorum davası açılabileceği düzenlenmiştir⁷³.

Yorum davasına ilişkin hükmün İYUK'ta bulunmaması nedeniyle, adli davalarda uyuşmazlığın çözümü için bir idari işlemin anlamı veya kapsamının belirlenmesi hususunda bir uyuşmazlık çıktığı zaman bu uyuşmazlığın ön sorun olarak uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından çözülmesi gerektiği belirtilmektedir⁷⁴. Mevcut kanuni düzenlemeler dikkate alındığında bu yoruma karşı çıkmak mümkün değildir. Doktrinde de adli yargı mahkemeleri tarafından görülmekte olan bir uyuşmazlık nedeniyle bir düzenleyici işlemin hukuka aykırılığı sonucuyla karşı karşıya kalınması halinde uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından söz konusu düzenleyici işlemin hukuka uygun olup olmadığının incelenebileceği belirtilmektedir⁷⁵. Elbette bu ihtimalde, görev ve yetki kuralları gereğince düzenleyici işlemin iptal edilmesi mümkün olmayacak, mahkeme tarafından hukuka aykırı olduğu kanaatine ulaşılması halinde yalnızca ihmal edilecektir⁷⁶. Bununla birlikte, adli yargıda uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması için bir idari işlemin anlamının belirlenmesi değil de hukuka uygunluğunun tespit edilmesi gerekirse ve söz konusu işlem için dava açma süresi de geçmemişse, adli yargılamadaki uyuşmazlığın taraflarının talebi sonrasında yahut mahkemece re'sen bekletici mesele kararı verilerek söz konusu idari işleme karşı dava açılması için süre verilmesinin mümkün olduğu unutulmamalıdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, idari rejimin geçerli olduğu ülkemizde, adli yargı organlarına, idari bir sorun hakkında yorum yapma imkânının tanınması, adli yargı organları tarafından idari işlemlere müdahale⁷⁷ niteliği taşıyacaktır. Ek olarak adli mahkemelerin, görevleri dışında olan bir konu hakkında yorum yapıyor olmaları, idari işlemlere yabancı olmaları nedeniyle tutarsız sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilecektir⁷⁸. Bu nedenle, İYUK

⁷¹ Yorum davaları hakkında kısa bir tarihçe için bkz Burak Oder ve Taner Ayanoğlu, ‘Yorum ve Tespit Davaları’, *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü* (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 2001) 105, 107-110.

⁷² 521 Sayılı Danıştay Kanunu Madde 30/e.

⁷³ Onar (n 16) 1807.

⁷⁴ Kuru (n 61) 3215.

⁷⁵ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, C. I, (3. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım 2019) 1446-1447.

⁷⁶ ibid 1447.

⁷⁷ Duran (n 6) 269.

⁷⁸ Erkut, ‘Yeni Düzenlemeler Karşısında İdari Yargının Genel Görünümü’ (n 6) 54. Yorum davalarının varlığının yargı yolları arasındaki görev ayrımının korunması için gerekli olduğu konusunda bkz Ayşe Almila Pazarcı, ‘İdari Yargılama Hukuku Açısından Tespit Davasının Uygulanabilirliği’ (2014) Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Doktora Tezi) 118.

ile kaldırılan yorum davalarının tekrar yürürlüğe konması, idari yargılama hukuku açısından faydalı bir gelişme olacaktır.

Görüldüğü üzere yorum davası ile bekletici mesele arasındaki ilişki, öncelik-sonralık ilişkisidir. 521 sayılı mülga Danıştay Kanunu uyarınca, adli yargıda bekletici mesele kararı verildikten sonra açılacak bir dava türüdür⁷⁹. 521 sayılı Kanun döneminde adli yargı hakimi tarafından bekletici mesele kararı verilmeden yorum davasının açılması mümkün değildir.

3. Bağlantılı Dava-Bekletici Mesele

İYUK'un 38. maddesi uyarınca bağlantılı davalar, “*aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar*” olarak tanımlanmıştır. Bu müessese uyarınca, aralarında bağlantı olduğu tespit edilen davaların tek mahkemede çözümlenmesi ve bu sayede çelişkili karar verilmesinin önlenmesi mümkün olmakta ve yargılama süreci de kısaltılmaktadır⁸⁰. Bekletici meselede ise çelişkili karar verilmesinin önlenmesi amacı bulunmakla birlikte bekletici mesele sayılan uyumsuzluğun, esas uyumsuzluğun görüldüğü mahkemede çözülmesi yahut her iki uyumsuzluğun aynı mahkeme önünde çözümlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle bekletici mesele olduğu tespit edilen sorunun çözülmesi için esas uyumsuzluğa bakan mahkemece uyumsuzluğun taraflarına dava açmaları yahut idari makama başvurmaları amacıyla süre verilmektedir. Uygulamada, bağlantılı dava sayılmak için aranan şartları taşımayan ancak birbirlerini etkileme ihtimali olan uyumsuzlukların bulunduğu durumlarda, çelişkili karar verilmesinin önüne geçmek adına bekletici mesele kararı verilmektedir⁸¹. Danıştay, düzenleyici işleme ilişkin açılan davalardan sonra idare mahkemelerinde birel işlemlere karşı açılan ve düzenleyici işlemin incelendiği dava ile aralarında bağlantı olduğu iddiasıyla ilk derece mahkemeleri tarafından yollanan dosyalarda, bağlantı şartının sağlanmaması halinde bekletici mesele kararı verilebileceğini kabul etmektedir⁸².

⁷⁹ Özyörük (n 3) 239-240.

⁸⁰ Melikşah Yasin, ‘İdari Yargıda Bağlantılı Davalar’ (2005) (60) e – akademi, paragraf 5, <<http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=%DDDAR%DD%20YARGIDA%20BA%D0LANTILI%20DAVALAR&kimlik=-1715152877&url=makaleler/myasin-2.htm>>, Erişim Tarihi 14 Aralık 2020.

⁸¹ “Anılan hükümler karşısında bağlantının varlığına idare veya vergi mahkemelerince karar verilebilecek olup, aynı maddi olaydan kaynaklansa da, ayrı merciler tarafından yapılacak kanun yolu incelemesine tabi olan uyumsuzluk konusu davalarda, Aydın Bölge İdare Mahkemesinin E:2015/1247 sayılı itiraz dosyası ile Danıştay’da bulunan E:2016/8456 sayılı temyiz dosyası arasında yukarıda açıklandığı biçimde bağlantının varlığından söz etmeye olanak bulunmamaktadır. Kaldı ki; bu hususun Bölge İdare Mahkemesi tarafından Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nun 165. maddesinin 1. fıkrası uyarınca bekletici sorun olarak değerlendirileceği de tabiidir.” D9D, E. 2016/14795, K. 2016/6290, T. 11.10.2016, **Lexpera İtihat Programı**.

⁸² “Bu nedenle İdare Mahkemesinde dava konusu edilen bireysel işleme dayanak alınan düzenleyici işlemin, Danıştayda dava konusu edilmiş olması halinde, bu durumun bekletici mesele olarak görülmesi mümkün bulunduğundan, Ankara 4. İdare Mahkemesinin E:2015/1266 sayılı esasına kayıtlı dava dosyası ile Dairemizin E:2016/7204 esasına kayıtlı dava dosyası arasında, 2577 sayılı Yasa’nın aradığı anlamda bir bağlantı bulunmamaktadır.” D2D, E. 2016/13503, K. 2016/3676, T. 27.09.2016; benzer şekilde bkz D14D, E. 2015/2429, K. 2015/2530, T. 02.04.2015, **Lexpera İtihat Programı**; D13D, E. 2015/547, K. 2015/2043, T. 02.06.2015, **Danıştay Karar Arama**.

Bağlantılı davaların aksine bekletici mesele kararı verildikten sonra, bekletici mesele sayılan uyuşmazlığın çözümlenmesinin beklenmesi nedeniyle, esas uyuşmazlık-taki yargılama süresinin uzaması söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, bağlantılı dava kararı verilmesi mümkün olan durumlarda çelişkili yargılamanın önüne geçmek ve ilgililerin makul sürede yargılanma haklarının ihlal edilmemesi adına bekletici mesele kararı verilmesi yerine bağlantılı dava kararı verilmesi gerekmektedir.

C. Bekletici Mesele Müessesesinin Amacı

Bekletici mesele müessesesinin amacı, farklı yargı kollarının yahut mahkemele-rin görev alanına giren ve birbirlerine etki eden uyuşmazlıklarda çelişkili karar ve-rilmesinin önüne geçilmesidir⁸³. Bekletici mesele sayesinde, aynı konuların tekrar yargılanması engellenmekte ve bekletici mesele sayılan sorunun görevli mahkeme tarafından çözüme kavuşturulması sağlanmaktadır⁸⁴. Esas uyuşmazlığı görmekte olan mahkeme, bekletici mesele hakkında verilen karardan da yararlanarak baktığı uyuşmazlığı çözecektir⁸⁵.

Bekletici mesele müessesesi usul ekonomisi ilkesinin uygulanmasına da hizmet eder⁸⁶. Zira bu kural sayesinde, aynı konu hakkında birden fazla mahkemenin incele-me yapması önlenerek bir mahkemenin yaptığı incelemeden bir başka mahkemenin de yararlanması mümkün olmaktadır⁸⁷.

Bekletici mesele, sayılan faydaları yanında, esas yargılamanın uzamasına da sebep olabilmektedir⁸⁸. Bekletici mesele kararı verilen uyuşmazlıkta bekletici mesele oldu-ğuna karar verilen bir başka sorunun çözümü beklenmektedir. Bu da esas uyuşmaz-lığın çözüme kavuşturulmasını geciktirmektedir. Ayrıca, esas uyuşmazlığın tarafla-rından birisi uyuşmazlığın çözülmesini uzatmak isterse kötü niyetli olarak bekletici mesele müessesesini kullanabilir⁸⁹. Bu olumsuz sonucu engellemek üzere hakim in bekletici mesele kararı verme konusunda takdir yetkisi vardır ve gerekmesi halinde hakim, bekletici mesele kararından her zaman rücu edilebilir⁹⁰.

Yargılamanın uzaması sonucunda ortaya çıkacak olumsuzluklara engel olmak için çeşitli önlemlerin alınması mümkündür. İYUK m. 27’de düzenlenen yürütmenin durdu-rulması müessesesi sayesinde, yargılamanın gecikmesinden kaynaklanacak mağduriyet-lerin önlenmesi sağlanabilir. Mesela, 4734 sayılı Kanun uyarınca yapılan ihaleye katılım

⁸³ Aydın Gülan, 2015-2016 Öğretim Yılı İdari Yargılama Usulü Hukuku Ders Notları (Yayımlanmamıştır), s. 46; Tanrıver (n 51) 732.

⁸⁴ Özkes (n 55) 1404.

⁸⁵ Kuru (n 61) 3211.

⁸⁶ Tanrıver (n 51) 732.

⁸⁷ Özkes (n 55) 1419.

⁸⁸ Karlı (n 61) 688.

⁸⁹ Kuru (n 61) 3212.

⁹⁰ Esas uyuşmazlığa bakan mahkemenin takdir yetkisi olan ve takdir etmesi halinde bekletici mesele kararından rücu etmesinin mümkün olduğu ihtimal ihtiyari bekletici mesele olan durumlardır. Bu husus için “D. Bekletici Meselenin Türleri” başlığına bakınız.

ihale üzerinde kalan şirket hakkında, daha sonraki dönemde sözleşmedeki yükümlülüğünü yerine getirmediğinden hareketle ihaleden yasaklanma kararı verildiğini varsayalım. Bu durumda, adli yargıda sözleşme yükümlülüğünün yerine getirildiğine ilişkin bir tespit davası açıldığı ihtimalinde bu davanın, ihaleden yasaklanma kararına ilişkin olarak açılan iptal davasında bekletici mesele yapılması gerektiği söylenebilir. Yahut ihaleden yasaklama kararına karşı dava açıldıktan sonra davacı şirketin talep etmesi halinde adli yargıda dava açması için süre verilebilir. Adli yargıdaki davanın sona ermesi ve sonrasında iptal davasına ilişkin yargılamanın bu süre içerisinde bitmesi muhtemel değildir. İhaleden yasaklanma kararının altı-yedi aylık bir dönemi kapsadığı varsayılırsa, bu durumda iptal davası ile elde edilmek istenen amaç olan hakların korunması amacına erişilmesi mümkün olmayacaktır. Bu nedenle, özellikle adli yargıyla ilişkili olan ve birel işlemlere yönelik açılan idari davalarda, bekletici mesele kararı verilmesiyle birlikte yürütmenin durdurulması kararı da verilmelidir. Aksi taktirde, iptal davaları ile hedeflenen işlemin hukukiliğinin denetlenmesi amacına gecikilerek ulaşılmış olur.

Sonuç olarak söylenmesi gereken, her uyumsuzluk bakımından ayrı ayrı değerlendirme yapılarak, bekletici mesele kararı verilmesiyle elde edilecek yararın, yargılamanın uzamasına üstün gelmesi halinde bekletici mesele kararı verilmesi gerektiğidir⁹¹. Bu üstünlüğün tespiti elbette mahkemelerin takdirinde olacaktır.

D. Bekletici Meselenin Türleri

HMK’da bu yönde bir ayırım olmasa da çeşitli kanunlarda, şartların oluşmasıyla birlikte bekletici mesele kararının verilmesi açısından mahkemeye bir zorunluluk yüklenip yüklenmemesine göre iki farklı bekletici mesele türü bulunmaktadır.

1. Zorunlu Bekletici Mesele

Zorunlu bekletici mesele, esas uyumsuzluk incelenirken ortaya çıkan sorun hakkında bekletici mesele kararı verilmesi gerektiğinin kanunlarda düzenlenmesidir⁹². Bu tür bekletici meselede, esas uyumsuzluğa bakan mahkemenin, bekletici mesele olarak düzenlenen problemin ortaya çıkması halinde bekletici mesele kararı verme konusunda bir takdir yetkisi bulunmamaktadır.

Zorunlu bekletici meseleyle verilebilecek örneklerden ilki, görülmekte olan davada uygulanacak olan kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü hakkındaki Anayasa’ya aykırılık değerlendirmesidir. Anayasa’nın 152. maddesinde bu durum düzenlenmiştir⁹³. Madde uyarınca, esas uyumsuzluğa bakan mahkemenin re’sen ya-

⁹¹ Özkes (n 55) 1420.

⁹² Aşık (n 61) 59.

⁹³ “Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.” Aynı şekilde 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 40. ve 41. maddelerinde de bu durum düzenlenmiştir. Kanunun 41. maddesinin 2. fıkrasında, yalnızca itiraz yoluna başvuru uyumsuzluk hakkında değil, aynı mahkemede yine itiraz konusu kuralın uygulanacağı diğer uyumsuzluklarda da itiraz başvurusunun bekletici mesele olacağı düzenlenmiştir.

hut tarafların iddiası sonucu Anayasa'ya aykırılığın ciddi olduğu kanısına vardıktan sonra uyumsuzluğa bakmaya devam etmesi mümkün değildir. Zira madde metnindeki “karara kadar davayı geri bırakır.” ibaresiyle bu durum açıkça düzenlenmiştir⁹⁴.

Zorunlu bekletici meseleye verilebilecek bir diğer örnek, 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'da düzenlenen olumlu görev uyumsuzluğudur. Kanununun 17. maddesinin son fıkrası ve 18. maddesinin ilk fıkrasında davanın görülmesinin geri bırakılacağı düzenlenmiştir⁹⁵. Bu düzenlemeler uyarınca, zamanaşımı süreleri ve diğer kanuni süreler ile hakim tarafından verilen süreler de duracaktır. Danıştay, görev itirazı sonrası mahkemenin görevlilik kararı verdiği ve davaya bakmaya devam ettiği uyumsuzlukta davalının görev uyumsuzluğu çıkarma iradesine rağmen davaya bakılmaya devam edilmesini bozma nedeni saymıştır⁹⁶.

Zorunlu bekletici mesele yalnızca olumlu yönde değil, bekletici mesele yapılamamasının düzenlenmesi şeklinde de karşımıza çıkabilmektedir. Bu tür durumlar da kanunlarda açıkça düzenlenmelidir⁹⁷. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 10. ve 18. maddelerinde, benzer düzenlemelerle zorunlu bekletici mesele olacak hususlar belirtilmiştir. Kanununun 10. maddesinin 14. fıkrasında ve 18. maddesinin 9. fıkrasında kamulaştırma işlemine karşı iptal davası açılması ve yürütmenin durdurulması kararı alınması üzerine bekletici mesele kararı verilmesi gerektiği belirtilmiştir⁹⁸. Yine 10. maddenin 3. fıkrasının f bendinde, kamulaştırma işlemine karşı iptal davası açılmasının yeterli görülmediği ve kamulaştırma işleminin kesinleşmesinin engellenmesi için yürütmenin durdurulması kararı verildiğinin de belgelenmesi gerektiğinin malike tebliğ edilmesi düzenlenmiştir⁹⁹. Bu düzenlemelerden anlaşıldığı kadarıyla,

⁹⁴ “(...) ibaresinin, anayasa'nın 2, 10 ve 49. maddelerine aykırı olduğu iddiasıyla, iptali için itiraz yoluyla anayasa mahkemesine başvurulmuş ve anılan dosya hakkında verilecek kararın bakılan davayı da etkileyecek olması nedeniyle, bu davanın yürütmenin durdurulması aşamasında **anayasa mahkemesi kararı bekletici mesele yapılmıştır**. (...) ibaresinin anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir. Bu nedenle; dava konusu yönetmelik hükmünün hukuki değerlendirmesinin, anayasa mahkemesince itirazın reddi yolunda verilen karar nazara alınarak ele alınması gerekmektedir.” D10D, E. 2013/7785, K. 2016/1768, T. 29.03.2016, **Lexpera İçtihat Programı**.

⁹⁵ “Bu takdirde her iki yargı mercii de, 18 inci maddede öngörülmediği şekilde davanın görülmesini geri bırakır.”; “Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulduğu resmi yazı ile kendisine bildirilen yargı mercii, görev konusunda Uyuşmazlık Mahkemesince bir karar verilinceye kadar davanın görülmesini geri bırakır. Bu takdirde zamanaşımı süreleriyle öbür kanuni veya hakim tarafından verilen süreler, işin yeniden incelenmesine başlanacağı güne kadar durur.”

⁹⁶ “bu durumda, idare mahkemesi'nce, görevlilik kararı hakkında olumlu görev uyumsuzluğu çıkartılmasına yönelik dilekçe hakkında gerekli işlemleri yapmak üzere 2247 sayılı kanun hükümleri gereğince başvuru dilekçesi ve diğer ilgili belgelerin uyumsuzluk çıkarmaya yetkili makam olan Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'na gönderilmesi ve **anılan makamın görev itirazına ilişkin istem hakkında verecek olduğu karara kadar esas hakkında karar vermemesi gerekmekte iken**, söz konusu itiraz sonuçlandırılmaksızın davanın esası hakkında verilen idare mahkemesi kararında usul hükümlerine uyarlık görülmemiştir.” D14D, E. 2011/12156, K. 2013/710, T. 07.02.2013, **Lexpera İçtihat Programı**.

⁹⁷ Pekcantez (n 57) 271.

⁹⁸ “14 üncü maddede belirtilen süre içinde, kamulaştırma işlemine karşı hak sahipleri tarafından idari yargıda iptal davası açılması ve idari yargı mahkemelerince de yürütmenin durdurulması kararı verilmesi halinde mahkemece, idari yargıda açılan dava bekletici mesele kabul edilerek bunun sonucuna göre işlem yapılır.”

⁹⁹ “14 üncü maddede öngörülen süre içerisinde, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal davası açanların, **dava açtıklarını ve yürütmenin durdurulması kararı aldıklarını belgelendirmedikleri takdirde**, kamulaştırma işleminin kesinleşeceği ve mahkemece tespit edilen kamulaştırma bedeli üzerinden taşınmaz malın kamulaştırma yapan idare adına tescil edileceği”

kamulaştırma işlemine karşı iptal davasının açılması tek başına kamulaştırma sürecinin durdurulmasına yeterli olmayacaktır. Yürütmenin durdurulması kararı alınmayan durumlarda, hem kamulaştırma işlemine karşı açılan dava görülecek hem de kamulaştırma işlemi dolayısıyla asliye hukuk mahkemesindeki sürece devam edilecektir. Asliye hukuk mahkemesindeki sürecin kamulaştırma işlemine karşı açılan idari davadan önce tamamlanması halinde, bir problem oluşacaktır. Kanaatimizce bu problemin çözülebilmesi için idari yargı organlarının mevcut kanuni düzenlemeyi dikkate alarak, bir hak kaybını engellemek adına kamulaştırma davalarında yürütmenin durdurulması taleplerini daha dikkatli değerlendirmesi ve açıkça hukuka aykırılık şartını mümkün oldukça geniş yorumlaması gerekmektedir. Buna ek olarak bu problemin esaslı şekilde çözülebilmesi için yapılması gereken, bekletici mesele yapılması için yürütmenin durdurulması kararı verilmesi şartı olmayacak bir düzenlemenin yapılmasıdır¹⁰⁰.

İncelenmesi gereken benzer bir diğer düzenleme, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 367. maddesindeki mülga fıkradır. Bu fıkra "Ceza mahkemesi kararları, bu Kanunun dördüncü kitabının ikinci kısmında yazılı vergi cezalarını uygulayacak makam ve mercilerin işlem ve kararlarına etkili olmadığı gibi, bu makam ve mercilerce verilecek kararlar da ceza hâkimini bağlamaz." hükmü bulunmaktaydı. Bu düzenlemenin, bekletici mesele kararı verilememesine ilişkin bir zorunluluk içerip içermediğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Doktrinde, maddedeki "bağlamaz" kelimesiyle kast edilenin, ceza mahkemesi tarafından verilen kararların ve vergi idaresi tarafından verilecek kararların birbirleri için kesin hüküm teşkil etmesinin önüne geçilmesi olduğu¹⁰¹ ve maddede anlatılmak istenenin, verilecek kararların birbirlerini bağlama mecburiyeti olmadığı belirtilmiştir¹⁰². Bu nedenle, uyuşmazlığı çözecek olan hakim çözüme ulaşmak için faydalı olacağına kanaat getirdiği zaman, bekletici mesele kararı verebilecekti¹⁰³. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, yakın dönemde somut norm denetimi yoluyla incelediği düzenlemeyi, Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Ramazan Çağlayan, 'Kamulaştırma İşleminin İptali ve Mülkiyetin Akibeti' (2011) 69(1-2) İÜHFMD 453, 466.

¹⁰¹ Mustafa Akkaya, 'Vergi Mahkemesi ve Ceza Mahkemesi Kararlarının Etkileşimi Üzerine Bir İnceleme' (2000) 49(1-4) AÜHFMD 85, 89-90.

¹⁰² Şükri Kızılot ve Metin Taş, *Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi* (5. Baskı, Gazi Kitabevi 2013) 137; Selim Kaneti, *Vergi Hukuku* (2. Baskı, Filiz Kitabevi 1989) 251.

¹⁰³ Bu bekletici mesele, hakimine takdirine bırakıldığı için aşağıda inceleyeceğimiz ihtiyari bekletici mesele kapsamında değerlendirilmelidir.

¹⁰⁴ Kararda genel olarak, aynı yahut benzer fiillerle işlenen vergi kaçakçılığı suçu ile vergi kabahatlerine ilişkin yargılama/cezalandırma süreçlerinde değerlendirme yapan farklı organ, makam ve mercilerin kararlarının her durumda birbirlerini etkilemesi gerektiğinin söylenemeyeceği gibi bunların kesinlikle birbirini bağlamayacağına ilişkin bir kabulün de mümkün olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca aynı fiille işlenen vergi kaçakçılığı suçu ile vergi kabahatlerine yönelik uygulanacak yaptırımlar belirlenirken yargılama süreçleri arasında bağlantı kurulmasını engelleyecek nitelikteki hükmün ilgili hakkında aşırı ceza verilmesine neden olabilecek nitelikte olduğu belirtilmiştir. AYM, E. 2019/4, K. 2021/78, T. 04.11.2021, 09.03.2022 tarih ve 31773 sayılı RG.

2. İhtiyari Bekletici Mesele¹⁰⁵

Kanunlar ile bekletici mesele kararı verilmesinin zorunlu olduğu düzenlenen haller yahut bekletici mesele kararı verilmesinin yasaklandığı haller haricinde, bekletici mesele kararı verilmesi uyuşmazlığa bakan mahkemenin takdirindedir¹⁰⁶. Bununla birlikte uyuşmazlığa bakan mahkeme, bu takdirini kullanırken tamamen serbest değildir. Aşağıda sayılacak olan şartların gerçekleşip gerçekleşmediğini değerlendirecek ve bekletici mesele kararı verip vermemek konusunda bir karara varacaktır. Bu karara varılırken davanın kısa sürmesi ile davanın çözümü için tüm verilerin toplanabilmesi sonucunda daha adaletili şekilde çözüme ulaştırılması arasında bir seçimin yapılması gerekecektir¹⁰⁷.

Seçim yapılırken, adli yargıdaki uyuşmazlıklar ile idari yargıdaki uyuşmazlıkların birbirinden farklı olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Adli yargıda, uyuşmazlığın konusu genelde yalnızca uyuşmazlık taraflarını ilgilendirmektedir. İptal davasında ise yargılanan bir idari işlem olduğu için davanın yalnızca uyuşmazlığın taraflarını değil üçüncü kişileri etkileyeceği durumlar da olabilir. Örneğin bir genel düzenleyici işlemde etkilenen bir kişi tarafından dava açıldığında, dava konusu işlem davanın tarafları haricindekileri de etkilemektedir. Böyle durumlarda, yargılamanın mümkün olan en kısa sürede hakkaniyetli bir şekilde çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Bu nedenle kanaatimizce, idari mahkemelerde ihtiyari olarak bekletici mesele kararı verilebilecek durumlarda mahkeme, özel hukuk uyuşmazlıklarına bakan mahkemelere göre daha geniş bir takdir yetkisine sahip olmalıdır. Mahkeme, bekletici mesele kararı vererek elde edilecek fayda ile yargılamanın kısa sürede sonuçlandırılması ile elde edilecek fayda arasında bir karşılaştırma yaparak, gerektiğinde bekletici mesele kararı vermektan imtina ederek yargılamayı sonuçlandırma yoluna gidebilmelidir. Burada esas uyuşmazlığa bakan mahkemece yapılacak “fayda analizi”; bekletici mesele olma ihtimali olan hukuki sorunun çözülmesinin, bakılmakta olan dava hakkında karar verilmesi için gerekli olup olmadığının tespit edilmesine ve bu gerekliliğin yargılamanın daha kısa sürede sonuçlanmasına göre daha üstün bir fayda taşıyıp taşımadığına dairdir¹⁰⁸. Bunun haricinde, ihtiyari bekletici mesele olan durumlarda esas uyuşmazlığa bakan mahkemenin keyfi şekilde bekletici mesele kararı vereceği yahut bu kararı vermektan imtina edeceği anlamına gelmemektedir. Zira belirtmek gerekir ki, şartları oluşmasına rağmen ve uyuşmazlığın çözümü için gerekli olan durumlarda bekletici mesele kararının verilmemesi halinde bu bir bozma nedeni olacaktır¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Kavram olarak “ihtiyari bekletici mesele”, uyuşmazlığa bakan mahkemenin bekletici mesele kararı verme konusunda serbestçe takdir kullanabileceği çağrışımını yapmaktadır. Başlık altında inceleneceği üzere böyle bir durum söz konusu değildir. Özel hukuk doktrininde de yerleşmiş bir kavram olduğu için bu kavramı değiştirme ihtiyacı hissetmedik.

¹⁰⁶ Pekcanitez (n 57) 272.

¹⁰⁷ Yılmaz (n 25) 176.

¹⁰⁸ Zira zorunlu bekletici meselede bu tespit kanunlar tarafından yapılmakta olup, uyuşmazlığa bakan mahkemece herhangi bir tespit yapılmamakta, kanunlarda belirtilen şartların oluşmasıyla bekletici mesele kararı verilmesi zorunlu hale gelmektedir.

¹⁰⁹ “Bu durumda davacının görevden çekilmiş sayılmasına ilişkin işlemin iptali talebi ile açılan davada verilen iptal kararı bozulduğundan mahkemece bu davanın sonucu takip edilerek verilecek karar sonucuna göre bir karar verilmesi gerektiğinden İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.” D12D, E. 2017/3, K. 2020/537, T. 24.01.2020; benzer şekilde D8D, E. 2016/14044, K. 2017/333, T. 30.01.2017, **Lexpera İçtihat Programı**.

İhtiyari bekletici mesele başlığı altında Danıştay'ın verdiği içtihadı birleştirme kararlarının da incelenmesi gerekmektedir. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 40. maddesi uyarınca, bir uyuşmazlığa bakılmaktayken uyuşmazlıkla ilgili olarak içtihadı birleştirme kararı verilmesi halinde uyuşmazlığa bakan mahkemenin Danıştay'ın içtihadı birleştirme kararına uyması zorunludur¹¹⁰. Kanunda bu gibi bir durumda bekletici mesele kararı verilmesinin zorunlu olduğu düzenlenmemiştir. Yalnızca maddenin 4. fıkrasında verilecek karara uyulması zorunluluğu düzenlenmiştir¹¹¹. Bu nedenle söz konusu düzenlemenin zorunlu bekletici mesele olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Peki uyuşmazlığa bakan mahkemenin, Danıştay'ın uyuşmazlığa ilişkin olarak bir içtihadı birleştirme kararı verme aşamasında olduğundan haberdar olması halinde bu konuyu bekletici mesele sayması yahut uyuşmazlık hakkında içtihadı birleştirme kararı verilmesi ihtiyacı bulunmasından hareketle bekletici mesele kararı vererek Danıştay'dan içtihadı birleştirme kararı verilmesini talep etmesi mümkün müdür? Öncelikle belirtmek gerekir ki, madde düzenlemesinde yer almamasına rağmen bir uyuşmazlığa bakan mahkemece içtihadı birleştirme kararı verilmesi talebiyle dosyanın Danıştay'a gönderildiği bir uyuşmazlık bulunmaktadır¹¹². Bu karar, kanun metninde içtihadı birleştirme kararı talep edecekler arasında ilk derece mahkemelerinin sayılmamış olması nedeniyle eleştirilmiştir¹¹³. Kanundaki düzenlemeye bakıldığında bu eleştirinin haklı olduğu zira içtihadı birleştirme kararı talep edecekler arasında ilk derece mahkemelerinin sayılmadığı belirtilmelidir. Bu nedenle uyuşmazlığa bakmakta olan mahkeme tarafından bekletici mesele kararı verilerek içtihadı birleştirme talebiyle Danıştay'a başvurulabileceği düşüncesi kabul edilmemelidir.

İkinci ihtimalde yani uyuşmazlığa bakan mahkemenin Danıştay'ın değerlendirmekte olduğu içtihadı birleştirme talebinden haberdar olması durumunda ise yukarıdaki yorumun aksinin kabulü mümkündür. Belirtmelidir ki Danıştay, Anayasa Mahkemesi'nin¹¹⁴ aksine içtihadı birleştirme kararı verilmesi talebiyle önüne gelen

¹¹⁰ "1. İçtihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri kurulları veya Başsavcı tarafından istenebilir.

4. Bu kararlara, Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır."

¹¹¹ "Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 12/12/2018 tarih ve E:2018/1, K:2018/4 sayılı kararı üzerine; 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 40. maddesi uyarınca bu karara uyulması zorunlu olduğundan, temyiz isteminin kabulü ile uyuşmazlık yeniden incelendi: ... Nitekim Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 25/07/2019 tarih ve 30842 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 12/12/2018 tarih ve E:2018/1, K:2018/4 sayılı kararı da bu yöndedir." D12D, E. 2019/6329, K. 2021/3843, T. 10.06.2021, **Lexpera İçtihat Programı**.

¹¹² "dosyayı inceleyen Ankara 5. İdare Mahkemesi, 19.1.2001 günlü ve E:2000/1484, K:2001/36 sayılı kararında; 2575 sayılı Danıştay Kanununun 39 ve 40'ıncı maddeleri kapsamında, "...iki dava dairesinin aynı konuda verdikleri farklı iki kesin karar nedeniyle mahkemelerince bu haliyle inceleme olanağı bulunmayan dava konusu uyuşmazlığın çözümünde görevli yargı yerinin belirlenmesi için içtihadın birleştirilmesine gerek olduğu sonucuna varıldığı...." gerekçesiyle ..."davanın görev yönünden reddine ve dosyanın farklı içtihatların birleştirilmesi için Danıştaya ..." gönderilmesine karar vermiştir." DİBK, E. 2002/1, K. 2002/4, T. 14.11.2002, **Lexpera İçtihat Programı**. Danıştay ise talebi incelemiş ancak içtihatların birleştirilmesine gerek bulunmadığına karar vermiştir.

¹¹³ Serkan Kızılyel, 'Danıştay İçtihatları Birleştirme Usulünün Formel İşleyişi Üzerine' (2015) 28(119) Türkiye Barolar Birliği Dergisi 115, 136.

¹¹⁴ Anayasa Mahkemesi, internet sitesinde bir önceki yıl içerisinde önüne gelen iptal ve itiraz taleplerini hangi kanun hükmüne ilişkin oldukları bilgisiyile birlikte yayımlamaktadır. Bkz [55](https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/istatistikler/genel-kurul/Kanaatimizce, Danıştay'ın önüne gelen içtihadı birleştirme taleplerinden inceleme aşamasında olanların kamuoyuna açıklanması, bu konuda bir uyuşmazlığa bakmakta olan mahkemeler açısından faydalı olacaktır.</p>
</div>
<div data-bbox=)

talepleri karar vermeden önce herhangi bir şekilde kamuoyuyla paylaşmamaktadır. Bu nedenle içtihadı birleştirme talebinde bulunanlar ve Danıştay haricinde bu talepten haberdar olunması mümkün görünmemektedir¹¹⁵. Yine de herhangi bir şekilde uyuşmazlığa bakan mahkemenin, uyuşmazlık hakkında Danıştaya bir içtihadı birleştirme kararı vereceğini öğrenmesi halinde bu kararın sonucunu beklemesi gerekebilir. Zira Danıştay Kanunu'nun 40. maddesi uyarınca, verilen içtihadı birleştirme kararına idari mahkemelerce uyulması zorunludur. Bu zorunluluk içtihadı birleştirme kararı verildikten sonra doğacaksa da uyuşmazlığın çözümüyle ilgili olarak Danıştay'ın yaptığı yorum ilk derece mahkemesinin baktığı uyuşmazlığın çözülmesi açısından da önemlidir. Bu nedenle, uyuşmazlığın taraflarınca yahut re'sen Danıştaya incelenen içtihadı birleştirme talebinden haberdar olan mahkemenin bu nedenle ve gerekli görmesi halinde bekletici mesele kararı verebilmesi kanaatimizce mümkündür. Elbette bu durumda da talep edilen içtihadı birleştirmenin baktığı uyuşmazlığın konusuyla ilgili olup olmadığı hususunu ve bekletici mesele kararı verilmesiyle sağlanacak fayda ile yargılama süresinin uzaması arasındaki tercih mahkemenin takdirinde olacaktır.

E. Bekletici Meselenin Şartları

Doktrinde, bekletici mesele kararı verilebilmesi için çeşitli şartlar sayılmıştır¹¹⁶. Bunlar; uyuşmazlığa bakılması sırasında çözümlenmesi gereken ve esas uyuşmazlığa bakan mahkemenin görevi dışında olan bir sorunun ortaya çıkması, bekletici mesele sayılacak problemin bekletici niteliğe sahip olması, bekletici mesele yapılacak sorunun başka bir mahkemede inceleniyor ya da incelenecek olması/bir idari makama başvuru yapılmış ya da yapılacak olması ve son olarak esas uyuşmazlığa bakan mahkemenin bekletici mesele kararı vermesidir.

1. Bekletici Meselenin Esas Uyuşmazlığa Bakan Mahkemenin Görev Alanı Dışında Bir Uyuşmazlık Olması

Bekletici mesele kararı verilebilmesi için gerçekleşmesi gereken ilk şart, bekletici mesele olarak değerlendirilecek problemin çözümünün, esas uyuşmazlığa bakan mahkemenin görev alanı dışında kalmasıdır. Esas uyuşmazlığa bakan mahkemenin görevi dışında olan sorun, idari yargı alanındaki farklı bir mahkemenin görevine girebileceği gibi adli yargı alanındaki bir mahkemenin görev alanında da olabilir. Bir diğer ihtimal ise HMK'nın 165. maddesinde belirtildiği üzere bir idari makamın kararının beklenilmesidir.

Danıştay önüne gelen bir uyuşmazlıkta, mülkiyeti idareye ait taşınmazda işgalde bulunduğu gerekçesiyle şirket hakkında ecrimisil ihbarnamesi düzenlenmiş ve bu

¹¹⁵ Uyuşmazlığa bakan mahkemenin uyuşmazlıkla ilgili herhangi bir içtihadı birleştirme talebi olup olmadığını Danıştay'a yapacağı bir yazışmayla öğrenmesi elbette mümkündür. Bununla birlikte bu yöntem ilk derece mahkemelerindeki dava yoğunluğu düşünüldüğünde, hem uyuşmazlığa bakan mahkeme için hem de Danıştay için getireceği yük nedeniyle makul bir çözüm olarak kabul edilememektedir.

¹¹⁶ Pekcantez (n 57) 267-272; Özkes (n 55) 1404-1410.

ihbarnameye dayanarak ödeme emri tesis edilmiştir. Şirket, her iki işleme ayrı ayrı iptal davası açmıştır. Ecrimisil ihbarnamesine karşı açılan davada, adli yargıda görülmekte olan tespit davasının sonucunun beklenmesi gerekmesine rağmen ilk derece mahkemesi tarafından doğrudan karar verilmesi nedeniyle karar düzeltme aşamasında bozma kararı verilmiş, ödeme emri hakkındaki yargılamada da ecrimisil ihbarnamesi hakkındaki yargılamadan çıkacak sonucun dikkate alınarak bir karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir¹¹⁷.

İdari yargılama hukukunda, birel işleme karşı açılan davada birel işlemin dayanağı olan genel düzenleyici işlemin hukuka uygunluğu hakkında şüphe oluşması ile “ihmal” kurumu gündeme gelmektedir. Çalışmamızın kapsamının dışında kalacağı için ihmal müessesesi, ayrı bir başlık altında incelenmeyecektir. Bununla birlikte, doktrinde belirtildiği üzere birel işlemin dayanağı olan düzenleyici işlem hakkında açılmış bir dava var ise bu davanın bekletici mesele sayılması doğru yöntem olacaktır¹¹⁸. Kanatimizce, yalnızca açılmış bir dava olduğu durumlarda değil düzenleyici işlemin hukuka aykırılığına dair şüphe olan her durumda bu düzenleyici işleme karşı dava açma fırsatı verilmelidir. İYUK’un 7. maddesinin 4. fıkrası uyarınca, düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresinin yenilenmesine yönelik bir imkân getirilmiştir. Bu imkânın şartı olarak düzenleyici işleme karşı uygulama işlemiyle birlikte dava açılması gerektiği maddede açıkça belirtilmiştir. Bununla birlikte madde uyarınca genel düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresinin yenilenmesi için uygulama işlemine karşı dava açılması gerektiği düzenlendiğine göre, uygulama işlemine karşı düzenleyici işlemten ayrı olarak dava açıldığında da düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresinin yenilenmesi gerekmektedir. Bu sayede, uygulama işlemine karşı açılan davada, birel işlemin dayanağı olan düzenleyici işlemin hukuka aykırılığı şüphesi doğduğunda uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından düzenleyici işleme karşı iptal davası açılması için süre verilebilecek ve bu davanın açılmasıyla birlikte düzenleyici işlem hakkındaki davanın bekletici mesele sayılmasına karar verilebilecektir. Ek olarak belirtmek gerekir ki, birel işleme karşı açılan davanın görülmesi esnasında düzenleyici işleme karşı dava açma süresi henüz geçmemişse ve uyuşmazlığa bakan mahkemede düzenleyici işlemin hukuka aykırılığına dair bir şüphe varsa, bekletici mesele yapmak adına düzenleyici işleme karşı dava açılabilmesi için taraflara süre verilebilecektir.

2. Bekleticilik Niteliği

Bekleticilik niteliği, iki farklı kavramla karşılanmaktadır. İlki, mahkeme tarafından bir uyuşmazlığın görülmesi sırasında, esas uyuşmazlığın görüldüğu mahkemeden farklı bir mahkemenin yahut bir idari makamın görev alanına giren bir problemin ortaya çıkması ve esas uyuşmazlığın karara bağlanabilmesi için ortaya çıkan problemin çözümünün gerekmesidir¹¹⁹.

¹¹⁷ D10D, E. 2017/4123, K. 2018/1108, T. 15.03.2018, **Danıştay Karar Arama**.

¹¹⁸ Melikşah Yasin, ‘İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi’ (2013) 16(1) İHİD 9, 17.

¹¹⁹ Özkes (n 55) 1406.

Bekleticilik niteliğinin ikinci anlamı ise görülmekte olan davaların biri hakkında karar verilebilmesinin, öteki davanın konusunu oluşturan uyuşmazlığın çözümüne bağlı olmasıdır¹²⁰. Buradaki bağlılık, idari yargılama hukuku bakımından bağlantılı davalardaki “*aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar*” şartına benzer bir şarttır. Yukarıda da açıklandığı üzere Danıştay, bağlantılı davaların tüm şartlarının gerçekleşmediği durumlarda, şartlarının bulunması halinde bekletici mesele kararı verilmesi gerektiğini kabul etmektedir¹²¹. Bu iki müesseseye ilişkin açıklamalar yukarıda yapıldığı için burada tekrar değinilmeyecektir.

Bekleticilik niteliği açısından üzerinde durulması gereken bir başka husus, bu niteliğin sağlanması için esas uyuşmazlık ile bekletici mesele sayılan uyuşmazlığın taraflarının aynı olması zorunluluğunun olmadığıdır¹²². Örneğin; ihaleden yasaklanma kararına karşı açılan iptal davasında kararın muhatabınca bir tespit davası açıldığında bu uyuşmazlık bekletici mesele sayılabilecektir. Bununla birlikte, bir yönetmeliğe dayanılarak tesis edilen birel işlem hakkında (dayanak yönetmeliğin iptali talep edilmeden) iptal davası açılması ihtimalinde, bir başkası tarafından dayanak yönetmeliğin iptali talebiyle açılmış bir başka iptal davası varsa, bu uyuşmazlıkların tarafları farklı olmasına rağmen yönetmelik hakkındaki iptal davası, birel işlem hakkındaki iptal davası açısından bekletici mesele sayılabilecektir. Benzer şekilde bir tam yargı davasının konusunu oluşturan işleme karşı tam yargı davasının davacısı tarafından iptal davası açılmadığı varsayımında, söz konusu işleme karşı bir başkası tarafından iptal davası açılması ya da halihazırda açılmış olması ihtimalinde, bekleticilik niteliğinin bulunduğu kabul edilmelidir.

3. Halihazırda Açılmış Bir Davanın Olması ya da Mahkeme Süre Verdikten Sonra Dava Açılması

HMK'nın 165. maddesine göre bekletici mesele kararı verilebilmesi için halihazırda açılmış bir dava ya da idari başvuru olmalı, ikinci ihtimalde ise esas uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından süre verildikten sonra bu davanın açılması ya da başvurunun yapılması gereklidir. İdari yargılama hukukunda da bekletici mesele kararı verilebilmesi için bu şartın gerçekleşmesi gerekmektedir.

Bekletici mesele olma ihtimali olan sorun hakkında henüz bir dava açılmamış ise esas uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından dava açılması için süre verildikten sonra dava açılmaması halinde, bekletici mesele kararı verilmesi mümkün olmayacaktır. Elbette bekletici mesele olduğu düşünülen sorun hakkında dava açılmasının mümkün olması gerekmektedir. Örneğin bekletici mesele sayılma ihtimali olan sorun hakkında

¹²⁰ Pekcanitez (n 57) 270.

¹²¹ Bu açıklamalar için bkz. “Bağlantılı Dava-Bekletici Mesele” başlığı.

¹²² Kuru (n 61) 3220.

dava açma süresi geçtikten sonra esas uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından bekletici mesele sayılma ihtimali olan sorun için dava açma süresi verilmesi mümkün olmayacaktır¹²³. Özellikle idari yargılama hukukunda dava açma sürelerinin kısılalığı dikkate alınırsa idari yargı mahkemelerinin görevine giren bir bekletici mesele için süresi içinde dava açılmadıysa daha sonra esas uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından dava açılması için süre verilmesi mümkün değildir. Bu durumda mahkeme, mevcut şartlar içerisinde en hakkaniyetli çözüm olduğunu düşündüğü şekilde kararını verecektir¹²⁴. Davaya bakan mahkeme, “davanın hakimi def’in de hakimidir” ilkesi uyarınca çözümlenmesi gereken mesele hakkında karar verdikten sonra esas uyuşmazlığı çözümlenecektir¹²⁵.

İdari merciye başvuru bakımından idari yargılama hukukunda bir ayırım yapmak gereklidir. Bilindiğı üzere, İYUK’un 14. maddesinde ilk inceleme konuları sayılmıştır. Bu konulardan birisi, “idari merci tecavüzü”dür. İdari merci tecavüzü, dava açılmadan önce bir makama zorunlu başvuru yapılması gerektiğı kanunlarda düzenlenmesine rağmen bu başvuru yapılmadan dava açılması halinde söz konusu olur¹²⁶. İYUK’un 15. maddesine göre, idari merci tecavüzü olan durumlarda, dilekçeler görevli idari merciine tevdi edilecektir. Bekletici mesele, uyuşmazlık konusu sorunun çözümlenebilmesi için faydalı olacak bir yan problem olduğu için idari merci tecavüzünden farklı bir durum söz konusudur. İdari merci tecavüzünde, doğrudan uyuşmazlık konusu hakkında başvurulması gereken bir makam, kanunlarda öngörülmüştür. Bekletici meselede ise uyuşmazlık konusu hakkında bir başvuru değil, uyuşmazlık konusu hakkında karar verilebilmesi için çözümlenmesi gereken bir başka problem ortaya çıkmaktadır.

4. Mahkeme Tarafından Bekletici Mesele Kararı Verilmesi

Bekletici mesele müessesesinin işletilebilmesi için son şart, esas uyuşmazlığa bakan mahkemenin, şartların gerçekleştiğine kanaat getirdikten sonra bekletici mesele kararı vermesidir. Kanunla zorunlu olarak bekletici mesele olacağı düzenlenen durumlarda dahi ortaya çıkan sorunun bekletici mesele sayılabilmesi için mahkemenin bir karar vermesi gerekmektedir. Ara karar niteliğinde¹²⁷ olan bu karar verilmeden, bekletici mesele müessesesinin işletilmesi mümkün değildir¹²⁸. Bekletici mesele kararı, mahkeme tarafından re’sen verilebileceğı gibi taraflarca talep edilmek suretiyle de yine mahkeme tarafından verilebilir. İlk derece yargılaması sırasında,

¹²³ Aynı şekilde ehliyet gibi ilk inceleme bakımından aranan şartların da idari yargıda açılacak davalarda sağlanması gerekmektedir.

¹²⁴ Özkes (n 55) 1411-1412.

¹²⁵ Gözübüyük (n 23) 311. Danıştay, bu gibi durumlarda uyuşmazlığı tamamen kendi görevinde görerek esas uyuşmazlık hakkında karar verilebilmesi için çözümlenmesi gereken sorunlar hakkında da karar vermektedir. Bu eğiliminin aksine Danıştay’ın görevsizlik kararı verdiği ve eleştirilen bir kararı için bkz Akıllıoğlu (n 52).

¹²⁶ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 8) 243.

¹²⁷ Karlı (n 61) 693; Atalı, Ermenek ve Erdoğan (n 51) 449.

¹²⁸ Pekcanitez (n 57) 272.

uyuşmazlığın taraflarınca bekletici mesele kararı verilmesi talebi, karar verilene kadar her zaman yapılabilmelidir. Kanun yolu aşamasında ise bu talep, ilk derece mahkemesi tarafından bekletici mesele kararı verilmesi gerekmesine rağmen bu kararın verilmemesi nedeniyle bozma talebi haline gelecektir. Danıştay, ilk derece mahkemesi tarafından bekletici mesele yapılan bir uyuşmazlığın daha sonra kanun yolu aşamasında bozulması halinde, esas uyuşmazlık hakkındaki ilk derece mahkemesi kararını bozmaktadır.¹²⁹

Bekletici mesele kararı, yalnızca ilk derece mahkemesi tarafından verilebilecektir.¹³⁰ Bu karar ilk derece mahkemesince uyuşmazlığa ilk kez bakılırken verilebileceği gibi bekletici mesele kararı verilmemesi nedeniyle kanun yollarında bozulan¹³¹ karar dosyası ilk derece mahkemesinin önüne geldiğinde de verilebilir.

Mahkeme, bekletici meseleye karar verdiği ara kararında taraflara, beklenen kararın verilmesi halinde mahkemeye bildirimde bulunmalarını hatta masrafı karşılanmak suretiyle vereceği kararın bekletici mesele olduğu belirlenen mahkemeden, karar vermesi halinde bunun bildirilmesini de isteyebilir¹³². Aynı şekilde kararı beklenen idari makamdan da karar vermesi halinde bu kararı mahkemeye bildirmesi istenebilir.

F. Bekletici Mesele Kararının Ortadan Kalkması

Esas uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından verilen bekletici mesele kararı çeşitli şekillerde ortadan kalkmaktadır. İlk olarak, bekletici mesele olduğuna karar verilen uyuşmazlık hakkında karar verilmesi ya da bekletici mesele olduğuna karar verilen idari mesele hakkında ilgili makam tarafından bir karar verilmesi ve bu kararın esas uyuşmazlığa bakan mahkemeye ulaşması halinde bekletici mesele kararı kendiliğinden kalkar¹³³. Bekletici mesele olarak nitelenen uyuşmazlık hakkında verilen karar, mahkeme tarafından uyuşmazlığın çözümüne ilişkin karar olabileceği gibi o uyuş-

¹²⁹ Davacının açta geçirdiği süre boyunca alamadığı maaş ve parasal haklarının kendisine ödenmesine yönelik başvurusunun reddedilmesi işlemine karşı açtığı davada müstafi sayılma işleminin iptal edildiği dava bekletici mesele yapılmış ve iptal kararı uyarınca parasal haklara ilişkin başvurusunun reddi işlemi de iptal edilmiştir. Temyiz aşamasında davalı idare, bekletici mesele olduğuna hükmedilen davada verilen kararın kanun yolunda bozulduğunu ileri sürerek kararın bozulmasını talep etmiştir. “*Bu durumda davacının görevden çekilmiş sayılmasına ilişkin işlemin iptali talebi ile açılan davada verilen iptal kararı bozulduğundan mahkemeye bu davanın sonucu takip edilerek verilecek karar sonucuna göre bir karar verilmesi gerektiğinden İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.*” D12D, E. 2017/3, K. 2020/537, T. 24.01.2020, **Danıştay Karar Arama**.

¹³⁰ Burada belirtilmesi gerekir ki, İstinaf kanun yolu aşamasında bölge idare mahkemelerinin işin esası hakkında karar verme yetkileri bulunması nedeniyle, istinaf başvurusu sonucunda önüne gelen uyuşmazlıkta ilk derece mahkemesine gönderilmesi gereken bir husus tespit edilmesi halleri (görevsiz ve yetkisiz mahkeme tarafından uyuşmazlığa bakılmış olması gibi) haricinde istinaf aşamasında da bekletici mesele kararı verilmesi mümkündür. Ayrıca İYUK m. 20/a be İYUK m. 20/B kapsamındaki uyuşmazlıklarda yapılacak temyiz incelemelerinde Danıştay, davanın esası hakkında karar verebilmektedir. Yine burada da temyiz incelemesi aşamasında -şartlarının bulunması halinde- bekletici mesele kararı verilmesi mümkündür.

¹³¹ “*Dairemizce; adli yargıda devam eden soruşturma süreci bitiminde alınacak karar sonucuna ve safahatına göre bir karar verilmesi gerekirken, isnat edilen fiillerin her türlü şüpheden uzak somut deliller ile sübute ermediğinden bahisle verilen kararda hukuki isabet bulunmadığı gerekçesiyle İdare Mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir.*” D8D, E. 2016/14044, K. 2017/333, T. 30.01.2017, **Lexpera İçtihat Programı**.

¹³² Özkes (n 55) 1422.

¹³³ Aşık (n 61) 177.

mazlığın taraflarınca davaya son veren usul işlemlerinden (feragat, kabul vs.) birinin kullanılması ile verilen karar da olabilir¹³⁴.

Mahkeme, kimi durumlarda da kendiliğinden bekletici mesele kararını kaldırabilir. Doktrinde bekletici mesele kararından rücu (dönme) olarak nitelendirilen bu durumda¹³⁵, ortaya çıkan sorunun çözümlenmesinin beklenmeye devam edilmesinde fayda görmeyen mahkeme, bir ara karar ile bekletici meseleden rücu ettiğini taraflara bildirir. Bekletici mesele yapılmasına yönelik ara karardan rücu ancak ihtiyari olarak bekletici mesele kararı verilen hallerde mümkün olur¹³⁶. Bu hallerde bekletici mesele kararı verilmesinde olduğu gibi bekletici mesele kararından rücu edilmesi de mahkemenin takdirinde olmakla birlikte, kanaatimizce rücu kararının taraflara bildirildiği ara kararda, bekletici meseleden rücu edilme sebebinin de taraflara bildirilmesi gerekir¹³⁷. Mahkeme rücu kararını re'sen veya taraflardan birinin talebi üzerine verebilir¹³⁸. Uyuşmazlığa bakan mahkeme, haklı sebepleri olması şartıyla rücu kararı verdikten sonra tekrar bekletici mesele kararı verebilir¹³⁹.

G. Bekletici Mesele Kararı Verilmesinin Sonuçları

Bekletici mesele kararının verilmesi sonucunda esas uyuşmazlığa ilişkin yargılamanın “ertelendiğini” belirten yazarlar¹⁴⁰ olduğu gibi bu uyuşmazlığın “bekletildiğini” belirten yazarlar¹⁴¹ da bulunmaktadır. Kanaatimize, bu kavramlar arasında sonuca yönelik olarak bir fark bulunmamaktadır. Bekletici mesele kararı verildikten sonra beklenen meselenin karara bağlanmasına kadar esas uyuşmazlıkta bir karar verilmemelidir. Zamaşımı bakımından ise doktrindeki ortak kanaatin, bekletici mesele kararının zamaşımını durdurmayaacağı yönünde olduğu ifade edilmelidir¹⁴².

Zorunlu bekletici mesele olarak kanunlarda düzenlenen durumlarda bekletici meselenin sonuçları da bu düzenlemelerde belirtilmiştir. Örnek olarak 2247 sayılı Kanun'un 18. maddesi uyarınca, “*Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulduğu resmi yazı ile kendisine bildirilen yargı mercii, görev konusunda Uyuşmazlık Mahkemesince bir karar verilinceye kadar davanın görülmesini geri bırakır. Bu takdirde zamaşımı*

¹³⁴ ibid 178-179. Bekletici mesele yapılan uyuşmazlıkta, davanın işlemten kaldırılması kararı verilmesi durumunda davanın yenilenmesi için taraflara süre verileceği ve yenileme yapılmazsa bekletici mesele kararının kaldırılması gerektiği hakkında bkz Karşlı (n 61) 694.

¹³⁵ Özkes (n 55) 1420, 1424; Tanrıver (n 51) 736.

¹³⁶ Pekcanitez (n 57) 273.

¹³⁷ Mahkemenin bekletici mesele kararı verme konusunda geniş bir takdir yetkisi olması nedeniyle, bekletici mesele kararından rücu edebilmesi için yeni bir hukuki durum ortaya çıkması aranmamalı, bekletici mesele kararı verilmesiyle elde edileceği faydanın kalktığı anlaşıldığında bunun gerekçesi belirtilerek bekletici mesele kararından rücu edilebilmelidir.

¹³⁸ Kuru (n 61) 3264.

¹³⁹ Aşık (n 61) 182.

¹⁴⁰ Tanrıver (n 51) 736; Karşlı (n 61) 693; Kuru (n 61) 3262; Pekcanitez (n 57) 272, 274, 275; Özkes (n 55) 1422.

¹⁴¹ Atalı, Ermenek ve Erdoğan (n 51) 449; Karşlı (n 61) 689.

¹⁴² Karşlı (n 61) 693; Kuru (n 61) 3262. Özkes (n 55) 1422. Her üç yazar da 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 18. maddesindeki düzenlemenin bu durumun istisnası olduğunu belirtmektedir. Aksi yönde, bekletici mesele kararıyla birlikte zamaşımının duracağına ilişkin bkz Pekcanitez (n 57) 274.

süreleriyle öbür kanuni veya hakim tarafından verilen süreler, işin yeniden incelenmesine başlanacağı güne kadar durur.” Bu maddeye göre, davayla ilgili süreler, Uyuşmazlık Mahkemesi’nden bir karar verilinceye kadar durur. Elbette bu durumun sınırı, altı aylık süredir¹⁴³. Bu süre geçtikten sonra davayla ilgili süreler, tekrar işlemeye başlar. Benzer şekilde, görülmekte olan davada, uygulanacak kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa’ya aykırılığının ileri sürülmesi nedeniyle bekletici mesele kararı verilmesi halinde Anayasa’nın 152. maddesi uyarınca “*davanın geri bırakılacağı*” düzenlenmiştir¹⁴⁴. Madde düzenlemelerinde davanın geri bırakılacağı belirtilmiş olsa da bu düzenlemenin ne anlama geldiği açık şekilde belirtilmemiştir. Yalnızca madde düzenlemelerine bakıldığında ortaya çıkan sonuç, bekletici mesele kararı verilen esas uyuşmazlıklarda, bekletici mesele olduğuna hükmedilen sorun hakkında bir karar verilene kadar herhangi bir inceleme yapılamayacağıdır. Zira örnek verilen her iki düzenlemede de “*davanın görülmesinin geri bırakılacağı*” açık bir şekilde düzenlenmiştir. Bu kapsamda mahkemeler, yargılamaya devam edebilmeleri için geçmesi öngörülen asgari süre şartları sağlanana kadar herhangi bir işlem yapmamalıdır. Doktrinde, bekletici mesele kararı verildikten sonraki süreçte kural olarak mahkemece işlem yapılamayacağını ancak taraflarca mahkemeye yeni delillerin sunulması gibi işlemlerin yapılabileceği ve mahkemenin de taraf işlemleri üzerine gerekli işlemleri yapabileceği gibi bekletici mesele ile çelişmeyen işlemlerin yapılabileceği öne sürülmüştür¹⁴⁵. Kanaatimizce burada bir değerlendirme yaparken, bekletici mesele kararının niteliği ve gerekçesi dikkate alınarak bir sonuca varılmalıdır.

İhtiyari bekletici mesele kararları açısından Özkes’in görüşünün desteklenmesine bir engel bulunmamaktadır. Zira ihtiyari bekletici meselede, esas uyuşmazlığa bakan mahkemenin görev ve yetkisi bakımından bir anlaşmazlık bulunmamakta, yalnızca bakılmakta olan davanın çözümlenebilmesi için aydınlatılması gereken meseleler bulunmaktadır. Yani uyuşmazlığa bakan mahkemenin o uyuşmazlığı çözeceği kesindir¹⁴⁶. Bu durumda da delillerin kaybolmaması ve hakkaniyete uygun bir şekilde dava konusu idari işlem yahut eylemin en doğru şekilde yargılanabilmesi adına bekletici meseleye aykırı olmayan işlemlerin gerek taraflar gerek uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından yapılabilmesi kabul edilmelidir.

Buna karşılık, zorunlu bekletici mesele olarak kanunlarda düzenlenen bekletici mesele türlerinde bu çözüm doğrudan kabul edilemez. Bunun ise iki farklı nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kanun koyucunun ilgili düzenlemelerde kullandığı “*davanın görülmesinin geri bırakılacağı*” şeklindeki ifadenin bu çözüme imkân

¹⁴³ “*Şu kadar ki, Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulduğunu bildiren yazının alındığı günden başlamak üzere altı ay içinde bu Mahkemenin kararı gelmezse yargı mercii davayı görmeye devam eder.*”

¹⁴⁴ Burada da davanın geri bırakılmasının sınırı maddede belirtilen beş (5) aylık süredir.

¹⁴⁵ Özkes (n 55) 1424.

¹⁴⁶ Uyuşmazlıkta görev ve yetki bakımından bir problem olmadığı varsayılmaktadır.

tanımamasıdır. Zira kanaatimizce davanın görülmesi, gerek usule gerek esasa yönelik tüm hususları kapsayan bir süreçtir.

İkinci gerekçe ise zorunlu bekletici meselelerin düzenleniş gerekçelerine ilişkindir. Anayasa'nın 152. maddesinde düzenlenen zorunlu bekletici mesele ile bir davada uygulanacak kanun yahut Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı ihtimali olması durumunda Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin vereceği karara kadar esas uyuşmazlığın görülmesinin bırakılması gerektiği düzenlenmektedir. Uyuşmazlığa ilişkin bir kanun hükmü ile o uyuşmazlığın idari yargı koluna yahut adli yargı koluna dahil edilmesi mümkündür. Yani Anayasa'nın 152. maddesiyle düzenlenen bekletici meselenin, teorik olarak mahkemelerin görev ve yetkilerine ilişkin hususlara yönelik bir sorun olması mümkündür.

2247 sayılı Kanun'un 18. maddesiyle düzenlenen bekletici mesele incelendiğinde de benzer bir sonuca ulaşılabilmektedir. Bir görev uyuşmazlığının giderilmesi amacıyla söz konusu Kanun'da belirtilen süreç işletilmektedir. Bu süreç sonucunda, davanın açıldığı mahkemenin görevsiz olduğuna karar verilmesi mümkündür.

Zorunlu bekletici meselenin düzenlendiği her iki durumda da uyuşmazlığa bakan mahkemenin görevini (veya Anayasamızın 152. maddesi açısından yetkisini) ilgilendiren bir problem olma ihtimali¹⁴⁷ bulunmaktadır. Bunun neticesinde ise bekletici mesele kararı verildikten sonra uyuşmazlığa bakan mahkemenin çeşitli usuli işlemleri yapabileceğinin kabulü halinde daha sonra görevsiz olduğuna karar verilebilecek bir mahkemenin, görevsiz olduğu uyuşmazlık hakkında usuli işlemler yapmasına müsaade edilmiş olunacaktır.

Öte yandan, bu gerekçelerin aksi yönde görüş belirtmek de mümkündür. Zira, Anayasamızın 152. maddesi açısından mahkemelerin görevleriyle ilgisi olmayan bir kanun hükmünün iptalinin talep edilmesi, göreve ilişkin bir kanun hükmünün iptalinin talep edilmesine kıyasla daha olasıdır. Bunun haricinde, Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından, halihazırda davaya bakmakta olan mahkemenin görevli bulunması ihtimali bulunmaktadır. Bu ihtimaller düşünüldüğünde, davalı idarenin davaya bakmakta olan mahkemenin görevsiz olduğunu ileri sürerek davanın görülmeye başlamasını geciktirmesi ve davaya ilişkin delillerin karartılmasını sağlaması mümkün olacaktır. Ayrıca davacının, dava konusu işlemin dayanağını oluşturan ve mahkemenin görevine ilişkin olmayan bir kanun hükmünün iptalini talep etmesi ve akabinde verilecek bekletici mesele kararıyla usuli haklarını kullanmasının engellenmesi ihtimalinde, davacının hak arama amacıyla başlattığı süreç, usuli haklarını kullanmasına engel olacaktır. Bu durumun ise adil yargılanma hakkını zedeleyeceğine şüphe yoktur.

¹⁴⁷ Esasında 2247 sayılı Kanun açısından bir "ihtimal" bulunmamaktadır. Bekletici mesele kesin olarak, mahkemenin görevli olup olmadığına ilişkindir.

Bu nedenlerle, kanaatimizce izlenilmesi gereken yol şudur; ihtiyari bekletici mesele olan durumlarda, bekletici mesele kararı ile çelişmeyen usuli işlemlerin yapılması mümkündür. Zorunlu bekletici mesele olan durumlarda ise keşif ve delil tespiti gibi zamanında yapılmaması halinde yargılamanın sıhhatli biçimde yürütülmesinin tehlikeye girebileceği usuli işlemler söz konusu olduğunda bu usuli işlemlerin yerine getirilmesi gerekir. Bu sayede delillerin yok olması önlenilecek ve bekletici mesele olduğu düşünülen uyuşmazlık hakkında bir karar verilene kadar diğer usuli işlemler tamamlanarak makul sürede yargılanma hakkının ihlali ihtimali engellenecektir. Hangi usuli işlemlerin bu kapsamda değerlendirileceği ise uyuşmazlığa bakan mahkemenin takdirinde olacaktır. Ek olarak belirtilmesi gerekir ki, bekletici mesele kabul edilen uyuşmazlık hakkında karar verilene kadar esas uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından yapılan usuli işlemler, bekletici mesele olan uyuşmazlık hakkında karar verildikten sonra gerekmesi halinde yeniden yapılabilir.

III. BEKLETİCİ MESELE KARARI VERİLMESİ SONUCUNDA ORTAYA ÇIKAN PROBLEMLER

A. Bekletici Mesele Kararının Ara Karar Olması Nedeniyle Bir İtiraz Yolunun Olmaması

Yukarıda da belirtildiği üzere, bekletici mesele kararı verilmesi ya da bekletici mesele kararı verildikten sonra bu karardan rücu edilmesi bir ara karardır. Bilindiği üzere ara kararlara karşı tek başına kanun yollarına başvurulamaz¹⁴⁸. Bu kararlara karşı ancak esas uyuşmazlık hakkında verilen kararlarla birlikte kanun yoluna gidilebilir. Bununla birlikte, ara karara karşı her zaman mahkemeye itiraz edilmesi mümkündür¹⁴⁹. Bu itiraz, mahkemeye beyan vermek şeklinde olur. Burada dikkat etmek gerekir ki, bekletici mesele kararına karşı doğrudan kanun yoluna başvurulmaması ile şartları gerçekleşmesine rağmen bekletici mesele talebinin reddedilmesi yahut verilen bekletici mesele karardan hatalı bir şekilde rücu edilmesinin kanun yolu incelemesi sırasında tek başına kaldırma / bozma sebebi sayılıp sayılmayacağı farklı hususlardır.

Danıştay, şartların gerçekleşmesine rağmen bekletici mesele kararı verilmeden ilk derece mahkemesi tarafından işin esası hakkında karar verilmesi halinde bozma kararı vermektedir¹⁵⁰. Bununla birlikte bekletici mesele sayılabilecek her durumda bekletici mesele kararının verilmemiş olması kanaatimizce bozma sebebi sayılmamalıdır. Yukarıda da belirttiğimiz üzere, zorunlu bekletici mesele olarak kanunlarda düzenlenmiş haller dışında, uyuşmazlığa bakan mahkemenin bekletici mesele kararı

¹⁴⁸ “Hukukumuzda kanun yolu ancak nihai kararlar bakımından tanınmıştır. Dolayısıyla ara kararları yani hakim davadan elini çekinceye kadar yargılamanın yürütülmesi için verdiği kararlar hakkında kanun yolu adını taşıyacak bir başvurma olanağı yoktur.” D5D, E. 1989/498, K. 1989/506, T. 23.03.1989, **Lexpera İçtihat Programı**.

¹⁴⁹ Özkes (n 55) 1402, 1422; Karslı (n 61) 693.

¹⁵⁰ “Bu itibarla, belediye başkanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davanın bekletici ön mesele sayılarak sonucuna göre bir karar verilmesi gerekirken, bu yapılmaksızın işin esasının incelenmesi suretiyle verilen temyizle verilen konu kararda hukuki isabet görülmemiştir.” D10D, E. 1996/8755, K. 1997/4698, T. 20.11.1997, **Lexpera İçtihat Programı**.

verme konusunda bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Mahkeme, bekletici mesele kararı verilerek elde edeceği yarar ile bakmakta olduğu uyuşmazlığın hızlı bir şekilde çözülmesi arasında bir fayda dengesi kuracaktır. Mahkeme, hangisinin yargılama açısından daha çok fayda sağlayacağına kanaat getirirse o yolu tercih edecek, kanun yolu aşamasında da bu karar kanun yolu mercii tarafından denetlenecektir¹⁵¹.

Son olarak belirtilmelidir ki, şartları oluşmamasına rağmen bekletici mesele kararı verilmesi yargılamanın gereksiz şekilde uzamasına neden olunacaktır. Ayrıca bekletici mesele kararı verilmesi gerekmesine rağmen bu karar verilmeden uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi de çeşitli hak kayıplarına neden olabilecektir. Bu nedenle yürütmenin durdurulması usulünde olduğu üzere bekletici mesele kararlarına karşı bir itiraz yolunun öngörülmesi, bu karara karşı doğrudan kanun yoluna başvurulamamasının ortaya çıkardığı mağduriyetin önlenmesini sağlayacaktır¹⁵². Çalışmamızda, bekletici meseleye özgü bir kanun hükmü önerilmediği ve bunun yerine HMK'ya yapılacak yollamalar açısından bütünsel bir düzenleme önerildiği¹⁵³ için bekletici mesele kararına ilişkin itirazın da HMK'ya yapılacak yollamanın düzenlendiği kanun maddesinde belirtilmesi yerinde olacaktır.

B. Bekletici Mesele Sayılan Hususun Karara Bağlanması

Bekletici mesele olduğuna karar verilen uyuşmazlık hakkında, uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından karar verilmesi halinde bu kararın, esas uyuşmazlık üzerinde çeşitli etkileri olacaktır.

1. Bekletici Mesele Hakkında Verilen Kararın “Yeni Bir Hukuki Durum” Oluşturması

Bekletici mesele olduğuna karar verilen problem hakkında bir karar verilmesiyle, esas uyuşmazlıkta çözüme kavuşturulması gereken bir sorun giderilmiş olacaktır. Kanaatimizce bu durum, yeni bir hukuki durumun ortaya çıkması olarak nitelendirilebilir. Örnek olarak, idari mahkemelerde görülen bir davada bekletici mesele olduğuna karar verilmiş olan ve adli yargıda görülmekte olan bir tespit davası hakkındaki kararın verilmesiyle yeni bir hukuki durumun ortaya çıktığı söylenebilmelidir. Bunun sonucunda ise çeşitli imkânlar meydana gelmektedir.

İdari yargılama hukukunda yürütmenin durdurulması kuralının düzenlendiği İYUK m. 27 uyarınca, “*Aynı sebeplere dayanılarak ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulamaz.*” Bu düzenlemeden anlaşılması gereken, yeni bir

¹⁵¹ Anayasa'nın 152. maddesinin 2. fıkrasında, Anayasa'ya aykırılık iddiasının uyuşmazlığa bakan mahkeme tarafından ciddi bulunmaması halinde ise bu durumun temyiz mercii tarafından inceleneceği hükmüne bağlanmıştır. “*Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu iddia, temyiz merciiince esas hükümlerle birlikte karara bağlanır.*”

¹⁵² Bu mağduriyetin önlenmesi için 1971 tarihli Hukuk Yargılama Usulü Kanunu Tasarısı'nda da bekletici mesele kararının temyiz edilebileceği öngörülmüştür. Bkz Pekcanitez (n 57) 266-267. Kuru (n 61) 3263.

¹⁵³ Önerdiğimiz kanun hükmü için “İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na Atf Yapılmayan Usul Kurallarının İdari Yargılama Hukukunda Uygulanabilirliği” isimli başlığın sonuna bakınız.

sebebin yahut bir hukuki durumun ortaya çıkmasıyla tekrar yürütmenin durdurulması talebinde bulunulabileceğidir¹⁵⁴. Bu nedenle kanaatimizce, bir uyuşmazlıkta davacı tarafından yürütmenin durdurulması talep edilip bu talep mahkemece reddedildikten sonra, uyuşmazlık hakkında bekletici mesele olduğu tespit edilen bir davanın esası hakkında karar verilirse, yürütmenin durdurulması talebi reddedilen uyuşmazlıkta tekrar yürütmenin durdurulması talep edilmesi mümkün olmalıdır.

Bekletici mesele kararı verilen sorun hakkında karar verilmesiyle oluşan yeni hukuki durum ıslah müessesesi bakımından da önem taşımaktadır. İYUK'un 16. maddesinin 4. fıkrasına 2013 yılında eklenen cümle ile idari yargıda ıslaha imkân tanınmıştır. Söz konusu hükme göre, bir defaya mahsus olmak üzere, nihai karar verilmeye kadar dava dilekçesinde belirtilen miktar arttırılabilecektir. Burada önemli olan şart, ıslahın bir defaya mahsus olarak yapılabilecek olmasıdır¹⁵⁵. Bununla birlikte, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından yakın tarihte verilen bir karar dikkat çekicidir¹⁵⁶. Kararda, belli bir miktar tazminat talebiyle açılan tam yargı davasında, hesap uzmanından rapor alınmıştır. Mahkeme tarafından verilen ara karar ile bilirkişi raporunun eksik olması nedeniyle ek rapor alınmasına karar verilmiştir. Bu karardan sonra, henüz ek rapor gelmeden, davacı tarafından miktar artırımını (ıslah) dilekçesi ile talep edilen tazminat miktarı arttırılmıştır. Ek rapor geldikten sonra davacı tarafından mahkemeye, yeni bir miktar artırımını dilekçesi sunulmuştur. Bölge İdare Mahkemesi, kanun hükmünde belirtilen bir defaya mahsus olma şartının sağlanmadığının söylenebilmesi için ıslaha ilişkin olarak verilen imkânın elverişli hukuki koşulları içermesi gerektiğini belirtmiş ve olayda bu koşulların olmaması nedeniyle ilk artırım dilekçesinin geçersiz sayılarak ikinci artırım dilekçesinin kabul edilmesi gerektiğine karar vermiştir¹⁵⁷. Bu karar, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından onanmıştır. Bu karardan hareketle, şimdiye kadarki kabul olan bir defaya mahsus ıslah yapılabileceğine ilişkin içtihadın, kararda belirtildiği şekilde değişeceğini söylemek doğru olmayacaktır. Zira ilk artırım dilekçesinden önce mahkeme tarafından verilen ara karar ek bilirkişi raporu alınacağına ilişkindir. Yani ilk bilirkişi raporunda bir eksiklik olduğu önceden tespit edilmiştir. Bununla birlikte Danıştay, gelecek dönemki kararlarında da yeni hukuki durumların ortaya çıkması halinde yeni bir miktar artırım dilekçesi verilebileceğini kabul etmeye devam ederse, bekletici mesele olduğu tespit

¹⁵⁴ Candan (n 8) 786; Zehreddin Aslan, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması* (3. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2017) 110-111.

¹⁵⁵ "İslah yoluna açılmış olan dava kapsamında yalnızca bir defa başvurulabilir. Bir defa başvurulmak suretiyle ıslah hakkı tükenir ve ikinci defa ıslah kurumuna başvurulamaz." Seyfettin Kara, "İdari Yargılamaya Usulünde İslah" (2017) 5(10) Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 409, 426; Candan (n 8) 685.

¹⁵⁶ DİDDK, E. 2019/2428, K. 2020/388, T. 19.02.2020, karara ulaşmamı sağlayan Esra Aslan Hanımefendi'ye teşekkür ederim.

¹⁵⁷ "ikinci kez miktar artırımını talebinde bulunulduğundan söz edebilmek için, ilk dilekçenin verilmesinden önce miktar artırımını talebinde bulunulabilmesinin elverişli hukuki koşullarının davacıya sağlanmış olması gerektiği, Başka bir ifadeyle, ek bilirkişi raporunun alınması, yeni bir bilirkişi incelemesi yaptırılması veya yeni hukuki durumların ortaya çıkması gibi hallerde nihai sonuca göre davacı tarafından miktar artırım talebinde bulunulması halinde, önceki miktar artırımını dilekçesinin geçersiz sayılarak, son duruma göre verilen miktar artırım dilekçesinin kabulünün kanun koyucunun amacına ve hakkaniyete daha uygun bir çözüm olduğu."

edilen uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi halinde de ortaya yeni bir hukuki durumun çıktığı söylenilerek ikinci kez ıslah yapılmasının kabul edilmesi mümkündür olmalıdır.

2. Esas Uyuşmazlığa Bakan Mahkemenin Bekletici Mesele Hakkındaki Karara Uyma Zorunluluğu

Bekletici mesele teşkil eden uyuşmazlık hakkında karar verilmesinden sonra bu kararın esas uyuşmazlığı nasıl etkileyeceği, önemli bir sorundur. Bu sorun, bekletici meselenin ihtiyari mi yoksa zorunlu mu olduğu dikkate alınarak çözülebilir. Öyle ki Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması halinde ya da olumlu görev uyuşmazlığı nedeniyle Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvuru durumlarda, bu mahkemelerden gelen kararlara bekletici mesele kararı veren mahkemenin uyması zorunludur. Buna karşılık, ihtiyari bekletici mesele olan durumlarda, bu şekilde bir zorunluluk söz konusu değildir. Mahkemenin takdiri olarak bekletici mesele kararı vermesi, o mesele hakkında verilecek karara uyma zorunluluğu olacağı anlamına gelmemektedir¹⁵⁸. Bu durumda, her ne kadar birbirlerini etkileme ihtimali olan iki uyuşmazlık olsa da bu uyuşmazlıkların konularının farklı olması nedeniyle her birinin ayrı davalar olduğunun ve bu nedenle ihtiyari bekletici mesele olan durumlarda bekletici mesele sayılan uyuşmazlık hakkında verilen karara, esas davada uyulma zorunluluğunun olmadığının kabul edilmesi gerekir¹⁵⁹. Bununla birlikte, ihtiyari bekletici mesele olan durumlarda da bekletici mesele olduğu kabul edilen uyuşmazlık yahut beklenen idari makamca verilen karar yokmuş gibi hareket edilemez¹⁶⁰. Bu husus özellikle kamu görevlilerine yönelik disiplin soruşturması ve cezai soruşturmanın birlikte yürütüldüğu durumlarda önem kazanmaktadır. Zira Danıştay'a göre adli yargı mahkemelerinin suçun kamu görevlisi tarafından işlenmediğine ilişkin tespitleri¹⁶¹ ile suçun işlendiğine ilişkin tespitlerinin dikkate alınması gerekmektedir¹⁶².

¹⁵⁸ Pekcanitez (n 57) 273. Bu konuya ilişkin bir istisna için bkz 110 vd.

¹⁵⁹ Aşık (n 61) 230. Bekletici mesele sayılan uyuşmazlık hakkındaki hükmün, esas uyuşmazlıkta etkili olacağı düşüncesiyle bekletici mesele sayıldığı ve bu nedenle kural olarak bekletici meselenin esas uyuşmazlık hakkında verilecek hükmü etkileyeceği konusunda bkz Kuru (n 61) 3265.

¹⁶⁰ Özkes (n 55) 1425.

¹⁶¹ "kamu görevlisinin "üzerine atılı fiili işlemediğine" dair hükümler dışında, ceza mahkemesi kararlarının disiplin yargılaması bakımından doğrudan bağlayıcılığı söz konusu olmayacaktır." D5D, E. 2020/2311, K. 2020/5072, T. 11.11.2020, **Lexpera İtihat Programı**.

¹⁶² "disiplin soruşturma raporu ve eki ifade tutanakları ile birlikte değerlendirildiğinde, davacının, üzerine atılı fiilleri işlediğinin ispatlandığı ve davacının sabit olan fiillerinin karşılığı ceza ile cezalandırıldığı anlaşıldığından, görevinin niteliği göz önüne alındığında, bu fiil ve davranışlarının memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kırtarıcı ve utanç verici nitelikte olması nedeniyle eylemine uyan disiplin cezasıyla cezalandırılmasında hukuka aykırılık bulunmadığı sonuca varılmıştır." D12D, E. 2021/689, K. 2021/1350, T. 16.03.2021, **Lexpera İtihat Programı**. Burada özellikle belirtilmelidir ki, disiplin cezasının gerçekteşmesi için gerekli olan fiil ile suçun oluşması için gerçekteşmesi için gereken fiilin birebir örtüşmemesi halinde bu yorum yapılamayacaktır. "Ancak; ihlal edilen disiplin normu ile ceza normunun birebir örtüşmediği durumlarda, ceza yargılamasına ilişkin nihai kararın, disiplin cezasının yargısal denetiminde doğrudan dikkate alınma olanağı bulunmamaktadır. Bu gibi durumlarda; ceza yargılamasında elde edilen bilgi ve bulgular da dahil, tüm delillerin idari yargı mercilerince ayrıca irdelenmesi gerekmektedir." D12D, E. 2018/8471, K. 2020/3056, T. 29.09.2020, **Lexpera İtihat Programı**.

Doktrinde, çelişkili sonuçların önlenmesi adına memurların disiplin soruşturmasına konu olan fiillerinin aynı zamanda ceza davasına da konu olması durumuna özgü olarak disiplin soruşturması sonucunda tesis edilen işlemler hakkındaki yargılamalarda, karar verilmeden önce ceza yargılamalarındaki kararın beklenmesine yönelik mevzuata hüküm getirilmesi önerilmiştir¹⁶³. Danıştay da, adli yargıda açılmış olan davada verilecek kararın disiplin cezasının sonucunu etkileyeceği durumlarda adli yargıdaki kararın sonucunun beklenmesi gerektiğini kabul etmektedir¹⁶⁴. Mevzuat güncellenmesine yönelik öneri yerinde olsa da kanaatimizce idari yargı hakimleri, bu şekilde bir düzenleme olmasa dahi sahip oldukları yargılama yetkisi kapsamında baktıkları uyumsuzluk hakkında adli yargıdaki uyumsuzluğun bekletici mesele olduğuna karar verebileceklerdir. Yargısal süreçlerin uzunluğunun¹⁶⁵ ilgililer bakımından hak ihlali doğurmaması adına, bu gibi durumlarda şartlarının olması halinde esas uyumsuzlukta dava konusu idari işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin de gerekliliği ayrıca belirtilmelidir.

C. Bekletici Mesele Sayılan Uyuşmazlıkta Verilen Karara Uyarak Bir Karar Verildikten Sonra Bekletici Mesele Hakkında Karar Veren Mahkemenin Kararının Bozulması

Bekletici mesele ile ilgili olarak ortaya çıkabilecek en büyük problemlerden birisi, bekletici mesele olduğuna karar verilen davada verilen karara uyularak hüküm tesis edildikten sonra, bekletici mesele sayılan davada verilen kararın bozulmasıdır¹⁶⁶. Böyle durumlarda Danıştay, bir uyumsuzluğun bekletici mesele olarak sayılıp o uyumsuzluk hakkında verilen karara göre karar verilen davalarda, daha sonra bekletici mesele hakkında verilen kararın bozulmasını, bozma sebebi saymaktadır¹⁶⁷. Bu problem, idari işleme karşı açılan davada iptal kararı alındıktan sonra ve kanun yollarına gidilmeden önce tam yargı davası açıldığında da gündeme gelmektedir¹⁶⁸.

¹⁶³ Çınar Can Evren ve İsmail Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku* (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2020) 171.

¹⁶⁴ D5D, E. 2016/25264, K. 2018/14688, T. 31.05.2018, **Lexpera İçtihat Programı**; D8D, E. 2004/4989, K. 2006/354, T. 01.02.2006, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**.

¹⁶⁵ Yargılama sürelerinin uzunluğu ulusal ve uluslararası yargılama sistemlerinin gündemindeki en önemli sorunlardan birisidir. Ülkemizde bu kapsamda 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 28. maddesiyle "hedef süre" uygulaması getirilmiş ve sonrasında "Soruşturma, Kovuşturma veya Yargılama Hedef Sürelerinin Belirlenmesi ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik" çıkarılmıştır. 2021 yılında hedef sürelere uyulma oranının yüzde 86 olduğu tespit edilmiştir. 'Yargıda 2021'de Hedef Sürelere Uyulma Oranı Yüzde 86 Oldu' <<https://basin.adalet.gov.tr/yargida-2021-de-hedef-surelere-uyulma-orani-yuzde-86-odu>> Erişim Tarihi 10 Ocak 2022.

¹⁶⁶ Danıştay, bu durumdaki tehlikeye şu ifadelerle işaret etmektedir; "Disiplin cezalarının iptali istemiyle açılan davaları inceleyen idare mahkemeleri kararlarında, tek gerekçe olarak kesinleşmemiş bir ceza mahkemesi kararına yer vermemelidirler. Aksi halde, dayanak yapılan ceza mahkemesi kararının istinaf kanun yolu aşamasında kaldırılması ya da temyiz kanun yolu aşamasında bozulması halinde idare mahkemesinin kararı da dayanaksız kalabilir." D12D, E. 2017/3763, K. 2020/1476, T. 20.02.2020, **Lexpera İçtihat Programı**.

¹⁶⁷ "davacının görevden çekilmiş sayılmasına ilişkin işlemin iptali talebi ile açılan davada verilen iptal kararı bozulduğundan mahkemece bu davanın sonucu takip edilerek verilecek karar sonucuna göre bir karar verilmesi gerektiğinden İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır." D12D, E. 2017/3, K. 2020/537, T. 24.01.2020, **Lexpera İçtihat Programı**.

¹⁶⁸ Danıştay, idari işleme karşı açılan davada iptal kararı alındıktan sonra tam yargı davası açıldığında, iptal kararına karşı kanun yolu başvurusunda bulunulmuş olmasının, tam yargı davasında bekletici mesele sayılması gerektiğini belirtmiştir. D8D, E. 2004/3520, K. 2005/2145, T. 04.05.2005, **Lexpera İçtihat Programı**.

Bu durumda akla gelen ilk çözüml, yukarıda bahsedilen Danıştay kararında da görüldüğü üzere, bekletici mesele sayılan davada verilen kararın bozulmasının, esas uyuşmazlık hakkında verilen karar hakkında da bir bozma sebebi oluşturmasıdır¹⁶⁹. Bu yol mantıklı bir çözüml olsa da, esas uyuşmazlık hakkındaki karar, kanun yolları da dahil olmak üzere kesinleştikten sonra bekletici mesele sayılan kararın bozulması halinde, ortaya çıkan sorun çözümlenememektedir. Doktrinde, bu problemin çözümlü için bekletici mesele kararı verildiğinde, bekletici mesele sayılan problem hakkındaki yargılama, kanun yolları da dahil olmak üzere sonuçlanana kadar esas uyuşmazlığın görülmesine ara verilmesi önerilmiştir¹⁷⁰. Kanaatimizce bu çözüml, yargılama süreleri göz önünde bulundurulduğunda makul sürede yargılanma hakkının zedelenmesine neden olacaktır. Hakkaniyetli yargılama amacıyla yargılamanın makul sürede sonuçlanmasının feda edilmesi, kimi durumlarda yargılama ile amaçlanan faydanın elde edilememesi sonucunu doğuracaktır. Bize göre, iptal kararı verilen dava sonucunda tam yargı davası açılan her durumda da bir karar verilebilmesi için öncelikle iptal davasındaki kanun yolu aşamasının sonuçlanmasının beklenmesi makul bir çözüml değildir. Akla yatan bir çözüml olarak iptal davasında verilen kararın sonucuna göre ayırım yapılması öne sürülebilir. Buna göre, iptal davası sonucunda dava konusu işlem hakkında iptal kararı verilmişse, tam yargı davasında karar verilebilmesi için iptal davasındaki kanun yolu aşamasının sonuçlanmasının beklenmesinin gerekmediği¹⁷¹; ancak iptal davasında iptal talebinin reddedilmesi halinde aynı işleme ilişkin açılan tam yargı davasında ise iptal davasındaki kanun yolu aşamasının sonuçlanması gerektiği kabul edilerek bir karar verilebilir.

Makul sürede yargılamanın tamamlanamaması endişesi nedeniyle, şartları gerçekleşse bile her durumda bekletici mesele kararının verilmesi gerekmemektedir. Bununla birlikte, İYUK m. 27’de düzenlenen yürütmenin durdurulması müessesesi ile (bir nebze de olsa) hak ihlallerinin önüne geçilmesi mümkündür. Buna göre bekletici mesele kararı verilmeden önce idari yargıda dava konusu edilmiş işlem hakkında (şartlarının olması ihtimalinde) yürütmenin durdurulması kararı verilerek işlemin muhatabının hak ihlaline maruz kalması engellenebilecektir. Bununla birlikte, idari

¹⁶⁹ “Bu durumda, dava konusu davacının aile hekimliği sözleşmesinin feshi işlemine dayanak alınan ve davacıya 48 ihtar puanı verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davanın reddi yolundaki Gaziantep 2. İdare Mahkemesinin yukarıda anılan kararı Dairemizce bozulduğundan, oluşan yeni hukuki duruma göre Mahkemece yeniden karar verilmesi gerekmektedir.” D2D, E. 2016/4239, K. 2020/2148, T. 08.07.2020, **Lexpera İctihat Programı**.

¹⁷⁰ Yılmaz (n 25) 176. Danıştay da bazı kararlarında; tam yargı davası hakkında bir karar verilmeden önce dayanak iptal davasındaki kanun yolu aşamasının tamamlanması gerektiğine karar vermiştir. D6D, E. 2019/18981, K. 2021/6157, T. 27.04.2021; D6D, E. 2021/663, 2021/7353, T. 31.05.2021, **Lexpera İctihat Programı**.

¹⁷¹ Bir Danıştay kararına da yansıdığı kadıyla; iptal davası neticesinde verilen iptal kararı sonrasında açılan tam yargı davasında, davalı idarenin iptal davasındaki kanun yolu aşamalarının sonuçlanmasının beklenmesi gerektiği iddiası ve bekletici mesele talebi, tam yargı davasına bakmakta olan mahkeme tarafından reddedilerek bir karar verilmiştir; “... İdare Mahkemesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararıyla; davalı idare tarafından bu davanın dayanağını oluşturan ... İdare Mahkemesince verilen ... tarih ve E:..., K:... sayılı iptal kararının Danıştay tarafından henüz onanmadığı, bu nedenle kesinleşmediği ve bekletici mesele yapılması gerektiği savunulsa da; İdare Mahkemesi kararlarının idarelerce yerine getirilmesi için kesinleşmesi zorunluluğunun bulunmadığı, tebliğden itibaren en geç 30 gün içinde yerine getirilmesinin zorunlu olduğu anlaşıldığından davalı idarenin bu savunmasına da itibar edilmediği...” D10D, E. 2020/5999, K. 2020/6606, T. 21.12.2020, **Lexpera İctihat Programı**.

işlem hakkında verilecek yürütmenin durdurulması kararı sonucunda idari işlemin uygulanamaz hale gelmesi ile hukuka uygunluk karinesinden yararlanan işlemin etki ve sonuçlarını doğurması arasındaki dengeyi korumak ve hangisinin kamu yararına daha uygun olacağına karar vermek idari yargı hakiminin takdirinde olacaktır.

Ayrıca belirtmelidir ki, bekletici mesele sayılan uyuşmazlık hakkında ilk derece mahkemesince verilen kararın hangi gerekçeyle bozulduğu da önemlidir. Örnek olarak, bekletici mesele olduğu düşünülen problem hakkında dava açılması için süre verildikten sonra açılan davanın süreden, menfaat yokluğundan yahut benzer bir sebepten reddedilmesi halinde, ilk derece mahkemesinin esas hakkında verdiği hükmün hukukiliği açısından bir tespit yapılmamış olacaktır. Elbette bazı durumlarda da bekletici mesele olduğuna karar verilen hüküm esastan bozulabilir. İşte bu gibi durumlarda yani; bir uyuşmazlığın çözümü sırasında, bekletici mesele olan yargılamayı yürüten mahkemenin verdiği karar göz önünde bulundurularak esas uyuşmazlık hakkında bir karar verildikten sonra, bekletici mesele hakkında verilen karar bozulursa ve esas uyuşmazlık hakkında başvurulabilecek bir kanun yolu yoksa, İYUK m. 53 uyarınca, yargılamanın yenilenmesi müessesesi devreye girebilecektir¹⁷². Söz konusu maddeye benzer bir düzenleme, İYUK'taki geçici madde 9'da da bulunmaktadır. Bu madde uyarınca, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin tarafsız ve bağımsız olmadığı iddiasıyla AİHM'e yaptığı başvuru derdest olanlar, bu madde yürürlüğe girdikten itibaren üç ay içinde yahut bu süre geçtikten sonra AİHM tarafından iç hukuk yollarının tüketilmediği gerekisiyle verilen kabul edilmezlik kararlarının tebliğinden itibaren üç ay içinde yargılamanın yenilenmesi talebinde bulunulabilecektir¹⁷³.

D. Bekletici Mesele Hakkında Dava Açılmaması

Çalışmamızın önceki kısımlarında açıkladığımız üzere, halihazırda açılmış bir dava hakkında bekletici mesele kararı verilebilmekle birlikte bu süreç, henüz açılmış dava olmayan bir problem hakkında dava açılması için süre verilmesi şeklinde de işletilebilecektir. Esas uyuşmazlığın görüldüğü dava açılmadan önce bekletici mesele niteliği taşıyan uyuşmazlıkla ilgili davanın halihazırda açılmış olması ihtimalinde nasıl bir prosedür izleneceği yukarıda incelenmeye çalışılmıştır.

İkinci ve kanaatimizce problemlili olan ihtimalde ise esas uyuşmazlığın görüldüğü dava açılmadan önce bekletici mesele niteliği taşıyan uyuşmazlığın çözümü için dava açılmamış olmasıdır. Bu ihtimalde esas uyuşmazlığa bakan mahkemece, bekletici

¹⁷² “Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinden verilen kararlar hakkında, aşağıda yazılı sebepler dolayısıyla yargılamanın yenilenmesi istenebilir: (...) c) Karara esas olarak alınan bir ilam hükmünün, kesinleşen bir mahkeme kararıyla bozularak ortadan kalkması.”. Elbette bu ihtimalde, uyuşmazlık konusu kararın yargılamanın yenilenmesi talebinde bulunulabilecek kararlardan olması gerekmektedir. Bkz Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku* (n 8) 768.

¹⁷³ “davacının Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine ... tarih, ... sayılı dosya ile başvuruda bulunduğu ve karar verildiğinin ileri sürüldüğü görülmektedir. Bu durumda; anılan başvurunun ve akibetinin araştırılarak sonucuna göre karar verilmesi gerekirken, yargılamanın yenilenmesi işleminin reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararına karşı yapılan istinaf başvurusunun reddi yolundaki temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.” D12D, E. 2019/2407, K. 2019/5570, T. 03.07.2019, *Lexpera İçtihat Programı*.

mesele sayılacak sorun hakkında dava açılması için taraflara süre verilmesine rağmen taraflarca dava açılmaması halinde ortaya bir problem çıkmaktadır¹⁷⁴. HMK'nın 165. maddesinde, bekletici mesele yapılacak sorun hakkında süre verilmesine rağmen bir dava açılmaması halinde söz konusu soruna dayanan iddialardan vazgeçilmiş sayılacağı düzenlenmiştir¹⁷⁵. Bununla birlikte aynı yorumu idari yargılama hukuku açısından yapmak doğru olmayacaktır. Zira idari yargılama hukukunda esas olan re'sen araştırma ilkesidir. Bu ilke uyarınca uyuşmazlığa bakan mahkeme, davanın çözümü için gereken her türlü araştırmayı kendiliğinden yapacaktır¹⁷⁶. Doktrinde *Yılmaz* da, idari davadan önce açılmış bir dava yoksa artık esas uyuşmazlığa bakmakta olan hakim bekletici mesele niteliği taşıyan ve farklı bir yargı kolunun görev alanında olan uyuşmazlık hakkında değerlendirme yapabileceğini belirtmektedir¹⁷⁷. Sonuç olarak, süre verilmesine rağmen bekletici mesele sayılacak problem hakkında dava açılmaması nedeniyle davadaki taraflardan birinin “*iddiasından vazgeçmiş sayılması*”, idari yargılama açısından mümkün değildir.

SONUÇ

İdari yargılama hukukuna hakim olan kuralların hemen hepsi İYUK'ta düzenlenmiş, bazı ayrıık durumlarda ise HMK'ya yollama yapılmıştır. HMK'ya yollama yapılan hükmün lafzı, karışıklık çıkmasına müsaittir. Geçmişten günümüze doğru yapılan bir incelemeyle bu hükmün, yalnızca maddede sayılan kurallar açısından HMK'ya yollama yaptığını kabul etmek doğru olacaktır. Kanaatimizce yerinde olan, İYUK'ta bulunmayan kurallar açısından bütünsel bir düzenleme ile HMK'ya yollama yapılmasıdır. Bununla birlikte, bütünsel bir düzenleme olmasa bile idari mahkemeler, gerektiğinde hukukun genel ilkelerinden de yararlanabildiklerine göre, bakmakta oldukları uyuşmazlıkları çözerken HMK hükümlerinden de yararlanabilmelidirler. Elbette bu yararlanmanın mümkün olduğuna dair bir düzenleme, ihtiyaç anında HMK kurallarından yararlanabilmek için mahkemelere gereken motivasyonu sağlayacaktır.

HUMK'da yer verilmeyen bekletici mesele düzenlemesine, HMK'da yer verilmiştir. İYUK'ta bu yönde bir düzenleme olmasa bile, idari yargılama hukukunda da bekletici mesele müessesesine ihtiyaç bulunmaktadır. İdari mahkemeler de bu kuralı ihtiyaç duydukları durumlarda uygulamaktadırlar. İdari yargılama hukukunun kendine has özellikleri nedeniyle, şartları oluşan her durumda bekletici mesele kararının verilmesi doğru olmamaktadır. Zira idari yargılama hukukundaki idari istikrar ilkesi

¹⁷⁴ Benzer sorun, bekletici mesele sayılacak hukuki mesele hakkında dava açma süresinin geçmiş olması ihtimali açısından da düşünülebilir.

¹⁷⁵ “*Bir davanın incelenmesi ve sonuçlandırılması başka bir davanın veya idari makamın çözümüne bağlı ise mahkeme, ilgili tarafa görevli mahkemeye veya idari makama başvurması için uygun bir süre verir. Bu süre içinde görevli mahkemeye veya idari makama başvurulmadığı takdirde, ilgili taraf bu husustaki iddiasından vazgeçmiş sayılarak esas dava hakkında karar verilir.*”

¹⁷⁶ Ayrıca, “davanın hakimi def’in de hakimidir” ilkesi uyarınca davaya bakan mahkeme tarafından bekletici mesele sayılacak uyuşmazlık hakkında da karar verileceği yukarıda belirtilmişti. Bkz 125 numaralı dipnot vd.

¹⁷⁷ Yılmaz (n 25) 178.

nedeniyle, idari işlemin yargılanmasının sona erdirilerek bir karara varılması gerekmektedir. Bu nedenle bekletici mesele kararı verilmesi hakkında idari mahkemelerin, adli mahkemelere göre daha geniş bir takdir yetkisi bulunduğu kabul edilmeli ve yargılamanın makul sürede tamamlanması ile bekletici mesele müessesesi kullanılarak daha yerinde karar elde edilmesi imkânı arasındaki dengenin de bu takdir yetkisi vasıtasıyla sağlanmasına çalışılmalıdır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Teşekkür: Çalışmamı okuyan ve görüşleriyle zenginleştiren hocam Dr. Öğretim Üyesi Vildan Peksöz Sürme'ye ve çalışmanın son halini okuyarak önemli düzeltmelerde bulunan arkadaşım Arş. Gör. Yasir Talha Öztürk'e teşekkür ederim.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Acknowledgment: I would like to thank Asst. Prof. Vildan Peksöz Sürme for reading my work and enriching it with her views and my friend Res. Asst. Yasir Talha Öztürk who made important corrections by reading the final version of my work.

BİBLİYOGRAFYA/BIBLIOGRAPHY

- Akıllıoğlu T, 'Ticaret Bakanlığının Anonim Ortaklık Ana Sözleşme Değişikliğine İzninin Çıkardığı Yönetim Hukuku Sorunları' (1979) 10(2) BATİDER 459-478.
- Akkaya M, 'Vergi Mahkemesi ve Ceza Mahkemesi Kararlarının Etkileşimi Üzerine Bir İnceleme' (2000) 49(1-4) AÜHFD 85-96.
- Akıylmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (6. Baskı, Savaş Yayınevi 2021).
- Aral K, 'Danıştay Muhakeme Usulünün Kaynakları' (1962) (4) Ankara Barosu Dergisi 419-430.
- Aslan Z, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması* (3. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2017).
- Aşık İ, *Medenî Usul Hukukunda Bekletici Sorun* (1. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2012).
- Atalı M, Ermenek İ ve Erdoğan E, *Medenî Usûl Hukuku* (2. Baskı, Yetkin Yayınları 2019).
- Avcı M, 'Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun İdarî Yargıda Uygulanması' (2011) 7(87-88) Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi 75-105.
- Ayverdi İ, *Misalli Büyük Türkçe Sözlük* (3. Baskı, Kubbealtı 2016).
- Belgesay M. Reşit, *Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Şerhi* (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1939).
- Bilgen P, *İdare Hukuku Dersleri - İdare Hukukuna Giriş*, (Filiz Kitabevi 1999).
- Candan T, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (8. Baskı, Yetkin Yayınları 2020).
- Çağlayan R, *İdarî Yargılama Hukuku* (7. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2015).
- Çağlayan R, 'Kamulaştırma İşleminin İptali ve Mülkiyetin Âkibeti', (2011) 69(1-2) İÜHF 453-466.
- Çırakman E, 'Hukuk Yargılama Usulünün İdari Yargıda Uygulanması', *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 1982) 102-112.
- Doğrusöz E, 'İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na Yapılan Atf Düzenlemesi' (2006) 2(20) Legal Mali Hukuk Dergisi 1925-1937.
- Duran L, 'İdari Yargı Adlileşti', *Türkiye Yönetiminde Karmaşa* (Çağdaş Yayınları 1988) 232-275.
- Erkut C, 'İdari Yargının Yeniden Yapılandırılmasında Yargılama Hukuku Kurallarının Etkinleştirilmesi Sorunu', *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 2001) 87-103.
- Erkut C, 'Yeni Düzenlemeler Karşısında İdari Yargının Genel Görünümü', (1984) İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Eroğlu Y, 'Danıştay Kanunuyla Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa Atf Yapılmayan Hallerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin Danıştayda Uygulanışı', (1973) 3(8) Danıştay Dergisi 24-32.
- Evren ÇÇ ve Uçar İ, *Kamu Görevlileri Hukuku* (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2020).
- Gökalp AS, 'Yorum (Tefsir) Dâvaları', *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, (Türk Tarih Kurumu Basımevi 1968) 596-597.
- Gözler K, *İdare Hukuku*, C. I, (3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2019).
- Gözübüyük AŞ, *Yönetmelik Yargı* (4. Bası, Sevinç Matbaası 1981).
- Gölan A, *2015-2016 Öğretim Yılı İdari Yargılama Usulü Hukuku Ders Notları* (Yayımlanmamıştır).
- Günday M, 'Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin İdari Yargıda Uygulanma Alanı', *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 2001) 79-86.

- Güran S, Berkarda K, Ayanoglu T ve Berk K, 'İdari Yargılama ile İlgili Konular', *Danıştay ve İdari Yargı Günü 135. Yıl Sempozyumu*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 2004) 119-132.
- Hondu S, 'İdari Yargılama Usulünde Deliller ve Şahit', iç İl Han Özay, *Günüşğinde Yönetim II Yargısal Korunma* (2. Bası, Filiz Kitabevi, 2004) 253-265.
- Kalabalık H, *İdari Yargılama Usulü Hukuku* (12. Baskı, Sayram Yayınları 2018).
- Kaneti S, *Vergi Hukuku* (2. Baskı, Filiz Kitabevi 1989).
- Kara S, 'İdari Yargılama Usulünde İslah' (2017) 5(10) Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 409-443.
- Karagözoğlu F, *Danıştay Yargılama Usulünde Davadan Feragat ve Kabul* (Fon Matbaası 1975).
- Karahanogulları O, *İdari Yargı İdarenin Hukuka Zorlanması* (1. Bası, Turhan Kitabevi 2019).
- Karslı A, *Medeni Muhakeme Hukuku* (5. Baskı, Filiz Kitabevi 2020).
- Kızılot Ş ve Taş M, *Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi* (5. Baskı, Gazi Kitabevi 2013).
- Kızılyel S, 'Danıştay İçtihatları Birleştirme Usulünün Formel İşleyişi Üzerine' (2015) 28(119) Türkiye Barolar Birliği Dergisi 115-142.
- Kuru B, *Hukuk Muhakemeleri Usulü*, C. III (6. Baskı, Demir Demir Müşavirlik ve Yayıncılık 2001).
- Oder B ve Ayanoglu T, 'Yorum ve Tespit Davaları', *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü* (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 2001) 105-138.
- Onar SS, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. III (3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, 1966).
- Özekes M, 'Ön Sorun-Bekletici Sorun', iç Hakan Pekcanitez, Muhammet Özekes, Mine Akkan, Hülya Taş Korkmaz (ed), *Pekcanitez Usul Medeni Usul Hukuku*, C. II (15. Bası, On İki Levha Yayıncılık, 2017) 1392-1425.
- Özyörük M, *İdare Hukuku Dersleri* (1972-1973).
- Pazarıcı AA, 'İdârî Yargılama Hukuku Açısından Tespit Davasının Uygulanabilirliği' (2014) Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Doktora Tezi).
- Pekcanitez H, 'Bekletici Sorun (Meselei Müstehire)' (1980) (1) Ege Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 249-275.
- Sevinç Aydın B, 'Bekletici Sorun' (2012) Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Tan T ve Bayazit B, *İdare Hukuku* (10. Bası, Turhan Kitabevi 2021).
- Tanriver S, *Medeni Usul Hukuku*, C. I (3. Bası, Yetkin Yayınları 2020).
- Tuncay AH, Özdeş O ve Başpınar R, 'İdari Yargılama Usulü', *Yüzyıl Boyunca Danıştay* (Türk Tarih Kurumu Basımevi 1968).
- Uler Y, 'Tartışmalar', *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu* (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 1982) 113-143.
- Üstündağ S, *Medeni Yargılama Hukuku C. I-II* (6. Bası, Alfa Basım Yayım Dağıtım 1997).
- Yasin M, 'İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi' (2013) 16(1) İHİD 9-27.
- Yayla Y, *İdare Hukuku* (Tıpkı 2. Basım Beta Basım Yayım Dağıtım 2010).
- Yayla, Y, 'İdari Yargılamanın Özelliği', *Atatürk'ün 100. Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu*, (Danıştay Başkanlığı 1981) 129-140.
- Yazar adı belirtilmemiştir, *Türk Hukuk Lûgati* (Türk Hukuk Kurumu Yayınları 1944).
- Yıldırım T, 'İdari Yargı' iç Turan Yıldırım (ed) *İdare Hukuku* (7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2018) 625-822.

Yılmaz D, 'İdare Hukuku ve Özel Hukuk Arasında Yarışma Mı Uzlaşma Mı?' (2013) 4(2) İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 163-180.

Zabunoğlu Y, 'Üçüncü Oturum Tartışmaları', *Atatürk'ün 100. Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu*, (Danıştay Başkanlığı 1981) 143-154.

Zabunoğlu Y, 'İdari Yargılama Usulü', *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 1982) 87-101.

YARARLANILAN ELEKTRONİK KAYNAKLAR

'Yargıda 2021'de Hedef Sürelere Uyulma Oranı Yüzde 86 Oldu' <<https://basin.adalet.gov.tr/yargida-2021-de-hedef-surelere-uyulma-orani-yuzde-86-oldu>> Erişim Tarihi 10 Ocak 2022.

3546 sayılı Devlet Şûrası Kanunu, <<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4098.pdf>> Erişim Tarihi 25 Ocak 2021.

521 sayılı Danıştay Kanunu, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc048/kanuntbmmc048/kanuntbmmc04800521.pdf> Erişim Tarihi 25 Ocak 2021.

669 sayılı Şûrayı Devlet Kanunu, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400669.pdf> Erişim Tarihi 25 Ocak 2021.

Danıştay Karar Arama, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/>

İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı, <<https://www.antalyaborsa.org.tr/yonetim/bulten/1211201513447u.pdf>> Erişim Tarihi 15 Ocak 2021.

Kazancı İctihat Bilgi Bankası, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/anaindex.html>

Lexpera İctihat Programı, <https://www.lexpera.com.tr>

Yasin M, 'İdari Yargıda Bağlantılı Davalar' (2005) (60) e – akademi, paragraf 5, <<http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=%DDAR%DD%20YARGIDA%20BA%DOLANTILI%20DAVALAR&kimlik=-1715152877&url=makaleler/myasin-2.htm>>, Erişim Tarihi 14 Aralık 2020.

