

YARGISAL KURUMLARIN İDARİ İŞLEMLERİ

Hâkim Mehmet UĞUR*

1- YARGI İŞLEVİ NEDİR

Yargı işlevi, hukuksal uyumsuzlukların veya hukuka aykırılık savlarının yargısal yöntemlerle çözülerek kesin hükme bağlanması olarak tanımlanabilir¹. *Bir makamın yargı organı olarak kabul edilebilmesi için, yasa ile kurulması, yargısal yöntemler kullanması ve yargıç güvencesine sahip olan üyelerden oluşması gerekmektedir*².

İdarenin de bazen kendi alanı içinde bazı hukuksal uyumsuzlukları çözümlendiği ve yaptırım uyguladığı görülmekte ise de, bu tür faaliyetleri yargı işlevi ile özdeşleştirmek doğru değildir.

Anayasa Mahkemesi, zilyetliğe tecavüzün önlenmesi konusunda mülki idare amirlerine yetki veren 5917 sayılı yasa ile ilgili kararında idari makamların kararlarının yargı yetkisinin kullanılması anlamına gelmeyeceğine³ ve idari para cezalarının da ceza mahkemelerince uygulanan cezai yaptırımlarla aynı nitelikte olmadıklarına⁴ karar vermiştir.

1982 Anayasasının 9. maddesi uyarınca yargı yetkisi bağımsız mahkemelerce kullanılır. Buna göre, *yargının tek bir organdan oluşmadığı, bir organlar topluluğu olduğu söylenebilir*. Bir organlar topluluğu olan yargının ayırt edici özelliği, bağımsız mahkemelerden oluşmasıdır⁵. Bağımsız mahkemeler de, Anayasanın 138. maddesinde düzenlenmiştir. *Bağımsız mahkemelere, görevlerinin yerine getirirken, hiçbir organ, makam, merci veya kişi tarafından kendilerine emir ve talimat verilemez, genelge gönderilemez, tavsiye ve telkinde bulunulamaz*. Bağımsız mahkemelerin kararları

*Ula Hâkimi.

¹ GÖZÜBÜYÜK, Şeref-TAN, Turgut, İdare Hukuku, Genel Esaslar C. I, Turhan Kitabevi, Ankara 2001, s.8.

² Nitekim Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararında Vergiler Temyiz Komisyonunun yargısal bir kurum olmadığına karar vermiştir. GİRİTLİ, İsmet-BİLGİN, Pertev- AKGÜNER, Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayınevi, İstanbul 2001, s. 803.

³ Anayasa Mahkemesi, 21.02.1963 tarih ve 1962/274 Esas, 1963/40 sayılı karar, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı 1, s. 104.

⁴ Anayasa Mahkemesi, 06.01.1970 tarih ve 1969/46 Esas, 1970/2 sayılı karar, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı 8, s. 169.

⁵ GÜNDAĞ, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2003, s. 5.

yasama ve yürütme organını bağlar, kararları bu organlarca değiştirilemez, yerine getirilmeleri geciktirilemez. Mahkemelerin yargıçları, görevlerinde bağımsızdırlar ve yargıç güvencesi ile donatılmışlardır.

2- YARGISAL KURUMLAR ve YÖNETSEL KURUMLARLA KARŞILAŞTIRILMASI

Yargı işlevi, adli yargı, idari yargı, anayasa yargısı, seçim yargısı ve uyuşmazlık yargısı olarak beş başlık altında toplanabilir.

Adli yargı, kişiler arasında özel hukuk uyuşmazlıklarını çözümlmek ve ceza yarasını uygulamakla görevli mahkemelerden oluşur. Adliye mahkemeleri hukuk ve ceza mahkemeleri olarak ikiye ayrılır. Ceza mahkemeleri sivil ve askeri ceza mahkemeleri olarak ikiye ayrılır. Sivil ceza mahkemeleri ve hukuk mahkemelerince verilen kararların son inceleme makamı Yargıtay'dır. Askeri ceza mahkemelerinin kararları ise Askeri Yargıtay'da temyizen incelenir (Anayasanın 154. maddesi).

İdari yargı ise, idarenin yargısal denetimi ile görevlidirler ve bu da, demokratik yönetim sistemlerinde ifadesini bulan hukuk devleti ilkesinin bir sonucudur. İdari yargı, kişiler ile idare arasında çıkan uyuşmazlıklar ile idare hukuku ile vergi hukukunun uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkları çözümler. Kural olarak idare ve vergi mahkemelerinin son kararlarına karşı Danıştay'a temyiz başvurusu yapılır (Anayasanın 155. maddesi). Askeri kişiler hakkındaki uyuşmazlıklar ile askeri hizmete ilişkin uyuşmazlıklar Askeri Yüksek İdare Mahkemesi tarafından çözümlenir, bu mahkeme hem ilk derece hem de temyiz mercii olarak davalara bakar. Sayıştay'ı da idari yargı düzeni içerisinde kabul etmek gerekir, zira genel ve katma bütçeli kuruluşların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlendirilmiş, kararlarına karşı yasa yoluna başvurulamayan ve Anayasada düzenlenmiş bir kurumdur (Anayasanın 160. maddesi).

Anayasa yargısı, yasaların, yasa hükmündeki kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğünün anayasaya aykırılığı hakkındaki savları karara bağlamakla görevli Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilir (Anayasanın 146. maddesi). Anayasa Mahkemesi ayrıca bazı yüksek devlet görevlilerinin görevleri ile ilgili suç işlemleri durumunda Yüce Divan sıfatıyla ceza yargılaması da yapar (Anayasanın 148. maddesi).

Seçim yargısı, seçimlere ilişkin şikayet ve itirazları karara bağlamakla görevli ilçe ve il seçim kurulları ile bu kurulların kararlarının kesin olarak incelemekle görevli Yüksek Seçim Kurulu tarafından yerine getirilir (Anayasanın 79. maddesi).

Uyuşmazlık yargısı ise, idari yargı ile adli yargı düzeni içerisinde yer alan mahkemeler arasındaki görev ve hüküm uyumalarını çözümlemekle görevli olan ve anayasal anlamda bir başka yüksek mahkeme niteliğindeki Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından yürütülür (Anayasanın 158. maddesi).

Bağımsız mahkemeler topluluğundan oluşan yargı organı açıkça anayasada düzenlenmiş olduğundan yargı ile idarenin ayırt edilmesinde sorunla karşılaşmaz. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, *yargı organları sadece yargısal görev yaparlar diyebilmek olanaklı değildir, yargı organları idari (yönetmel) işlemler de ifa edebilmektedirler.*

3- YARGISAL KURUMLARIN İDARİ İŞLEMLERİ

Yargı organlarının yönetmel işlemler tesis etmeleri de olanaklıdır. Yargısal kurumların çekışmesiz yargı adı altında yaptıkları işlemlerin idari işlev taşıdıkları ifade edilmektedir, ancak işlemin idari işlem olduğunun ileri sürülebilmesi için işlemin tamamıyla idare işleviyle ilgili olması gerekir⁶.

Yargısal organların idari işlemlerine örnek olarak yargı organlarının yazı işlerinin yürütülmesi gösterilebilir, bunun yanında hukuk ve ceza yargılamasında kanun yararına temyiz yolunda Adalet Bakanının 'gerekli görmesi' biçimindeki işlemi organik bakımdan idari işlem olmasına rağmen yargısal nitelik taşıdığından idari işlem olduğu ileri sürülemez. Ancak, ceza yargılamasında yazılı emir olağanüstü yasa yolunda Adalet Bakanının yazılı emir yoluna gitme yetkisini kullanıp kullanmaması idari işlem sayılmamıştır⁷.

Yargı organlarının çelişmesiz yargı adı altında yaptıkları işlemlerin idari işlem oldukları da savunulmaktadır. Buna örnek olarak da, boşanmış karı-kocanın, yeniden birbirleri ile evlenmeyi istemeleri durumunda, evlenme yasağının kaldırılması işlemi gösterilmektedir⁸.

Anayasanın 159. maddesinde düzenlenen Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarına karşı yargı yoluna başvurulamayacağına ilişkin düzenlemenin, atama kararları bakımından, iptali için açılan davada Anayasa Mahkemesi verdiği kararında; anılan kurulumun yapısı gereği hükümetle bağlantılı olmadığını, anayasa koyucunun bu

⁶ GÖZÜBÜYÜK, Şeref-TAN, Turgut, age, s.8.

⁷ Danıştay 10. Dairesinin 25.11.1971 tarih, 1971/1381 esas, 1971/2743 karar sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Yıl 1990 Sayı 82, s. 1001.

⁸ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 1995, s. 8.

kurulu kendi içinde yürütme olarak düzenlediğini dolayısıyla kurul tarafından yapılan atama kararlarının genel yürütme işlemleri biçiminde olmadığına karar vermiştir⁹.

Yargısal kurumlar bünyesinde kurulan adalet komisyonlarının hâkim ve savcılar dışında kalan personelin atanması, disiplin işlemleri ve özlük işleri ile ilgili yaptıkları işlemlerin idari işlem niteliğinde olduğu kanısındayız¹⁰. Dolayısıyla adalet komisyonlarının veya mahkeme hakimlerinin ve cumhuriyet savcılarının kendi kalem personelleri hakkında tesis ettikleri aynı nitelikteki işlemler de idari nitelik taşımaktadırlar. Yargısal kurumların personelle ilgili olan işlemlerin dışında kalan diğer işlemlerin yargısal nitelik taşımaları nedeniyle idari işlem olduğu ileri sürülemeyeceğinden bu işlemler hakkında idari yargı yoluna gidilemez, bu işlemlerin kurumların niteliğine göre kendi usul hukuklarına ilişkin mevzuat uyarınca denetlenmesi söz konusu olmaktadır¹¹.

Yüksek yargı organlarının üyeliklerinin seçimlerine ilişkin işlemlerin niteliği konusuna da değinmek yerinde olacaktır.

Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçimi, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasanın 4. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre, cumhurbaşkanı, anayasa mahkemesi üyelerinin iki asıl ve iki yedek üyesini Yargıtay, iki asıl ve bir yedek üyesini Danıştay, birer asıl üyesini Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri; bir asıl üyesini Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarındaki öğretim üyeleri içinden; üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; üç asıl ve bir yedek üyesini ise, Yükseköğretim Kurulu başkan veya üyesi veya Yükseköğretim Kurumu rektör veya dekanı veya müsteşar, müsteşar yardımcısı, general, amiral, büyükelçi, bölge valisi veya vali olarak görev yapan veya mesleğinde avukat olarak fiilen onbeş yıl çalışmış olanlar arasından doğrudan seçer.

2797 sayılı ***Yargıtay*** Yasasının 29. maddesinde Yargıtay üyelerinin nitelikleri ve seçimi düzenlenmiştir. Bu hükme göre, Yargıtay üyeleri, birinci sınıfa ayrıldıktan sonra

⁹Anayasa Mahkemesinin 27.04.1993 tarih, 1992/37 esas, 1993/2718 karar sayılı kararı, Resmi Gazete, tarih 12.10.1995, sayı 12431.

¹⁰Örneğin, idari soruşturma sonucunda mahkeme hâkiminin kalem personeli hakkında verdiği disiplin cezasına ilişkin işlemi idari işlem kabul edilmektedir.

¹¹Örneğin, icra dairesinin ilgilinin istemini yerine getirmemesi veya yanlış yerine getirmesi durumunda idari yargı yoluna değil, icra tetkik mahkemesi nezdinde işlemin niteliğine göre şikayet veya iptal davası açma yoluna gidilmelidir.

en az üç yıl süre ile başarılı görev yapmış ve birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hâkim ve cumhuriyet savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından seçilir. Yargıtay daire başkanlarının seçimi 31. maddede, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile Cumhuriyet Başsavcivekilinin seçimi 32. maddede, Yargıtay 1. Başkanlık Kurulu üyelerinin seçimleri ise 33. maddede düzenlenmiştir.

2575 sayılı *Danıştay* Yasasının 8 vd. maddelerinde Danıştay üyelerinin nitelikleri ve seçim yöntemi düzenlenmiştir. Yasanın 8. maddesi uyarınca Danıştay üyeleri; idari yargı hakim ve savcıları, bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik, generallik, amirallik, devlet başkanlığı genel sekreterliği, genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurulu başkanlığı, yüksek öğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü, bakanlıkların başhukuk müşavirliği veya birinci hukuk müşavirliği veya Maliye Bakanlığında bu derecelerdeki hukuk müşavirliği, müşavir avukatlığı veya muhakemat müdürlüğü görevlerini yapanlar arasından seçilir. İdari yargı hakim ve savcıları Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca, diğer görevlerde bulunanlar ise Cumhurbaşkanınca seçilirler (2572 sayılı yasanın 9/2. maddesi). Danıştay başkanı, başsavcısı, başkanvekilleri ve daire başkanlarının seçim yöntemi yasanın 10. maddesinde düzenlenmiştir.

1600 sayılı *Askeri Yargıtay* Yasasının 12 vd. maddesinde Askeri Yargıtay üyelerinin seçimi düzenlenmiştir. Buna göre, Askeri Yargıtay üyeleri, en az yarbay rütbesinde birinci sınıf askeri hakimler arasından Askeri Yargıtay Genel Kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğu ile her boş yerin üç misli olarak gösterdiği adaylar arasından Cumhurbaşkanınca seçilir.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerinin seçimi, 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Yasasının 8. maddesinde düzenlenmiştir. 8. maddesi hükmü uyarınca, Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin askeri hakim sınıfından olan üyeleri, bu sınıftan olan başkan ve üyeler tam sayısının salt çoğunluğu ile her boş yer için gösterilecek üç aday arasından, Hâkim sınıfından olmayan üyeleri, Genelkurmay Başkanlığınca her boş yer için gösterilecek üç aday arasından, Cumhurbaşkanınca seçilir.

832 sayılı *Sayıştay* yasanın 4 vd. maddelerinde Sayıştay başkan ve üyelerinin nitelikleri ve seçimi düzenlenmiştir. Yasanın 4. Maddesine göre, birinci başkan, Sayıştay Daire Başkanlığı veya üyeliğinde, bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı ve valilikte, genel ve katma bütçeli dairelerin veya diğer kamu kurumlarının genel müdürlük

veya başkanlık görevlerinde, bakanlıkların teftiş kurulları ile maliye ve gümrük bakanlığı hesap uzmanları kurulu başkanlıklarında, yüksek öğretim kurumlarında hukuk, iktisat, işletme, muhasebe, maliye ve kamu yönetimi profesörlüklerinde çalışmış olanlar arasından seçilir. Sayıştay üyeleri ise, birinci sınıfa ayrıldıktan sonra en az dört yıl süreyle başarılı görev yapmış ve birinci sınıfa ayrılma niteliklerini kaybetmemiş Sayıştay Meslek Mensupluğu ve savcı yardımcılığında Sayıştay Savcılığında, bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı ve valilikte, genel ve katma bütçeli dairelerin veya diğer kamu kurumlarının genel müdürlük veya başkanlık görevlerinde, bakanlıkların teftiş kurulları ile maliye ve gümrük bakanlığı hesap uzmanları kurulu başkanlıklarında, yüksek öğretim kurumlarında hukuk, iktisat, işletme, muhasebe, maliye ve kamu yönetimi profesörlük görevlerinde, lisans düzeyinde yüksek öğrenimi tamamladıktan sonra kamu hizmetinde en az yirmi yıl çalışmış olmak kaydıyla, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı merkez denetim elemanlığı görevlerinde bulunanlar arasından seçilir. Sayıştay başkan ve üyelerinin seçim yöntemi yasanın 5 ve 6. maddelerinde düzenlenmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi üyeleri seçimi, 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Yasanın 2. maddesinde düzenlenmiştir. 2. maddenin 6 ve 7. fıkraları uyarınca, Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümüne, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu ile Danıştay Genel Kurulunca kendi Başkan ve üyeleri arasından gösterecekleri iki kat aday arasından ikişer asıl, ikişer yedek üye Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca; Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Genel Kurulunca askeri hâkim sınıfından olan daire başkan ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından iki asıl, iki yedek üye Devlet Başkanınca seçilir. Uyuşmazlık Mahkemesi Ceza Bölümüne, Yargıtay Ceza Genel Kurulunca kendi başkan ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından üç asıl, üç yedek üye Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca; Askeri Yargıtay Genel Kurulunca daire başkan ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından üç asıl, üç yedek üye Devlet Başkanınca seçilir.

Yargılama makamı olmamasına rağmen anayasal olarak yargı kurumu kabul edilen *Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu* 2461 sayılı yasa ile düzenlenmiştir. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerinin seçimi, yasanın 5. maddesinde, seçim yöntemi de 6.maddesinde düzenlenmiştir. Yasanın 5. maddesi uyarınca, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun üyelerinden üç asıl, üç yedek üye Yargıtay Genel Kurulunun kendi daire başkan ve üyeleri; iki asıl, iki yedek üye Danıştay Genel Kurulunun kendi daire başkan ve üyeleri arasından, her üyelik için gösterecekleri üçer aday içinden

Cumhurbaşkanınca seçilir. 2461 sayılı yasanın 6. maddesi uyarınca, seçimler, bu kanunda yer alan hükümlere aykırı olmamak koşuluyla Yargıtay ve Danıştay'ın salt çoğunlukla toplanan genel kurullarında yapılan diğer seçim işlerinde uygulanan usuller dairesinde gizli oyla yapılır, seçim işleri dönemin sona ereceği tarihten bir ay önce bitirilecek şekilde, seçim gününün tespiti ve genel kurul üyelerine duyurulması, ilgili Yüksek Mahkeme Başkanınca sağlanır. Oylar, asıl ve yedek üyeler aynı oy pusulasına yazılmak suretiyle kullanılır. Seçimlerin sonucu adayların aldıkları oylar belli edilmeksizin soyadı sırasına göre düzenlenecek liste halinde Adalet Bakanlığı aracılığı ile Devlet Başkanlığına sunulur. Devlet Başkanı, listenin sunulduğu tarihten itibaren onbeş gün içerisinde yeni üyeleri seçer. Devlet Başkanınca seçilenlerin adları Resmi Gazete'de yayımlanır ve seçilenlere duyurulur.

Yargısal kurumların üyelik seçimlerine ilişkin işlemlerinin teknik anlamda idari işlem olmadığı kanısındayız, zira işlem idari nitelikli gibi görünse de sonuçları itibarıyla yargısal alanda sonuç doğuran ve yargısal işleve sahip bir işlemdir. Nitekim Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Askeri Yargıtay'a üye seçimi için yapılan aday belirleme işlemine karşı açılan iptal davasında verdiği kararında, haklı olarak, davaya konu olan işlemin bir idari işlem olup olmadığını tartışırken 'idare işlevine ilişkin bir irade açıklaması olup olmadığı' üzerinde durulması gerektiğini vurguladıktan sonra, bunun 'yargı alanında sonuç doğuracak bir işlemler dizisinin ilk halkası' olduğunu, idari yargı denetiminin ise, 'ancak idare alanında sonuç doğuran işlemleri kapsadığı'nı belirterek yasama ve yargı alanında sonuç doğuran işlemlerin idari işlem sayılmayacaklarını, dolayısıyla idari yargının görev alanı dışında kalacaklarını ifade etmiştir¹².

¹²Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin 10.02.1994 tarih ve 1994/4 esas, 1994/4 karar sayılı kararı, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, Sayı 9, s. 95.

KAYNAKÇA

Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı 1.

Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı 8.

Danıştay Dergisi, Yıl 1990, Sayı 82.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, Sayı 9.

GİRİTLİ, İsmet-BİLGİN, Pertev- AKGÜNER, Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayınevi, İstanbul 2001.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 1995.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref-TAN, Turgut, İdare Hukuku, Genel Esaslar C. I, Turhan Kitabevi, Ankara 2001.

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2003.