

İDARİ YARGIDA İHTİSAS MAHKEMELERİ GEREĞİ

The Necessity of Specialized Courts in the Administrative Jurisdiction

Dr. Ali Hamza ŞAHİN*

Öz: Yargılama usulünün temel hedeflerinden birisi yargılamaya etkinlik kazandırmaktır. Yargılamada etkinliğin sağlanmasının önemli araçlarından birisi de ihtisas mahkemeleridir. Modern toplumdaki teknik gelişmeler ve karmaşıklaşan ilişkiler, idari faaliyetleri de teknik ve kompleks hale getirmiştir. Bu teknik ve karmaşık faaliyetler de idari dava olarak idare mahkemeleri önüne yansımaktadır. Bu nitelikteki faaliyetler için gereken ihtisaslaşma ise ülkemizde idari yargıda halen söz konusu değildir. Esasında idari yargıda ihtisas mahkemeleri kurulması idarenin gündemindedir ancak buna yönelik henüz somut bir adım atılmamıştır. Bazı dezavantajları bulunmasına rağmen davaların çözümüne ve idari yargı sistemine yönelik kazandıracakları hesaba katıldığında ihtisas mahkemelerinin, kanaatimizce kaçınılmaz bir önemi ve lüzumu vardır. Bu çalışmada, öncelikle idari yargı uygulamasından çeşitli örnekler verilerek ihtisas mahkemelerinin faydalarının muhtemel zararlarına göre ne kadar baskın olduğu gösterilmeye çalışılmıştır. Ardından ihtisas mahkemelerinin kaçınılmaz bir gereklilik olduğu ileri sürülmüş ve ihtisas mahkemesi uygulamasına geçiş savunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İhtisas Mahkemeler, Genel Mahkemeler, İhtisas Mahkemelerinin Olumlu/Olumsuz Yönleri, Yargılamanın Etkinliği, İdari Yargıda İhtisas

Abstract: The effectiveness is one of the main targets of trial procedure. The specialized courts are one of the important tools that ensuring the effectiveness in trial. Technical developments and complex relations in modern society have also technicalized and complicated administrative activities. This also has been reflected administrative courts as cases. But there is no specialization required for these activities in administrative jurisdiction in our country. Actually the establishment of specialized courts are on the administration's agenda but there is no concrete step. In my opinion, despite the some disadvantages, specialized courts have an inevitable importance and necessity taking into account the resolution of cases and contributions of administrative jurisdiction system. In this study, firstly, it is tried to show that the specialized courts have how dominant benefits according to possible damages by giving examples from administrative jurisdiction practice. Then it is defended both the necessity of specialized courts are inevitable and the implementation of specialized courts in administrative jurisdiction system.

Key Words: Specialized Court, Ordinary Court, The Advantages and Disadvantages of Specialized Courts, Effectiveness of Trial, The Specialized Courts in Administrative Jurisdiction.

* Hâkim, Samsun İdare Mahkemesi Başkanı, sahinalihamza@gmail.com

ORCID : 0000-0001-8035-8499

Makale Geliş Tarihi: 16.07.2025, Makale Kabul Tarihi: 22.09.2025

GİRİŞ

Modern toplumun en ayırt edici özelliği herhalde ihtisaslaşma olsa gerektir¹. Gerçekten modern felsefenin kurucularından kabul edilen Dekart'ın ünlü kartezyen düşünce sisteminde, araştırma konusunun mümkün en küçük parçalara bölünerek incelenmesini basit bir biçimde ifade etmesiyle başlayan parçacılık, modern bilim ve düşüncenin de temelini oluşturmuştur².

Günümüzde artan imkânlar ihtiyaçları çeşitlendirmekte, bu ihtiyaçların karşılanması gereği de idari faaliyetlerin çeşitlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durum, haliyle idarenin eylem ve işlemlerini denetleyen idare mahkemeleri³ önüne uyumsuzluk çeşidinin artışı olarak yansımaktadır⁴. Bu çeşitliliğe rağmen idare mahkemeleri; vergi davaları ve Danıştayda ilk derece olarak bakılacak davalar haricinde, halen genel görevli mahkemeler⁵

¹ Lawrence Baum, *Specializing the Courts*, University of Chicago Press, Chicago, 2011, s.2.

² Bu düşüncede ilk umde, doğruluğunu apaçık bir biçimde bilemediğimiz şeylerin doğru olduğunu kabul etmemektir, Rene Descartes, *Metot Üzerine Konuşma*, Çev: K. Sahir Tel, Sosyal Yayınlar, 1994, s.21-22.

Elbette bu parçacılık, modern olandır ancak bazı eksiklikleri vardır. Kanaatimizce parçacılık, bütüncül bakıştan insanları alıkoymuştur. Bütüncül bakıştan mahrumiyet, insana, topluma, çevreye, haklara geniş perspektiften bakılamaması nedeniyle bazı değerlerin yadsınmasına sebep olmuştur. Örneğin, insan haklarına, topluma, çevreye, dünyaya bakışı daralttığı için birçok sorun doğurmuştur ve hâlâ doğurmaktadır.

³ Bu makalede, ihtisas mahkemelerinin idari yargı sistemine dahil edilmesi gerektiği savunulurken bu, idare mahkemelerinin görev alanına ilişkin konular özelinden hareketle yapılacaktır.

⁴ Gelişmekte olan ülkemizde, bu husus ayrıca tebarüz eder. Zira hemen her konuda idarenin yeni teknik ve teknolojik imkânlarla faaliyet geliştirmesi, iş çeşidinin artmasına neden olmaktadır. Bu husus doktrinde Gülan tarafından şöyle ifade edilmiştir: “*Başka ülke yargı organlarının önüne gelemeyecek kadar çok çeşitli konuda ve sayıda uyumsuzluk, atipik konular özellikle idari yargının gündemine gelmektedir*”, Aydın Gülan, “Bireysel Başvuru Kararlarının Türk İdari Yargı Sistemine Etkisi”, *Anayasa Yargısı*, C.35, S.1, 2018, s. 105-120.

⁵ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un “İdare Mahkemelerinin görevleri” başlıklı 5.maddesinde, “1. (Değişik: 24/2/1988 - 3410/1 md.) İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştayda çözümlenecek olanlar dışındaki: a) İptal davalarını, b) Tam yargı davalarını, c) (Değişik : 8/6/2000 - 4577/2 md.) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyumsuzluklardan hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyumsuzluklara ilişkin davaları, d) Diğer kanunlarla verilen işleri, Çözümler. 2. Özel Kanunlarda Danıştayın görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları çözümler.” hükmüne yer verilmiştir.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun, “İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar” başlıklı 24.maddesinde, “(Değişik : 2/6/2000 - 4575/2 md.) 1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: a) (Değişik: 2/7/2018 - KHK-703/184 md.) Cumhurbaşkanı kararlarına, b) (Değişik: 2/7/2018 - KHK-703/184 md.) Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere, c) (Değişik: 2/7/2012-6352/45 md.) Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, d)

olarak bütün idari eylem ve işlemlere karşı açılan davalara bakmaya devam etmektedirler. Başka bir şekilde ifade edilecek olursa ilk kurulduğu yıllarda baktığı uyuşmazlık ve mevzuat çeşidi, büyük oranda artmış olan idare mahkemeleri, halen genel görevli mahkemeler olarak uyuşmazlık çözmeye devam etmektedirler.

Çok teknik ve girift uyuşmazlıkların idare mahkemelerinin önünde görümünün arttığı vakidir. Bunun yanında idare mahkemesi hâkimi, birçok dava türüne⁶ de bakmaktadır. Anayasa hâkimi gibi anayasal ilkeleri ve hukukun genel ilkelerini, ceza hâkimi gibi ceza hukuku ilkelerini, hukuk hâkimi gibi sorumluluk ilkelerini uygulamaktadır ve bunları, içtihat hukuku olan idare hukuku ilkeleriyle uyarlayarak yapmaktadır. İdare mahkemelerinin, dava konusu çeşitliliği ve dava türü çokluğu dikkate alındığında, iş yükünün gerçekten daha zorlaştığı görülebilmektedir.

İdari hâkimin karşılaştığı dava çeşitliliğinin ve dolayısıyla güçlüğün altından kalkmasını sağlayacak en etkili araçlardan birisi ihtisaslaşmadır diyebiliriz. Yukarıda belirtilen dava konusu çeşitliliği ve dava türlerine bakılmasına rağmen idari yargıda adli yargı gibi bir ihtisas/uzmanlık mahkemesi uygulaması bulunmadığı görülmektedir. İdare tarafından bir ihtisaslaşma çabası bulunmakta ise de doktrinde buna koşut bir ihtisas mahkemeleri gündemi bulunmadığı göze çarpmaktadır. Bize göre bu kadar önemli bir hususun gündem olmaması şaşırtıcıdır. İdari yargıda ihtisas mahkemeleri bir gerekliliktir ve ihtisas mahkemelerinin bulunmaması önemli bir eksiklik⁷. Hatta bize göre ihtisaslaşma, en az, yapısal sorunlara çözüm sunması beklenen istinaf mahkemelerinin dahil olduğu üç dereceli yargı sistemi kadar idari yargı sistemine katkıda bulunacaktır.

İhtisas mahkemelerinin, elbette bazı muhtemel olumsuzlukları bulunmakla birlikte, usul ekonomisi, daha isabetli karar, etkin bir yargılama, bilgi temerküzü, idari yargı sisteminde sağlayacağı rahatlatma gibi birçok faydası bulunduğu için kanaatimizce gecikmeksizin gündeme alınması ve

Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere, (1) e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere, f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine, Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülme-yen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar. 2. Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.” hükmü bulunmaktadır.

⁶ Burada dava türünden, spesifik olarak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2.maddesinde sayılan iptal davası, tam yargı davası ve idari sözleşmelerden kaynaklı davaları değil, idare mahkemeleri önünde görülen uyuşmazlıkların konusu bakımından dava türleri kastedilmektedir.

⁷ Bülent Küfüdür, “İhtisaslaşma Gereği”, Uluslararası İdari Yargı Sempozyumu, Ankara, 2023, s.134 vd. (<https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/522/dosya/sempozyum-kitabi01-03-202411-26-am.pdf>, s.e.t. 16.12.2024).

İdari yargıda bu eksikliğin ve ihtiyacın çok derin hissedilmemesinin sebebi, bize göre, idare mahkemelerinin ağırlıklı olarak heyet halinde çalışmasıdır.

uygulamaya konulması gerekir. Ancak bu ihtiyaca rağmen henüz bunun karşılığı bir gündem söz konusu değildir.

Bu çalışmada temel amaç, idari yargıda ihtisaslaşmanın önemi ve gereğinin gündeme getirilmesidir. Çalışmada, öncelikle ihtisas mahkemelerinin muhtemel olumsuzlukları ile olumlu yönlerine değinildikten sonra idari yargıda da ihtisas mahkemelerinin kurulması gerektiği düşüncesi bazı uyuşmazlık örnekleri verilerek desteklenmeye çalışılacaktır.

I. İHTİSAS MAHKEMESİ KAVRAMI VE İHTİSAS MAHKEMELERİNİN OLUMLU-OLUMSUZ YÖNLERİ

A. İHTİSAS MAHKEMESİ KAVRAMI VE MAHİYETİ

İhtisas mahkemesi, hususi yetkilendirilmiş mahkeme anlamına gelir. İhtisas mahkemeleri, tahdidi olarak belirlenmiş hukuki alanlarda veya belirli fiili durumlarda görev yaparlar⁸. İhtisas mahkemelerinin görev alanı, genel görevli mahkemelerin görev kapsamına bakıldığında daha iyi anlaşılabilir. Genel görevli mahkemeler, belirli konularla sınırlandırılmamış olan, aksi belirtilmemiş olmadıkça aynı yargı kolunda bulunan her türlü davaya bakan mahkemelerdir. Dolayısıyla ihtisas mahkemeleri, belli türdeki konulara veya belirli kişiler arasındaki uyuşmazlıklara bakmakla görevlendirilmiş mahkemeler olarak tarif edilebilir⁹. Hemen belirtilmelidir ki genel görevli olmayan her mahkeme ihtisas mahkemesi olarak nitelenemez. Örneğin vergi mahkemeleri, her ne kadar vergi, resim harç ve benzeri mali konularda yetkilendirilse de spesifik olarak bir konuya (gümrük, kurumlar, usulsüzlük gibi) münhasır olmadığı için ihtisas mahkemesi olarak vasıflandırılmaz. Nitekim başka bir tanımda da ihtisas mahkemeleri sadece özel nitelikli veya tarafları özel statüde olan uyuşmazlıkları çözmekle görevli mahkemeler olarak ifade edilmiştir¹⁰. Yine benzer bir tanımda da ihtisas mahkemeleri, belirli kişiler arasındaki ya da belirli nitelikteki uyuşmazlıkları çözmek için kurulan mahkemeler olarak tanımlanmıştır¹¹. İhtisas mahkemelerinin temelinde, teknik ve teknolojik imkânların son derece hızlı bir biçimde hayata müessir olması ve bunun

⁸ Avrupa konseyi, Avrupa Hâkimler İstişare Konseyi tarafından hazırlanan 15 nolu görüş, 13 November 2012, (<https://rm.coe.int/ccje-opinion-2012-no-15-on-the-specialisation-of-judges/16809f0078>, s.e.t.23.02.2025).

⁹ Baki Kuru, Medeni Usul Hukuku, Legal Yayınevi, İstanbul, 2016, s. 14; Süha Tanrıver, Medeni Usul Hukuku: Cilt 1 Temel Kavramlar ve İlk Derece Yargılaması, 4. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 108; Süha Tanrıver, “Madencilik Alanında Bir İhtisas Mahkemesinin Oluşturulmasına Gerek Olup Olmadığı Üzerine Bazı Düşünceler”, Ankara Barosu Dergisi, C. 4, 2010, s. 199.

¹⁰ Ender Ethem Atay, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023, s.41, 52 numaralı dipnot.

¹¹ Murat Atalı, İbrahim Ermenek, Hilal Ünal Kaya, Yargı Örgütü, Güncellenmiş 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2020, s. 26.

uyuşmazlıklara yansması nedeniyle daha karmaşık ve teknik bilgi gerektiren bu uyuşmazlıkların çözümünün uzmanlık gerektirmesi yatar¹².

İhtisas mahkemeleri ile genel görevli mahkemeler arasındaki ilişki, bir görev ilişkisidir¹³. Bilindiği gibi yetki hususu yer bakımından yapılan bir ayırım olup, görev ilişkisindeki gibi konu bakımından bir ayırımı içermez. Dolayısıyla Anayasal ilke olan kanuni hâkim ilkesi ve genel hukuk ilkesi olan tabii hâkim ilkesi¹⁴ gereği ihtisas mahkemelerinin kuruluş, görev ve yetki alanı kanunla düzenlenmelidir¹⁵. Bunun sonucunda idarenin düzenleyici işlemleriyle özel mahkeme kurulamaz; bu bağlamda, görev, yetki, işleyiş ve yargılama usulüne ilişkin herhangi bir belirlemede bulunulamaz¹⁶.

Nihayet ihtisas mahkemeleriyle ilgili özellikle dikkat çekilmesi gereken husus; ihtisaslaşmada, mahkeme hâkimlerinin teknik olarak ilgili teknokratlar gibi bilgi sahibi olması değil, gereken temel kavramları bilmesi ve mevzuat ile içtihat bakımından hâkimiyet ve vukufiyet sahibi olmalarının arandığıdır. Nitekim hâkim, teknik denetim değil, hukukilik denetimi yapmaktadır. Uzman hâkim de hukuki bilgiyi aşan, bilimsel görüş gerektiren durumlarda, etkin bir şekilde teknik bilirkişi görüşünden faydalanacaktır¹⁷.

B. İHTİSAS MAHKEMELERİNİN MUHTEMEL ZARARLARI VE FAYDALARI

İhtisaslaşmanın, olumlu yönleri ile beraber, şüphesiz, bazı zorlukları ve doğurabileceği olumsuz sonuçları bulunmaktadır. İhtisaslaşma ile ilgili bir hazırlıkta öncelikle bu muhtemel olumsuz yönler hatırdta bulundurulmalıdır ki karşılaşılabilecek zorluklara çareler üretilsin ve olumsuzluklar izale edilebilsin. Bunun için öncelikle ihtisaslaşmanın yaratabileceği olumsuz sonuçlar detaylıca ele alınmaya çalışılacaktır.

¹² Süha Tanrıver, “Hukuk Yargısında Etkinliğin Sağlanması İçin Alınması Gereken Önlemler Üzerine”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 49, S. 1, Mayıs, 2000,67-83, s.71; Sema Taşpınar “ Medeni Yargı İlk Derece Mahkemeleri Bakımından Yargı Örgütü Hukukundaki Gelişmeler”, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı, 03-07 Ocak 2006, s.247-258, s. 252

¹³ Ramazan Arslan, Ejder Yılmaz, Sema Taşpınar Ayvaz, Emel Hanağası, Medeni Usul Hukuku, 10. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2024, s. 104; Tanrıver, s. 200.

¹⁴ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Genişletilmiş 19. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 134.

¹⁵ Anayasa'nın “ Mahkemelerin kuruluşu” başlıklı 142.maddesinde, “*Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir.*” hükmü; “Kanuni hâkim güvencesi” başlıklı 37.maddesinde, “*Hiç kimse kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz. Bir kimseyi kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz.*” hükmü yer almaktadır.

¹⁶ Tanrıver, s. 200-201.

¹⁷ Brian J. Preston, “Benefits Of Judicial Specialization In Environmental Law: The Land And Environment Court Of New South Whales As A Case Study”, Pace Environmental Law Review, V. 29, I. 2, 2012, s. 425.

Esasında her faaliyette, yarar bulunduğu gibi birtakım zararlar da bulunabilmektedir. İhtisas mahkemelerinin bu yönleri de ortaya konularak, ihtisas mahkemesi uygulamasının mı yoksa genel görevli mahkeme uygulamasının mı daha fazla yarar doğuracağı; yine ihtisas mahkemelerinin, hangi konularda ve ne kapsamda uygulanmasının daha fazla fayda sağlayacağı tartışılarak bir tercih yapılmalıdır.

1. Muhtemel Zorluklar/Riskler

İhtisas mahkemesi uygulamasına yönelik belirtilebilecek olumsuz yönlerin çoğunluğu usuli/prosedürel zorluklardır. Diğer bir kısmı ise muhakemede karşılaşılabilecek muhtemel risklerdir ki bunlar da birtakım tedbirle giderilebilir.

Öncelikle belirtilebilecek esaslı risk, alternatif düşünce ve farklı yorumların kaybolması ihtimalidir. Mevcut/verili öncüllerle kurulan önermeler arasındaki muhakeme ile elde edilen sonuçların, bütün uyumsuzluklara uygulanması bazı melekelerin kaybolmasına neden olabilir. Nitekim doktrinde, ihtisaslaşmanın, bir ‘uzmanlık cehaletine’ yol açabileceği, farklı görüş ve bakışların oluşmamasına neden olabileceği, John Rawls’un bilgisizlik peçesi teorisinden hareketle savunulmuştur¹⁸. Başka bir ifadeyle, konunun uzmanı olmamanın, hâkimi önyargıdan kurtaracağı ve hâkimin daha geniş bir pencereden olaya bakmasını sağlayabileceği belirtilmiştir. Gerçekten aynı tip uyumsuzluklara bakmak dikkat kaybı ve sıradanlığa neden olabileceği gibi yaratacağı ‘aşinalık perdesi’ nedeniyle davaların çözümünde özensizliğe neden olabilecektir. Ancak hemen belirtilmelidir ki bu bir ihtimaldir ve aksi mümkündür. Çünkü ihtisas mahkemelerine, bu durağanlığı aşmak için yeni hâkim atamaları sürekli yapılacaktır. Yine ihtisas mahkemeleri arasında transferle de farklı bakışların, varsa gözden kaçan hususlara dikkat çekmesi sağlanabilecektir. Diğer yandan, gerek istinafta gerekse temyiz mercii olarak Danıştayda belli konulara bakan dairelerde yerleşik görüşler mevcuttur. Yine hâkimlerin, çoğunlukla Danıştay içtihadı doğrultusunda kanaatlerinin etkilenmesi nedeniyle, bu itirazın çok da efektif olmadığı sonucuna varılabilir.

Diğer bir esaslı risk, ihtisas mahkemelerinin ve dolayısıyla hâkimlerinin daha izole olmasıdır. Bu izolasyon iki risk doğurur: Birincisi, hâkimin, sadece sınırlı uyumsuzluklar hakkında bilgisinin temerküz etmesi nedeniyle bilgi daralmasının¹⁹ oluşmasıdır²⁰. Diğer risk ise uzman hâkimlerin daha elitist bir tabaka olarak ayrışmasıdır. Bu risk ise çok gerçekçi gözükmemektedir. Çünkü halen ihtisas mahkemesi uygulamasının bulunduğu adli yargı bünyesinde, bu şekilde bir tabakalaşma söz konusu değildir.

¹⁸ Bu görüş, 04.01.2022 tarihli doktora tez savunmasında Aydın Gülan tarafından ileri sürülmüştür. İfade edilen görüşün bu yönde olduğu daha sonra teyit edilmiştir.

¹⁹ Nitekim bu durum, yukarıda belirtilen parçacılığın neden olduğu eksikliklere yol açabilir. Bütüncül bakış, dikkat ve görüşlerin çoğalması için neler yapılabileceğine, aşağıda öneriler başlığı altında değinilecektir.

²⁰ Elisabetta Silvestri, “Judicial Specialization: In Search of the ‘Right’ Judge for Each Case?”, *Russian Law Journal*, V. 2, I. 4, 2014, s. 165 vd.

Genel görev esası, kural olarak doğal hâkim ilkesini destekler mahiyettedir. Başka bir deyişle bazı davalara belli sayıda hâkimin bakması doğal hâkim ilkesi için bir risk içerebilir. Ancak tabii hâkim ilkesi belirli kişi veya vakaya yönelik mahkeme oluşturulmasını önleyici mahiyette olup, bilakis ihtisaslaşmada, böyle bir indirgeme bulunmamakta, değişik dava konularına bakacak mahkemelerin belirlenmesindeki nesnellik devam etmektedir. Yine ihtisas mahkemelerinin yaratacağı belirlilik ve öngörülebilirlik, kişi güvenliğine de katkıda bulunmaktadır, denilebilir²¹. Dolayısıyla usul ekonomisi, adil yargılanma (etkin ve verimli yargılama) ilkesi ile doğal hâkim ilkesinin karşı karşıya geldiği düşünülse de bu çatışma, gerçek bir çatışma değildir.

Yukarıda belirtildiği gibi az sayıda hâkimin belirli davalara bakmakla görevlendirilmesi bir risk doğurabilir. Bu risk aynı zamanda uzman hâkimlerin yetişmesi ve atanması ile de bağlantılı olup, bu hususlarda Adalet Akademisi ile Hâkimler Savcılar Kurulunun birlikte bir planlama yapması her iki zorlugu da aşılmasını sağlayacaktır.

İhtisaslaşmanın doğurması muhtemel olumsuzlukların çoğu, yukarıda belirtildiği gibi usuli/prosedürel meselelerdir. Esasında bu hususlar, bir dezavantaj değildir, üzerinde biraz daha fazla düşünmeyi gerektiren hususlardır. Bu noktada, örneğin mahkeme kurulumu, konuların dağılımı, hâkimlerin atanması-eğitimi, dosya tevzi mekanizması gibi hususlar karşımıza çıkmaktadır. Kaldı ki bu hususlar, sağlam bir mekanizma oluşturulması halinde avantaja da dönüşebilir. Şöyle ki hâkimlerin meslek içi eğitimlerinde daha isabetli seçimler ve bu eğitimlerin doğrudan işe yansımaları gibi pratik faydalar elde edilebilecektir. Yine ihtisas mahkemelerinin nerelerde kurulabileceği, dava kodlaması ve dava listeleri için ayrıntılı çalışmalar ve objektif veriler uygulamaya ışık tutabilecektir.

Konu ayrımı hususunda, davaların hepsi aynı zorlukta ve önemlidir şeklinde bir itiraz ileri sürülebilirse de objektif bakıldığında davaların çözümünde farklılık olduğu gözlenebilir. Bu hususta şöyle bir belirleme yapılabilir; diğer dava türlerine göre hâkimlerin öğrenmesinin çok daha zor olduğu, çözümü uzun yıllar alan, birden fazla uzmanlık/bilirkişi görüşü gerektiren uyuşmazlıklar ihtisas konusu olarak belirlenebilir. Örneğin bir ihale uyuşmazlığındaki teknik hususlar, genel ve istisna mevzuat gibi detay konular, bir disiplin uyuşmazlığına göre elbette daha karmaşıktır.

Yine ihtisas mahkemeleri açısından yukarıda belirtilenler dışında, ihtisas mahkemelerinde görev yapan hâkimlerin, kökleşen, alışılmalı teamüllerden kurtulamayacakları veya hâkimlerin zaten bilirkişi görüşü gerektiren teknik konularda bilirkişi görüşüne başvurabileceği şeklinde itirazlar da ileri sürülebilir²². Ancak bu itirazlara itibar etmek güçtür. Çünkü öncelikle bilirkişi ile hâkimin görevleri dikkate alındığında, ihtisas

²¹ Necip Bilge, “Son Anayasa Değişikliği’ne Göre Tabii Hâkim ve Savcı Teminatı”, Prof. Dr. Hüseyin Cahit Oğuzoğlu’na Armağan’dan Ayrı Baskı, 1972, s. 574, (Aktaran Tanrıver, s.202.).

²² Tanrıver, s. 203-204.

mahkemesinde de hâkimin teknik bir incelemeye girişmediği, sadece bilirkişi seçimi dahil etkinliğin sağlanmasının amaçlandığı²³ görülebilecektir ve bu nedenle bu itiraz itibar edilebilir değildir²⁴. Yine diğer bir itiraz olan alışılmış teamüllerin uygulanageleceği şeklindeki itiraz da bize göre yerinde değildir. Çünkü usuli uygulamalarda mevzuatta değişiklik olmadıkça zaten farklılık bulunmayacak olup, maddi hukuka ilişkin farklılıkların ise uygulanmaması gibi bir düşünce pek de kabul edilebilir görünmemektedir.

2. Faydalar

Burada genel ve soyut olarak ihtisas mahkemelerinin faydalarından bahsedilmeye çalışılacaktır. İhtisas mahkemelerinin idari yargı özelindeki faydalarına, spesifik davalardan da örnekler verilerek sonraki başlıklar altında değinilecektir.

İhtisas mahkemelerinin birçok farklı yönden faydaları vardır. Bu faydalar, bakılan davalar özelinde olduğu gibi adil yargılanma ilkesi ve yargı sistemine sağladığı katkılar olarak da kendini gösterebilir. Yine ihtisas mahkemelerinin olumlu etkileri, doğrudan görülebileceği gibi dolaylı etkiler olarak da ortaya çıkılabilir.

Anayasa Mahkemesi de bazı özel hukuki ilişkilerin ve bunların çözümüne yönelik temel kavramların yorumu ve hesaplamalarının ihtisas gerektirdiğini belirtmiş ve ihtisaslaşmanın, kamu yararı amacına matuf olduğunu ifade ederek, faydalı bir müessese olduğunu kabul etmiştir²⁵. Yine bir başka iptal davasında Anayasa Mahkemesi, koruma tedbirleri hususunda görevli sulh ceza mahkemelerinin, bu noktada ihtisas kazanmış olacağı, bu mahkemelerce verilecek kararlara itirazın yine bu mahkemelerce değerlendirilmesinin kamu yararı amacına dayanıldığını ifade etmiştir²⁶.

²³ Preston, s. 425.

²⁴ Tanrıver, s. 204.

²⁵ Anayasa Mahkemesi, E: 2003/75 K: 2006/114, T: 22.12.2006, RG. 31.03.2007, S. 26479: “Ülkemizde, 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu ile, işçi ve işveren arasında iş aktinden veya İş Kanunu’na dayanan her türlü hak iddialarından doğan hukuk uyuşmazlıklarına bakmak üzere iş mahkemeleri kurulmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının prim ve diğer alacaklarının hesaplanması, sigortalı olma hakkının kazanılması ya da kaybedilmesi, ihbar, kıdem ve kötü niyet tazminatlarından doğan uyuşmazlıklar sonucunda hükmolunan miktarların ve bunlara uygulanacak faiz oranlarının hesaplanması gibi konuların kendi içinde bütünlük ve ihtisas gerektirmeleri yanında, iş hukuku ile de yakından ilişkili olduğu açıktır. Nitekim 5521 sayılı Yasa’nın 1. maddesinin (B) bendi ile “işçi sigortalı kurumu ile sigortalılar veya yerine kaim olan hak sahipleri arasındaki uyuşmazlıklardan doğan itiraz ve davalara... ” bu mahkemelerde bakılacağı 506 sayılı Yasa’nın itiraz konusu kuralına paralel biçimde ayrıca vurgulanmıştır. 1479 sayılı Yasa’dan kaynaklanan kimi uyuşmazlıkların da bu nitelikte oldukları görülmektedir. İhtisaslaşmayı esas alan bu düzenlemelerin kamu yararı amacıyla getirildikleri anlaşılmakla, yargı ayrılığı ilkesine aykırı olmadıkları sonucuna varılmıştır.”.

²⁶ Anayasa Mahkemesi, E: 2014/164, K: 2015/12, T: 14.01.2015, RG. 22.5.2015, S. 29263: “Bu itibarla itiraz konusu kuralla getirilen, sulh ceza hâkimliklerince verilen kararlara karşı

İhtisas mahkemelerinin, bakılan dava özelindeki faydalarından birisi, daha isabetli kararlar verilmesidir. Yine karar isabeti yanında, ihtisas mahkemelerinin bu sonuca erişirken kullandığı gerekçeleri, çok daha kaliteli ve ikna edici olacaktır. Bu kalite de tarafların tatminine yansıyacaktır. Yine kararlarda belirli bir yeknesaklık sağlanacak olup, tarafların hukuka inancı kuvvetlenecektir²⁷. Uyuşmazlık özelindeki (imar, orman, toprak, baraj, hidroelektrik gibi) teknik tabirlere, bilirkişi raporlarına daha kolay bir biçimde nüfuz edilebileceği için uyuşmazlığın mahiyeti daha iyi kavranacaktır. Uzman hâkimin mevzuata, ilkelere, içtihatlarla ve benzer dava dosyalarına daha vakıf olması nedeniyle daha az zaman ve emek sarfıyla davaların daha pratik ve hızlı çözülmesi sağlanacaktır.

İdari yargı ve hukuk sistemine yapacağı katkılar bakımından da öncelikle şunu belirtebiliriz ki sistemdeki tıkanıklığın çözümüne katkı sunacak ve sistem daha işler hale gelecektir. Yukarıda denildiği gibi ihtisaslaşmayla davalar daha kısa sürede çözüme bağlanacaktır. Davaların daha kısa sürede sonuçlanması ile dosya terakümünün önüne geçilecektir. Yine hâkimin dosya mündericatına ilişkin hangi belgelerin ne içerdiği, ilgili belgenin neresine bakılması gerektiği, tarafların davranışları noktasındaki bilgisi sayesinde de daha az emekle daha çok dosyanın çözümü sağlanacaktır. Bu tecrübe sayesinde ayrıca, lüzumsuz ara kararları veya keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmayacak olup gereksiz usuli süreçlere de girilmeyecektir. Nihayet hâkimlerin vakitleri ziyan olmayacak ve bu vakitler, sıradaki dosyaların çözümü için kullanılacaktır.

İhtisas mahkemelerinin bu etkisi yanında, genel görevli mahkemeler üzerindeki teknik ve nispeten zor dava konularının alınması nedeniyle genel görevli mahkemelerde bir kolaylık sağlanacaktır. Gerçekten bazı mahkemelerde senede veya birkaç senede bir görülen uyuşmazlık türü olan bir dava konusu (örneğin çevresel etki değerlendirme davaları) için genel görevli mahkemenin patinaj yapmasının ve dolayısıyla diğer dosyalarda harcayacağı enerjinin kaybolmasının önüne geçilecektir. Bunun yanı sıra: Genel görevli mahkemeler için de dolaylı ve nispi bir uzmanlaşma sağlanmış olacaktır. Gerçekten genel görevli mahkemelerin baktığı dava adedi ve konu türünün azalmasıyla, bu mahkemeler ihtisas mahkemelerinden beklenen faydaları sağlayabilecektir. Hâkimler açısından da mesleğe olan ilgi ve yoğunlaşma iş verimini artıracaktır. Yine ihtisas konularının da bu mahkemelerin iş yükünden alınmasıyla ilgili konuların yarattığı handikap ve yoğunluktan uzaklaşılacağı için artık uzayıp giden yargılama süreçleri söz konusu olmayacaktır.

Diğer yönden, karar sonucundaki isabet, yeknesaklık ve gerekçe kalitesi sayesinde, istinaf/temyiz başvurularında ciddi bir azalma görülecektir. Gerçekten tarafların, güçlü karar gerekçeleri sayesinde kanun yolu

başvurulacak kanun yolu usulüne ilişkin düzenlemeler, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olup sulh ceza hâkimliğinin kararlarına karşı yapılacak itirazların da uzmanlaşma ve yeknesaklığın sağlanması amacıyla sulh ceza hâkimliklerince incelenmesini öngören kurallar hukuk devleti ilkesi ve adil yargılanma hakkını zedelememektedir.”.

²⁷ Baum, s. 4.

başvurusuna meyli azalacaktır. Kanun yolu başvurusu yapılırsa dahi istinaf/temyiz aşamasında mahkeme kararı hakkında daha kolay, daha hızlı bir inceleme ile bu başvuru sonuçlandırılabilir. Böylelikle genel olarak yargı sisteminin, özelde de idari yargının her aşamasında dosya terakümünün önüne geçilecektir.

Yukarıda belirtilen faydaları dikkate alındığında ihtisas mahkemeleri, birel olarak tek tek uyuşmazlıklarda sağlayacağı faydalardan ziyade, tümel olarak, idari yargıda tıkanıklıkların açılmasına ve idari yargının daha işler hale gelmesine çok ciddi katkıda bulunacaktır. Başka bir ifadeyle, ihtisas mahkemeleri, bir rezonans etkisi ile bütün bir yargı sistemini rahatlatacaktır.

İhtisas mahkemeleri, yukarıda sayılan faydaları sayesinde dolaylı olarak hukuk aleminde de olumlu sonuçlar doğuracaktır. Öncelikle toplumda yargıya güven artacaktır. Yine davaların hızlı yürümesi, tatmin edici gerekçeli olması ve isabetli kararlar verilmesi sayesinde hukuk devletine olan inanç artacaktır. Ayrıca mevzuat yorumunda standart sağlanacak, istikrarlı ve öngörülebilir içtihatlar sayesinde hukuki güvenlik ve belirlilik ilkesine de katkı sağlanmış olacaktır. Davalı idareler bakımından da standartlar nedeniyle uygulamada daha sağlıklı politikalar geliştirilmesi sağlanacaktır.

İhtisas mahkemelerinin önemi, mevcut genel görevli mahkemelerin verdiği ve eleştiri konusu olan kararlara bakıldığında daha da belirginleşmektedir. Gerçekten genel görevli mahkemeler, sıklıkla, kararları gerekçesiz veya tutarsız olduğundan bahisle eleştirilmektedir²⁸. Gerçekten aynı yerde birden fazla mahkemede veya farklı yerlerdeki mahkemelerde çok farklı değerlendirmeler yapılabilmekte ve örneğin bir davada yürütmenin durdurulmasına karar verilebilirken benzer bir davada yürütmenin durdurulması talebinin reddine karar verilebilmektedir. Yahut bir mahkemenin spesifik bir olayla ilgili verdiği manevi tazminat miktarıyla diğer bir mahkemenin verdiği manevi tazminat miktarları arasında ciddi farklılıklar olabilmektedir.

İhtisas mahkemelerinin esasında o kadar kapsamlı ve önemli olumlu yönleri bulunmaktadır ki bazı muhtemel olumsuz sonuçları, bu faydaların yanında çok cüz'i olarak kalmaktadır. Kaldı ki olumsuzluk olarak bahsedilebilecek hususlar, birkaç tedbir ve doğru düzenlemeyle izale edilebilir. Bu kadar avantajı ve büyük faydaları bulunan ihtisaslaşmanın bazı usuli sorunlar nedeniyle uygulanmaması düşünülemez. Üstün kamu yararı ilkesi gereği, muhtemel olan zararın, ayrıca şüpheli olması, üstün kamu yararı tercihini etkileyen bir husustur. Yakın olanın uzağa, mümkün olanın muhtemel olana tercihi tabiidir.

²⁸ Okan Taşdelen, “Çelişkili Yargı Kararlarının Adil Yargılanma Hakkı Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S. 7, 2016, ss.987-1024; Ezgi Kızılkaya Doğru, “Güncel İçtihatlar Işığında Gerekçeli Karar Hakkı”, *Danıştay Dergisi*, S. 152, 2020, s. 233-276.

II. İDARİ YARGI ÖZELİNDE İHTİSAS MAHKEMELERİ GEREKLİLİĞİ

A. MEVCUT DURUM

İdari yargıda ihtisaslaşmanın maalesef yeteri kadar tartışılmadığı ve gündem olmadığı görülmektedir²⁹. İlginç bir şekilde idari yargı bakımından mehzaz ülke olan Fransa’da gerçek anlamda bir ihtisaslaşma bulunmamaktadır³⁰. Ancak İsviçre ve bazı Avrupa ülkelerinde özellikle çevre ihtisas mahkemesi uygulaması söz konusudur³¹. Ülkemizde ise ihtisaslaşma, adli yargıda bulunmakla birlikte, idari yargıda uygulanmamaktadır.

Adalet Bakanlığı stratejik planlarında sürekli ihtisaslaşma hedefine yer verildiği gözlenmektedir³². Bunlardan 2024-2028 Stratejik Plan’da muhtelif yerlerde birçok kez ihtisaslaşmanın güçlendirilmesi hedeflerine yer verilmiştir³³. 2019-2023 Stratejik Plan’da insan kaynakları bölümünde, “*İhtisas gerektiren çevre, imar ve enerji gibi alanlarda özel mahkemeler kurulacaktır.*” ifadelerine yer verilmiştir. Aynı şekilde insan hakları eylem planında “3.4 Hedef” bölümünde “İhtisas Mahkemelerinin Güçlendirilmesi” başlığı altında, “*Finans, sendika, imar ve kamulaştırma gibi alanlar ile vergi ve bilişim suçları*

²⁹ Gerçekten konunun doktrinde pek ilgi görmediği söylenebilir. Örneğin usul ekonomisiyle son derece ilintili olan ihtisaslaşmaya, idari yargılama hukukunda usul ekonomisi ilkesini işleyen bir kitapta sadece 1 sayfa ayrılmıştır, bkz. Aynur Hasoğlu, *Türk İdari Yargılama Hukukunda Usul Ekonomisi İlkesi Mevcut Düzenlemeler ve Çözüm Önerileri*, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2024.

³⁰ Gerçekten Fransa’da da idari yargıda ihtisaslaşma ülkemizdeki gibi birkaç konudan ibaret görünmektedir. Üst mahkemelerdeki konuya göre iş bölümü haricinde ilk derece mahkemelerinde de bazı özel kanunlarla öngörülen birkaç istisna dışında bir ihtisaslaşmanın bulunmadığı söylenebilir, bkz. Karine Gilberg, “Fransız İdari Yargı Sisteminde Reformlar Ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri”, *İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi*, Adalet Bakanlığı, 2020, s. 9-10, (<https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/522/dosya/fransiz05-02-202112-08-pm.pdf>), s.e.t. 18.10.2022.

Fransa’da ihtisas mahkemesi uygulaması sınırlı olmasına rağmen dosya yığılmasının bize göre az olması ihtisas mahkemelerinin varlığı açısından bir soru işareti olarak görülebilir. Ancak ülkemizde dosya terakümü, uzayan yargılama süreçleri bir vakıadır ve bunun giderimi için çareler aranmalıdır. Bu çarelerden birisi de bize göre ihtisas mahkemesi uygulamasıdır.

³¹ Müslüm Akıncı, “İsveç Çevre ve İmar Hukuku”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.1, 2007, s.396; Preston, 439.

³² Adalet Bakanlığı, 2010-2014 yılı, 2015-2019 yılı, 2019-2023 yılı stratejik planları. 24122019093355stratejikplan.pdf (adalet.gov.tr) 24122019093342Stratejik-Plan-2015-2019.pdf (adalet.gov.tr) 27102020154519Stratejik Plan (2019-2023) 23.10.2020.pdf (adalet.gov.tr) s.e.t. 23.09.2025.

³³ <https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/1/dosya/adalet-bakanligi-stratejik-plan-2024-2028-29-04-20244-20-pm.pdf>, s.e.t.23.09.2025.

bakımından ihtisas mahkemeleri belirlenecektir."³⁴ denilerek imar ve kamulaştırma gibi alanlarda ihtisaslaşma hedefi vurgulanmıştır.

Diğer yandan, idari yargı uygulamasında bulunan, bazı konularda aynı yerdeki veya farklı yerlerdeki bazı mahkemelerin yetkilendirilmesi hususları da esasında bir ihtisaslaşma arayışının sonucudur. Örneğin, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2/4. maddesinde³⁵, Hâkimler Savcılar Kurulu tarafından aynı bölgede birden fazla idare ve vergi mahkemesi arasında, iş bölümü yapabileceği düzenlemesi bulunmaktadır. Her ne kadar madde metninde ihtisaslaşmanın sağlanması amaç olarak gösterilmişse de bu yetkilendirme, aynı yerde birden fazla mahkeme arasında iş bölümü belirlemesi³⁶ şeklinde olduğu için bir yetkilendirme olup, ihtisaslaşmayı doğurmamaktadır³⁷. Bu kapsamdaki yetkilendirme, hususi mahiyette bazı dava türlerinin, bazı mahkemelere verilmesi bakımından bir işlev yüklenmiştir. Örneğin 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uygulamasından kaynaklanan uyuşmazlıklar için birden fazla mahkeme bulunan yerlerde birinci idare mahkemelerinin görevlendirilmesi bunun bir örneğidir. Yine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/C maddesine eklenen bir cümle³⁸ ile de bu madde kapsamındaki uyuşmazlıkların, kamu görevlisinin görev yaptığı yerin bağlı bulunduğu bölge idare mahkemesinin bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde çözüleceği düzenlenmiştir. Bu uygulamalar, ihtisaslaşma ile elde edilecek faydaların elde edilebilmesi için bir arayış olsa da teknik olarak ihtisas mahkemesi kapsamında değerlendirilmesine olanak bulunmamaktadır. Zira bu mahkemeler iş yüküne göre başkaca konulardaki uyuşmazlıkları çözmeye de devam etmektedirler.

³⁴ Nisan 2021 tarihli İnsan Hakları Eylem Planı, (insan-haklari-ep02-03-202115-14.pdf (adalet.gov.tr) s.e.t.22.12.2022).

³⁵ "Aynı yargı çevresinde birden fazla idare veya vergi mahkemesinin faaliyet gösterdiği hâllerde, özel kanunlarda başkaca hüküm bulunmadığı takdirde, ihtisaslaşmanın sağlanması amacıyla, gelen işlerin yoğunluğu ve niteliği dikkate alınarak, mahkemeler arasındaki iş bölümü Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirlenebilir. Bu kararlar Resmi Gazete'de yayımlanır. Mahkemeler, tevzi edilen davalara bakmak zorundadır."

³⁶ İdari yargıdaki bu kapsamdaki iş bölümünün mahiyeti hakkında değerlendirmeler için bkz. Dilşat Yılmaz, "İdari Yargıda "Görev", "İş Bölümü", "İş Dağılımı" Paradoksu", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVII, 2013.

³⁷ Kanaatimizce bu düzenleme Anayasanın 142.maddesinde düzenlenen kanuni hâkim ilkesine aykırıdır. Bu maddede sınırı belirlenmeksizin çok geniş bir yetki tanımlaması yapılmıştır.

³⁸ "Bu uyuşmazlıkların çözümünde ilgilinin görev yaptığı yerin idari yargı yetkisi yönünden bağlı olduğu bölge idare mahkemesinin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi yetkilidir.". Bu düzenleme kanaatimizce isabetli değildir. Zira her idarenin faaliyeti, yoğunlaştığı konuları birbirinden farklı olduğu için yargı faaliyetlerinin temerküz ettiği noktalarla askeri faaliyetlerin temerküzü elbette birbirinden farklı olmaktadır. Örneğin ilgili il veya illerin bağlı olduğu, tugay veya kolordu veya ordu, bölge idare mahkemesinin bulunduğu yerde olmayabilir ki çoğunlukla da değildir. Örneğin Malatya'da bulunan ordu komutanlığı eliyle uyuşmazlıklar takip edilirken, davaların görüm ve çözümünün Gaziantep İdare Mahkemelerine bırakılması yerinde bir tercih olmamıştır.

İdari yargı mevzuatında iş bölümüne ilişkin başka düzenlemeler de bulunmaktadır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 52/A-1/4 maddesinde daireler arasında iş bölümünün Başkanlar Kurulu kararıyla belirleneceği ifade edilmiştir. Bu iş bölümü, dava konusu, davalı idareler veya mevzuata göre yapılmaktadır. Yine 2576 sayılı Kanun'un 3/D-3 maddesindeki "Gelen işlerin yoğunluğu ve niteliği dikkate alınarak bölge idare mahkemesi daireleri arasındaki iş bölümü, Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından belirlenir." hükmü de benzer şekilde, bölge idare mahkemeleri dava daireleri arasında iş bölümünün HSK tarafından yapılacağını düzenlemiştir.

Görüldüğü gibi Avrupa Birliği uyum sürecinin de etkisiyle Adalet Bakanlığı bünyesinde kuvvetli bir ihtisaslaşma iradesi bulunsa da bunun uygulamaya döküldüğü, en azından idari yargı bakımından, söylenemez. Uygulamada ise ilk derece mahkemelerinde henüz tam bir ihtisaslaşma olarak kabul edilemeyecek iş bölümü kurumuyla bazı davalarda yargılamada standart sağlanabilmesi için bazı mahkemeler görevlendirilebilmektedir. İstinaf ve temyiz mercilerinde ise ihtisaslaşmaya daha yakın görünümde olan konuya göre ayırım söz konusu olup, imar dairesi, ihale dairesi, tazminat dairesi gibi ayrımlar söz konusu olabilmektedir. Ancak nihayetinde, bu tür bir uygulama, aynı dairenin başkaca birçok işe bakması nedeniyle tam anlamıyla ihtisaslaşma olarak kabul edilemez.

B. İDARİ YARGIDA İHTİSAS MAHKEMELERİ GEREKLİLİĞİ

Bilindiği gibi ülkemizde, Kıta Avrupası sistemi olan idari rejim benimsenmiştir³⁹. Esasında idari yargı organları da birer ihtisas mahkemeleridir. Ancak ihtisaslaşma ihtiyacı gün geçtikçe arttığı için idare mahkemeleri içerisinde de daha spesifik konularda ihtisas mahkemeleri ihtiyacı yadsınamaz bir duruma gelmiştir. Nitekim adli yargı mercileri içerisinde de bazı ilişkiler ve konular için ihtisas mahkemeleri uygulaması bulunmaktadır.

Bunun bir ihtiyaç olduğu açıktır ki halihazırda ilk derece mahkemelerinde belli bazı uyuşmazlık türleri (örneğin yabancılar mevzuatı, ohal işlemleri komisyonu kararlarına karşı açılan davalar gibi) yönünden bütün mahkemelerin değil, o yerdeki bazı mahkemelerin yetkilendirilmesi yönünde tasarruflar bulunmaktadır. Yine bazı uyuşmazlık konuları için farklı yargılama usulü⁴⁰ öngörülmesi de bize göre bu ihtiyacın bir yansımasıdır.

Diğer yönden idare mahkemeleri, konu bakımından uyuşmazlık çeşidi yanında, dava türü açısından da birçok davayı çözen mahkeme konumundadır. Bütün bunların yanında idare hukukunun içtihadılığı çerçevesinde kendi içtihatlarıyla oluşturduğu ilkeler kapsamında yargılama yapmaktadır. Yani bu da idari hâkimin, birçok temel hukuk disiplini konusuna dair genel ilkeleri ve mevzuatı ve nüansları da bilmesi gerektiği sonucunu doğurmaktadır. Bunlar da göstermektedir ki idari hâkimin önünde, uzmanlık

³⁹ Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, 19. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2025, s. 100.

⁴⁰ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/A ve 20/B maddelerindeki düzenlemeler.

gerektiren uyuşmazlık sayısı bir hayli fazladır. Ancak bu çokluk bir yandan çok geniş bir müktesebat yaratabileceği gibi bir yünden de zayıflığa neden olabilecektir. Gerçekten bir kimseden bu kadar konuda birden uzman olması beklenemez; beklenirse de nicelik nedeniyle nitelik kaybı olacağı aşîkardır. Nitekim, bunun da bazı teknik davalarda yansîmaları birazdan verilen örneklerden de anlaşîlacağı üzere görülebilmektedir.

Yargının etkinliğinin sağlanması, iyi hâkim, iyi mevzuat gerektirdiği gibi iyi bir kurumsal organizasyon da gerektirir. Nitekim yapısal organizasyon sorunu olarak ortaya çıkan gecikmelerin⁴¹ giderilmesi için bir çare olarak öngörülen istinaf mahkemeleri, hızlı bir biçimde göreve başlamışlardır. Ülkemizde idari yargı özelinde iş yoğunluğunun giderimi için sıklıkla çözüm arayışları söz konusu olmuşsa da bu arayışlar çoğunlukla, tekemmüle ilişkin, tek hâkim veya heyetle görüme ilişkin⁴², istinaf mahkemeleri veya dava öncesi çözüme ilişkin arayışlar olarak ortaya çıkmıştır⁴³. Yine ülkemizdeki mevcut yapısal organizasyon sorununu gidermek için ihtisaslaşma, bize göre en az istinaf mahkemeleri kadar acil bir ihtiyaçtır. Nitekim istinaf mahkemeleri felsefesinin temelinde, tecrübeli hâkimlerin birikimlerinden yararlanmak olduğu gibi konu bazlı ayrımla belli konularda uzmanlaşmış hâkimlerin, o konularla ilgili uyuşmazlıkları çözmesi hedefi vardır. Benzer şekilde uzman hâkimlerin de bazı uyuşmazlıklarda görevlendirilmeleriyle bu amaca daha yakın bir yol tutulmuş olacaktır. Ancak bize göre mevcut sistem, faydaları bulunmakta ise de, davaların daha da uzamasına sebebiyet verebilmektedir. İvedi yargılama usulü getirilerek bazı davalar için nispeten bir çözüm amaçlanmışsa da epeyce bir dava yekunu hâlâ patinaj yapan bir sistem içerisinde dir. Hatırlanacağı üzere ivedi yargılama usulüne tabi davalar⁴⁴ doğrudan Danıştaya temyiz yolu açıktır. İvedi yargılama usulü dışında kalan davalar ise istinafa, daha sonra da temyiz yolu açıksa, temyize tabi olmakta ve hâlâ hem makul sürede yargılama ilkesinden hem de uzman sayılabilecek tecrübeli hâkimlerin katkısından etkili bir biçimde faydalanılamamaktadır. İhtisas mahkemeleri, ivedi yargılama usulünden beklenen faydanın edinilmesi için de en etkili mekanizmadır.

Yukarıda da değinildiği gibi idare mahkemesi hâkiminin görev alanı son derece geniştir. Kavramlara vukufiyet gerektiren davalarda davanın anlaşîlmadan çözülmeye çalışılması, faydasız süreçlerle yargılamanın uzamasına neden olmaktadır. Örneğin imar mevzuatı kapsamında bir planlamada, uygulama imar planlarının peşi sıra yapılan imar uygulamalarının(parselasyon, ifraz/tevhit, kamulaştırma gibi) hususunun tam olarak anlaşîlamaması nedeniyle sıklıkla dilekçe ret kararları verildiği vakiadır.

⁴¹ Nurcan Yılmaz Özel, Adil Yargılama Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel Ve Gerçekleşen Etkileri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016, s.191.

⁴² Nurben Ömerbaş, “İdari Yargılama Usulünde Hızlandırıcı Mekanizmalar”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl Sempozyumu, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, 2009, 88-95.

⁴³ Ahmet Başpınar, “İdarî Yargıda Makûl Süre İçin Öneriler”, Danıştay ve İdarî Yargı Günü 136. Yıl Sempozyumu, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, 2004, 26-35.

⁴⁴ 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinde düzenlenen konular.

Yine uygulama imar planları ile imar uygulaması kavramlarının sıklıkla karıştırıldığı da vakidir. Maalesef hatalı ara kararları kurulmakta, hatalı bilirkişi seçimi yapılmakta ve nihayetinde büsbütün ilgisiz bir sonuca varılabilmektedir. Bu nedenle özellikle teknik konularda (örneğin çevresel etki değerlendirmesi) veya tazminat davalarında verilen kararların, istinaf veya temyiz denetimlerinde, daha fazla düzeltilmesine, kaldırılmasına veya bozulmasına karar verildiği gözlemlenmektedir.

İhtisaslaşmanın ayrıca ciddi maliyetleri olabilmektedir. Ülke geleceğini etkileyebilecek yatırım veya projelerin gecikmesi ve bu gecikmelerden dolayı ilgili projelerin akamete uğraması söz konusu olabilmektedir. İhtisas mahkemelerinin, yargılama bakımından faydaları nedeniyle doğuracağı kamu yararı kadar, toplum yararına matuf büyük yatırım ve projeler bakımından da işin inkıta uğramaması ve akim kalmaması adına faydası olacaktır. Yine toplam fayda olarak örneğin çevre ve şehircilik mahkemelerinin kurulmasının, çevrenin, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve sağlıklı şehirleşme ile ülke politikalarının daha tutarlı yürütülmesine katkı sağlayacağı belirtilmiştir⁴⁵. Sağlık mahkemelerinin kurulmasının da tazminat miktarlarının yeknesaklığı, daha adil miktarların belirlenmesi, hasta güvenliği ve dolayısıyla yargısal sürecin etkinliğine⁴⁶ katkıda bulunacağı ifade edilmiştir.

Yine yargılama sürelerinin uzunluğu nedeniyle İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve halen de Anayasa Mahkemesi tarafından adil yargılanma hakkı kapsamında hak ihlali kararları verilmektedir. Güncel verilere göre Anayasa Mahkemesinin bireysel başvurular üzerine verdiği ihlal kararlarının yüzde 81,4'ünü makul sürede yargılanma hakkı ihlalleri oluşturmaktadır⁴⁷. Bu durumda tek tek ihlal kararlarını beklemek yerine, bu hususa ilişkin yeni, etkili çare ve çözümler üretmek gerekir. Aksi takdirde, ihlal kararları sadece ilgili dosyaya ilişkin bir “hukuki çare” yolu⁴⁸ olarak kalacaktır.

1. Bazı Uyuşmazlıklar Özelinde Değerlendirmeler (Kamulaştırma/Acele Kamulaştırma, İmar, Tazminat)

İhtisas mahkemelerine duyulan ihtiyaç bakımından özellikle tazminat ve imar gibi konularda son derece geniş ve derin bilgi gerektiği burada örneklerle açıklanmaya çalışılacak; bu konuların bir kısmının aşırı derecede teknik detay içermesi, mevzuat bilgisi gerektirmesi (çevresel etki değerlendirmesi, imar, maden, orman gibi) ve bir kısmının aceleliği (kamulaştırma, ihale gibi) nedeniyle ihtisas mahkemesi gerektirdiği savunulacaktır. Yine ayrıca tamamen idari yargı içtihatları üzerine bina edilmiş olan idarenin mali sorumluluğunun da geniş bir içtihat bilgisi içerdiği

⁴⁵ Preston, s. 398.

⁴⁶ Philip G. Peters, “Health Courts”, Boston University Law Review, V.88, 2008, s. 236.

⁴⁷ Makul sürede yargılama hakkının ihlali dahil adil yargılanma hakkının ihlali sayısı yargı kolu ayrımı olmaksızın yüzde 81,4’tür. Bu oranların ortalama olarak idari yargı özelinde benzer olduğu kabul edilebilir,

(https://www.anayasa.gov.tr/media/9362/bb_2024_2.pdf, s.e.t. 29.03.2025)

⁴⁸ Gülan, 2018, s. 105-120.

için ihtisas mahkemesi gerektirdiği belirtilmeye çalışılacaktır. Ancak belirtmeliyiz ki burada ihtisaslaşma gerektiren konular tüketici bir biçimde sayılmayacak, idari yargıdaki ihtisas mahkemeleri gereği bazı davalar özelinden hareketle vurgulanacaktır.

İhtisaslaşma gerektiren uyuşmazlıkların çoğunda teknik bilirkişi görüşüne ihtiyaç duyulur. Özellikle çevre, orman, maden davalarında; jeolog, hidrolog, biyolog, zoolog, peyzaj, çevre ve orman mühendisleri gibi birçok disiplinden, yer yer 9, 11 ve hatta 15 kişilik bilirkişi görüşü gerekebilmektedir. Birden çok bilimsel uzmanlık görüşü gerektiren çok disiplinli dosyalarda, hangi ihtiyaca hangi konuda bilirkişinin seçilmesi gerektiği gibi nüanslar uyuşmazlığın çözümü için hâliyle hayati önemi haizdir. Maalesef bu noktada da uyuşmazlığın niteliğinin anlaşılabilmesi (örneğin kültür varlığı tescili yerine sit alanı ilanı araştırılması gibi) nedeniyle konuyla ilgisi bulunmayan alanlarda uzmanlığa sahip bilirkişiler seçilebilmekte, hukuki çözümün mümkün olduğu davalara bilirkişi görevlendirmesi yapılabilmekte, seçilen bilirkişilere ilgisiz sorular sorulabilmektedir. Hatta hemen bütün dosyalarda sorulan bilirkişi sorularının birebir aynı olduğu da müşahade edilmektedir. Bu durum, vakıanın nüansına vâkıf olunmadığını, her bir uyuşmazlığın özelinde çözümüne yönelik değil belirli bir türdeki soruların aynen tekrarlandığını göstermektedir. Bilirkişi seçimindeki hatalar yanında, bilirkişi raporlarındaki eksiklikleri veya yönlendirmeleri fark edememe ve rapor etkisinde kalma da ciddi bir sorun olarak göze çarpmaktadır.

Uyuşmazlık konularına gelecek olursak, bize göre kamulaştırma ve acele kamulaştırma kararları ihtisas mahkemelerince çözülmelidir. Bu uyuşmazlıklar, öncelikle bireyin mülkiyet hakkına esaslı bir müdahale içerdiği için önem arz ettikleri gibi, acelelikleri de ihtisas mahkemelerinin görevlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bunun yanında bir kamu hizmeti için ihtiyaç duyulan taşınmazın, kamulaştırılmasının gecikmesi nedeniyle kamu hizmetlerinin ve nihayet kamu yararının zarar gördüğü izahtan varestedir. Öte yandan, adli yargı mercileri önünde açılan taşınmaz bedel tespit ve tescil davaları da kamulaştırma davalarının neticesini beklediği için zincirleme bir etki doğmaktadır. Nihayet bu davalardaki kamulaştırma işlemlerinin dayanağı plan ve projelerin nitelemesi ve değerlendirilmesi, yine 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'ndaki mülkiyetin devrine alternatif irtifak hakkı kurulması gibi hususlar da teknik ve ayrıntılı değerlendirme gerektirdiği için bu konuda ihtisaslaşma bir ihtiyaç olarak göze çarpmaktadır.

Acele kamulaştırma işlemleri ise kişilerin mülkiyetindeki taşınmazlara doğrudan el konulması sonucunu doğurmaktadır. Anlık sonuçları olan bir konuda aynı hızda karar verecek olan bir mekanizma gerektiği de açıktır. Aksi takdirde taşınmazına el konulan kişinin birkaç sene sonra davayı kazanmasında, tazminat talebi dışında, hiçbir fayda yoktur. Acele kamulaştırma kararları, Cumhurbaşkanlığı kararıyla alındığı için Danıştay ilgili dairesince (Altıncı Daire) çözülmekte⁴⁹ ise de bu daire ihtisas mahkemesi olarak kabul edilemez. Çünkü Altıncı Daire, belirli konulardaki uyuşmazlıkların yanı sıra, birçok konudaki davaya da bakmaya devam

⁴⁹ 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24/1-a maddesi uyarınca Danıştay, Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılan davalarda ilk derece mahkemesi olarak görev yapar.

etmektedir. İvedi yargılama usulüne tabi olan acele kamulaştırma işlemlerine⁵⁰ karşı açılan davalara, birçok konu ile beraber Danıştay Altıncı Dairesince bakıldığı için yine çok uzun süreler geçmektedir. Örneğin 2 yıl süren bir acele kamulaştırma davasında Anayasa Mahkemesi yargılama süresi nedeniyle hak ihlaline hükmetmiştir⁵¹. Benzer şekilde acele kamulaştırma davalarındaki gecikmeler Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi⁵² nezdinde hak ihlaline neden olabilmektedir. Örneğin bu ihlal kararında Anayasa Mahkemesi, olayda sistematik kurgu bozukluğu nedeniyle ihlal kararı vermiş ve ayrıca bunun düzeltilmesi için yasama organına bildirimde bulunulması sonucuna varmıştır⁵³. Bu olay özelinden hareketle, el koyma, yıkım veya telafisi imkânsız veya çok zor konularda, işleme karşı (olay özelinde acele kamulaştırma) dava açıldığında, ihtisas mahkemelerinin yanı sıra özel bir yargılama usulünün de kabulü gerektiği söylenebilir⁵⁴.

Çevresel Etki Değerlendirmesi (Çed) davalarında da ihtisas mahkemeleri gündeme gelmelidir. Çed işlemleri son derece teknik olduğu gibi aynı zamanda son derece acele şekilde çözüme kavuşturulması gereken

⁵⁰ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/A-1(b) maddesi.

⁵¹ Danıştay 6. D., 28.04.2021 tarih ve E:2019/283, K:2021/6233 sayılı karar. Anayasa Mahkemesi, Ali Kömürcü ve diğerleri [GK], B. No: 2019/2890, 25/10/2023 tarihli karar.

⁵² Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İkinci Bölüm, Yel ve Diğerleri/Türkiye B:28241/18, (<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-216523%22%5D%7D>), s.e.t.26.12.2024))

⁵³ “102. Somut olayda da acele usulde kamulaştırma kararlarının hukuki denetimini yapan idari yargı mahkemesi işlemin hukuka aykırı olduğuna karar vermiş ancak bu karar taşınmaza acele el atıldıktan hatta adli yargı mahkemesindeki tescil kararından sonra verildiğinden somut bir etki yaratmamış ve sonuç doğurmamıştır. AIHM'in konu ile ilgili Yel ve diğerleri/Türkiye kararındaki tespitler de dikkate alındığında bu hususta mülkiyet hakkının korunmasına ilişkin yapısal bir mesele bulunduğu değerlendirilmiştir. İdari yargı mercilerinin acele usulde kamulaştırma işleminin iptali talebiyle açılan davada hızlı bir biçimde hareket etmesi, riski azaltabilse de bu konudaki sorunları çözmeye yeterli olmamaktadır. Dolayısıyla idari yargıdaki davanın daha hızlı bir biçimde karara bağlanmasını, adli yargı merciinin de idari yargıdan önce karar vermemesini zorunlu kılacak kanuni düzenlemelerin yapılması acele usulde kamulaştırma işlemine karşı açılan davada verilecek muhtemel bir iptal kararının uygulanabilmesini sağlayabilecektir. Ayrıca iptal kararının etkisizleştiği durumlarda malike kamulaştırma bedelinin ödenmesi yanında ayrı bir dava açma külfetine sebep olunmayacak şekilde tazminat ödenmesi müdahalenin yol açtığı yükü hafifletebilecektir. Bu çerçevede kamulaştırmaya ilişkin uyuşmazlıkların mümkün olduğunca en az dava ile ve mülkiyetinden yoksun bırakılan başvuruca yeni bir dava açma külfetine sebebiyet vermeden sonuçlandırılması gerektiğine de işaret etmek gerekir...”

⁵⁴ Örneğin, dava açıldığında işlemin doğrudan yürütmesinin durması ve davanın iki veya üç ay süre içerisinde karara bağlanması mecburiyeti getirilebilir. Yine dava açıldığında, ilk incelemenin ve lüzumu halinde ara kararların ilk gün yapılması, 15 günlük savunma süresi verilmesi, bilahare gerekiyorsa bir ay içerisinde keşfe konulması ve nihayet bilirkişi raporunun tebliğinden itibaren 3 gün içerisinde karar verilmesi gibi özel ve farklı usuller getirilebilir. Aksi durumda acele kamulaştırma gibi durumlarda iki yıl sonra karar verilmesi tamamen anlamsız ve beyhude olacaktır.

işlemlerdir⁵⁵. Hangi kapsamdaki faaliyetlerin ve hangi faaliyet konularının Çed sürecine tabi olduğu son derece teknik bir konudur⁵⁶. Çed konusu alanda verilecek ruhsat ve izinlerin aşamalarının takibi, imar planı yapılıp yapılmayacağı, yapılacaksa hangi aşamada ve hangi kapsamda yapılacağı da titiz bir tetkik gerektirmektedir. İlgili faaliyet konusuna göre bilirkişi seçiminde hangi uzmanlıkların aranacağı, maden dosyalarında ilgili madene, enerji santrallerinde ilgili hidroelektrik, güneş veya rüzgâr enerjisine, barajlar için de buna göre uzmanlık dallarındaki bilirkişilerin seçilmesi ciddi bir farkındalık gerektirmektedir. Yine bunların hangi kapsamdakileri için, Danıştay yerleşik içtihatları ışığında, hektar büyüklüğüne (arama ruhsatındaki, işletme ruhsatındaki yoksa işletme iznindeki hektar büyüklükleri) göre Çed raporu dışında tutulacağı (Çed gerekli değildir kararı) veya Çed raporu (Çed olumlu/olumsuz kararı) aranacağı, keşif yapılıp yapılmayacağı gibi birçok teknik mesele bulunmaktadır. Nihayet aceleliği nedeniyle ivedi yargılama usulüne tabi olan, 15 günlük savunma süresi öngörülen ve tek savunma dilekçesiyle tekemmül eden dava dosyalarında, bu gibi hatalardan ötürü bir bozma ve dosyanın ilk derece mahkemesince yeniden ele alınması süreci yaşanmaktadır. Nitekim bu eksiklikler nedeniyle hâlen, ivedi yargılama usulüne tabi olsa bile, Çed davaları ne yazık ki iki, üç, dört yıl sürebilmektedir.

İmar davaları da uzmanlık gerektiren diğer bir dava türüdür. İmar davalarında mevzuat bilgisinin yanında plan paftası açıldığında plan okuma becerisine de sahip olunması gerekir. İmar planı gösterimleri (lejand) bu okuma için elbette çok kritiktir. Bu anlamlandırma veya anlamlandıramama nedeniyle hemen her dosyada keşif ve bilirkişi incelemesi yoluna başvurulmaktadır. Bu ise maalesef yıkıcı bir sorundur. Gözlemlerimize göre birçok imar davasında hukuki değerlendirme aşamasında çözülebilecek konu maalesef bilirkişi eline gitmektedir⁵⁷. Örneğin, şartları bulunmamasına

⁵⁵ Nitekim 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesi uyarınca ivedi yargılama usulüne tabidir.

⁵⁶ Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (RG. 29.07.2022, S.31907) eki, EK-1 ve EK-2 listelerindeki faaliyet konuları ve kapsamaları ile ilgili asgari bilgi sahibi olunması gerekir.

⁵⁷ Bu hususta benzer bir tespit için bkz. Gül Filiz Ercan Aslantaş, "İdare Mahkemesinde İmar Davaları, İdari Yargıda Karşılaşılan Bilirkişilik Sorunları", İmar Davalarında Bilirkişilik Sempozyumu, 2014, s. 7-12

(1392019141354imarhukukundakarşılaşılanuyuşmazlıklardabilirkişilikuygulamalarısempozyumu.pdf s.e.t.23.09.2025), "Benim uygulamada gözlemlediğim bir husus, niteliği itibari ile ihtisaslaşma gerektiren ve fenni bir konu olan imar davalarının pek çoğunda, keşif ve bilirkişi incelemesine gerek olmadığı durumlarda bile konunun karmaşıklığı ve mahkemelerin iş yoğunluğu nedeniyle konu üzerinde herhangi bir karara ulaşılmayıp, imar konusu görülür görülmez keşif ve bilirkişi incelemesine yaptırılmasına karar verilmesi ve uyuşmazlığın çözümünde bilirkişi görüşü ve raporuna bir çeşit mahkum olunması. Tabi ki bir plan davasında, dava konusu taşınmazın plandaki amacı, yer seçimi, büyüklük, nüfus yoğunluğu gibi unsurlar açısından şehircilik ilkeleri, planlama esasları, kamu yararına uygun olup olmadığı, bir parselasyon işleminde eşdeğer olandan tahsis yapılıp yapılmadığı, bir yıkım işleminde yıkımına karar verilen kurumların kısımların mevzuata ruhsata uygun olarak yapılıp yapılmadığı, sit alanının tespiti hususları, yerinde yapılacak inceleme ve konusunda uzman bilirkişilerce yapılacak değerlendirme sonucu hazırlanacak ve raporda yer alacak görüşlerin dikkate alınarak karar verilmesini zorunlu kılmaktadır.

rağmen kabul edilen veya kapatılan yollardan belediye adına ihdas yapılan veya plan uygulaması niteliğinde olmayan imar uygulamaları için keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılabilir. Yine doğrudan plan hiyerarşisine aykırı olan ya da plan ana kararlarını etkileyecek mahiyette olup revizyon imar planı gerektiren ancak plan değişikliğine konu yapılan veyahut da eş değer alan ayrılmaksızın yapılan plan değişiklikleri gibi açık hukuka aykırılık bulunan ve bilirkişi incelemesine gerek olmadan çözülebilecek uyuşmazlıklar, maalesef doğrudan bilirkişi incelemesine konu edilebilmektedir.

İdarenin mali sorumluluğuna gelecek olursak, bilindiği gibi tazminat davaları idare hukukuna özgü yönleriyle idari yargı içtihatlarıyla şekillenmiştir⁵⁸. İdarenin kusurlu-kusursuz sorumluluğu, kusur sorumluluğuna ilişkin hizmet kusuru, zarar ve illiyet bağı, yine kusursuz sorumluluğa ilişkin alt ilkeler ve kusursuz sorumluluğun felsefesi içtihatlar çerçevesinde belirlenir.

Danıştay içtihatlarına bakıldığında, her bir tazminat davasında farklı farklı onlarca ilke görülebilmektedir. Örneğin Danıştay içtihatlarından hareketle bir destekten yoksun kalma tazminatı davasında 14 adet ilke sayılabilir⁵⁹. Yine engel durumuna göre bakıcı gideri tazminatının peşin sermaye olarak ödenmesi değil, birçok koşula bağlı olarak her yıl idarece irat şeklinde ödenmesi şeklinde çok ayrıksı bir Danıştay içtihadı bulunmaktadır⁶⁰. Danıştay kararlarında detay ilkelerin yanında, atipik sayılabilecek yeni kusursuz sorumluluk çeşitleri de türetilmiştir⁶¹ görülmektedir.

İhtisaslaşma suretiyle hem imar davalarında izlenecek yolda uygulama birliği sağlanabilecek kavramların anlaşılabilirliği, bilirkişiden çözümlenmesi istenilen hususlarda netlik yani neyin istenileceği bilirkişilerce düzenlenen raporlar sorulan sorulara cevap verilip verilmediğinin denetimi, ek olarak nelere ihtiyaç duyulduğu hususlarında davalar hâkimin kontrolünde olacak, hem de belki hemen her imar davasının çözümünde bilirkişiye başvurulması zarureti ortadan kalkacaktır. Zaruret diyorum çünkü daha mesleğinin çok başında, kısa bir ihtisas sürecinden sonra ilk kura yeri olarak iş yükünün ki bunun büyük bir kısmının imar davalarının oluşturduğu bölgelerde göreve başlayan ve imar kavramıyla çoğu bu yerlerde tanışan hâkimlerin imar davalarıyla ilgili her konuyu teknik değerlendirme kapsamında görerek, konusunda uzman bilirkişilerden görüş almak suretiyle kararı oluşturmaya çalışması zarurettten öte bir açıklamayı gerektirmiyor. Bu durumlarda konusunda uzman kişilerden oluşturulan bilirkişi kurulunca düzenlenecek rapor çok önem arz etmekte...”

⁵⁸ Ender Ethem Atay/Hasan Odabaşı/Hasan Tahsin Gökcan, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s. 5; Akylmaz/Sezginer/Kaya, s. 154.

⁵⁹ Erkan Yılmaz, "Destekten Yoksun Kalma Tazminatına Esas Alınacak Gelirin Tespitinde İzlenen Yöntemler İle Gözetilen İlkeler", Danıştay Dergisi, S.154, 2022, s.43 vd.

⁶⁰ Serkan Asker, "Güncel Yargı Kararları Işığında Tam Yargı Davalarında Tazminatın İrat Şeklinde Belirlenmesi", Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, S.1, 2020, 235-272.

⁶¹ Ali Hamza Şahin, "Danıştay Kararlarında Okullarda Meydana Gelen Zararlar Nedeniyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğunda Genişleme", İdare Hukuku Ve İlimleri Dergisi, S.19,2020, 47-77.

Bir tazminat davası açıldığında mahkemeden beklenen, öncelikle sorumluluk türünün belirlenmesidir. Dolayısıyla bu, sorumluluk teorisine vakıf olunmasını gerektirir. Gerçekten idari yargı içtihatlarıyla gelişen idarenin sorumluluğuna ilişkin kabuller kapsamında, idarenin hangi hallerde kusur sorumluluğu, hangi hallerde de kusursuz sorumluluğu olduğunun tespiti, öncelikle davanın doğru bir temele oturtulması bakımından önemlidir. Bu tespitten sonra ortaya iki yol çıkmaktadır: İdarenin kusurlu veya kusursuz sorumluluğu. Kusur sorumluluğunda da işlem nedeniyle veya eylem nedeniyle sorumluluk bakımından bir ayrım önümüze çıkmaktadır ki bu tespitten sonra da farklı farklı usul takip edilmektedir. Hukuka aykırı işlem nedeniyle idarenin hangi hallerde sorumlu olacağı, hukuka aykırı bir işlem olsa dahi idarenin sorumluluğunun bulunmayacağı durumlar gibi istisnalar da karşımıza çıkar. İdarenin eylemi nedeniyle kusurlu sorumluluğuna gelecek olursak, burada da karşımıza kapsamlı bir kusur-zarar-illiyet bağı teorisi çıkmaktadır. Bu teoriyi özümledikten sonra ise konunun mahiyetine göre, sağlık hizmeti, deprem, sel ve yol vs. yapımı nedeniyle verilen zararlar ile başkaca eylemler nedeniyle karşımıza çokça detay çıkmaktadır.

İdarenin kusursuz sorumluluğu da tamamen içtihadi ilkeler temelinden hareketle belirlenir. Kusursuz sorumluluk da kendi içerisinde risk ilkesi ve fedakarlığın denkleştirilmesi ilkeleri temeline dayanmakta olup, bunlar da kendi içerisinde alt ilkelere bölünmektedir. Bu alt ilkeler bakımından da zararın idarenin faaliyetiyle illiyetinin bulunup bulunmaması, zararın olağanüstü olması ve bireyselliği gibi değerlendirmeler, içtihadi onlarca ilkeye vukufiyet gerektirmektedir.

Yukarıda belirtilen konulardan farklı olarak tazminat talebinin maddi yönü bakımından da gerek uğranılan mal kaybının, gerekse uğranılan bedensel zararlar nedeniyle tazminat miktarlarının hesaplanması⁶² gerçekten ihtisas gerektirmektedir. Örneğin sağlık hizmetleri nedeniyle açılan bir tazminat davasında; kişi sağ ise, engel oranına göre, kendisi, eşi ve çocukları için hesaplanacak tazminat miktarının, bakıcı giderinin, kazanç ve efor kaybının araştırması titiz bir tetkiki gerektirir. Yine kişi ölmüş ise, mirasçıları için istenen destekten yoksun kalma tazminatı hesaplanmasında; ölen kişinin evli olup olmaması, çocuk sahibi olup olmaması, anne veya babasının destek yaşı sınırları, destek olunanın yaş durumu, eş ve çocukların muhtemel evlenme durumu ve yaşı dikkate alınır. Bu kriterlerin her birinin varlığı ya da yokluğu, diğer kriteri oransal olarak da etkileyecek sonuçlar doğurabilmekte ve tazminat miktarının hesaplanması bambaşka bir seyirde gidebilmektedir. Ayrıca bütün tazminat konusu olaylar için benzer şekilde belki onlarca kriter sayılabilir.

Birçok tazminat dosyasına, gerek istinaf gerekse temyiz aşamalarında çoğunlukla müdahale edilmekte, kusur sorumluluğu veya kusursuz sorumluluk tespiti aşaması için ya da tazminat miktarı belirlemesi için hesap bilirkişisinden yeniden ek rapor istenmekte veya bozma/kaldırma kararı ile dosya mahkemesine iade edilmektedir. Nitekim ilgili istinaf dairesi veya

⁶² Nazım Taha Koçak, “Tam Yargı Davalarında Zararın Hesaplanmasına İlişkin İlkeler”, Adalet Dergisi, S. 67, 2021, 325-358.

Danıştay dairesi dosya terakümünün sıklıkla görüldüğü dairelerdir. Bir dava üzerinden örnek vermek gerekirse, ilk derece mahkemesince kusur tespiti ile tazminat isteminin kısmen kabulü ve kısmen reddi kararı verilmiş, istinaf incelemesinde bölge idare mahkemesince sadece hükmedilen faizin başlangıç tarihi yönünden istinaf isteminin kabulüne ancak diğer yönlerden istinaf başvurusunun reddine karar verilmiştir. Bu davanın temyizinde Danıştay tarafından 7 sayfalık bir bozma kararı verilmiş; manevi tazminat istemi yönünden, efor kaybı yönünden, sürekli çalışma gücü kaybı yönünden, geçici iş göremezlik tazminatı yönünden, protez gideri yönünden, bakıcı gideri yönünden karar bozulmuştur⁶³. Gerçekten her bir tazminat kalemi yönünden farklı değerlendirme ve hesaplama yapıldığı için bütün bunlara ayrı ayrı vukufiyet gerektirmektedir.

İhtisas mahkemeleri, hükmedilen manevi tazminat miktarları yönünden de, değerlendirme ve takdirde, belirli bir yeknesaklık ve tutarlılık kazanılması bakımından da önemlidir. Gerçekten aynı konuda (örneğin oğulları şehit olan aileler için) hükmedilen manevi tazminat miktarlarına bakıldığında, çok ciddi farkların olduğu görülebilmektedir. Böyle farklılıkların da esasında hukuki güvenlik ve hakkaniyet ilkelerine aykırı bir durum oluşturduğu izahtan varestedir.

Yukarıda belirtilen davalarda yürütülen süreçlerin, herhangi bir aşamasında farklı bir yola girilmesi sebebiyle belki en fazla bir veya iki yılda bitebilecek uyuşmazlığın çözüm süresi, dört, beş senelere kadar uzayabilmektedir. Bu dahi ihtisas mahkemeleri ihtiyacının ne kadar bariz ve elde edilecek faydanın ne kadar büyük olduğunu gösterir.

2. Öneriler

Bu bölümde, idari yargıda dereceli yargılama sistemiyle ihtisas mahkemeleri birlikte düşünülerek ihtisaslaşmayla ilgili öneriler sunulmaya çalışılacaktır. Burada, ihtisaslaşmaya ilişkin her bir detayın derinlemesine irdelemesi değil, ihtisaslaşmayla ilgili ilk göze çarpan hususlar hakkında bazı teklifler sunulacaktır.

Öncelikle ihtisas mahkemesi konularının nasıl belirleneceği ve bu konularla bağlantılı davaların ne olacağı noktasında sorular akla gelmektedir. Bu konuda ilk olarak yararlanılacak husus, uzun süren davalara veya teknik bilgi ve mevzuata ihtiyaç duyulan konulara ilişkin istatistiki verilerdir. Şöyle bir ayırım yapabiliriz; diğer dava türlerine göre hâkimlerin öğrenmesi çok daha zor olan, çözümünü uzun yıllar alan uyuşmazlıklar ihtisas konusu olarak belirlenebilir.

Hangi konuların uzmanlaşma konusu olarak belirleneceği farklı yaklaşımları ortaya çıkarabilir. Örneğin, ihale işlemleri, üst kurul işlemleri, sınav işlemleri, taşınmaz mallara ilişkin işler olarak ihtisas konuları sayılmıştır⁶⁴. Kanaatimizce, bu konuların yanında tam yargı davaları da ihtisaslaşma konusu olarak gündeme alınmalıdır.

⁶³ Danıştay 10. D., E:2023/159, K:2023/3122, T: 05.06.2023.

⁶⁴ Küfüdür, s.139 vd..

Diğer taraftan bu konularla birlikte ihtisas konusu iş ve işlemlerle ilgili olan diğer işlemler de aynı kapsama alınarak bunların da ihtisas mahkemesince çözümü sağlanmalıdır. Örneğin çevresel etki değerlendirmesine tabi olan bir faaliyet konusu ile ilgili olan arama ruhsatı, işletme ruhsatı veya işletme izinlerinin de ihtisas kapsamına alınarak ilgili ihtisas mahkemesinde görülmesi sağlanmalıdır.

İhtisas mahkemelerinin nerelerde kurulup faaliyet göstereceği de yine aynı şekilde istatistiki verilerden faydalanılarak belirlenebilir. Örneğin tazminat davaları veya imar davaları gibi bütün idare mahkemelerinin görev alanlarında görülen davalar için mevcut istinaf mahkemelerinin bulunduğu yerlerde ihtiyaca göre bir veya birkaç ihtisas mahkemesi görevlendirilebilir. Bu mahkemeler istinabe yoluyla genel görevli mahkemelere keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırabilir. Yine çok yaygın olmayan, her yerde görülmeyen çevresel etki değerlendirmesi, ihale gibi davalar için ise iş sayılarına göre ilgili istinaf mahkemelerinin bulunduğu yerlerde ihtisas mahkemeleri kurulabilecektir. Usuli engeller yine usuli önlemlerle giderilebilir. İhtisas mahkemelerinin, iş yükü az olan yerlerde nasıl kurulacağı, hâkimlerinin tayini ve terfileri gibi durumlar gündeme gelebilse de bunlar çözümsüz hususlar değildir.

İhtisas mahkemeleri için ayrı bir yargılama usulü ve kanun yolu uygulaması da düşünülmelidir. Teknik zorluğu veya aceleliği nedeniyle ivedi yargılama usulü kapsamına alınan konular ihtisas mahkemesi konusu olarak kabul edilebilir. Hatta ivedi yargılama usulünün kapsamı genişletilerek, ihtisas mahkemeleri oluşturulabilir. İvedi yargılama usulü uygulamasında olduğu gibi ihtisas mahkemelerinin vermiş olduğu kararlar doğrudan temyize tabi olmalıdır⁶⁵. Nitekim ihtisas mahkemelerinin kurulumuyla birlikte, uzman hâkimlerin bu tip uyuşmazlıklarda vereceği kararlar için doğrudan temyiz yolunun açık olması sistemdeki birçok tikanıklığı da giderecektir. İhtisas mahkemesi kararlarının tekrar istinaf yoluna tabi tutulması, yargılamanın tekrar bir elden geçmesine neden olacaktır. Nitekim istinaf mahkemeleri uygulamasına bakıldığında, ilk derece mahkemesi kararının kaldırılması ve dosyanın mahkemesine iadesi kararıyla dosyanın tekrar yeni baştan bir döngüye girmesine neden olmaktadır. İstinaf aşamasında verilen kararın da temyize açık olması ile yargılama süreçlerinin gereksiz uzamasına neden olunacaktır. Nihayet belli bir seviyede tecrübede uzman hâkimlerin, ilk derece olarak dosyayı yürütmesi sayesinde bakılan dava için hızlı karar verileceği gibi dosyanın doğrudan temyize tabi olmasıyla yargılama süreleri oldukça kısaltacaktır. Nitekim ivedi yargılama usulüne tabi davalarda Danıştay, kural olarak, önüne gelen dosyalarda bozma sebebiyle iade yapamayacağı⁶⁶ için dosya hakkında kendisi karar verecek ve iş hızlıca çözüme kavuşmuş olacaktır.

⁶⁵ İvedi yargılama usulünü düzenleyen İYUK'un 20/A-g ve merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünü düzenleyen İYUK'un 20/B-f maddesinde verilen nihai kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde temyiz yoluna başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

⁶⁶ 20/A maddesinin (i) bendi, 20/B maddesinin (h) bendinde, "*Danıştay evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya temyiz sadece hukuki noktalara ilişkin ise yahut temyiz olunan karardaki maddi yanlışlıkların*

İhtisas mahkemesi hâkimlerinin atama, terfi ve eğitimleri de zorlukları mevcut olmakla birlikte, esasında kolaylıkları da barındırır. Öncelikle hâkimlerin yetişmesinde herhangi bir farklılık gözetilmemelidir. Bütün hâkimler aynı temel eğitimden sonra mahkemelere atanmalıdır. Bilahare belirli bir tecrübeden sonra ihtisas mahkemeleri için hâkimlerin seçimi, niteliklerine göre yapılmalıdır. Tecrübe şartı çok önemlidir, zira öncelikle idari yargı ilke ve içtihatlarına vukufiyet ile yeni ilke ve içtihatlar üretimi veya idari yargı içerisinde istisna ilke ve içtihatlar üretilmesi sağlanabilir. Böylelikle parçacıl bakışın olumsuzlukları etkisizleştirilmiş olacaktır. Hâkimlerin, idari yargı özellikleri ve içtihatlarına vâkıf olması için belirli bir tecrübeden sonra ihtisas mahkemesine atamasının yapılması yeni fikirlerin ihtisas mahkemelerine gelmesi açısından da önemlidir. Daha sonra da ihtisas mahkemesi hâkimlerinin meslek içi eğitimleri, adalet akademisinde, başta uzman hâkimler olmak üzere, üniversiteler ve meslek odalarının katılımıyla yapılmalıdır. İhtisas konusuyla ilgili işin, farklı veçhelerinde uğraşan kişilerin kendi pencerelerinden bakışlarını aktarması, ihtisas mahkemelerinin yaratabileceği aşinalık/durağanlık riskine de bir çare olabilecektir. Gerçekten, örneğin çevresel etki değerlendirme süreciyle ilgili idare bünyesindeki uzmanların, üniversitelerin ve meslek odalarının bakışı farklı nüanslar içerebilecek olup, uzman hâkimlerin bu bakışlardan faydalanması esaslı bir zenginlik katacaktır.

Aynı şekilde ihtisas mahkemelerinde görev yapan hâkimlerin de genel görevli mahkemelerde görevlendirilebilmesi her zaman mümkün olmalıdır. İhtisas mahkemesinden genel görevli mahkemelere dönüşler kolaylaştırılarak içtihat ve ilke transferi de sağlanmış olacaktır. Yine dinamizm bakımından ise her zaman genel görevli mahkemeler veya diğer ihtisas mahkemelerinden tayinlerle oluşabilecek durağanlık veya ataletin önüne geçilip taze bir akımın oluşması da ayrıca bir katkı sağlayacaktır.

Diğer yandan, ihtisas mahkemesi uygulaması, gerçek anlamda bir ihtisaslaşmayı gerektirir. İdari yargıda hâlen uygulanan iş bölümü, HSK tarafından görevlendirme gibi uygulamalar gerçek anlamda bir ihtisaslaşmayı tazammun etmemektedir. Yukarıda örneği verilen acele kamulaştırma davasında, acele kamulaştırma kararlarına ilk derece mahkemesi olarak bakan Danıştay Altıncı Dairesinin davayı yaklaşık iki yıl içerisinde karara bağlamış olması, ihtisaslaşma sağlamadığının bir göstergesidir⁶⁷.

Nihayet, varsa sistemsel tıkanıklıklar veya organizasyon problemlerinin, başka bir ülke örnek alınarak veya uluslararası organizasyonun isteği dikkat alınarak çözülmeye çalışılması üzücüdür. Biz, kendi uygulamamız, tecrübelerimiz ve ihtiyaçlarımızdan hareketle kavram ve kurumlarımızı oluşturmaliyiz⁶⁸. Ülkemizde istinaf sistemine geçilmiş olmakla birlikte hâlâ

düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi hâlde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan temyizi haklı bulduğu hâllerde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir. Temyiz üzerine verilen kararlar kesindir.” hükmüne yer verilmiştir.

⁶⁷ Danıştay 6. D., E:2019/283, K:2021/6233, T:28.04.2021.

⁶⁸ Doktrinde Gülân tarafından çok yerinde ifade edildiği gibi, “Reform çabaları yapılırken en iyi kanun adı altında özellikle akademik bir yaklaşımla dünyada çeşitli gelişmiş hukuk

ciddi eksiklik ve aksaklıklar söz konusudur⁶⁹. Gerçekten bugünkü uygulamayla Danıştay, uyuşmazlıkların yüzde seksenine yakın bir kısmını denetleyememektedir ve dolayısıyla tutuk temyiz mercii pozisyonundadır⁷⁰.

devletlerinin kanunlarını almak ve onları esas alarak yeni modeller kurmak yaklaşımının çok rahatsız edici ve tecrübeleri bir kenara bırakıcı bir yaklaşım olduğu kanaatindeyim.”, Aydın Gülan “Ülkemizdeki Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek”, Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu” 148. Yıl Danıştay Başkanlığı, Ankara, 2016, s. 26.

⁶⁹ Bu noktada bazı eksiklik ve aksaklıklar hakkında bkz. Ali Hamza Şahin, “İdari Yargıda İstinaf Mahkemelerinin “Kaldırma-Gönderme” Kararları ve Temyiz Yoluna Dair Düşünceler”, Danıştay Dergisi, S. 159, 2025. Nitekim Anayasa Mahkemesi de yakın tarihli bir kararında bu eksikliğin bir kısmına temas eden bir karar vermiştir (AYM, E.2024/189, K.2025/83, 27/03/2025). Bu kararda Anayasa Mahkemesi, 2577 sayılı Kanun’un 46/6.maddesinde yer alan istinaf mahkemelerinin verebileceği karar türlerinden olan istinaf başvurusunun tamamen veya kısmen kabulü halinde yeniden kesin olarak karar verebileceğine ilişkin “*istinaf başvurusunun kısmen veya tümünden kabulü hali*” kısmının iptaline karar vermiştir. Karar gerekçesi şöyledir: “28. Bununla birlikte kuralla, Kanun’un 46. maddesi dışında kalan uyuşmazlıklara ilişkin davaların tamamı bakımından bölge idare mahkemesi kararlarının kesin olduğu hükmü altına alındığından temyiz yolu kapalı olan konularda bölge idare mahkemesince istinaf başvurusu kabul edilerek ilk derece mahkemesi kararının kaldırılması ve işin esası hakkında yeni bir karar verilmesi hâlinde bölge idare mahkemesinin ilk elden verdiği bu karara karşı temyiz kanun yoluna başvurulamaması hükmün denetlenmesini talep etme hakkına aykırılık teşkil edebilir. Zira konusu 46. maddede belirtilen uyuşmazlıklardan olmayan davaların tamamı bakımından bölge idare mahkemesince verilen esasa ilişkin bir kararın gerek hukuk alanında gerekse ilgili bakımından yaratacağı sonucun tümüyle önemsiz olduğu söylenemez. Kural ise istinaf merciinin bu tür bir kararının yaratacağı sonuçların önemi gözetilerek uyuşmazlığa ilişkin temyiz incelemesinin gerekli olup olmadığı noktasında herhangi bir değerlendirme yapılmasına imkân vermeksizin temyiz kanun yolunu kapatmaktadır.

29. Öte yandan, 2577 sayılı Kanun’da 6545 sayılı Kanun’la yapılan değişikliklerin gerekçesinde de ifade edildiği üzere belirli bir önem derecesine sahip uyuşmazlıklara ilişkin bölge idare mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz yolunun açık tutulması, bu tür bir öneme sahip olmayan uyuşmazlıklar bakımından verilen kararların ise kesin olması öngörülme suretiyle Danıştayın iş yükünün azaltılması ve böylece temyize tabi uyuşmazlıklar ile istinaf aşamasında kesinleşen uyuşmazlıkların incelemesinin makul bir sürede tamamlanması, iş yükünün hafifletilmesiyle de Danıştayın içtihat mahkemesi rolünün güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Hükmün denetlenmesini talep etme hakkına yönelik bu tür bir sınırlamanın, iş yükünün azaltılmasına katkı sunacağı söylenebilir ise de Danıştayın bir içtihat mahkemesi olma vasfını geliştirecek nitelikte bir tedbir olmadığı da açıktır. Zira kanunlarda belirtilen belirli konular dışındaki uyuşmazlıklara ilişkin olarak temyiz yolunun kapalı olması, içtihadın gelişmesi ve çeşitlenmesine hizmet etmeyeceği gibi içtihadın kısır bir alana hapsolmesine da neden olabilir. Dolayısıyla gerek söz konusu anayasal amaçlar gerekse temyiz merciinin iş yükünün azaltılması ve içtihat mahkemesi olma özelliğinin güçlendirilmesi bakımından hükmün denetlenmesini talep etme hakkına daha az zarar verici müdahaleye sebep olan bir tedbirin öngörülmesi mümkündür.

30. Bu itibarla davaların makul sürede ve en az giderle sonuçlandırılması amacına daha hafif bir sınırlamayla ulaşılması mümkünken bölge idare mahkemelerinin 46. maddeye göre temyize açık olmayan kararlarının kesin olduğunu hükme bağlayan kuralın, “istinaf başvurusunun kısmen veya tümünden kabulü hali” yönünden hükmün denetlenmesini talep etme hakkına ölçsüz bir sınırlama getirdiği sonucuna varılmıştır.”.

⁷⁰ İstatistiki veriler ve diğer tartışmalar için bkz. Şahin, 2025.

İhtisas mahkemeleri de sisteme dahil edilerek bütüncül bir organizasyonla istinaf/temyiz sistemi ve ihtisas mahkemeleri birlikte düşünülmeli ve birlikte reform yapılmalıdır. Dağınık, bir konuyu içermeye çalışırken benzer daha elzem bir konuyu gözden kaçıran, istisnanın istisnası hükümler içeren usul düzenlemeler yerine, bütüncül bir yaklaşımla, net düzenlemeler yapılması elbette daha kuvvetli yapısal çareler sunacaktır.

SONUÇ

Modern toplum, son derece hızlı bir şekilde teknik ve ekonomik gelişim içindedir. Bu değişim karşısında idare de aynı şekilde artan bir faaliyet sahasında işlem tesis etmekte ve eylemde bulunmaktadır. Hâliyle bu da idare mahkemeleri önündeki uyumsuzluk çeşidinin artmasına neden olmaktadır. İş çeşidindeki bu artışa rağmen idare mahkemeleri, kuruldukları günden bu yana, vergi mahkemeleri ve Danıştayın görevine giren konular haricinde genel görevli mahkemeler olarak idari davalara bakmaya devam etmektedirler.

Yargılamanın etkinliği, usuli bir takım düzenlemelerle beraber, yapısal düzenlemelerle de sağlanabilir. Dereceli yargılama sistemi, heyetli çalışma gibi araçlarla birlikte ihtisas mahkemeleri de yapısal çarelerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. İhtisas mahkemesi uygulaması, birçok ülkede var olduğu gibi ülkemizde de adli yargıda mevcuttur. İdare bünyesindeki ve dolayısıyla idari işlemlerdeki ihtisaslaşmanın da gittikçe arttığı açıkça karşımızda dururken, idari yargıda ihtisaslaşma bir ihtiyaç olarak belirmektedir. Bu ihtiyaç, artan teknik ve ekonomik imkânlar sonucu çok daha teknik veya girift iş ve ilişkilerin uyumsuzluk olarak idare mahkemeleri önüne gelmesi nedeniyle gittikçe artmaktadır. İdare mahkemelerinin genel görevli mahkeme olarak, ilk kurulduğu yıllarda baktığı mevzuat kapsamı ve uyumsuzluk konusunun bugün onlarca kat arttığı dikkate alındığında idari yargı bünyesinde de ihtisaslaşma kaçınılmazdır. Gerçekten idare mahkemeleri, son derece çeşitli dava konusu ile birlikte farklı türde uzmanlık gerektiren davalara bakmaktadır.

Ülke imkânları ve hâkim sayısı çok kısa sürede yeterli hale getirilemeyeceğine göre mevcudun daha efektif kullanılması gerekmektedir. Daha az kişi ve emekle daha isabetli kararlar ve daha fazla uyumsuzluk çözümü elde edebilmek için yapısal çare olarak ihtisas mahkemeleri karşımızda durmaktadır. İhtisas mahkemelerinin, dava özelinde elde edilecek doyurucu gerekçe ve isabetli karar gibi pratik faydalarının yanında genel olarak idari yargı sistemine de ciddi katkıları olacaktır. Şöyle ki birtakım çözümü zor ve teknik davalar için ihtisas mahkemelerinin görevlendirilmesiyle, uyumsuzluklar çok daha az emek ve zamanla çözülebilecektir. Yine bu sayede genel görevli mahkemeler de önemli bir yükten kurtulacak ve uzayan, istinaf veya temyizde müdahalelerle sürekli patinaj yapan dava süreçleri sona erecektir. İdari yargı sistemindeki bu rahatlatma doğal olarak insanların hukuka güvenlerini artıracak ve önemli bir dolaylı fayda da hasıl olacaktır.

İhtisas mahkemelerinin, bu kadar olumlu yönünün yanında muhtemel bazı olumsuzlukları da göre çarpmaktadır. Örneğin ihtisas mahkemelerinin ve bu mahkeme hâkimlerinin, alışkanlık perdesi nedeniyle yeni bakış ve çözümlerden mahrum kalabileceği itirazları ileri sürülebilir. Yine ihtisas konularının belirlenmesi, hâkimlerinin atama, eğitim ve terfisi gibi netameli

konular bulunmaktadır. Ancak hemen belirtmeliyiz ki bu olumsuzluklar muhtemeldir ve birtakım önlemlerle giderilebilir olumsuzluklardır. Örneğin hâkimlerin farklı bakış ve düşünceden yoksun kalacağı iddiası bakımından, gerek hâkimlerin eğitimi sırasında farklı kurum ve kişilerin de eğitime katılımıyla gerekse atama ve yer değişikliği süreçlerinde yeni hâkimlerin atanmasıyla bu engel aşılabılır. Yine ihtisas mahkemeleri konularının belirlenmesi, halen sistemdeki objektif verilerden hareketle yapılabilir. Çözümü uzun yıllar alan, hâkimlerin uyuşmazlığa nüfuzda zorlandığı veya daha fazla istinaf veya temyiz müdahalesi olan konular ihtisas konusu olarak seçilebilir. Nitekim kamulaştırma/acele kamulaştırma, ihale, imar, çevre/maden/orman ve tamamen içtihadî ilkelerle çözülen tazminat davaları bu noktada hemen göze çarpmaktadır. İhtisas mahkemelerine yöneltebilecek itirazların muhtemel olduğu dikkate alındığında, üstün kamu yararı ilkesi prensipleri çerçevesinde, muhtemel ve zayıf zarara, mevcut ve kuvvetli olan yararın tercihi, elbette daha doğru yaklaşım olacaktır.

İhtisas mahkemeleri ihtiyacı, yargılama usulünde çeşitli değişikliklere de yansımaktadır. Nitekim bu amaçla belirli mahkemelerin bazı davalara bakmakla yetkilendirilmesi ve ivedi yargılama usulü düzenlemesi bu amaca matuftur. Bu düzenlemelerle ihtisas mahkemelerinden beklenen faydaların elde edilemeye çalışıldığı açıktır. Bize göre bu düzenlemeler ihtisas mahkemelerinin mukaddimesi olarak görülebilir. Bir ihtiyacın sonucu olarak ortaya çıkan bu usulî düzenlemelerin, umulan faydayı doğurabilmesi için ihtisas mahkemelerinin kurulması son derece elzemdir. Bunun için ihtisas mahkemeleri, bize göre idari yargıda yapısal birçok sorunu çözecek bir uygulama olduğu için, istinaf sistemiyle birlikte düşünülerek, gecikmeksizin gündeme alınmalı ve bu mahkemelerin faaliyete başlamaları sağlanmalıdır. Bu düzenlemeler, yine ihtisas konusuyla ilgili uyuşmazlıklara da teşmil edilerek, yargılama usulü bakımından zemini hazır bir şekilde uygulamaya geçirilebilir. Yine aynı şekilde ihtisas mahkemesi kararlarına karşı doğrudan temyiz yolu açılarak, yargılama süreleri bakımından çok daha verimli ve etkin bir sonuca ulaşılabilir.

Nihayet, muhtemel olumsuzluklarına göre çok daha bariz ve baskın pratik faydaları olan ihtisas mahkemeleri uygulaması, idari yargı için elzemdir, kaçınılmazdır ve artık daha fazla gecikmeden idari yargı sistemine dahil edilmelidir.

KAYNAKÇA

- Akıncı Müslüm, “İsveç Çevre ve İmar Hukuku”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.1. 2007, 389-414.
- Akyılmaz B/ Sezginer M/ Kaya C, Türk İdare Hukuku, 19. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2025.
- Arslan R/ Yılmaz E/ Ayvaz S T/ Hanağası E, Medeni Usul Hukuku, 10. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2024.
- Atalı M/ Ermenek İ/ Kaya H Ü, Yargı Örgütü, Güncellenmiş 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2020.
- Atay Ender Ethem, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023.
- Atay E E/ Odabaşı H / Gökcan H T, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003
- Asker Serkan, “Güncel Yargı Kararları Işığında Tam Yargı Davalarında Tazminatın İrat Şeklinde Belirlenmesi”, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, S.1, 2020, 235-272.
- Başpınar Ahmet, “İdarî Yargıda Makûl Süre İçin Öneriler”, Danıştay ve İdarî Yargı Günü 136. Yıl Sempozyumu, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, 2004, 26-35.
- Baum Lawrence, Specializing the Courts, University of Chicago Press, Chicago, 2011.
- Descartes Rene, Metot Üzerine Konuşma, Çev: K. Sahir Tel, Sosyal Yayınlar, 1994.
- Doğru Ezgi Kızılkaya, “Güncel İçtihatlar Işığında Gerekçeli Karar Hakkı”, Danıştay Dergisi, S. 152, 2020, s. 233-276.
- Ercan Aslantaş Gül Filiz, “İdare Mahkemesinde İmar Davaları, İdari Yargıda Karşılaşılan Bilirkişilik Sorunları”, İmar Davalarında Bilirkişilik Sempozyumu, 2014, (1392019141354imarhukundakarşılaşılanuyuşmazlıklardabilirkişilikuygulamalarısempozyumu.pdf s.e.t.23.9.2025).
- Gülen Aydın, “Ülkemizdeki Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek”, Danıştay ve İdarî Yargı Günü Sempozyumu148. Yıl. Danıştay Başkanlığı, Ankara, 2016, 19-28.
- Gülen Aydın, “Bireysel Başvuru Kararlarının Türk İdari Yargı Sistemine Etkisi”, Anayasa Yargısı, C.35, S.1, 2018, 105-120.
- Gilberg Karine, “Fransız İdari Yargı Sisteminde Reformlar Ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri”, İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi, Adalet Bakanlığı, 2020, (<https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/522/dosya/fransiz05-02-202112-08-pm.pdf> s.e.t.18.10.2022).
- Hasoğlu Aynur, Türk İdari Yargılama Hukukunda Usul Ekonomisi İlkesi Mevcut Düzenlemeler ve Çözüm Önerileri, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2024.
- Koçak Nazım Taha, “Tam Yargı Davalarında Zararın Hesaplanmasına İlişkin İlkeler”, Adalet Dergisi, S. 67, 2021, 325-358.
- Kuru Baki, Medeni Usul Hukuku, Legal Yayınevi, İstanbul, 2016.
- Küfüdür Bülent, “İhtisarlaştırma Gereği”, Uluslararası İdari Yargı Sempozyumu, Ankara, 2023, (<https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/522/dosya/sempozyum-kitabi01-03-202411-26-am.pdf>, s.e.t. 16.12.2024).
- Ömerbaş Nurben, “İdari Yargılama Usulünde Hızlandırıcı Mekanizmalar”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl Sempozyumu, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, 2009, 88-95.
- Özbudun Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Genişletilmiş 19.Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019
- Peters Philip G., “Health Courts”, Boston University Law Review, V.88, 2008, (227-289)

Preston Brian J.. “Benefits Of Judicial Specialization İn Environmental Law: The Land And Environment Court Of New South Whales As A Case Study”, Pace Environmental Law Review (V.29, I.2). 396-440.

Silvestri Elisabetta, “Judicial specialization: In Search of the ‘Right’ Judge for Each Case?”, Russian Law Journal, V. 2, I. 4, 2014), 165–175. (https://www.researchgate.net/publication/281431554_Judicial_Specialization_In_search_of_the_‘Right’_Judge_for_Each_Case, s.e.t.18.12.2023).

Şahin Ali Hamza, “Danıştay Kararlarında Okullarda Meydana Gelen Zararlar Nedeniyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğunda Genişleme”, İdare Hukuku Ve İlimleri Dergisi, S.19, 2020, 47-77.

Şahin Ali Hamza, “İdari Yargıda İstinaf Mahkemelerinin “Kaldırma-Gönderme” Kararları ve Temyiz Yoluna Dair Düşünceler”, Danıştay Dergisi, S. 159, 2025.

Tanrıver Süha, “Hukuk Yargısında Etkinliğin Sağlanması İçin Alınması Gereken Önlemler Üzerine”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 49, S. 1, Mayıs, 2000,67-83.

Tanrıver Süha, “Madencilik Alanında Bir İhtisas Mahkemesinin Oluşturulmasına Gerek Olup Olmadığı Üzerine Bazı Düşünceler”, Ankara Barosu Dergisi, C.4, 2010, 199-207.

Tanrıver Süha, Medeni Usul Hukuku: Cilt 1 Temel Kavramlar ve İlk Derece Yargılaması, 4. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 108

Taşdelen Okan, “Çelişkili Yargı Kararlarının Adil Yargılanma Hakkı Bağlamında Değerlendirilmesi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S. 7, 2016, ss.987-1024.

Taşpınar Sema, “ Medenî Yargı İlk Derece Mahkemeleri Bakımından Yargı Örgütü Hukukundaki Gelişmeler”, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı, 03-07 Ocak 2006, s.247-258.

Yılmaz Dilşat, “İdari Yargıda “Görev”, “İş Bölümü”, “İş Dağılımı” Paradoksu”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVII, 2013, 257-270.

Yılmaz Özel Nurcan, Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel Ve Gerçekleşen Etkileri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016.

Yılmaz Erkan, “Destekten Yoksun Kalma Tazminatına Esas Alınacak Gelirin Tespitinde İzlenen Yöntemler İle Gözetilen İlkeler”, Danıştay Dergisi, S.154, 2022, 43-85.

Avrupa konseyi, Avrupa Hâkimler İstişare Konseyi tarafından hazırlanan 15 nolu görüş, 13 November 2012, <https://rm.coe.int/ccje-opinion-2012-no-15-on-the-specialisation-of-judges/16809f0078>, s.e.t. 23.02.2025).

Adalet Bakanlığı, 2011-2015 yılı, 2015-2019 yılı, 2019-2023 yılı ve 2024-2028 yılı stratejik planları. 24122019093355stratejikplan.pdf (adalet.gov.tr)

24122019093342Stratejik-Plan-2015-2019.pdf (adalet.gov.tr)

27102020154519Stratejik Plan (2019-2023) 23.10.2020.pdf (adalet.gov.tr) s.e.t. 23.09.2025)

<https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/1/dosya/adalet-bakanligi-stratejik-plan-2024-2028-29-04-20244-20-pm.pdf> s.e.t. 23.09.2025.

İnsan Hakları Eylem Planı, insan-haklari-ep02-03-202115-14.pdf (adalet.gov.tr) s.e.t. 23.09.2025).