

İDARİ YARGIDA “GÖREV”, “İŞ BÖLÜMÜ”, “İŞ DAĞILIMI” PARADOKSU

Dilşat YILMAZ*

ÖZET

İdari yargı mevzuatındaki son dönem göze çarpan değişikliklerden biri “görev” kavramının yanısıra “iş bölümü”, “iş dağılımı” gibi klasik medeni usul hukuku kavramlarının da kullanılmasıdır. Ancak dikkat çeken husus ise, yapılan değişikliklerin bu kavramların içeriği ile örtüşmede sıkıntı yaratmasıdır. Bu sebeple mahkemelerin çözecekleri uyuşmazlıkları tespiti yönelik “görev”, “iş bölümü” ve “iş dağılımı” kavramlarının anlamları gözden geçirilerek, idari yargı mevzuatındaki kullanımların kavramlarla gerçek anlamda örtüşüp örtüşmediği belirlenmelidir. Bu bağlamda öncelikle söz konusu kavramların klasik medeni usul hukuku anlamları incelenecek, akabinde bu kavramların idari yargılama hukukunda kullanım şekilleri ve bu durumun, usul hukuku ile uyumsuzluk yaratan yönleri değerlendirilecektir. Çalışmanın sonunda ise, yapılan değişikliklerde uyumsuzluk yaratan hususla genel olarak bir kez daha ifade edilerek, bazı öneriler getirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Görev, iş bölümü, iş dağılımı, idare mahkemesi, vergi mahkemesi.

THE PARADOX OF “JURISDICTION”, “DIVISION OF LABOUR”, “DISPERSAL OF LABOUR” IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDING

ABSTRACT

The most marked amendements in the administrative jurisdiction regulations in the recent years are the usage of classic terms of civil procedural law, like “division of labour” “dispersal of labour” in addition to “jurisdiction”. But the conspicuous point of all these is, uncomformity of scope of these amendements with these terms. Because of this fact, the meanings of terms of “jurisdiction”, “division of labour” “dispersal of labour” -which are related to the types of disputes to be solved by courts-, and the confirmity of usage of these terms with the amendements in the administrative jurisdiction regulations must be regarded. In this scope, at first the classic meanings of these terms in civil procedural law will be analysed, then the usage of these terms in administrative proceeding law and dissonant parts of this utilization with the civil procedural law will be examined. In the last part, the uncomformity of these amendements will be again generally fixed and some proposals will be made.

Keywords: Jurisdiction, division of labour, dispersal of labour, administrative court, tax court.

* Dr., Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

GİRİŞ

Danıştay Kanunu'nun "dava dairelerinin görevleri" başlıklı 27. Maddesinin 2. Fıkrası¹ uyarınca; "İdari dava daireleri ile vergi dava daireleri kendi aralarında işbölümü esasına göre çalışır. Özel kanunlarda başkaca hüküm bulunmadığı takdirde, dava daireleri arasındaki işbölümü karar tasarısı aşağıdaki esaslar uyarınca, Başkanlar Kurulu tarafından hazırlanır. Hazırlanan işbölümü karar tasarısı, toplantı tarihinden yedi gün önce ilân edilmek kaydıyla Genel Kurulun onayına sunulur. Genel Kurul, işbölümü karar tasarısını aynen onaylayabileceği gibi üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine değiştirerek de onaylayabilir".

Bu düzenlemenin verdiği yetkiye dayanarak Başkanlar Kurulu tarafından hazırlanan Esas No : 2012/20 Karar No : 2012/20 sayılı kararın adı "iş bölümü" kararı olup, şöyle başlamaktadır: "2575 sayılı Danıştay Kanununun 27 nci maddesi gereğince, Danıştay Başkanlar Kurulunun 11/12/2012 tarih ve 2012/5 sayılı kararı ile hazırlanan Danıştay dava daireleri arasındaki işbölümü karar tasarısını görüşmek üzere, Danıştay Genel Kurulu 21/12/2012 tarihinde Danıştay Başkanı Hüseyin H. Karakullukcu Başkanlığında (132) üyenin katılımıyla toplandı. Danıştay dava daireleri arasındaki işbölümünün aşağıdaki şekilde belirlenmesine oybirliği ile karar verildi".

Danıştay Kanunu'nun 2011 yılından(6110 sayılı Yasa değişikliği) önceki halinde ise, hangi dava dairesinin idari ya da vergi dava dairesi olacağı yazılmak yerine bizzat kanun tarafından her dairenin hangi konudaki davaları çözeceği teker teker sayılmakta idi.

Yukarıdaki düzenlemelere bakıldığında "iş bölümü" kavramından bahsedilmektedir. Ancak, usul hukukuna ilişkin temel bilgiler dikkate alındığında bu kavramsal kullanımın yerindeliğinin ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir.

I. USUL HUKUKU AÇISINDAN "İŞ BÖLÜMÜ"

İş bölümü usul hukukçuları tarafından "genel" ve "teknik" anlamda olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır: "Bir yerde aynı mahkemeden birden fazla bulunuyorsa, bunlar arasındaki ilişki genel anlamda iş dağılımı ilişkisidir. Bu ilişkiye iş bölümü² denilmekteyse de, biz kavram karışıklığını

¹ Aynı maddenin 1. fıkrası uyarınca, dava dairelerinden Üçüncü, Dördüncü, Yedinci ve Dokuzuncu daireler vergi dava dairesi; diğer dava daireleri ise idari dava dairesi olarak görev yapar.

² "Bir yerde(ilçede veya il merkezinde) birden fazla aynı çeşit mahkeme (sulh, asliye veya tica-

önlemek için bu ilişkiye iş dağılımı ilişkisi diyoruz. Dar ve teknik anlamdaki işbölümü, aynı yerde asliye hukuk mahkemesi yanında asliye ticaret mahkemesi kurulması durumunda ortaya çıkar”³.

İş dağılımı ise, *“bir yerde bulunan aynı ad ve nitelikteki mahkemeler arasındaki ilişki”* şeklinde tanımlanmaktadır⁴. Örneğin İstanbul’daki sulh hukuk mahkemeleri arasındaki ilişki, iş dağılımıdır.

Yargıtay yeni bir kararında konuya ilişkin önemli saptamalar yapmaktadır: *“Ayrı bir (veya daha fazla) ticaret mahkemesi bulunan yerlerde, asliye hukuk ve ticaret mahkemeleri arasında görev değil, işbölümü ilişkisi olduğu belirtilmişti (Esasen, bir yerdeki birden fazla asliye hukuk mahkemesi arasındaki ilişki de bir işbölümü ilişkisidir; ancak buradaki işbölümü ilişkisi, gerçekte bir iç ilişki niteliğindedir. Aynı şekilde, bir yerdeki birden fazla ticaret mahkemelerinin ve birden fazla sulh hukuk mahkemelerinin kendi aralarındaki ilişki de, gerçekte iç ilişki niteliği taşıyan bir işbölümü ilişkisidir). Ancak, bir yerdeki birden çok aynı tür mahkeme; örneğin birden çok asliye hukuk mahkemesi arasındaki işbölümü ilişkisi (iç ilişki) ile, o yerdeki asliye hukuk ve ticaret mahkemeleri arasındaki işbölümü ilişkisi arasında şu iki önemli fark vardır: İlkin, ticaret mahkemesi ile asliye hukuk mahkemesi arasındaki işbölümü, yukarıda belirtildiği üzere kaynağını kanundan almaktadır. Şöyle ki : Türk Ticaret Kanunu’nun 4. maddesinde ticari davalar sayılmış; 5. maddenin 1. fıkrasında aksine hüküm bulunmadıkça, müddeabihe göre ticari davaların sulh veya asliye hukuk mahkemelerince de görüleceği açıklanmış; 2. fıkrada, ayrı ticaret mahkemesi bulunan yerlerde, asliye hukuk mahkemesinin görevinde olan ve 4. madde uyarınca ticari sayılan davalara ticaret mahkemesince bakılacağı belirtilmiş; 3. fıkrada ise, kural olarak (münhasıran iki tarafın arzusuna tabi olmayan işlerle ilgili olanlar hariç olmak üzere) iş alanı (işbölümü) itirazının taraflarca ancak ilk itiraz olarak ileri sürülebileceği öngörülmüştür. Kanunun düzenlediği bu işbölümüne*

ret mahkemesi) bulunması halinde, bunlar arasındaki ilişkiye işbölümü ilişkisi denir. Mesela, bir yerde üç asliye hukuk mahkemesi varsa, bu üç asliye hukuk mahkemesinin kendi aralarındaki ilişki (görev ilişkisi değil) işbölümü ilişkisidir”. KURU Baki-ARSLAN Ramazan-YILMAZ Ejder, Medeni Usul Hukuku, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2002, s. 214.

³ PEKCANITEZ Hakan-ATALAY Oğuz-ÖZEKES Muhammet, Hukuk Muhakemeleri Kanunu Hükümlerine Göre Medeni Usul Hukuku Temel Bilgiler, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2012, s. 84. *“Aynı yerde, ayrıca kurulmuş olması halinde asliye ticaret mahkemesi ile asliye hukuk mahkemesi arasındaki ilişki iş bölümü ilişkisidir”.* GÖRGÜN İ. Şanal-KODAKOĞLU Mehmet, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununa Göre Medeni Usul Hukuku, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2012, s. 101.

⁴ ERCAN İsmail, Medeni Usul Hukuku, Themis Yayınevi, Ankara, 2011, s. 93.

göre, bir yerdeki ticaret mahkemesi kanunda belirtilmiş olan ticari davalara; asliye hukuk mahkemesi ise bunun dışındaki hukuk davalarına (dar anlamda) bakacaktır. İkinci fark şudur: Birden fazla asliye hukuk mahkemesi bulunan bir yerdeki asliye hukuk mahkemelerinden birinde görülmekte olan bir davada, tarafların, o davanın, aynı yerdeki başka bir asliye hukuk mahkemesinde görülmesi gerektiği yönünde işbölümü itirazında bulunması mümkün olmadığı halde; o yerdeki asliye hukuk ve ticaret mahkemeleri yönünden böylesi bir işbölümü itirazının -örneğin, asliye hukuk mahkemesinde açılmış bir davayla ilgili olarak, oradaki ticaret mahkemesinin görevli bulunduğu veya bunun tersinin- ileri sürülmesi mümkündür”⁵.

İdari yargıda iş dağılımı, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun’un 2. maddesinin 4. fıkrasının verdiği yetki uyarınca HSYK tarafından belirlenmektedir⁶. Bu ayırmada uyuşmazlığın türü değil, iş yoğunluğu dikkate alınmaktadır⁷. Uyuşmazlığın türüne göre yapılacak ayırım “göreve” ilişkin bir ayırım olup, Anayasamızın 142. maddesi gereğince yalnızca kanun tarafından yapılabilir. Söz konusu Anayasa maddesi uyarınca, “Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi, yargılama usulleri kanunla düzenlenir”.

Görev, uyuşmazlığın konusuna göre yapılan belirleme olup, uyuşmazlığın konusu uyarınca onu çözmekle hangi mahkemenin meşgul olacağını ifade etmektedir⁸. Görev, “*bir yargı yerinin, dava konusu bakımından yetkisini*” ifade etmektedir⁹. Görev kavramı genel olarak, bir yargı kolu içinde uyuşmazlığı hangi mahkemenin çözeceğini ifade etmekle beraber, geniş anlamıyla yargı kolları arasındaki ilişki bakımından da kullanılmaktadır¹⁰. Söz konusu kavram ayrıca, idari yargılama hukukunda “kamu düzenindedir”. Bunun anlamı yargılamanın her aşamasında tarafların görevsizlik

⁵ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E. 2011/11-61, K. 2011/188, Karar Tarihi :15.04.2011. www.zaferkiremitci.av.tr., 05.11.2013.

⁶ Düzenlemede “iş bölümü” ifadesi kullanılmaktadır.

⁷ İdare ya da vergi mahkemeleri görev alanlarında olan ve kendilerine tevzi edilen uyuşmazlıkları çözmekten kaçınmazlar.

⁸ “*Bir uyulmazlığın, konusu itibarıyla hangi yargı düzeninde ve o düzen içinde yer alan hangi mahkemede görüleceği, göreve ilişkin hukuk kurallarıyla düzenlenir*”. ÇOKAR Zühal, “Genel Olarak Görev ve Yetki Konusu”, İHİD, C. 6, S.1-3, 1985, s. 43.

⁹ Bkz. ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargıda Kanun Yolları, 2. Bası, Asil Yayınevi, Ankara, s. 70. Danıştay “*Yargıda görev ve yetki kamu düzeni ile ilgili bulunduğundan, kıyas yolu ile uygulama da yapılmaması gerekir*” vurgusunu yapmaktadır.D4D, 23.09.1985, E.1985/3552, K. 1985/2274, www.kararevi.com., 16.01.2014.

¹⁰ ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku Seçkin Yayınevi, Ankara, 2011, s. 45.

itirazı yapabilmesi, idari yargıcın da resen bunu dikkate alabilmesidir¹¹. Danıştay bir kararında “görev” konusunun kamu düzeninden¹² olmasının anlamını açıklamaktadır: “İdari Yargıda görev ve kural olarak yetki kamu düzeninden olduğundan, taraflarca ileri sürülmesi bile davanın her evresinde mahkemelerce re’sen nazara alınması zorunludur. Buna göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme görevsizlik veya yetkisizlik kararı vermediği sürece o davaya bakmanın kendi görev ve yetki alanında bulunduğunu da kabul etmiş demektir. Başka bir anlatımla, bir davaya bakmakta olan idari yargı merciince, görevsizlik veya yetkisizlik kararı verilmediği sürece, o mahkemenin uyuşmazlığın çözümünde kendisini görevli ve yetkili görmüş olması olup bu hususu saptamak için mahkemenin ayrıca, görevli ve yetkili olduğuna dair bir karar yani “görevlilik” ya da “yetkililik” kararı vermesi gerekmemekte bu konuya ilişkin itirazların esas kararda karşılanması icabetmektedir. Bu kurala “görev” yönünden getirilen tek istisnanın “olumlu görev uyuşmazlığı” çıkarmaya ilişkin olarak 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun’un

¹¹ YILDIRIM Ramazan, Türk İdari Yargısında Görev ve Yetki”, AİD, C. 29, S. 3, s. 91.

¹² Kaplan bir müessesenin kamu düzeninden sayılmasının sonucunu belirtmektedir: “ Buna göre; bir husus eğer kanun veya içtihat ile “kamu düzeninden” sayılmış ise, o husus yargılamanın her safhasında hâkim tarafından re’sen nazara alınacaktır . Çünkü, bir husus eğer bu şekilde öncelikle ve özellikle gözetilmesi gereken bir düzeye çıkarılmışsa, buna riayet edilmeksizin verilecek her türlü karar peşinen yanlış sayılacaktır . Zira, bir hususun kanun veya içtihatla kamu düzeninden sayılmış olmasının altında, kamu yararını koruma düşüncesi yatmaktadır. Yani bu bakış açısına göre; kamu yararı ile kamu düzeni arasında bir örtüşme ve hatta özdeşlik bulunmaktadır”. KAPLAN Gürsel, “ İdari Yargı Yerlerinin Yetkisinin Kamu Düzeninden Sayılmasının Yol Açtığı Olumsuz Sonuçlar Ve Çözüm Önerileri Hakkında Bir İnceleme”, AYİM Dergisi, S. 23, www.ayim.gov.tr., 16.01.2014.

10.maddesiyle yer aldığı vurgulamak gerekir^{13 14 15}.

Danıştay bir başka kararında da görev kurallarının “kamu düzeni”ni yanında “tabii hakim”¹⁶ ilkesine ilişkin olduğuna değinmektedir. “*Kamu düzenine ilişkin nitelikler içeren ve doğal hakim ilkesinin de söz konusu*

¹³ D5D, 23.03.1989, E. 1989/498, K. 1989/506, www.kararara.com, 16.01.2014.

¹⁴ Mukayeseli Hukuka bakıldığında, Fransız İdari Yargılama Hukukunda “yetki”nin kamu düzeninden sayılması konusunda zaman zaman esnemeler olsa da, görev konusunun mutlak olarak “kamu düzenine” ilişkin sayıldığı ifade edilmektedir: “*Fransız Hukukundaki gelişmelere gelince, yetkinin kamu düzeninden sayılmasına ilişkin prensibin bizdekine göre biraz daha fazla zıkkaklı bir seyir izlediği görülmektedir. Örneğin, bir zamanlar, yetkinin mutlak ve kamu düzeninden sayılması ilkesini ihlale uğratacağı gerekçesiyle “reddi hâkim” müessesesine dahi hayat hakkı tanınmaz iken ; sonraları, yetkinin ne mutlak ve ne de kamu düzeninden sayılamayacağı ve tarafların “niyet”inden anlaşılabilen hallerde dahi sözleşme ile yetkili mahkemenin belirlenebileceği kabul edilmiştir . Kökeni itibariyle teşriî değil; içtihadî olan bu prensip , hiçbir zaman görev prensibi gibi mutlak bir biçimde kamu düzeninden sayılmamıştır “. KAPLAN, İdari Yargı Yerlerinin Yetkisinin Kamu Düzeninden Sayılmasının Yol Açtığı Olumsuz Sonuçlar Ve Çözüm Önerileri Hakkında Bir İnceleme”, AYİM Dergisi, S. 23, www.ayim.gov.tr., 16.01.2014. Fransız İdari Yargılama Hukukunda İdare Mahkemelerinin yetkileri maddi(matérielle) ve yer bakımından (territoriale) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır ve “görev”i karşılayan maddi anlamda yetki, idari uyumsuzluklar bakımından başkaca belirlenme yapılmadığı sürece(örneğin Conseil d’Etat’ın görevli kılınması gibi), uyumsuzluğun idare mahkemeleri çözüleceği anlamına gelmektedir. Söz konusu kurallar kamu düzenine(ordre public) olup, taraflarca yargılamanın her aşamasında ileri sürülebileceği gibi, hakim tarafından da dikkate alınabilir ve bu kurallar, önceden bir metinde öngörülmesi hariç, tarafların anlaşması ile ortadan kaldırılamaz. ROUALT Marie-Christine, Droit Administratif, Gualino, 7e édition, s. 210. Peiser de, kamu hukukunda he iki yetkinin de(maddi bakımdan ve yer bakımından) kamu düzeninden olduğuna vurgu yapmaktadır. PEISER Gustave, Droit Administratif General, Dalloz, 2011, s. 254.*

¹⁵ Alman İdari Yargılama Hukukunda mahkemenin görevi(sachliche Zustaendigkeit) yani “konu bakımından yetki” şeklinde ifade edilmektedir. Alman İdari Yargılama Usulü Kanunu(VwGO)’nun 45. maddesi uyarınca, idari yargı yeri, ilk derece aşamasında, idari yargı yolunun açık olduğu tüm uyumsuzluklarda karar verir. Alman İdari Yargılama Hukukunda “görev” noktasında sorun, uyumsuzluğu idare mahkemesi mi, üst idare mahkemesi mi yoksa federal idare mahkemesinin mi çözeceği konusudur. Bkz. DETTERBECK Steffen, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, Verlag C.H. Beck, München, 2009, 7. Auflage, s. 501. Ayrıca söz konusu sorun sadece mahkemenin kontrol edeceği bir durum değildir, uyumsuzluğun tarafları da görevsizlik itirazında bulunabilirler. Alman idari Yargılama Hukuku’nda da tarafların “görev” konusunda anlaşma yapmaları söz konusu olamaz. BADER Johann, Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar Anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung, C.F. Müller, 2007, s. 300., WOLFF Heinrich Amadeus-DECKER ANDREAS, VwGO-VwVfG-Studienkommentar, Verlag C.H.Beck, 2007, s. 131. İdari yargıda ilk derece aşamasında bir dava açıldığında ve bu mahkeme kararına karşı bir başvuru yolu yoksa, kural olarak uyumsuzluğu çözmeye idare mahkemeleri görevlidir. MULLER Bernd, Verwaltung Recht, Schnell Erfasst, Springer, 2004, s. 238. Alman İdari Yargılama Usulü Kanunu incelendiğinde, “görev” konusunda bizde olduğu üzere, kavramsal bir kargaşa saptanamamaktadır.

¹⁶ “*Yasalarla, önceden kurulmuş, görev ve yetkileri belli edilmiş mahkemenin yargııcı*”. YILMAZ Ejder, *Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1996, s. 767.*

olacağı sonuçlara etkili olan mahkemelerin görevlerine ve yetkilerine ilişkin kuralların, idari yargulamada özel bir yeri ve önemi bulunmaktadır”¹⁷.

II. DANIŞTAY KANUNU VE “İŞ BÖLÜMÜ”

Danıştay’ın idari ve vergi dava dairelerinin çözecekleri uyuşmazlıkları belirleyen Başkanlar Kurulu kararına bakıldığında 1 ila 15. Daireler arasında uyuşmazlığın nevine göre bir dağıtım yapılmıştır. Başka bir ifade ile 2011 senesi öncesinde Danıştay Kanunu ile bizzat yapılan düzenleme , Başkanlar Kurulu kararı ile yapılmıştır. Çağlayan bu durumu “görev esasının terk edilerek işbölümü esasının kabul edilmesi” olarak adlandırmaktadır¹⁸. Ancak Danıştay Kanunu’nun tamamına bakıldığında, her ne kadar 27. maddede “iş bölümü “kavramı kullanılsa da, aynı konuya ilişkin “görev” kavramının da yasada korunduğu görülmektedir¹⁹. Örneğin Danıştay Kanunu’nun Başkanlar

¹⁷ D8D, 15.12.1999, E.1999/2884, K.1999/7706, www.kararevi.com, 17.01.2014. Aynı yönde bkz. “ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 5’inci maddesinin 1’inci fıkrasında, aralarında maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunması halinde birden fazla idari işlemin bir dilekçe ile idari davaya konu edilebilmesine olanak tanıyan düzenlemenin amacı; aynı yargı yerinin görevine giren ve çözümleri ayrı emek gerektirmeyen idari uyuşmazlıkların aynı dava içerisinde görülmeleri sağlanarak, gereksiz zaman israfı ile masrafin önlenmesi ve farklı kararların verilebilmesi riskinin ortadan kaldırılmasıdır. Ancak; aralarında maddede aranan biçimde bağlılık ya da ilişki bulunsa bile, birden fazla idari işlemin aynı dilekçeyle idari davaya konu edilebilmesi için; bu durumun, kamu düzeni için öngörülen usul ve görev kurallarını ve bu kurullarla korunmuş ve Anayasanın 37’nci maddesinde öngörülen “kanuni hakim ilkesi” ni ihlal ediyor olmaması da gereklidir. Örneğin bu nedenle, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak görevine giren davaya konu edilebilecek nitelikteki bir işlemlerle, idare veya vergi mahkemelerinin görevine giren davalara konu olması gereken bir işlemin; idare ve vergi mahkemelerince kurul halinde çözümlenmesi gereken davaya konu edilebilecek işlemlerle, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanunu’nun 7’nci maddesi uyarınca, bu mahkemelerin hakimlerinden biri tarafından görülebilecek nitelikteki davaya konu edilmesi gereken işlemin, aralarında açıklanan nitelikteki bağlılık veya ilişkiye karşın; birlikte ve aynı dilekçe ile aynı yargı yerinde idari davaya konu edilmeleri olanaklı değildir. Böyle bir duruma, kamu düzeniyle ilgili olan görev kuralını ve konusu belli miktarı geçmeyen davaların tek hakimce çözümlenmesini zorunlu kılan, “kanuni hakim ilkesi” ni ihlal edici sonuçları nedeniyle izin verilemez.” D7D, 04.02.2008, E.2005/2907, K. 2008/635, www.kararevi.com, 17.01.2014.

¹⁸ ÇAĞLAYAN, İdari Yargı, s. 28.

¹⁹ Doktrine bakıldığında da, “görev” yanında “görev dağılımı” gibi kavramlar da kavramları aralarında net bir ayırım yapılmadan kullanılmaktadır: “Ancak, belli şartların gerçekleşmesi halinde, iki vergi mahkemesi veya iki idare mahkemesi arasında da görev uyuşmazlığı çıkabilir. Şöyle ki yetki çevresi aynı olan birden fazla idare ve vergi mahkemesi kurulmuş olabilir. Örneğin İstanbul ve Ankara’da durum böyledir. Yargı çevresi aynı olan birden çok idare ve vergi mahkemesi arasında görev dağılımı yapılmaktadır. Örneğin bir numaralı ve iki numaralı idare mahkemeleri arasında görev uyuşmazlığı çıkabilir. Bu mahkemeler, aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde oldukları için, bu görev uyuşmazlığı da, o bölge idare mahkemesi tarafından kesin olarak giderilir. Mahkemeler de Bölge idare mahkemesinin

Kurulu'nun görevlerini düzenleyen 52. maddesinin d fıkrasında²⁰, Kurul'un Danıştay dava daireleri arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını çözeceği ifade edilmektedir²¹. Bu düzenlemenin yeni düzenlemeye adapte edilmesinin unutulması kuvvetli ihtimal olmakla beraber, söz konusu madde 2011 değişikliği öncesine kadar dava daireleri arası paylaşımın Çağlayan'ın da ifade ettiği üzere "görev" olarak kabul edildiğini açıkça göstermektedir²². O halde, en azından yazılı olarak (görünürde) iş bölümü esasına geçilmiş olduğuna göre, getirilen sistematığın teknik usul hukuku açısından "iş bölümü" kavramını karşılayıp karşılamadığı irdelenmelidir.

İşte bu noktada söz konusu ayrımın niteliğinin "görev", "iş bölümü" ya da "iş dağılımı"ndan hangisi olduğu saptanmalıdır. Bu belirlemenin önemi, söz konusu paylaşım ile ilişkin yapılan kabulün, farklı hukuki sonuçlar doğuracak olmasıdır. Örneğin, kavramsal olarak "iş bölümü" yazsa da, bu bir "görev" paylaşımı ise, anılan kurallara aykırılık İYUK'un 49. maddesi uyarınca bozma sebebi olacaktır²³. Nitekim idari yargıdaki yerleşik uygulama da, dava dairelerinin görev alanına girmeyen uyuşmazlığı çözmesini bozma nedeni saymaktadır²⁴. Başkanlar Kurulu tarafından yapılan saptama "görev" şeklinde

bu kararına uymak zorundadırlar". YILDIRIM, s. 9. "Şöyle ki, yetki çevresi aynı olan birden çok idare veya vergi mahkemesinin bulunması ve görev bakımından aralarında bir ayırım yapılmış olması durumunda, görev uyuşmazlığı söz konusu olabilir". GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Yönetmelik Yargı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 355

²⁰ Gözübüyük ve Tan da 52. maddenin 1. fıkrasının d bendine ilişkin olarak "görev" vurgusunu yapmaktadırlar. "...Uygulamada daireler arasında görev yönünden uyuşmazlık çıkabilmektedir". GÖZÜBÜYÜK A. Şeref-TAN Turgut, İdare Hukuku Cilt 2, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 870.

²¹ "Danıştay'ın yargı dairelerinin görevleri Danıştay Kanunu'nda belirtilmiştir. Buna karşın, uygulamada, daireler arasında görev yönünden uyuşmazlık çıkabilmektedir". GÖZÜBÜYÜK, s. 355.

²² ÇAĞLAYAN, İdari Yargı, s. 28.

²³ "Diğer taraftan, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 43/1-b maddesine göre, davaya bakacak idari yargı yerini belirleyen ve aynı maddenin 3. bendine göre de kesin olan ... Bölge İdare Mahkemesinin kararı, davanın bulunduğu o safhadaki kesinliği ifade eder ve bu kesinliğin amacı davanın daha başlangıçta merciisiz kalmamasını sağlamak, tarafların da mahkemelerin de görev ve yetki sorununu uzatarak işin sürüncemede kalmasını önlemektir. Yoksa bu kesinlik, temyiz merciinin, idari yargı içindeki görev ve yetki sorununu temyiz incelemesi safhasında ele almasını engelleyen nitelikte bir hüküm olarak yorumlanamaz. Çünkü aynı Kanunun 49. maddesinin 1/a bendinde "görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması" hali, ilk sırada incelenecek temyiz sebebi olarak sayılmaktadır". D9D, 28.06.2005, E. 2004/2380 K., 2005/1633, www.kararara.com, 16.01.2014. aynı yönde bkz. D7D, 06.10.2004, E. 2003/2544, K. 2004/2355, www.kararara.com, 16.01.2014.

²⁴ Bkz. ANADOLU Kerim, İdari Yargıda Görev ve Yetki, Suhulet Ofset, Ankara, 2003, s. 81., "Danıştay kanununda, Danıştay dava dairelerinin (vergi dava daireleri dahil) her birinin görev alanı belirlenmiştir (DK. m. 26-36). Ancak, buna rağmen uygulamada dava daireleri

yapılacak olursa, bu noktadaki hukuka aykırılık davanın her aşamasında dikkate alınacağı gibi, ayrıca bir temyiz nedeni olabilecektir. Oysa söz konusu durumun iş bölümü mevzuatta olması bozma sebebi olarak sayılmamaktadır²⁵. Söz konusu durumun iş dağılımı sayılması için de aynı durum söz konusudur.

Başkanlar Kurulu'nun söz konusu kararına bakıldığında iş nevine göre yapılan paylaşımın Danıştay Kanunu'nun 27. Maddesine uygun yapıldığı görülmektedir. 27. Maddenin 1. fıkrasına göre “Dava dairelerinden Üçüncü, Dördüncü, Yedinci ve Dokuzuncu daireler vergi dava dairesi; diğer dava daireleri ise idari dava dairesi olarak görev yapar”. Söz konusu sınıflamanın daha önce bizzat kanun koyucu tarafından yapılırken, artık Başkanlar Kurulu kararı ile yapılması kanun koyucunun idari ve vergi dava dairelerinin kendi aralarındaki uyumsuzluk nevine göre yapılan ayrımı artık “görev” olarak kabul etmediği iddiasını desteklemektedir. Çünkü daha önce de ifade edildiği üzere, mahkemelerin görev alanlarının bizzat yasa ile düzenlenmesi gerekmektedir. Başka bir ifade ile yasa koyucu 2576 sayılı Yasada olduğu gibi hangi alanlarda idare hangi alanlarda vergi dava dairelerinin çalışacağını saptamış, idari ve vergi uyumsuzluklarının alt sınıflandırmalarını düzenleme yetkisini Başkanlar Kurulu'na bırakmıştır. Ancak bu noktada, akla gelen bir diğer soru mahkemelerin “görev”lerinin kanunla düzenlenmesi gereğinden anlaşılması gerekenin yani bu düzenlemenin kapsamının ne olmasının gerektiğidir.

Danıştay Kanunu'nun daha önceki sistematiğinden ortaya çıkan, 2011 yılına dek “kanunla” düzenlemekle kastedilenin uyumsuzlukların teker teker türlerinin de kanunla düzenlenme zorunluluğunu anlatmakta olduğudur. Dönem dönem idari yargılama hukukunda gündeme gelen tipik idari uyumsuzlukların kanun koyucu tarafından adli yargıya bırakılmasına ilişkin tartışmalar da, belli bir uyumsuzluğun ismen belirtilmesinin “görev” alanı içinde algılandığına işaret etmektedir. Kaldı ki, bir uyumsuzluğu çözmekle görevli yargı yolunu belirleme yetkisini kanun koyucu dışındaki iradelere bırakmak, temel hak ve özgürlükler açısından sakıncalı surumlar yaratabilecektir. Bu sakınca belki idare ve vergi mahkemelerinin çözeceği alanları ayırma bakımından,

arasında da görev uyumsuzluklarının çıktığı görülmektedir...Danıştay'da açılan bir idari davanın hangi dairenin görev alanı içine girdiği, esas itibarıyla, Danıştay Genel Sekreteri'nin denetimi altındaki bir büro tarafından belirlenmekte ve buna göre açılan her idari dava ilgili dava dairesi'ne gönderilmektedir”. ZABUNOĞLU Yahya Kazım, İdare Hukuku Cilt 2, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2012, s. 475.

²⁵ Medeni Usul Hukukunda iş bölümüne aykırılık HMK'nun 113 ve TTK'nın 5. maddesi uyarınca bir ilk itiraz olup, iki tarafın arzusuna bağlı olmayan işerde ise yargılamanın her aşamasında ileri sürülebilir ya da mahkemece resen dikkate alınabilir.

vergi yargılamasının özgün nitelikleri gereği bariz biçimde ortaya çıkabilir. Gerçekten de idare ve vergi mahkemelerinin yargılamalarında özellikli bazı hususlar olması bu anlayışı desteklemektedir. Vergi yargılamasında İYUK yanında kendine özel bir anlam ve sistematığı olan VUK uygulanmaktadır. Ancak idari dava dairelerinin görevlerinin²⁶ kanunla düzenlenmesinde de aynı hal ortaya çıkabilir. Şayet uyumsuzluk nevine göre yapılan ayırım yasa koyucu tarafından yapılırsa, bu durumu düzenleyen yasayı gerek düzenlemek gerekse değiştirmek daha usullü bir süreç gerektireceğinden bireylerin hak arama özgürlüğünü kullanabilmelerini zorlaştırma engelini ortadan kaldıracaktır. Ayrıca, Başkanlar Kurulu kararının hukuka aykırı olması halinde işletilebilecek yollar ile kanunun hukuka aykırı olması halinde işletilebilecek olanlar farklı ama kanun cephesinde daha güvenceli görünmektedir. Örneğin dava dairelerinin görev alanlarına ilişkin Başkanlar Kurulu kararının hukuka uygunluğunun denetlenmesi talep edildiğinde, esasa girilemeden muhtemel tartışma bu işlemin “kesin ve yürütülebilir” yani “icrai” olup olmadığı noktasında toplanacak; işlem icrai bulunmazsa esasına ilişkin denetim dahi yapılamayacaktır. O halde görev bağlamında “kanun”la düzenlemeden anlaşılması gereken, uyumsuzluğun nevinin detayla düzenlenmesidir. Nitekim 2576 sayılı Yasada, idare ve vergi mahkemelerinin görev alanı düzenlenirken, vergi mahkemelerinin görev alanı uyumsuzluk nevine göre detaylı olarak sayıldıktan sonra, idare mahkemelerinin görev alanı vergi mahkemelerinin ve Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davaların dışındaki iptal ve tam yargı davaları olarak belirlenmiştir. Yapılan bu açıklamalar göstermektedir ki, kanun koyucu tamamen “görev”e ilişkin bir durumu “iş bölümü” kavramı altında açıklamaya çalışmaktadır.

Ancak ne var ki, kanun koyucunun “işbölümü” olarak nitelendirdiği durum, “teknik” anlamda bu kavramla da uyuşmamaktadır. Daha önce ifade edildiği üzere, “iş bölümünün” söz konusu olabilmesi için Asliye Hukuk ve Asliye Ticaret Mahkemelerinde olduğu üzere, -Asliye Hukuk mahkemeleri de birer Asliye Hukuk Mahkemesi olup, ticari davalara bakmakla görevli kılınmışlardır²⁷- aynı türden olup; farklı niteliklere uyumsuzluklara bakacağı

²⁶ Çokar, 2575 sayılı Danıştay Kanunu’ndan önceki dönemde, Danıştay Dairelerinin “görev” ayırımına uyarak dosyanın “konu”suna göre yargılama faaliyetini yerine getirdiğinden bahsetmektedir. ÇOKAR, s. 44.

²⁷ Danıştay Kanunu’nun eski halinde olduğu gibi dava dairelerinin görevleri bizzat kanun koyucu tarafından sayılmış olsa idi, belki burada “görev” ya da “teknik anlamda işbölümü” olduğu iddia edilebilirdi.

açıkça yasa koyucu tarafından²⁸ belirlenmiş iki mahkeme bulunması gerekmektedir. İşte bu sebeple, yasa koyucunun Danıştay Kanunu’nda yaptığı değişiklik metinde ifade edildiği üzere “iş bölümü” sayılamamaktadır.

Danıştay Dava dairelerinin işleri paylaşımın ilişkin Başkanlar Kurulu kararı son olarak “iş dağılımı” bağlamında ele alınmalıdır. Belki burada her bir idari dava dairesinin aynı yerdeki aynı tür mahkemelerden biri olduğu iddia edilebilecekse de- ancak bu kabul sadece idari ve vergi dava dairelerinin kendi içlerinde söz konusu olabilir-, Danıştay Kanunu’nun 52/d maddesinde Başkanlar Kuruluna Danıştay Daireleri arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını çözme görevini veren düzenleme korunduğu sürece bu paylaşım bir “iş dağılımı” da sayılamaz. Çünkü iş dağılımının söz konusu olduğu hallerde, uyuşmazlığı çözmekle ödevlendirilen mahkemenin bu dağıtım itiraz hakkı bulunmamaktadır³⁰. Oysa ki, 52. madde uyarınca anlaşılan, Danıştay Dava Dairelerinin kendilerine gelen uyuşmazlıkları iş kapsamlarında görmeyerek itiraz etmek hakları bulunmaktadır. O halde Danıştay Kanunu’nda getirilen sistem teknik anlamda “iş dağılımı” da sayılamaz.

Bu noktada unutulmadan değinilmesi gereken diğer bir düzenleme Danıştay Kanunu’nun 26. Maddesinin ikinci fıkrasıdır. Bu düzenlemeye göre Başkanlar Kurulu, iş yükü bakımından zorunluluk olması halinde idari dava

²⁸ Türk Ticaret Kanunu Madde5-(1)Aksine hüküm bulunmadıkça, dava olunan şeyin değerine veya tutarına bakılmaksızın asliye ticaret mahkemesi tüm ticari davalara bakmakla görevlidir.

(2)Bir yerde asliye ticaret mahkemesi varsa, asliye hukuk mahkemesinin görevi içinde bulunan ve 4 üncü madde hükmünce ticari sayılan davalarla özel hükümler uyarınca ticaret mahkemesinde görülecek diğer işlere asliye ticaret mahkemesinde bakılır. Bir yerde ticaret davalarına bakan birden çok asliye ticaret mahkemesi varsa, iş durumunun gerekli kıldığı yerlerde Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca, asliye ticaret mahkemelerinden biri veya birkaçı münhasıran bu Kanundan ve diğer kanunlardan doğan deniz ticaretine ve deniz sigortalarına ilişkin hukuk davalarına bakmakla görevlendirilebilir.

²⁹ (3)İkinci fıkrada yazılı durumlarda, sadece iki tarafın isteklerine bağlı olmayan işler hariç olmak üzere, bir davanın ticari veya hukuki niteliği nedeniyle mahkemenin iş alanına girip girmediği, taraflarca sadece ilk itiraz şeklinde ileri sürülebilir. İlk itiraz haklı görüldüğü takdirde dosya talep üzerine ilgili mahkemeye gönderilir. Kararın sözlü bildirim veya tebliği tarihinden itibaren on gün içinde yenilenecek davaya bu mahkeme bakmak zorundadır; ancak, davaya, davanın niteliğine göre uygulanması gerekli olan usul ve kanun hükümlerini uygular. Ticari bir davanın hukuk mahkemesi, ticari olmayan bir davanın ticaret mahkemesi tarafından görülmesi hükmün bozulması için yalnız başına yeterli bir sebep oluşturmaz.

(4)Görevsizlik sebebiyle dava dilekçesinin reddi hâlinde yapılacak işlemlere ve bunların tabi oldukları sürelerle ilişkin usul hükümleri, iş alanına ait ilk itirazın kabulü hâlinde de uygulanır.

³⁰ ERCAN, s. 93.

dairelerinden birini vergi dava dairesi olarak görevlendirebileceği gibi, vergi dava dairelerinden birini de idari dava dairesi olarak görevlendirebilecektir. Bu durum, bir üst paragrafta ifade edildiği üzere doğrudan göreve yani uyuşmazlık nevine ilişkin bir husus olup Anayasamızın 142. maddesi uyarınca bizzat kanun koyucunun kendisi tarafından yapılmalıdır.

İdare ve vergi mahkemelerinin kendi aralarında iş nevine göre yapacakları paylaşımın niteliği konusunda 2576 sayılı Kanununa Haziran 2013 de yapılan ekleme kanun koyucunun idare ve vergi mahkemelerinin her birinin kendi aralarındaki iş türüne göre yapılan paylaşımı konusundaki yaklaşımını ve kavramsal anlamda yaşadığı kafa karışıklığını yansıtmaktadır.. 2576 sayılı Kanun'un 2. Maddesine eklenen adı geçen 4. fıkra uyarınca *“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 Resmî Gazete’de yayımlanır. Mahkemeler; tevzi edilen davalara bakmak zorundadır”*. Söz konusu düzenlemeden anlaşılan kanun koyucunun bu durumu işin türüne göre bir ayırım diyerek bir yandan iş bölümü; mahkemelerin tevzi edilen dosyalara bakmaktan kaçınmayacağını belirterek de bir yandan da iş dağılımı olarak benimsediğidir. Kesin olan durum ise, uyuşmazlığın nevine ilişkin ve dolayısıyla mahkeme türünün değiştirilme yetkinin kanun koyucu tarafından bizzat kullanılmayarak, söz konusu durumun “görev” kapsamı içinde algılanmadığıdır. Ancak Danıştay Kanununda olduğu üzere burada söz konusu mahkemeler arasında Asliye Hukuk ve Asliye Ticaret Mahkemelerinde olduğu gibi -aynı türden mahkeme olup sadece çözeceği uyuşmazlığın niteliğinin farklı olması- bir ilişki söz konusu olmayıp, teknik anlamda bir iş bölümü söz konusu değildir.

SONUÇ

Söz konusu yasal düzenlemeler ve Başkanlar Kurulu kararının incelemesinden çeşitli sonuçlar çıkarmak mümkün görünmektedir:

Yukarıda aktarılan yasa hükümleri ve Başkanlar Kurulu kararı, idari yargılama hukukunda uyuşmazlığın nevi bağlamında birtakım değişiklikler yapılmaya çalışıldığını ancak kavramsal bir kafa karışıklığı yaşandığını göstermektedir. Bu kafa karışıklığı kuvvetle muhtemel, değişikliklerin

yapılması sırasında usul hukukuna ilişkin kavramlara ilişkin nüansların gözden kaçırılmasının sonucudur³¹. Ne var ki, usul hukuku anlamında kurumların adlandırılmalarının farklı ve kendine özgü hukuki sonuçları olduğu düşünüldüğünde, söz konusu çalışmaların daha dikkatlice yapılması gereği hissedilmektedir. Ayrıca, kavramlar hatasız bir şekilde kullanılmış yani arzu edilen sonuca ulaşmayı sağlayacak şekilde seçilmiş olsa bile, yapılan kavramsal değişikliklerin mevzuatın tamamı ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Örneğin yukarıda da ifade edildiği üzere, Danıştay idari ve dava daireleri arasında “iş nevine” göre yapılan sınıflandırmaya “iş bölümü” denmekle beraber, Danıştay Kanunu’nun 52. maddesinde sadece “görev” kavramı kullanılmaktadır. İşte farkedilip de anılan ya da daha sonra farkedilip de anılacak kavramsal karmaşa ve bunların hukuki sonuçlarını önlemek adına, mevzuatta yapılacak değişikliklerin kavramsal zeminlerinin de sağlam bir şekilde hazırlanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ANADOLU Kerim, İdari Yargıda Görev ve Yetki, Suhulet Ofset, Ankara, 2003.

BADER Johann, Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar anhand der höchststrichterlichen Rechtsprechung, C.F. Müller, 2007.

ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargıda Kanun Yolları, 2. Bası, Asil Yayınevi, Ankara.

ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku Seçkin Yayınevi, Ankara, 2011.

ÇOKAR Zühal, “Genel Olarak Görev ve Yetki Konusu”, İHİD, C. 6, S.1-3, 1985.

DETTERBECK Steffen, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, Verlag C.H. Beck, München, 2009.

ERCAN İsmail, Medeni Usul Hukuku, Themis Yayınevi, Ankara, 2011.

GÖRGÜN İ .Şanal-KODAKOĞLU Mehmet, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununa Göre Medeni Usul Hukuku, Yetkin ,Yayınevi,

³¹ Ancak, bu yasal değişiklikler öncesi yazılı eserler de dikkate alındığında idari yargılama hukukunda “görev” ve “iş bölümü” kavramlarının pek çok yerde birbiri yerine kullanıldıkları görülmektedir. Temyiz nedenleri arasına “iş bölümü” ya da “iş dağılımı”nın eklenmemesi de belki bu yaklaşımın sonucu olarak görülebilir.

Ankara, 2012.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref-TAN Turgut, İdare Hukuku Cilt 2, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Yönetmelik Yargı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

KAPLAN Gürsel, “ İdari Yargı Yerlerinin Yetkisinin Kamu Düzeninden Sayılmasının Yol Açtığı Olumsuz Sonuçlar Ve Çözüm Önerileri Hakkında Bir İnceleme”, AYİM Dergisi, S. 23, www.ayim.gov.tr., 16.01.2014.

KURU Baki-ARSLAN Ramazan-YILMAZ Ejder, Medeni Usul Hukuku, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2002.

MULLER Bernd, Verwaltung Recht, Schnell Erfasst, Springer, 2004.

PEISER Gustave, Droit Administratif General, Dalloz, 2011.

PEKCANITEZ Hakan-ATALAY Oğuz-ÖZEKES Muhammet, Hukuk Muhakemeleri Kanunu Hükümlerine Göre Medeni Usul Hukuku Temel Bilgiler”, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2012.

ROUALT Marie-Christine, Droit Administratif, Gualino, 7e édition.

YILDIRIM Ramazan, Türk İdari Yargısında Görev ve Yetki”, AİD, C. 29, S. 3.

YILMAZ Ejder, *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1996.

WOLFF Heinrich Amadeus-DECKER ANDREAS, VwGO-VwVfG-Studienkommentar, Verlag C.H.Beck, 2007.

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, İdare Hukuku Cilt 2, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2012.