

TÜRK İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA BİR DAVA TÜRÜ OLARAK YORUM DAVASI

The Interpretation Case on The Turkish Administrative Jurisdiction

Dr. Öğr. Üyesi Aynur HASOĞLU*

ÖZET

2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunumuza göre idari yargı sistemimizde iptal davası ve tam yargı davası olmak üzere iki dava türü bulunmaktadır. Fakat daha önceden belli bir süre ‘yorum davası’ adı altında bir dava türü de uygulama imkânı bulmuştur. Yorum davası şeklinde ayrı bir dava türü, ilk kez 1925 tarihli ve 669 sayılı Şûrâ-yı Devlet Kanunu ile hukukumuzda 13 yıl yürürlükte kalarak uygulanmış, 1938 de yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu ile tekrar düzenlenerek uygulanmaya devam eden yorum davası 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun yürürlüğe girmesi ile kaldırılmıştır. Yorum davası, adli yargıda açılmış bir davada davanın çözümünün bir idari işlemin yorumlanmasına bağlı olması durumunda adli yargı merciince bu durumun bekletici mesele kabul edilerek idari yargı merciine başvurulması durumunda söz konusu olan bir dava türüdür. Adli yargı idari yargı ayırımına hiz-

* Dr. Öğr. Üyesi, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.
aynurhasoglu@erciyes.edu.tr ORCID: 0000-0002-1679-0241.

Makale Geliş Tarihi: 22.03.2022

Makale Kabul Tarihi: 05.07.2022

Atıf Şekli: Aynur Hasoğlu, “Türk İdari Yargılama Hukukunda Bir Dava Türü Olarak Yorum Davası”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17/2 (2022): 0-0.

met eden yorum davası türü çok fazla uygulama imkânı bulamadığı gerekçesiyle kaldırılmış bulunduğundan bugün itibariyle hukuk sistemimizde yer almamaktadır. Uygulandığı dönem itibariyle sağladığı faydalar sebebiyle bu dava türünün olması gerekliliği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: İdari Yargılama Usulü Kanunu, İdari Dava Türleri, Yorum Davası

ABSTRACT

According to the Administrative Procedure Code No. 2577, In our administrative judicial system there are two types of cases, namely the annulment proceedings and the full judicial case. However, interpretation case had the opportunity to apply as a type of case before a certain period. A separate case type in the form of a interpretation case was abolished in 1938, which was applied for 13 years in our law with the Law No. 669 on the State Law for the first time. Subsequent to the Council of State Law dated 1964 and numbered 521, the interpretation case which were continued to be applied were abolished with the entry into force of the Administrative Procedure Code No. 2577. The interpretation case is a kind of case in the case of an administrative judicial authority by the judicial judiciary, in case a solution of the case depends on the interpretation of an administrative procedure in a case brought before a judicial review. The interpretation case has been abolished because of the lack of opportunity to practice. Due to the benefits it provides as of the period in which is applied, it is thought that this type of lawsuit should be made.

Key Words: Administrative Procedure Law, Types of Administrative Proceedings, Interpretation Case.

GİRİŞ

2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunumuzun 2. maddesine göre idari yargı sistemimizin mevcut halinde iptal ve tam yargı davası olmak üzere iki tür dava bulunmaktadır. İptal davası, idari işlemler hakkında işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı oldukları gerekçesiyle menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan dava türü olarak tanımlanmaktadır. Tam yargı davası ise idari işlem, eylem ve sözleşmeler sebebiyle hak ihlaline uğrayan kişiler tarafından açılan tazminat istemli dava türüdür. Bu iki dava türünün dışında idari yargı uygulamalarında tespit davası ve yorum davası şeklinde dava türleri de bulunmaktadır.

Tespit davası, bir hukuki ilişkinin var olup olmadığı veyahut da içeriğinin tespit edilmesine yönelik bir dava türüdür. Yorum davası ise idari yargı açısından mahkemenin uyuşmazlığı gidermeksizin idari işlemi yorumlayarak davayı sonlandırmasıdır¹.

İptal ve tam yargı davalarının dışında tarihsel süreç içerisinde uygulanmakla birlikte tespit ve yorum davası türü mevcut idari yargı sistemimizde var olan davalar değildir.

Danıştay 13. Dairesi de 2005 tarihinde verdiği bir kararında bu hususu vurgulamıştır.

Dava, "Radyo ve Televizyon Kuruluşlarına Kanal veya Frekans Tahsisi Şartları ve Bunlara İlişkin İhale Usulleri ile Yayın ve İzni Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" in bazı maddelerinin Anayasa'ya, Yasalara ve bazı mahkeme kararlarına uygun olup olmadığının tespit ve yorumunun yapılması talebiyle açılmıştır. İdari yargıda "tespit" ve "yorum" davası adı altında dava türleri bulunmadığından, herhangi bir iptal talebi bulunmaksızın sadece söz konusu Yönetmelik değişikliğinin, Anayasa'ya, Yasalara ve yargı kararlarına uygun olup

¹ GÖZÜBÜYÜK Şeref / TAN, Turgut, **İdare Hukuku C. 2, İdari Yargılama Hukuku**, Gün. 4. Baskı, Ankara 2010, s. 814.

olmadığının tespitinin ve yorumunun yapılması isteğinin incelenmesine olanak bulunmamaktadır.”²

Yorum davası idari yargı sistemimizde belirli bir süre uygulanmış ancak yürürlükte bulunduğu dönem itibariyle çok fazla kullanılmadığı gerekçesiyle kaldırılmıştır.

I. GENEL ANLAMDA BİR DAVA TÜRÜ OLARAK YORUM DAVASI

Kural olarak idari işlemler uyuşmazlığa konu olduklarında idari yargı mercileri tarafından yorumlanır ve değerlendirilirler. Bazı durumlarda ise farklı yargı kollarındaki uyuşmazlıkların çözümlenmesi hususu bir idari işlemin yorumlanıp değerlendirilmesine bağlı olabilir. İdari işlemin yorumlanması konusundaki ön sorun başka bir yargı düzeninde ortaya çıkmışsa yargı yeri bu durumu ya kendisi çözümlenecek ya da görevli idari yargı merciine bırakacaktır³. Bu durumda yorum davası uygulaması söz konusu olmaktadır.

² Danıştay 13. Dairesinin 16.3.2005 tarih ve E. 2005/208, K. 1991/66 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 8.1.2017. Aynı hususta başka bir karar “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı başlıklı 2. maddesinin 1. fıkrasında, idari dava türleri: iptal, tam yargı ve genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar olarak sayılmış olup, tespit davası şeklinde bir dava türüne idari yargıda yer verilmemiştir. Anılan Yasanın İdari Davalarda Delillerin Tespiti başlıklı 58/1. maddesi “Taraflar, idari dava açtıktan sonra bu davalara ilişkin delillerin tespitini ancak dava ya bakan Danıştay, idare ve vergi mahkemelerinden isteyebilir.” hükmünü taşımakta olup, idari yargıda, ancak açılmış bir idari dava ile ilgili bulunan delillerin tespitinin istenilmesine olanak bulunmamaktadır. Buna göre, idari dava türleri arasında sayılmayan tespit davasının, yorum yoluyla idari yargının görevine müstakil bir dava olarak dâhil edilmesine hukuken olanak bulunmadığından, idari yargı yerinde, idare hukuku alanını ilgilendiren bir hukuki ilişkinin varlığının ancak açılmış bulunan bir idari davaya bağlı olarak delil tespiti kapsamında saptanabileceği açıktır.” Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü E. 2007/304, K. 2008/184 sayılı 7.7.2008 tarihli kararı. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 05.02.2018.

³ ODER, Burak / AYANOĞLU, Taner, *Yorum ve Tespit Davaları, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, 11-12 Mayıs 2001*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 63, s. 105.

Türk Dil Kurumu yorum davasını “tüze yargılıklarında görülmekte olan bir davayı, yargıya bağlamak için çözümlenmesi gereken yönetsel bir tüzük ya da yönetmeliğin anlamını belirtmek amacıyla, Danıştay'a açılan yönetsel dava türü” olarak tanımlamıştır⁴.

Kural olarak yargılama işlemi bir hukuk kuralının yorumlanması ve belli bir olaya uygulanarak uyuşmazlığın giderilmesi faaliyeti iken idari yargıda yorum davası söz konusu olduğunda mahkeme uyuşmazlığı gidermeksizin idari işlemi yorumlamak suretiyle davayı sonlandırmaktadır⁵.

Yorum davası, genel anlamda iki şekilde söz konusu olabilmektedir⁶.

- Henüz dava konusu olmamış bir uyuşmazlıkla ilgili idari işlemin yorumlanmasının yargı yerinden istenmesine yönelik olarak başvuru doğrudan yorum davası ve
- Hukukumuzda belli bir dönem uygulanan; başka bir yargı düzeninde görülmekte olan ve karara etkili olacak idari işlemin yorumlanması istemli mahkeme kararı üzerine açılan yorum davası.

Ülkemizde uygulanan şekli ile yorum davası, adli yargı yerlerinde görülmekte olan bir uyuşmazlığa ilgili idari işlemin anlamı, kapsamı ve geçerliliği konusunda doğan tereddütlerin giderilmesi amacıyla adli yargı yerinin bu hususu bekletici mesele yaparak sorunun yorumlanması amacıyla idari yargı merciine başvurusu şeklinde söz konusu olan bir dava türü olarak karşımıza çıkan bir dava türüdür⁷. Doğrudan yorum davası ise dava konusu olmayan bir idari işlemin yo-

⁴ http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=349394. Et; 9.01.2018.

⁵ GÖZÜBÜYÜK Şeref / TAN, Turgut, **İdare Hukuku C. 2, İdari Yargılama Hukuku**, Gün. 4. Baskı, Ankara 2010, s. 814.

⁶ TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Gün. 2. Baskı, Ankara 2013, s. 754; GÖKALP, Ali Sıtkı, “İdari Dava Türleri”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara 1968, s. 596; ODER / AYANOĞLU, s. 106.

⁷ KAPLAN, s. 160.

rumlanarak anlamının belirlenmesine yönelik olduğu için ancak kanunda açıkça düzenlenen hallerde uygulanan bir durumdur⁸.

II. TÜRKİYE'DE YORUM DAVASININ TARİHÇESİ

Eski tarihli bazı kaynaklarda 'tefsir davası' olarak adlandırılan⁹ yorum davası Cumhuriyet dönemi kanunları ile hukukumuza giren ancak çok uzun süre uygulanma imkânı bulamayan bir dava türüdür.

Yorum davası şeklinde ayrı bir dava türü, ilk kez 1925 tarihli ve 669 sayılı Şûrâ-yı Devlet Kanunu¹⁰ ile hukukumuza girmiştir. Söz konusu kanunun 19. maddesinin C fıkrasında "*idari kararların tayini manası*" şeklinde bu dava türü yer almıştır¹¹.

Uygulanma imkânı bulunduğu dönem itibarıyla yorum davasının açılabilmesi için öncelikle anlamı tam belirlenemeyen ve geçerliliği konusunda tereddüt söz konusu olan bir idari işlem ve bu idari işlem sebebiyle söz konusu olan bir uyuşmazlığın varlığı gerekmektedir¹².

Söz konusu dönem itibarıyla yaklaşık 13 yıl uygulanan bu dava türü 1938 yılında yapılan değişiklik ile yürürlükten kaldırılmıştır¹³. 669 sayılı Şûrâ-yı Devlet Kanunundan yorum davasının kaldırılmasının temel sebebi olarak bu dava türüne pek fazla başvurulmaması gösterilebilir¹⁴. Ancak daha sonraki dönemde bir başka deyişle 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu ile tekrar düzenlenerek yorum davası hukukumuzda bir süre daha yer almaya devam etmiştir.

⁸ TAN, age, s. 754.

⁹ ONAR, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, 1966, s. 396; GÖZÜ-BÜYÜK, Şeref, **Amerika ve Türkiye' de İdarenin Kazai Denetlenmesi**, Ankara 1961, s. 27; EROĞLU Hamza, **İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, 5.B., Ankara 1985, 403.

¹⁰ Resmi Ceride, 7 Kânûn-i Evvel 1341, S. 238, 20 Cemâziye'l-Evvel 1344.

¹¹ https://www.kanunum.com/file/cid6059_vid27143_fid9710 et; 8.1.2018.

¹² ARTUKMAÇ Sadık, **Bizde İdarenin Kazai Murakabesi**, İstanbul 1950, s. 367.

¹³ TAN, age, s. 753.

¹⁴ DURAN Lütfi, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul 1988, s. 268; KAPLAN, s. 160; PAZARCI, Almıla Ayşe, **İdari Yargılama Hukuku Açısından Tespit Davasının Uygulanabilirliği**, SÜSBE Doktora Tezi, 2014, s. 1.

521 Sayılı Danıştay Kanununun 30. maddesine göre yorum davası şu şekilde tanımlanmıştır; “*Adalet mahkemelerinde bakılmakta olan bir dâvada bu dâva ile ilgili idari bir işlemin mânası veya şümülünün tâyini hususunda çıkacak uyuşmazlıkların halli için mahkeme kararı üzerine açılacak dâvalar.*”

521 Sayılı Danıştay Kanununun 30. maddesine göre yorum davası; adli yargı merciinde açılmış bulunan bir davanın görülmesi sırasında dava ile ilgili olarak söz konusu idari işlemin anlamının ve kapsamının belirlenmesi sorunu ortaya çıkarsa, bu sorunun giderilmesi amacıyla davaya bakan mahkeme tarafından yapılan başvuru üzerine açılan dava türü olarak tanımlanabilir. Yani idari yargıdaki düzenlemeye göre, doğrudan idari işlemin anlamının ve kapsamının belirlenmesi amacıyla idari yargı merciine kişilerce başvurulması ve bu başvuru üzerine başlatılan sürecin yorum davası olarak adlandırılması mümkün değildir¹⁵.

1982 tarihli 2576 sayılı Danıştay Kanunumuzda ve aynı tarihli 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunumuzda ise yorum davası türüne yer verilmemiştir¹⁶.

Askeri idari yargı sistemimizde de yorum davası belirli bir süre uygulanmış ve daha sonra uygulamadan kaldırılmıştır. 1972 tarih ve 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununun mülga 21/b maddesi ile yorum davası uygulama imkânı bulmuştur. Söz konusu hükme göre yorum davası “*Adalet mahkemeleri ile askeri mahkeme-*

¹⁵ 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanununda düzenlenen yorum davasının aksine 669 sayılı kanun kapsamındaki yorum davası kanaatimce doğrudan uygulanan bir yorum davası türüdür. Yani hem bireyler bir idari işlemin yorumlanması istemi ile bu davayı açabilecekler hem de adli yargı mercileri önlerine gelen bir uyuşmazlığın halli için idari işlemin yorumlanması amacıyla bu dava yolunu işletebileceklerdir.

¹⁶ 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. Maddesine göre idari dava türleri şunlardır: a) İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları, b) İdarî eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları, c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar”.

lerde görülmekte olan bir davada, bu dava ile askeri nitelikte bir idari işlemin anlamı ve şumulünün tayini hususunda çıkacak uyuşmazlıkların halli için mahkeme kararı üzerine açılacak davalar” olarak tanımlanmıştır. Ancak 25.11.1981 tarih ve 2568 sayılı kanunla söz konusu hüküm yürürlükten kaldırılmıştır.

III. YORUM DAVASININ ÖZELLİKLERİ

Yorum davasının kendine has, idari yargıdaki diğer dava türlerinden ayrılan bir takım özellikleri bulunmaktadır. Söz konusu özellikler yorum davasının uygulandığı dönem itibariyle şu şekilde sıralanabilecektir.

- Yorum davası, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay da görülen bir dava türüdür. Ancak yukarıda belirttiğimiz kanuni düzenlemeler doğrultusunda doğrudan doğruya Danıştay da yorum davası açılabilmesi 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu kapsamında mümkün olmadığından adli yargı merciinin kararı üzerine yorum davası yoluna başvurulabilecektir¹⁷.
- Yorum davasının konusu idari işlemlerdir. Bu noktada ONAR, yorum davasının konusunu idari tasarruf şeklinde değerlendirerek şu tespitite bulunmaktadır. “...tefsir davasının konusu bir idari tasarruf olmalıdır. Hatta karar mahiyetinde olmayan tasarruflar yani doğrudan doğruya bir ferde veya ferdlere taalluk etmeyen tek taraflı idari tasarruflar veya idari mukaveleler, adalet mahkemesinde görülen bir dava ile ilgili bir idare mahkemesi ilamının yorumlanması tefsir davası konusu olabilir. Bunların hepsi dava ile ilgili idari işlem mahiyetini haizdir.”¹⁸
- Yorum davası, idari işlemlerin anlamının belirlenmesi veya kapsamının tespiti için başvurulabilecek bir dava türüdür. GÖZÜBÜYÜK’e göre eğer adli yargı mercii tarafından idari

¹⁷ ODER / AYANOĞLU, s. 110.

¹⁸ ONAR, C. III, s. 1808.

işlemlerle ilgili olmayan bir konu hakkında yorum davası açılması kararı verilir ise söz konusu karar idari yargı yerlerini bağlamayacaktır¹⁹.

- Yorum davasının açılabilmesi için daha önceden adli yargıda açılmış bir dava bulunması, bu davada görülen uyuşmazlıkla ilgili söz konusu olan idari işlemin anlamının belirlenmesi veya kapsamının tespiti için idari yargı merciine başvurulması gerekmektedir. Adli yargı merciinin kararı olmaksızın yorum davasının açılması mümkün değildir²⁰. Yorum davası adli yargıda görülen bir hukuk davası ile ilgili olabildiği gibi ceza davaları açısından da söz konusu olabilmektedir²¹.

Bu konuda Danıştay Sekizinci Dairesi, hukuk mahkemesince verilmiş bir karar olmaksızın açılan yorum davasını reddetmiştir: *“Mezbaha idaresi tarafından tesis edilen idari işlemin manâ ve şumulünün tayini hususunda davacının Adliye mahkemesinde açtığı davada, mahkemenin görevsizlik kararı vermesi üzerine, ilgili tarafından Danıştay’da yorum davası talebi ile açıldığı anlaşılmıştır. Ortada yorum davası için adalet mahkemesince verilmiş bir karar olmadan açılan yorum isteğini havi davanın reddine karar verilmiştir”*.²².

- İdari yargıda açılmış ve görülmekte olan bir dava için ise yorum davasına başvurulamaz. Zira idari yargı hâkimi zaten dava konusu idari işlemi yorumlamak ve uyuşmazlığı gidermekle yükümlüdür.
- Yorum davasına konu olan idari işlemin davanın görülmesi sırasında yürürlükte olması gerektiğinden iptal edilmiş olan idari işlemlerin yorum davasına konu oluşturmaları mümkün değildir²³. Bu konuda aksi görüşte olan GÖZÜBÜYÜK’ e göre

¹⁹ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetmelik Yargı**, 4. Baskı, Ankara 1981, s. 312.

²⁰ GÖKALP, s. 597.

²¹ ONAR, C. III, s. 1808.

²² Danıştay 8. Dairesinin 1.2.1966, E. 66/722, K. 362 (MÜDERRİSOĞLU, Hakkı, **Danıştay Kanunu ve Danıştay Yargılama Usulü**, Ankara 1978, s. 100).

²³ ONAR, C. III, s. 1808; GÖKALP, s. 597; ODER / AYANOĞLU, s. 110.

iptal edilmiş idari işlemlerinde adli yargıda yorumlanması ihtiyacı bulunabileceğinden iptal edilmiş olan bir idari işlemin de yorum davasına konu oluşturması mümkün olmalıdır²⁴.

- Yorum davasına bakan yargı yeri, doğrudan doğruya bir anlaşmazlığı gidererek davayı karara bağlamamakta; başka bir yargı yerinde devam etmekte olan bir davanın sonlandırılmasına yardımcı olmaktadır²⁵. Bu noktada söz konusu idari işlemin yorumlanarak iptal kararı verilmeksizin hukuka aykırılığının değerlendirilmesi söz konusu olmaktadır²⁶.
- Danıştay adli yargının bekletici sorun hakkındaki kararını eleştirmeden yorum davasına bakmak zorunda olup Danıştay'ın bu konuda yaptığı yorum kesin hüküm niteliğindedir. Adli yargı bu karar ile bağlı olup Danıştay'ın yapmış olduğu bu yorumu aynen kabul etmek zorundadır²⁷.

IV. BEKLETİCİ SORUN, ÖN SORUN VE YORUM DAVASI İLİŞKİSİ

Bekletici mesele ya da bekletici sorun *“asil davayı inceleyen mahkemenin görevi içinde bulunmayan ve davayı kapsayan uyuşmazlığın çözülmesi yönünü sağlayan ön sorunun, görevli olan mercii tarafından çözülmesine değin, mahkemenin esas uyuşmazlığı çözümlemesi için beklenilmesi gereken mesele”*²⁸ olarak tanımlanabilir.

6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun²⁹ 169. madde gerekçesinde de bekletici sorun kavramı tanımlanmıştır. Gerekeçedeki

²⁴ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmelik Yargı*, s. 312.

²⁵ TAN, s. 754.

²⁶ ATAY, Ethem, *“İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması” Danıştay ve İdari Yargı Günü, 139. Yıl, 11 Mayıs 2007*, s. 31.

²⁷ PEKCANITEZ, Hakan, *“Bekletici Mesele (Mesele_i Müstehire)” Ege Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 1, S. 1-4, İzmir 1980, s. 259.

²⁸ Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 07.04.1971 tarih, Esas 67/4-373, Karar 224 sayılı kararı. (İçtihatlar Külliyyatı, 1971, C.2, s. 285)

²⁹ 6100 sayılı 2011 tarihli Hukuk Muhakemeleri Kanunu, RGT 4/2/2011, RGS 27836.

düzenlemeye göre “bir davanın görülmesi sırasında ortaya çıkan ve bu davanın incelenebilmesi veya sonuçlandırılabilmesi için, mahkemenin görevi dışında kalması sebebiyle, görevli yargılama makamınca çözümlenmesine kadar beklenilmesi gereken sorunlara, bekletici sorun denir.”³⁰

Hukuk Muhakemeleri Kanununun 165. maddesinde ise bekletici sorun hususunda “Bir davada hüküm verilebilmesi, başka bir davaya, idari makamın tespitine yahut dava konusuyla ilgili bir hukuki ilişkinin mevcut olup olmadığına kısmen veya tamamen bağlı ise mahkemece o davanın sonuçlanmasına veya idari makamın kararına kadar yargılama bekletilebilir. Bir davanın incelenmesi ve sonuçlandırılması başka bir davanın veya idari makamın çözümüne bağlı ise mahkeme, ilgili tarafa görevli mahkemeye veya idari makama başvurusu için uygun bir süre verir. Bu süre içinde görevli mahkemeye veya idari makama başvurulmadığı takdirde, ilgili taraf bu husustaki iddiasından vazgeçmiş sayılarak esas dava hakkında karar verilir.” hükmü yer almaktadır.

Yorum davası yoluna başvurulması adli yargıda görülmekte olan dava için bir bekletici mesele olarak değerlendirilmektedir. Bu noktada ön sorun kavramı da üzerinde durulması gereken bir husustur. Ön sorun bizzat mahkeme tarafından çözümlenecek sorunları ifade ederken bekletici mesele, davanın esasına hükmedilebilmesi için başka bir merci ya da yargı yerince çözülmesi gereken sorunları ifade etmek için kullanılmaktadır³¹. Ön sorun, yargılamayı yapan yargı yerince uyumsuzluğun giderilmesi konusunda öncelikle halledilmesi gereken durumları ifade etmektedir. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda hadise olarak ifade edilen kavram Hukuk Muhakemeleri Kanununun 163 ve 164. maddelerinde yer almaktadır³². Ön sorun ve bekletici so-

³⁰ Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/574), sıra sayısı 393. madde Gereççeleri, Madde 169, s. 55 (erişim: www.tbmm.gov.tr, 24.04.2011)

³¹ ÖZYÖRÜK, Mukbil, **İdare Hukuku Ders Notları**, 1972 – 1973, s. 240.

³² MADDE 163- (1) Yargılama sırasında, davaya ilişkin bir ön sorun ortaya çıkarsa, ilgili taraf, bunu dilekçe vermek suretiyle yahut duruşma sırasında sözlü olarak ileri sürebilir. Ön sorunun incelenmesi MADDE 164- (1) Hâkim, taraflardan birinin ileri sürdüğü ön sorunu incelemeye değer bulursa, belirleyeceği süre içinde,

run birbirinden farklı kavramlar olup ön sorun bizzat mahkeme tarafından çözülmesi gereken sorunları ifade ederken bekletici mesele bir davanın esası hakkında karar verilebilmesi için başka bir mercide ya da başka bir yargı merciinde çözülmesi gereken sorunları ifade etmektedir³³. Bu sebeple yorum davası yoluna başvurulması durumunda adli yargı merciinin bu hususu bekletici mesele sayarak idari yarıdan gelecek karardan sonra davaya devam etmesi gerekmektedir.

V. YORUM DAVASININ UYGULANMA ŞEKLİ

Daha önce de belirttiğimiz üzere yorum davası, adli yargı yerlerinde görülmekte olan bir uyuşmazlığa ilişkin idari işlemin anlamı, kapsamı ve geçerliliği konusunda doğan tereddütlerin giderilmesi için adli yargı yerinin bu hususu bekletici mesele sayarak idari işlemin yorumlanması amacıyla idari yargı merciine başvurulması şeklindeki bir dava türüdür³⁴.

Bu dava türünde adli yargı mercii uyuşmazlığın giderilmesi için uygulanması gereken idari işlemin değerlendirilmesi için kendi önündeki sorunu bekletici mesele sayarak idari yargı merciine başvurulması yönünde karar alır. İdari yargı merciindeki değerlendirmeyi ise ilk derece mahkemesi olarak Danıştay yapacaktır. 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu kapsamında Danıştay da doğrudan doğruya yorum davası açılabilmesi mümkün olmadığından adli yargı merciinin verdiği karar üzerine yorum davası yoluna başvurulabilecektir³⁵. Uyuşmazlığı hukuken sonlandırmadığı için teknik anlamda bir dava türü olarak kabul edemeyeceğimiz yorum davasında Danıştay, adli yargı merciindeki davayla ilgili olan idari işlemin anlamı ve kapsamı konusunda bir değerlendirmede bulunarak davayı sonuçlandıracak-

varsa delilleriyle birlikte cevabını bildirmesi için diğer tarafa tefhim veya tebliğ eder. (2) Ön sorun hakkında iki taraf arasında uyuşmazlık varsa, hâkim gerekirse tarafları davet edip dinledikten sonra kararını verir. (3) Hâkim, ön sorun hakkındaki kararını taraflara tefhim veya tebliğ eder.

³³ ÖZYÖRÜK, s. 240.

³⁴ KAPLAN, s. 160.

³⁵ ODER / AYANOĞLU, s. 110.

tır. Yorum davası, adli yargı merciinin uyuşmazlığın giderilmesi konusunun idari işlemin yorumlanması ve içeriğinin tespitine bağlı kalması durumunda adli yargı merciinin bu sorunu bir bekletici mesele sayarak idari yargıda bir dava açılması gerektiğini belirtmesi üzerine söz konusu olacaktır. Dolayısı ile bu davayı yani yorum davasını mahkeme değil, adli yargı mahkemesinin kararı üzerine kararda belirtilen tarafın açması gerekmektedir³⁶.

Yorum davasında davalı olarak idari işlemi yapan idari merci gösterilir ve adli yargıdaki davanın diğer tarafı arzu ederse davaya müdahil olarak katılabilir³⁷. Aksi görüşte olan MÜDERRİSOĞLU' na göre bu davada davalı bulunmamakta davada tek taraf olarak davacı yer almaktadır³⁸.

Yorum davasının düzenlendiği dönem itibariyle mevzuatta Danıştay tarafından ivedilikle görülmesi gerektiği belirtilmekle beraber ivedi usule ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır³⁹.

Yorum davasının hangi süre içinde açılması gerektiğine dair 521 sayılı Danıştay Kanununda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Doktrinde bu davalar için genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği belirtilmekte⁴⁰ iken adli yargı yerleri bu konuda idari yargıda o dönem uygulanan 90 günlük dava açma süresinin uygulanması gerektiğine dair karar vermiştir⁴¹.

Yorum davasında yargı yeri, bir yargı kararı vererek uyuşmazlığı sonlandırmak yerine önüne gelen idari işlemin anlam ve kapsamını belirleyerek davayı sonlandırmakta ve kararını adli yargı merciine

³⁶ GÖKALP, s. 597; ODER / AYANOĞLU, s. 112; GÖZÜBÜYÜK, **Yönetmelik Yargı**, s. 312.

³⁷ GÖZÜBÜYÜK, **Yönetmelik Yargı**, s. 313.

³⁸ MÜDERRİSOĞLU, Hakkı, **Danıştay Kanunu ve İlgili Mevzuat, Gerekçeler, İçtihatlar, Açıklamalar**, Ankara 1974, s. 84.

³⁹ EŞİN Yüksel / DÜNDAR Erol, **Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, Birinci Kitap: Usul**, Ankara 1970, s. 10; ODER / AYANOĞLU, s. 112

⁴⁰ GÖZÜBÜYÜK, **Yönetmelik Yargı**, s. 313.

⁴¹ ÖZYÖRÜK, s. 239.

göndermektedir⁴². Yargı mercii iptal davasında olduğu gibi idari işlemin hukuka uygun olup olmadığının denetimini yapmamaktadır.

Yorum davası sonucunda Danıştay tarafından verilen yorum kararı, adli yargıda görülmekte olan davanın taraflarını ve hâkimi bağlar yani hâkim Danıştay'dan gelen yorum kararına uygun bir şekilde; - bekletici mesele yaparak idari yargıdan gelmesini beklediği hükme göre- davasını sonlandıracaktır⁴³. Bu noktada yorum davasının kesin hüküm etkisi devreye girecektir. Ancak buradaki kesin hüküm niteliği nisbi anlamda bir kesin hüküm olup yalnızca davayı ve davanın taraflarını bağlayacaktır⁴⁴.

Tarihçe başlığında açıklandığı üzere 1982 tarihli ve 2576 sayılı Danıştay Kanunumuzun ve aynı tarihli 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunumuzun yürürlüğe girmesi ile birlikte yorum davası şeklinde ayrı bir dava türü artık idari yargı sistemimizde bulunmamaktadır. Mevzuatta yer aldığı dönem itibariyle de çok fazla uygulama imkânı bulamamış olması kaldırılmasının esas sebebi olarak gösterilmektedir⁴⁵.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yorum davası, adli yargı yerlerinde görülmekte olan bir uyuşmazlığın çözümü için uyuşmazlıkla ilgili bir idari işlem söz konusu olduğunda idari işlemin yorumlanması amacıyla adli yargı yerlerinin bu hususu bekletici mesele sayarak hakkında idari yargı yerlerine başvurmasına yönelik bir dava türüdür. Ancak daha önce belirttiğimiz üzere şu an için hukukumuzda böyle bir dava türü bulunmamaktadır.

Adli yargı yerlerinin önlerine gelen uyuşmazlığın giderilmesi için bir idari işlemi öncelikli sorun olarak belirlediği durumlarda ise yorum davası şeklinde bir yol bulunmadığı için günümüzde adli yargı yerinin

⁴² TAN, s. 754.

⁴³ GÖKALP, s. 597; ESİN / DÜNDAR, s. 10.

⁴⁴ ONAR, C. III, s. 1809.

⁴⁵ KAPLAN, s. 160; PAZARCI, s. 1.

bu yorum ve değerlendirme işlemini bizzat kendisinin yapması gerekmektedir.

Yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerimize göre adli yargı mahkemelerinin idari işlemlerin hukuka aykırılığı iddiası ile karşılaşmaları durumunda söz konusu iddiayı inceleyemeyeceklerine dair bir düzenleme bulunmamaktadır⁴⁶. Uygulamada bu tür sorunlarla karşılaşan adli yargı mahkemeleri bu tür iddiaları davanın hâkimi def'in de hâkimidir ilkesi uyarınca kendileri karar vermektedirler⁴⁷. Ancak bu karar verme süreci idari işlemin hukuka aykırılığına karar verilmesi suretiyle iptal edilmesi şeklinde değil; zira bu yetki idari yargı mercilerine aittir; ihmal edilmesi yani söz konusu uyuşmazlığın giderilmesi için uygulanmaması şeklinde olabilecektir. Dolaylı da olsa adli yargının idari sorunu ele alıp karara bağlamasının idareye müdahale niteliği taşıyacağı açıktır⁴⁸.

Yorum davasının kaldırılmasının esas sebebi olarak bu dava türünün çok fazla uygulanmaması, bu dava türüne başvurulmasının sayı itibariyle az olması gösterilse de kanaatimce bu dava türünün idari yargı sistemimizde yer alması gerektiği sağladığı faydalar göz önünde bulundurulduğunda önemli görülmektedir. Zira önemli olan bir dava türünün ne kadar uygulandığı değil uygulandığı süre zarfı içerisinde kendisinden beklenen etkiyi gösterip göstermediğidir. Bu sebeple yorum davası konusunda yeniden düzenleme yapılmasının ve yürürlüğe girmesinin faydalı olacağı kanaatindeyim. Her şeyden önce bu durum idari rejimin kabul edildiği yani adli yargı – idari yargı ayrımının söz konusu olduğu ülkemiz açısından da önemli olacak ve adli yargı merciinin idari işlemi değerlendirip yorumlamasının önüne

⁴⁶ GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku** C. I, Bursa 2009, s. 1282.

⁴⁷ ONAR, C, I, s. 396; GÖZÜBÜYÜK / TAN, **C. II**, s. 817; TAN, s. 755; DİRDİMAN, Cen-giz, **İdari Yargının Genel Esasları**, 3. Baskı, Bursa Aktüel Yayınevi, s. 94.

⁴⁸ DURAN Lütfi, "*İdari Yargı Adlileşti*" **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, İstanbul 1982, Y. 3, S. 1-3, s. 79.

gececektir. Bu durum adli yargı hâkimlerinin idari hususlarda yabancılaşma dolayısıyla ortaya çıkacak sorunları da engelleyecektir⁴⁹.

Adli yargı hâkiminin işlemin yokluğu yönünde bir kanaat oluşturması durumunda davayı geri bırakarak, meseleyi idari yargıya taşınması hususunda takdir yetkisine sahip olmasında da herhangi bir sakınca bulunmamakta olup bu çözümün uygulanabilmesi için kanun koyucu tarafından bu konuda bir düzenleme yapılması gerekmektedir⁵⁰.

KAYNAKÇA

- AKYÜZ, Uzdem, “Temyiz Davaları İle Diğer İdari Davalardan Farklılıkları İle Sonuçları”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler III**, Ankara Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, 1986, s. 7 – 98.
- ARTUKMAÇ Sadık, Bizde **İdarenin Kazai Murakabesi**, İstanbul 1950.
- ATAY, Ethem, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması” **Danıştay ve İdari Yargı Günü, 139. Yıl, 11 Mayıs 2007**, s. 13-96.
- ESİN Yüksel / DÜNDAR Erol, **Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları, Birinci Kitap: Usul**, Ankara 1970.
- DARENDELİ, Vahap, **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar**, Ankara; Yetkin Yayınları, 2004.
- DERDİMAN, Cengiz, **İdari Yargının Genel Esasları**, 3. Baskı, 2012, Bursa Aktüel Yayınevi.
- DURAN Lütfi, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul 1988.

⁴⁹ ERKUT, Celal, “İYUK Çerçevesinde İdari Dava Türleri ve Bazı Usulü Değişiklikler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 51, S. 1-4, s. 221.

⁵⁰ FİŞ ÜSTÜN, Gül, “İdari İşlemlerin Yokluğunun Tespitinde Görevli Yargı Düzeni”, Kazancı Hakemli Makale <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423872227.pdf> s. 38.

- DURAN Lütfi, “*İdari Yargı Adlileşti*” **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, İstanbul 1982, Y. 3, S. 1-3, s. 53-83.
- ERKUT, Celal, “*İYUK Çerçevesinde İdari Dava Türleri ve Bazı Usulü Değişiklikler*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 51, S. 1-4, s. 221 - 235.
- EROĞLU Hamza, **İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, 5.B., Ankara 1985.
- FİŞ ÜSTÜN, Gül, “*İdari İşlemlerin Yokluğunun Tespitinde Görevli Yargı Düzeni*”, Kazancı Hakemli Makale <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423872227.pdf> s. 24 – 41.
- GÖKALP, Ali Sıtkı, “*İdari Dava Türleri*”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara 1968, s. 596.
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku C. I**, Bursa 2009.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Amerika ve Türkiye’ de İdarenin Kazai Denetlenmesi**, Ankara 1961.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetmelik Yargı**, 4. Baskı, Ankara 1981.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref / TAN, Turgut, **İdare Hukuku C. II, İdari Yargılama Hukuku** Gün. 4. Bası, Ankara 2010.
- KAPLAN Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, 2. Baskı, Bursa 2017.
- KOCAHANOĞLU, Osman Selim, **Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Uyuşmazlıklar**, İstanbul Yaylacık Matbaası, 1982.
- KURU, Baki / ARSLAN, Ramazan / YILMAZ, Ejder, **Medeni Usul Hukuku**, 6100 sayılı HMK’na Göre Yeniden Yazılmış 22. B, Ankara Yetkin Yayınları, 2011.
- MÜDERRİSOĞLU, Hakkı, **Danıştay Kanunu ve İlgili Mevzuat, Gereklere, İçtihatlar, Açıklamalar**, Ankara 1974.
- MÜDERRİSOĞLU Hakkı, **Danıştay Kanunu ve Danıştay Yargılama Usulü**, Ankara 1978.
- ODER, Burak / AYANOĞLU, Taner, *Yorum ve Tespit Davaları, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari*

- Yargılama Usulü Sempozyumu, 11-12 Mayıs 2001**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 63, s. 105 – 138.
- ONAR, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, 1966.
- ÖZBEK, Mustafa Serdar, **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü**, 2. B, Ankara Yetkin Yayınları, 2009.
- ÖZEKES, Muhammet / HANAĞASI, Emel, **Yargı Örgütü ve Tebligat Hukuku**, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2006.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil, **İdare Hukuku Ders Notları**, 1972 – 1973.
- PAZARCI, Almila Ayşe, **İdari Yargılama Hukuku Açısından Tespit Davasının Uygulanabilirliği**, SÜSBE Doktora Tezi, 2014.
- PEKCANITEZ, Hakan, “*Bekletici Mesele (Mesele_i Müstehire)*” **Ege Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 1, S. 1-4, İzmir 1980, s. 249 – 275.
- PEKCANITEZ, Hakan / ATALAY, Oğuz / ÖZEKES, Muhammet, **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Hükümlerine Göre Medeni Usul Hukuku**, 12. B, Ankara Yetkin Yayınları, 2011.
- SARICA, Ragıp, **İdari Kaza Cilt 1, İdari Davalar**, İstanbul Kenan Matbaası, 1949.
- ŞAHİN CEYLAN, Şule, **Geleneksel Toplumdan Modern Topluma Alternatif Uyuşmazlık Çözümü**, İstanbul XII Levha Yayınları, 2009.
- TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Gün. 2. Baskı, Ankara 2013.
- YILMAZ, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Genişletilmiş 8. B. Ankara Yetkin Yayınları, 2004.
- YILMAZ, Ejder, **Öğrenciler İçin Hukuk Sözlüğü**, Yenilenmiş 3. B, Ankara Yetkin Yayınları, 2005.

YARARLANILAN İNTERNET KAYNAKLARI

www.kazanci.com

www.tdk.gov.tr

www.kanunum.com