

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YARGISAL DENETİMİ VE ADALETİN GERÇEKLEŞME DÜZEYİ

Feyzullah Ünal¹

Öz

Demokratik hukuk devleti, yönetilenlerin, yönetim karşısında hukuk güvenliğini sağlamayı amaç edinmektedir. Yönetilenlerin yönetim karşısında hukuk güvenliğinin sağlanması amacı, yönetimin işlem ve eylemlerinin etkili şekilde denetimini gerekli kılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde, denetim mekanizmalarının yeterince etkili olmadığı, bireylere hukuk güvenliğini sağlayacak nitelikte görünmediği şeklindeki değerlendirmelere sıkça rastlanmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde uygulanan yargı denetiminin, ağır işlemesi, pahalı ve biçimsel olması, hukukilik denetimi ile sınırlı olması gibi nedenlerle adaleti gerçekleştirmede yetersizliği bilimsel çevrelerce önemli sorunlar olarak ortaya konulmaktadır. Bu bildiriye, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yargısal Denetiminin nasıl yapıldığı ve Adaletin ne düzeyde gerçekleştiği analiz edilmekte, ortaya çıkan sorunlara çözüm önerileri getirilmektedir.

Anahtar kelimeler: yerel yönetimler, denetim, yargı denetimi, adalet

JUDICIAL CONTROL AND THE LEVEL OF ADMINISTRATION OF JUSTICE ON LOCAL AUTHORITIES IN TURKEY

Abstract

Democratic state of law aims to provide the state security of the governed before the governments. This aim of providing the state security of the governed before the governments stipulates and requires the effective inspection of acts and transactions of the government. In inspection of the local authorities in Turkey, it is frequently witnessed that the inspection mechanisms have not adequate quality to provide the legal security for individuals. Judicial control implemented on the local authorities of Turkey is considered as an inadequate mechanism by the scientific circles in administering the justice because this judicial control works with inertia and with its expensive and formal character and restricted with legalistic and juridical control. In this presentation, it has been analyzed how the legal control on the local authorities in Turkey and in what extent the justice has been realised and proposed ways of solutions for the problems which may be emerged during this process.

Keywords: local authorities, inspection, judicial control, justice

Giriş

Hukuk devletinin en önemli gereklerinden birini yönetimin tesis ettiği bütün eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olması teşkil etmektedir. Yönetimin yargı denetimine tabi olması, yargının yönetime müdahalesi anlamına gelmemekte, yönetimi hukuka bağlı kalmaya ve yönetilenlerin haklarını gözetmeye özen göstermeye sevk etmenin bir yolu olmaktadır. Yönetimin yargısal denetimi, yöneten ile yönetilen arasındaki çatışmayı ortadan kaldırdığı gibi toplumsal ilişkiler alanında kesinlik ve istikrar da getirmektedir. Yönetimin yargısal denetimi, yönetimin faaliyetlerini yürütürken hukuk kurallarına uygun hareket etmesini sağlayarak, temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesini engellemekte, böylece yönetilenleri yönetime karşı koruma amacı taşımaktadır(Akıllıoğlu, 1981:51-56). Yönetimin yargısal denetiminin en önemli amacı, yönetimin keyfi uygulamalarına karşı bir güvence oluşturmaktır. Yönetimin yargısal denetimi ile, yönetimin keyfi davranışlarına karşı önleyici tedbirlerin alınmasının yanı sıra yönetilenlerin haklarını teminat altına almak da hedeflenmektedir.

Yerel yönetimlerin yargısal denetimi ile yerel halk yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı korunduğu gibi, yerel yönetimler de merkezi yönetimin yanlış, hatalı veya keyfi hareket ve kararlarına karşı korunmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin yargısal denetimi, yerel yönetimleri işlem ve eylemlerinde hukuka uygun hareket etmeye zorlayan, hem fertler için hem de yerel yönetimler için teminat sağlayan bir denetim şekli olmaktadır. Yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesinde Dünya’da belli başlı iki sistem uygulanmaktadır. Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan ve “yargı birliği” sistemi denilen birinci sistemde, genel olarak yönetimin yargı yolu ile denetimi, adalet mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Kara Avrupası ülkelerinde ve bu arada Türkiye’de uygulanan ve “yönetsel yargı” sistemi denilen ikinci sistemde ise, yönetimin yargı yolu ile denetimi, yönetsel mahkemeler tarafından yapılmaktadır.

1. Yönetsel Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırı

Yönetimin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması hukuk devletinin en önemli gereklerinden birini oluşturmaktadır. 1982 Anayasası’nın 125. maddesine göre, “ idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Ancak, uygulamada, yönetimin bazı işlemlerinin yargı denetiminin dışında tutulduğu, yargı denetiminin kapsamının daraltıldığı görülmektedir. Yargı denetimi alanında yapılan kısıntılar, yargı yerleri tarafından ya da yasama organı tarafından konulmaktadır(Gözübüyük, 1997: 22-35). Yerel yönetimlerin kesin ve yürütülmesi zorunlu olan her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olup, yargı yolunu kapayan bir kısıntı bulunmamaktadır.

Yönetimin yargısal denetiminde, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı araştırılmaktadır. Yönetimin eylem ve işlemlerinin yerindeliğinin denetimi, yargı denetiminin dışında kalmaktadır. Aksi takdirde, yargının yönetimin eylem ve işlemlerinin yerindeliğini denetlemesi, yargının yönetime müdahalesi ve yargının yönetimin yerine geçmesi anlamına gelmektedir. 1982 Anayasası’nın 125. maddesi, yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğunu hüküm altına almış, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem veya işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceği hükmüne yer vermiştir.

Yönetimsel yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlandırılmıştır. İdari mahkemeler, yerindelik denetimi yapamayacakları gibi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verememektedirler.

Yönetimin yargısal denetiminde hukuka uygunluk denetiminden anlaşılan, yönetimin, kanunlara olduğu gibi geniş anlamıyla hukuka da uygun hareket etmek zorunda olduğudur. Bu durumda yönetim, kanunların uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak koşuluyla usulüne uygun biçimde çıkarılmış tüzüklere, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılan yönetmeliklere uymak zorundadır. Bunların yanında yönetim, kararname, karar, genelge, tebliğ gibi etkili metinlere de hukuka uygun olmak koşuluyla uymak durumundadır. Ayrıca, hukukun genel ilkeleri ve yargısal içtihatlar da yönetimin uyması gereken üst hukuk kuralları olmaktadır (Özkan, 1995:102-103). Görüldüğü gibi, hukuka uygunluk denetiminde yönetimsel yargı yerleri, yönetimin eylem ve işlemlerini hukukilik kapsamında yazılı ve yazılı olmayan hukuk kurallarına, hukukun genel ilkelerine ve mahkeme içtihatlarına uygunluk açısından denetlenmektedir.

Yönetimin yargısal denetiminde, hukuka uygunluk dışında yönetimin işlem veya eylemlerinde yerindeliğin denetimi yapılamaz. Yerindelik, bir yönetimsel işlem veya eylemin yapılmasında, zaman, mekan, hal ve şartların gereklerine göre, yönetimsel icaplar uyarınca davranmaktır. Diğer bir ifadeyle yerindelik, takdir yetkisinin, hukuka uygunluk denetimine tabi tutulmayan, uç kısmında yer alan bir bölümü olmaktadır(Oytan, 1985:45). Yönetim hukuku öğretisinde yerindelik kavramı, zamana, mekana ve somut duruma en uygun çözüm veya o an için yapılması en uygun davranış biçimi anlamında kullanılmış ve kabul edilmiştir (Özay, 2000:308). Danıştay ise, yerindelik kavramını, yönetimin nesnel değerlendirilmesi imkânı bulunmayan, yönetimsel işleyişin zorunlu olduğu durumlar veya hukuksal sınırlar içindeki seçenekleri seçme serbestliği olarak ifade etmiştir. Yönetimsel yargı yerleri, denetim dışında kalan, yönetimsel mekanizmanın işleyişinde yönetimin serbestçe hareket edebilmesi imkânını veren bu alana saygı duymak zorundadırlar. Yönetimsel yargı yerleri, yerindeliği denetledikleri takdirde yargı denetiminin sınırı olan hukuka uygunluk denetimini aşmış olmaktadır.

2. Takdir Yetkisi ve Denetimi

Yönetimsel yargı denetiminin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olması, yönetimsel yargı yerlerinin yönetime tanınan takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı vermemelerini zorunlu kılmaktadır(Günday, 1990:145). Yönetimi, sürekli olarak değişen ve gelişen teknik gereksinimlere ayak uydurmak, yalnız hukuk kurallarının belirlediği ayrıntılarla hareket eden ve bu kapsamda eylem ve işlemler yapan bir makineye döndürmemek için, durumun gereklerine göre kendisine bir takdir yetkisi (serbest bir alan) tanınmakta ve kimi girişimlerde bulunma imkânı verilmektedir. Diğer bir ifadeyle hukuk kuralları, yönetime yer, zaman ve durumun gerektirdiği bir serbestlik, bir serbest alan bırakmaktadır. Bu serbest alana, yönetimin takdir yetkisi adı verilmektedir(Giritli vd., 1998:67-68).

Takdir yetkisi, yetki sahibi olan yöneticinin, kamu yararına olmak şartıyla, durum ve şartlara göre kendisine en uygun görünen, en yerinde olduğuna inandığı kararı alması; çeşitli seçeneklerden birisini takdir ve tercih etmesidir(Oytan, 1985:37). Bu durum, yönetimsel

faaliyetlerin, yönetimin yapacağı işlemlerin ve alacağı kararların en ince ayrıntılarına kadar kanun koyucu tarafından düzenlenmesinin imkansız olmasından kaynaklanmaktadır(Özkan, 1995:71). Yönetimsel yargı yerlerinin, yönetimin takdir yetkisi alanını takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde denetlememesi ve yönetimin yerine geçerek onun yerini almaması gerekmektedir.

Yönetimin takdir yetkisine sahip olması, yönetimin keyfi olarak hareket edeceği anlamına gelmemektedir(Oytan, 1990:149). Yönetim, takdir yetkisini kullanırken, kanunların koyduğu sınırlar içinde kalmalı, sahip olduğu takdir yetkisini kamu yararı amacı için kullanılmalı, kullandığı takdir yetkisinin gerekçesinin bulunması ve takdir yetkisinin kullanılması için kanunlar özel koşullar belirlemişse bunlara uyması gerekmektedir. Bu sayılan şartlar altında yönetimin takdir yetkisini kullanması durumunda yargı yerlerinin bu alana müdahalede bulunmaması gerekmektedir.

3. Yönetimsel Yargı Mercileri

Yönetimsel yargı, ilke olarak yönetimin yönetim hukuku tarafından düzenlenen etkinliklerinden doğan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenini ifade etmektedir. Böyle ayrı bir yargı düzeninin kurulmasına, yönetim ile kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklara uygulanacak olan hukuk kurallarının kişiler arasında çıkan ve bunlara uygulanan hukuk kurallarından farklı olması neden olmuştur. Bu yüzden, yönetimin yargı yolu ile denetiminde yönetimsel anlaşmazlıkların, kendi alanlarında uzmanlaşmış yönetimsel yargı yerlerinde görülmesinin, hem bireyler hem de yönetim açısından yararlı olduğu ileri sürülmektedir(Bereket ve Demirkol, 1996:35). Yönetimin görev alanının sürekli olarak genişlemesi ve yönetilenlerle yönetim arasındaki ilişkilerin karmaşık bir boyuta ulaşması, yönetimsel yargı kuruluşlarına olan ihtiyacı daha da artırmıştır.

Türkiye’de yönetimsel yargı kuruluşları, yüksek mahkemeler (Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi), ilk derece mahkemeleri (İdare ve vergi mahkemeleri) ve özel yargı yerleri (Sayıştay, Yüksek Seçim Kurulu) olmak üzere gruplandırılabilir. Türkiye’de yönetimin yargısal denetiminde, yönetimsel yargı kapsamı dışındaki yargı yerleri ve yüksek mahkemeler de kanunlarla belirlenen ölçülerde görev üstlenmektedirler. Anayasa Mahkemesi, Uyuşmazlık Mahkemesi, Yüksek Seçim Kurulu, Yargıtay gibi yüksek mahkemeler, yönetim hukukunun “içtihat mahkemeleri” niteliği taşımaktadırlar. Dolayısıyla, yönetim üzerinde yargı denetimi sadece yönetimsel yargı yerlerince yapılmamaktadır. Yönetimin yargısal denetiminde yönetimsel yargı kuruluşları dışında kalan yargı kuruluşlarının yetki ve görevleri, kanunlarla belirlenen istisnai durumlardır. Bunların dışında genel görev ve yetki yönetimsel yargı kuruluşlarındadır.

Türk İdari Yargı Sistemi içinde ve yerel yönetimlerin yargısal denetimi içinde Danıştay’ın önemli bir yeri vardır. Danıştay, ilk olarak 1868 yılında “Şüra-i Devlet” adıyla Fransız örneğine göre kurulmuştur. Danıştay, idari mahkemelerce verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii ve kanunlarda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakan, yüksek idare mahkemesidir. Bunun yanı sıra, bağımsız bir anayasa kurumu ve merkezi yönetimin en yüksek danışma ve inceleme merciidir. Danıştay, genel görevli “temyiz yeri” olarak, Danıştay Dava Dairelerince ilk derece mahkemesi olarak verilen kararlar ile idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan temyiz istemlerini incelemektedir. Özel görevli “ilk derece“ mahkemesi olarak da, belli konularda açılan

yönetmelik davaları karara bağlanmaktadır.

İdare mahkemeleri, yönetmelik yargı alanının genel görevli ilk derece mahkemeleridir. İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevlerine giren davalarla, ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki iptal davalarını, tam yargı davalarını, idari sözleşmelere ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözümlenmekle görevlidir. Vergi mahkemeleri, genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözümlenmektedir. Yargı çevresi içinde yeterince idare mahkemesi ve vergi mahkemesi bulunan bölge idare mahkemeleri ise, kendi yargı çevrelerinde bulunan idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle verdiği kararlara karşı yapılan itirazları, idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını inceleyerek kesin olarak karara bağlanmaktadır.

4. Yönetmelik Yargıda Dava Türleri ve Yargılama Usulü

Genel olarak yönetmelik yargıda kullanılan, yönetimin yönetim hukukuna dayanarak yaptığı eylem ve işlemlerinden doğan davalara "yönetmelik dava" denilmektedir. Yönetimin özel hukuk alanındaki faaliyetlerinden doğan davalar ile yönetim hukukundan doğmakla birlikte kanun ile açıkça adli yargının görevi içinde sayılan davalar, yönetmelik dava deyiminin dışında kalmaktadır(Gözübüyük, 1997: 12). Yönetmelik davalar, daha önceki yasal düzenlemeler ile iptal davası, tam yargı davası, yorum davası ve temyiz davası olmak üzere dörde ayrılmakta iken, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile iptal ve tam yargı davaları benimsenmiş, yorum davası kaldırılmış, temyiz davası ise temyiz yoluna dönüştürülmüştür. Dolayısıyla, yönetmelik yargı alanında yapılan bu yeniden düzenleme ile, Türkiye'de yönetmelik yargı alanında iptal ve tam yargı davası olmak üzere iki dava türü benimsenmiştir. Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren uyuşmazlıkların çözümü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda gösterilen usullere tabi bulunmaktadır. Söz konusu Kanun'da yer alan usul kurallarının yanısıra yönetmelik yargı yerlerinin kendi kuruluş kanunlarında belirtilen usul kuralları da uyuşmazlıkların çözümünde göz önünde bulundurulmaktadır.

5. İptal Davası

Yönetim tarafından tek yanlı olarak alınan ve doğrudan uygulanabilen kararların yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biriyle hukuka aykırı olmalarından dolayı iptali için menfaatleri ihlal edilenler tarafından yönetmelik yargıda açılan ve yalnız yönetim hukukuna mahsus olan davaya iptal davası denilmektedir(Duran, 1997-1998: 187). İptal davası, hukuka aykırı bir yönetmelik işleminin yönetmelik yargı yerleri tarafından iptal edilerek oluştuğu andan itibaren ortadan kaldırılmasını sağlayan bir dava türüdür.

Yönetimin sadece yönetmelik işlemlerine karşı açılabilen iptal davaları, yönetimin hukuka uygun davranmasını sağlamada ve hukuk devleti ilkesinin gelişmesinde önemli bir işleve sahiptir. İptal davası, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde, yönetmelik işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile, hukuka aykırı olmalarından dolayı iptalleri için, menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar şeklinde tanımlanmıştır.

6. İptal Davasında Yargılama Usulü

Genel olarak davalar, yönetsel yargı yerlerince iki aşamada karara bağlanmaktadır. İlk aşamada, dava ön koşullar yönünden incelenmekte, ikinci aşamada ise davanın özü, diğer bir ifadeyle uyuşmazlık karara bağlanmaktadır. Açılan davanın yargı yerlerince öncelikle ön koşullar yönünden incelenmesi ve kabul edilmesi gerekmektedir. Ön koşullar yönünden kabul edilmeyip reddedilen davaların özünün yani uyuşmazlığın karara bağlanmasına gerek kalmamaktadır(Gözübüyük, 1997: 148), İptal davası, yönetsel yargı yerince ön koşullar yönünden incelenirken, davanın yetkili ve görevli yargı yerinde açılıp açılmadığı, ortada dava konusu olabilecek bir yönetsel işlemin bulunup bulunmadığı, davanın tarafları ile ilgili koşulların gerçekleşip gerçekleşmediği, davanın süresi içinde açılıp açılmadığı ve dava dilekçesinin kanuna uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğinin ele alınması gerekmektedir.

Yönetimin işlemlerinin iptal davasına konu olabilmesi için belirli niteliklere sahip olması gerekmektedir. Öncelikle, yönetimin işleminin yönetsel bir işlem olması gerekmektedir. Yönetsel işlemler, yönetimin yönetim hukuku alanında yapmış olduğu tek yanlı hukuksal işlemlerdir. Yönetsel işlem, yönetim hukukuna ve uyuşmazlık halinde yönetsel yargıya tabi olan kanun gücüne dayanan hukuki işlemler; yani hukuki sonuç doğurmaya yönelik idare açıklamaları olmaktadır(Gözler, 2002:201). Yönetimin, dolayısıyla da yerel yönetimlerin sadece yönetsel işlemleri iptal davasına konu olmaktadır.

Yönetsel davalar, dolayısıyla da iptal davaları, Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılan bir dilekçe ile açılmakta, dava ile ilgili bilgileri içeren belgeler dilekçeye eklenmektedir. İptal davası açma süresi, özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen durumlarda Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün, vergi mahkemelerinde otuz gündür. Süreler, yönetsel işlemin, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlamaktadır. İlgililer tarafından yönetsel dava açılmadan önce, dava açma süresi içinde yönetsel işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem için üst makamlara yapılacak başvurular, dava açma süresini durdurmaktadır. İsteğin reddedilmesi veya altmış gün içinde (zımni red süresi) cevap verilmemesi durumunda istek reddedilmiş sayılmakta ve dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam etmektedir.

Yönetsel yargı yerlerince ön koşullar yönünden incelenerek kabul edilen iptal davası, esas yönünden yani yönetsel işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından biri veya birkaçı ile hukuka aykırı olup olmadığı incelenmektedir(Demirkol, 1998:65). İptal kararı verilmesi durumunda iptal davasının konusu olan yönetsel işlem, doğurduğu hukuksal sonuçlarla birlikte tamamen ortadan kalkmaktadır. Yönetim, yargı kararlarının uygulanmasını geciktirmeksizin yerine getirmek zorundadır. Yönetim, yargı kararlarını otuz gün içinde yerine getirmek zorundadır. Aksi durum yönetimin ve ilgili kamu görevlisinin sorumluluğunu gerektirmektedir.

7. Tam Yargı Davası

Yönetsel eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan davalar ile genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü yönetsel sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar, tam yargı davalarıdır. İptal davası, yönetimin sadece yönetsel işlemlerinden ve yönetsel işlemlerinden

menfaati ihlal olanlar tarafından açılabilirken, tam yargı davası, yönetimin yönetsel işlemlerinden, yönetsel eylemlerinden ve yönetsel sözleşmelerinden kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılabilir. İlke olarak adli yargıda görülmekte olan edim davalarına benzeyen tam yargı davaları ile, yönetim hukuku alanında ihlal edilmiş bir hakkın yerine getirilmesi, saldırının durdurulması, eski durumun geri getirilmesi ya da uğranılan zararın giderilmesi yönetimden istenmektedir.

Yerel yönetimlerin eylem, işlem ve yönetsel sözleşmelerinden kişisel hakları muhtel olanlar, yönetsel yargıda açacakları tam yargı davası ile kendilerine yapılmış olan haksızlığın giderilmesini isteyebilmekte ve yargısal denetimi harekete geçirebilmektedirler. Tazminat davaları, istirdat davaları, vergi davaları ve yönetsel sözleşmelerin geçerliliği ya da bunların uygulanması ile ortaya çıkan anlaşmazlıkların konu edildiği yönetsel sözleşmelerden doğan davalar, tam yargı davalarının başlıca çeşitlerini oluşturmaktadır(Gözübüyük, 1997:291-292). Tazminat davaları, tam yargı davaları içinde en yaygın olan dava türünü oluşturmaktadır.

8. Tam Yargı Davasında Yargılama Usulü

Tam yargı davalarına iptal davasına uygulanan yargılama yöntemi uygulanmaktadır. Tam yargı davası, yargı yerlerince önce ön koşullar yönünden incelenerek kabul edilmekte, daha sonra esas yönünden incelemeye geçilmektedir. Tam yargı davalarında da genel görevli yargı yeri, idare mahkemeleri olmaktadır. Kanunun açıkça bir düzenlemesinin bulunmadığı durumlarda tam yargı davasının yetkili ve görevli idare mahkemesinde açılması gerekmektedir. Tam yargı davasının yönetsel eylemlerden doğması durumunda, kanunun ön gördüğü süre içinde yönetime başvurarak ön karar alınması gerekmektedir. Yönetsel işlemlere karşı açılacak tam yargı davasında yönetimden bir ön karar alınmasına gerek bulunmamaktadır. İptal davası ile tam yargı davası arasında bu yönden bir ayırım bulunmamaktadır.

Tam yargı davalarına, davada taraf olma ve dava açabilme yeteneği yönünden iptal davasında olduğu gibi genel kurallar uygulanmaktadır. Tam yargı davası açabilmek için, kişisel bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekmektedir. “Hak”, “menfaat” den daha dar ve hukuk düzeni tarafından korunma özelliği taşımaktadır(Darendeli, 2004:96). İptal davası açabilmek için gerekli olan menfaat ihlali koşulu, tam yargı davası açabilmek için yeterli olmamaktadır. Yani, ortada yönetime atfedilebilecek bir eylem veya işlem sonucunda kişilere maddi veya manevi bir zararın verilmiş olması, ihlal edilen bu hakkın kişisel bir hak olması ve yönetimin yaptığı eylem veya işlem ile hakkın ihlali arasında doğrudan bir neden-sonuç ilişkisinin (illiyet bağı) bulunması gerekmektedir. Yönetsel sözleşmelerden dolayı tam yargı davası, ancak yönetsel sözleşmenin taraflarından birisi tarafından açılabilir.

Tam yargı davalarında dava açma süresi, kanunla aksine bir düzenlemeye gidilmediğinde, yönetsel işlemlere ya da bunların uygulanmasından doğan zararların giderimi için açılacak davalarda, yönetsel işlemin yazılı bildiri ya da uygulama tarihini izleyen günden itibaren altmış gündür. Yönetsel eylemlerden doğan zararların giderilmesi için açılacak tam yargı davasında süre, yönetsel eylemlerden kişisel hakları ihlal edilmiş olanların durumu öğrendikleri günden başlayarak bir yıl ve herhalde eylem gününden başlayarak beş yıl içinde yönetime başvurarak zararlarının giderilmesini istemeleri üzerine, yönetimin cevabı ya da susması üzerine (zımni red) dava açma süresi olan altmış gündür. Vergi davalarında süre, genel olarak 30 gündür. Yönetsel sözleşmelerden doğan tam yargı davalarında dava

açma süresi ise, yönetsel sözleşmeye dayalı olarak tarafların birbirlerinden olan istemlerine verecekleri cevabın yazılı olarak bildiriminden itibaren altmış gündür(Gözübüyük, 1997:309). Bu süreler tam yargı davasının açılmasında hak düşürücü sürelerdir. Bu süreler içinde açılmayan tam yargı davaları yönetsel yargı yerleri tarafından önkoşullar yönünden reddedilmektedir.

Tam yargı davasının yönetsel yargı yerince önkoşullar yönünden kabul edilmesiyle, davanın özünün yani esasının incelenmesine geçilmektedir. Bu aşamada yargı yerleri, davalı olan yönetimin sorumluluğunu gerektiren bir durumun olup olmadığını, yönetimin eylem ve işlemlerinden veya yönetsel sözleşmeye aykırı hareket etmesinden bir hakkın ihlal edilip edilmediğini araştırmaktadırlar. Yönetsel yargı yerlerince tam yargı davasının kabulü ile, ihlal edilen kişisel hakkın ne şekilde düzeltileceği gösterilmektedir. Tam yargı davası sonucunda verilen mahkeme kararı, davanın taraflarını bağlamaktadır. Yönetsel yargı yerlerince verilen kararların yönetimce uygulanması sorumluluğu bulunmaktadır. Yasama ve yürütme organları ile yönetim, mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu gibi, bu organlar ve yönetim mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştirememekte ve yerine getirilmesini geciktirememektedir. Yönetsel yargı yerlerince verilen kararların icaplarına göre, yönetimin, gecikmeksizin işlem tesis etme veya eylemde bulunma zorunluluğu bulunmaktadır. Yargı kararının yönetime tebliğinden itibaren otuz gün içinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Yönetsel yargı yerlerince verilen kararlara göre işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan yönetim aleyhine yönetsel yargı yerlerinde maddi veya manevi tazminat davası açılabilirdiği gibi mahkeme kararlarını kasti olarak uygulamayan kamu görevlileri hakkında da tazminat davası açılabilir.

9. Yerel Yönetimlerin Yargı Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin yargısal denetimi, yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı bireyleri koruduğu gibi, merkezi yönetimin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı da yerel yönetimleri koruyan etkili bir denetim yöntemidir. Ancak, yargı denetiminin bütün fayda ve üstünlüklerine rağmen, uygulamada ortaya çıkan sorunları ve yerel yönetimlerin denetiminde yetersiz kaldığı durumlar bulunmaktadır. Türkiye’de yargı denetiminde ortaya çıkan sorunların, yerel yönetimlerin yargısal denetimi için de geçerli olduğu ve bireylerin yerel yönetimlere karşı korunmasında yargı denetimine yardımcı olabilecek yeni bir denetim mekanizmasının (yerel yönetim ombudsmanı) oluşturulmasına haklı gerekçeler oluşturduğu söylenebilir.

Yargı denetimi, denetim sürecinin yavaş işlemesi ve yargı kararlarındaki gecikmelerin hukuk düzeninin korunmasını ve adaletin gerçekleşmesini engelleyebilecek seviyeye ulaşması yüzünden, hem bireyleri hem de yönetimi olumsuz etkilemesi nedeniyle eleştirilmektedir(DPT, 1994:7). Yargı süreci, en az bir yıldan önce karar verilemeyen temyiz ve kararın düzeltilmesi aşamaları da düşünüldüğünde, iki-üç, bazen daha uzun sürede neticelenemeyen davalar nedeniyle, adaletin geç tecellisi sonucu adaletsiz durumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır(Ürün, 1997:148-149, Alan, 2000:19). İdare mahkemelerinde ortaya çıkan bu durum, benzer şekilde Sayıştay için de geçerli olmaktadır. Sayıştay ilamlarının infazı, denetim aşamasından sonra ortalama 4-5 yıllık bir zaman almaktadır(İnan, 1997:374). Yerel Yönetimler açısından bu durum, işlem ve eylemlerin aksamasına, etkisizleşmesine sebep olduğu gibi, bireyler açısından da yargısal denetime olan güvenin zayıflamasına sebep olmaktadır.

Yargı denetimi, yargı sürecinin fazla biçimsel olması ve biçimsel koşulları bilmeyen ya da gerektiği şekilde yerine getiremeyenlerin haklarını kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalmaları nedeniyle de eleştirilmektedir. Ayrıca, yargı denetimi, yargı süreci boyunca yapılan masraflar (Avukatlık ücreti, harçlar ve diğer giderler) ve davaların kaybedilmesi durumunda dava masrafları yüzünden oldukça pahalı bir yol olmakta ve bu nedenle bireyler yargı yoluna başvurmadan dahi kaçınabilmektedirler (Eryılmaz, 2000:317). Yavaş işleyen ve masraflı olan bir denetim yolu ise, bireyler tarafından fazla tercih edilen bir çözüm yolu olmamaktadır.

Yargı denetimi, yargı görevini yerine getiren yargıçların, hukuksal güvencelerinin siyasi iktidara bağlı olduğu ve siyasi etki altında kalarak karar verdikleri, bu nedenle de yargı bağımsızlığının bulunmadığı ileri sürülmekte ve eleştirilmektedir (Erdoğan, 1990:33, Güllüce, 2004:138-139). Yargı bağımsızlığının bulunmadığı yolundaki inancın toplum içinde yaygınlığı, yargı denetimine olan güveni azaltmakta ve bireylerin yargı yerlerine ve yönetime karşı olan güvenlerini sarsmaktadır.

Yargı denetimi, yönetimin denetimi ile kişilere sağladığı güven ve yarara karşılık, yönetimin işlerini, kamu hizmetlerini yerine getirmesini güçleştirmektedir. Yargı organlarınınca verilen yürütmeyi durdurma kararları, yargının yavaş işlemesi ve yargı kararlarındaki gecikmelerin de etkisiyle, yönetimin faaliyetlerini önemli şekilde yavaşlatmaktadır. Bununla birlikte, yargı denetiminin, yönetilenlerin çıkarlarını ön planda tutarak ve yönetimin özelliklerini dikkate almaksızın yönetimi çok sıkı denetime tabi tutması durumunda, yönetim sorumluluktan kaçmayı, iş yapmamayı ve pasif kalmayı tercih etmektedir (Tortop, 1974:37). Yönetim aleyhine çok sayıda ve sık aralıklarla dava açılması veya yönetimin aynı şekilde davalar açmak zorunda kalmasıyla sürekli olarak yargı önüne gelişi, yönetimin görevlerini yapmadığı, haksızlıklar ve usulsüzlükler yaptığı, hukuk kurallarına uymadığı şeklinde bir izlenim oluşturarak, yönetilenlerin yönetime karşı güvenlerini sarsmaktadır (Payaslıoğlu, 1969:5). Dolayısıyla bu durum, yönetimin verimlilik ve etkinliğini zayıflatarak, yönetilenlerin hizmetlerden daha iyi yararlanmasına engel olmaktadır.

Yargı denetimi, kendiliğinden harekete geçen bir denetim şekli olmadığı gibi, sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı bulunmaktadır. Bu nedenle, yargı önüne götürülmediği sürece yönetimin eylem ve işlemleri hukuka aykırı da olsa, yargı denetimi bu alanda etkisiz kalmaktadır. Ayrıca, yönetimin hukuka uygun ancak yönetilenlere zarar veren, hakkaniyete uygun olmayan eylem ve işlemlerine karşı da çaresiz kalmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’de yerel yönetimlerin kötü yönetimi sonucu ortaya çıkan haksız eylem ve işlemlerden zarar görenlerin şikayetlerini inceleyecek, durumlarına çare olacak, hızlı işleyen, ucuz ve etkili bir denetim mekanizması oluşturulmasının bu nedenlerle de gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır.

Sonuç

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi, yıllarca kurallara uygunluğa ve geçmişe yönelik olarak, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun şekilde gerçekleştirilmiş ve amaçlandığı şekilde etkili olmamıştır. Çok sayıda kurum ve kuruluş tarafından yapılması nedeniyle kimi zaman çakışan ve hata bulmaya yönelik olan bu denetim anlayışı sonucunda, yerel yöneticiler iş yapamaz hale getirilirken, israf ve yolsuzluklara da engel olunamamıştır.

Yargı denetimi, yavaş işlemesi, pahalı ve fazla biçimsel olması, hukuka uygunlukla

sınırlı olması ve yerindelik denetimini kapsamaması, yargı yerlerinin bazı durumlarda siyasi baskılara maruz kalması gibi nedenlerle yetersiz kalmakta ve etkin olamamaktadır. Ayrıca, yargı denetimi, yerel yönetimlerin kötü yönetiminden kaynaklanan ve hakkaniyete aykırı olan işlem ve eylemlerinden, tutum ve davranışlarından zarar görenleri doğrudan koruma ve yönetimi iyileştirme amacı da gütmemektedir. Yapılacak yasal düzenlemeler ile yargı denetiminin sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı kalmaması, hakkaniyete uygunluğun sağlanabilmesi için gerekli koşulların oluşturulması gerekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinde ortaya çıkan genişleme nedeniyle bu kuruluşların faaliyetlerinin daha iyi şekilde denetlenmesi, mevcut denetim şekillerinde ortaya çıkan sorunların aşılması, halkın yerel yönetimlerin haksız işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarına karşı korunması ve yerel yönetimlerin iyileştirilmesi amacıyla, mevcut denetim birimlerine yardımcı olmak üzere yeni bir denetim mekanizması oluşturmanın gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır. Tarihi kökleri açısından Türk yönetim sisteminden de etkilenilerek oluşturulduğu ileri sürülen ve birçok ülkede farklı türde ve yapıda uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumunun, Türkiye’de yerel düzeyde yerel yönetimler için de oluşturulması birçok açıdan fayda sağlayacaktır.

Kaynakça

- Akıllıoğlu, T. (1981), “Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetmel Hukukumuz” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 3, Eylül, ss.37-56.
- Alan, N. (2000), “İdari Usul ve İdari Yargı”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 2000-2, Yıl 57, ss.9-22
- Bereket, Z., Demirkol, S. (1996), “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 90, Ankara 1996, ss.25-52.
- Darendeli, A. V. (2004), Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Demirkol, S. (1998), “İptal Davasında İdari İşlemin Beş Unsuru”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 29, Nisan-Haziran, ss.65-89.
- DPT (1994), Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: DPT:2362-ÖİK:429.
- Duran, L. (1997-1998), “İdari İptal Davası Olağan ve Genel Bir Başvuru Yoludur”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt 19-20, ss.187-195.
- Erdoğan, A. (1990), “Yönetmel Yargının Sorunları”, I. Ulusal idare Hukuku Kongresi, İdari Yargı Birinci Kitap, Ankara, 1-4 Mayıs, ss.31-44.
- Eryılmaz, B. (2000), Kamu Yönetimi, İstanbul, Erkam Matbaacılık.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. (1998), **İdare Hukuku I**, İstanbul, Der Yayınları: 246.
- Gözler, K. (2002), **İdare Hukuku Derleri**, 1. bs., Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (1997), Yönetmel Yargı, 11. bs., Ankara, Turhan Kitabevi.
- Güllüce, İ. (2004), Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri, İstanbul, Alfa Yayınları, Yayın No 1437.
- Günday, M. (1990), “1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara 1-4 Mayıs, ss.139-148.
- İnan, A. (1997), “Yurdumuzda Yerel Yönetimlerin Denetimi ile ilgili Bazı Sorunlar”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 620, Haziran-Temmuz, ss.373-376.
- Oytan, M. (1985), “Türkiye’de Yargı Denetiminin Sınırları”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 57, Sayı 366, Mart, ss.17-56.
- Oytan, M. (1990), “Yargılamanın, Yargılama Teknikleri ile Sınırlandırılması”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara 1-4 Mayıs, s.149-158.
- Özay, İ. (2000), “İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000, Ankara, Ankara Barosu Yayını, 12-16 Ocak, s.308-310.
- Özkan, G. (1995), Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Ankara, Saydam Matbaacılık.
- Payashoğlu, A. (1969), “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, Eylül, ss.3-13.
- Tortop, N. (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetlenme Biçimleri” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, Mart, ss.27-50.
- Ürün, H. (1997), Yerel Yönetimler ve Yargı, Uluslararası Konferans, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, 30 Nisan-1 Mayıs, ss.146-154.