

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1991/1

Karar Sayısı: 1991/16

Karar Günü: 21.6.1991

R.G. Tarih-Sayı :26.09.1992-21357

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu.

İTİRAZIN KONUSU: 22.3.1990 günlü, 3619 sayılı Yasa'nın 3., 5. ve 6. maddeleriyle, 6.1.1982 günlü, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23. maddesinin (a) bendine, 25. maddesine, 38. maddesinin 1. bendine eklenen kuralların ve 5.4.1990 günlü, 3622 sayılı Yasa'nın 16. maddesiyle 6.1.1982 günlü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesine eklenen kuralların Anayasa'nın 141. maddesinin son fıkrasıyla 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY :

Davacı vekili tarafından Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı'na karşı, 3.10.1989 günlü, 1474 sayılı işlemin iptali istemiyle açılan dava, Danıştay 8. Dairesi'nin 5.6.1990 günlü, Esas: 1989/1197, Karar: 1990/653 sayılı kararıyla reddedilmiştir. Bu karar, yürütmenin durdurulması ve bozulması istemiyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 3622 sayılı Yasa'nın 17. maddesiyle değişik 48. maddesinin 5. bendi hükmü uyarınca ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 3619 sayılı Yasa'nın 6. maddesi ile değişik 38. maddesinin 1/b bendi hükmüne göre, görevli Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu nezdinde temyiz edilmiştir, İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararlara karşı temyiz yolunu açarak temyiz incelemesinin yöntemlerini düzenleyen kuralların yürürlüğe girmesinden sonra yaptığı bu temyiz incelemesi sırasında davacının temyiz başvurusunda bulunabilme olanaklarından başlayarak, İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nca aşama aşama uygulanacak olan yasal kuralların Anayasa'ya uygun olup olmadıklarını kendiliğinden incelemiştir.

Danıştay Dava Daireleri Kurulu, Danıştay Dava Dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak baktıkları davalarda verdikleri nihai kararlara karşı temyiz yolunu belirleyen yasa hükümlerinin Anayasa'nın 155. ve 141/son maddelerine aykırı olduğu kanısına vararak iptalleri için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına karar vermiştir.

III- YASA METİNLERİ :

A- iptali istenen Yasa Kuralları:

a. Danıştay Yasası'nın 23., 25. ve 38. maddesine ekler getiren 3619 sayılı Yasa'nın 3., 5. ve 6. maddeleri şöyledir

"MADDE 3.- Danıştay Kanunun 23 üncü maddesinin (a) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

a) İdare Mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karara bağlar"

"MADDE 5.- Danıştay Kanununun 25 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

MADDE 25.- İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay görülen davalarla ilgili nihai kararlar Danıştay temyiz yoluyla incelenir ve karara bağlanır."

"MADDE 6.- Danıştay Kanunun 38 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

MADDE 38.- 1. İdari Dava Daireleri Genel Kurulu;

a) İdare mahkemelerinden verilen ısrar kararlarının,

b) İdari dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları, Temyizen inceler.

2. Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu;

a) Vergi mahkemelerinden verilen ısrar kararlarını,

b) Vergi dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları, Temyizen inceler."

b. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 3622 sayılı Yasa'nın 16. maddesi ile değişik 46. maddesi şudur:

"Temyiz

MADDE 46.- 1. Danıştay dava daireleri ile İdare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştay'da temyiz edebilir.

2. Danıştay dava daireleri ile İdare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde Danıştay'da temyiz yoluna başvurulabilir."

B. itiraza Dayanak Yapılan Anayasa Kuralları :

1. Anayasa'nın "Duruşmaların açık ve kararların gerekçeli olması" başlıklı 141. maddesinin son fıkrası:

"Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir."

2. "MADDE 155. - Danıştay, İdari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir İdari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasardan hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini

incelemek, İdari uyuşmazlıktan çözümlemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf İdari yargı hâkim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasında Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı; tarafından seçilir.

Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl içinde seçilirler. Süresi bitenler yemden seçilebilirler.

Danıştayın kuruluşu, işleyişi, Başkan, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ile üyelerinin nitelikleri ve seçim usulleri, İdari yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir."

IV- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Necdet DARICIOĞLU Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Servet TUZUN, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL, Selçuk TUZUN, A. Necdet SEZER, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşım KILIÇ'ın katılmalarıyla 17.1.1991 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında;

1- Üye Güven DİNÇER'in Danıştay üyeliği sırasında dava konusu düzenlemelere ilişkin kanısını sözlü ve yazılı biçimde açıkladığını bildirerek 2949 sayılı Yasa'nın 49. maddesine göre davaya bakmaktan çekilmek isteğinin kabulüne A. Necdet SEZER, ve Haşım KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine ve sınırlama sorununun esas inceleme evresinde ele alınmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ :

işin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, Anayasa'ya aykırılığı öne sürülen yasa kuralları ile aykırılık savına dayanak yapılan anayasa kuralları, bunların gerekçeleri, öbür yasama belgeleri okunduktan sonra işin niteliği gözetilerek sınırlama yapılmaksızın gereği görüşülüp düşünüldü:

itiraz başvurusunda, 3619 sayılı Yasa'nın;

a) 3. maddesiyle 2575 sayılı Danıştay Yasası'nın 23. maddesinin (a) bendine,

b) 5. maddesiyle Danıştay Yasası'nın 25. maddesine,

c) 6. maddesiyle yine Danıştay Yasası'nın 38. maddesinin 1/b bendine,

d) Ayrıca 3622 sayılı Yasa'nın 16. maddesiyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 46. maddesine eklenen hükümlerin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür, iptali istenilen bu hükümlerin ortak özelliğini, Danıştay'da ilk derece mahkemesi olarak görülen davalara ilişkin kararlara karşı temyiz olanağı getirmeleridir.

A- Maddelerin Anlam ve Kapsamı :

3619 sayılı Yasa'dan önce, 2575 sayılı Danıştay Yasası'nın "İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştay'da Görülecek Davalar" başlıklı 24. maddesinde sayılan işlerden görev alanlarına girenlere Daireler, ilk ve son derece mahkemesi olarak bakmakta ve konu hakkında kesin ve nihai karar vermekte idiler, "İdari ve Vergi Dava Daireleri Genel Kurullarının Görevleri" başlıklı 38. maddesinde ise Genel Kurulların, ilk derece İdare ve vergi mahkemelerinden verilen ısrar kararların yanısıra Bakanlar Kurulu'nun düzenleyici işlemlerine karşı açılan davalara bakmaları da öngörülmüştü. Değişiklikten önce Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı temyiz yolu açılmadığından, önemi nedeniyle çözümlenmesi ilk derecedeki İdare ve vergi mahkemelerine bırakılmayan kimi uyuşmazlıklarda Danıştay Daireleri; daha önemli sayılanlarda ise de İdari ve Vergi Dava Daireleri Genel kurulları kesin ve nihai karar veren ilk ve son derece mahkemeleri olarak görevli kılınmışlardır. Bu Daire ve Genel kurulların kararlarına karşı yalnızca "yargılanmanın yenilenmesi" ve "karar düzeltilmesi" gibi kanun yolları açık tutulmuştur. Dava konusu düzenlemelerle getirilen sistem ise sırasıyla şöyledir :

a. Yasa'nın 3. maddesinin öngördüğü sistem;

Yasa'nın 3. maddesi ile 2575 sayılı Yasa'nın, Danıştay'ın görevlerini belirleyen 23. maddesinin (a) bendinde yapılan değişiklikle, bir önceki maddede olduğu gibi, yine Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı temyiz yolu açılması ile ilgili bulunmaktadır. Çünkü daha önce, maddede yer alan;

"İdare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinden verilen kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karara bağlar." biçimindeki (a) bendinin Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı temyiz incelemesini kapsamadığı ortadadır. Bu nedenle (a) bendi, getirilen yeni sistemin zorunlu bir konusu olarak, şu biçime dönüştürülmüştür:

"İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karara bağlar."

Görüldüğü gibi, getirilen yeni sistemle birlikte düşünüldüğünde (a) bendi açıklama gerektirmeyecek bir durumu belirlemektedir.

b. Yasa'nın 5. maddesinin öngördüğü sistem;

Yasa'nın 5. maddesiyle, Danıştay Yasası'nın "Temyiz Yoluyla Danıştay'da Görülecek Davalar" başlığını taşıyan 25. maddesi değiştirilerek daha önce yalnız İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen nihai kararların temyiz mercii olan Danıştay, buna ek olarak ilk derece mahkemesi olarak karar veren kendi dairelerinin de temyiz mercii gösterilmiştir.

c. Yasa'nın 6. maddesinin öngördüğü sistem:

Yasa'nın 6. maddesiyle Danıştay Yasası'nın "İdari ve Vergi Dava Daireleri Genel Kurullarının Görevleri"ni belirleyen 38. maddesinde yapılan değişiklikle Genel Kurullar, Danıştay Dava Daireleri'ni ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararların temyiz mercii durumuna getirilirken daha önce olduğu gibi ilk derece mahkemelerinin ısrar kararlarını

temyizen incelemekle de görevlendirilmişlerdir. Anılan kurulların kimi davalarda ilk ve son derece mahkemesi olma işlevlerine ise son verilmiştir.

Görüldüğü gibi, incelenen maddelerle kuruluşu 1868 yılına dayanan Danıştay, tarihinde ilk kez kendi kararlarının da itiraz ve temyiz mercii yapılmıştır.

Anayasa'ya uygunluk denetiminin sağlıklı bir sonuca ulaştırılabilmesi için öncelikle yasakoyucuyu böyle köklü bir değişikliğe iten nedenlerin araştırılması gerekmektedir.

3619 sayılı yasaya ilişkin tasarının gerekçesinde "Danıştay'ın alacağı kararlarda, kamu yaran ile kişi yaran arasında bir denge kurma zorunluluğunda" olduğuna işaret edilerek, "bu amaca erişebilmesi için Danıştay'ın kuruluşunun ve uygulanacak yargılama usulünün İdari yargının özelliklerini taşıması" gerektiği belirtilmektedir. Bu doğrultuda getirilen düzenlemenin; "2575 sayılı Danıştay Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bu güne kadar ki uygulamalarda ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesini kuruluşun bir bütün halinde çalışabilmesini temin için gerekli görülen değişiklikleri" gerçekleştirmek amacına yönelik olduğu açıklanmaktadır. (TBMM. Tutanak Dergisi, Cilt 42. Biri. 92, Sıra Sayısı 119, Sayfa. 2).

Genel Kurulun 11.1.1989 günlü 53. Birleşiminde taşırının Hükümet'ce geri çekilmesinden sonra hazırlanan 12.1.1990 günlü Adalet Komisyonu Raporu'nda, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı temyiz yolunu açan düzenleme ile ilgili olarak şu değerlendirmeye yer verilmektedir:

"Yargılama Hukukunda hâkim olan görüş, yargı işlerinde iki dereceli inceleme yapılmasıdır, bu Kanun Tasarısı ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı işlerde de temyiz sistemi getirilmektedir." (TBMM. Tutanak Dergisi Cilt. 42, Biri. 92, Sayfa, 328).

d) 3622 sayılı Yasa'nın 16. maddesinin öngördüğü sistem ;

Önceki değişikliklere koşut biçimde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 46. maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle Danıştay dava daireleriyle, İdare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı, başka yasalarda tersine hüküm bulunsa da, tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde Danıştay'a temyiz istemiyle başvurulması olanağı getirilmiştir. 2575 sayılı Yasa'da yapılan değişiklik, 2577 sayılı Yasa'daki değişikliği zorunlu kılmıştır.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu:

Dava dilekçesinde, 3619 sayılı Yasa'nın dava konusu 3., 5., ve 6. maddeleri ile ilgili olarak özetle şu görüşlere yer verilmiştir.

Anayasa'nın 155. maddesi Danıştay'ın kuruluşundan bu yana sürdürmekte olduğu "ilk ve son derece mahkeme" özelliği gözeterek, bu özelliği korumak zorunluluğunu duymuştur.

Danıştay, bu özelliği ile, Türk İdare hukuku ve İdari yargılama usulü hukukunun tüm ilkelerini, İdare hukuku anlayışını, içtihatları ile aldığı diğer kararla, gelişen toplum koşullarına ve demokrasi ilkelerine uygun biçimde oluşturmuş ve geliştirmiştir.

Danıştay bu başarısını kuşkusuz büyük ölçüde ilgili dairelerin belli dallarda uzmanlaşmış olmasına borçludur.

Danıştay'ın uzmanlaşmış dairelerinde aldığı kararları uzmanlık dışı dairelerin incelemesine sunmak, İdare hukuku alanında sağlanan istikrarın çağdaş ve sağlıklı doğrultusunun yıkılmasına ve yıpranmasına yol açacaktır. Bu durumda içtihat kargaşası oluşacağı gibi, aynı konuda çıkacak farklı kararlar yargıya olan güveni de sarsacaktır. Böylece Danıştay'ın bir içtihat mahkemesi olma niteliği tümüyle zaafa uğrayacak veya ortadan kalkacaktır.

Danıştay üyelerinin kendi günlük işleri dışında değişik kurul ve kuruluşlarda görevleri vardır. Danıştay'ın kendi gördüğü işler koşunda temyiz mercii haline getirilmesi iş yükünü artıracak, dosyaların sonuçlanması yıllarca sürebilecektir.

Hukukumuzda "ilk ve son derece mahkemesi" tanımı ve anlayışı tartışma götürmez biçimde açık bulunmaktadır.

Aykırlık savlan, Anayasa'nın 2. ve 155. maddelerine dayandırıldığından Yasa'nın 1., 3., 5. ve 6. maddeleri Anayasa'nın bu iki maddesi yönünden birlikte ele alınmıştır.

1. Anayasa'nın 2. Maddesi Yönünden inceleme :

Dava dilekçesinde, hukuk devleti çatısı altında her şeyin hukuka uygun biçimde geçmesi, dava konusu kuralların ise Türk hukukundaki "ilk ve son derece mahkemesi" anlayışına ve İdari yargılama ilkelerine ters düştüğü, bu nedenle de Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında tanımlanıp, vurgulanan, ayrıca öbür yargı organları kararlarıyla öğretilerdeki nitelemelerle de açıklık kazanan hukuk devleti ilkesi, genel anlamda Anayasa ile kurulan düzene, hukukun temel kurallarına saygı, bağlılık ve uygunluğu anlatır, incelenen kurallarda bu hususlara bir aykırılık saptanamamıştır. Hukuk içinde, belirli koşullarda belirli yolların izlenmesinin, üstelik ilgililere benimsemedikleri ay-kın ya da haksız buldukları bir karar için temyiz biçiminde bir kez daha başvurma olanağı getirilmesinin hukuk devleti ilkeleriyle çatışan bir yanı yoktur. Sonucun daha doyurucu olması konunun ikinci kez başka kurulda gözden geçirilmesiyle daha çok olanak kazanır. Böylece, adalet duygusu güçlenir, yargıya güven de artar. Hukuk devleti, hukuksallığın kapsamlı, köklü ve etken olmasıyla geçerliliğini sürdürür. Yeni düzenleme bir yolu kapatmamakta, bir olanağı elden almamakta, bir engelleme ve önlemede bulunmamakta, hak yitimine neden olacak haksızlık yaratmamaktadır, işlem ve eylemlerin yargı denetimine bağlı olması anlayış ve uygulamasını da daraltmamaktadır. Bu ve aşağıda Anayasa'nın 155. maddesine ilişkin incelemede belirlenen nedenlerle 1., 3., 5. ve 6. maddelerin Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu savı yerinde bulunmamıştır.

2. Anayasa'nın 155. Maddesi Yönünden inceleme:

Kamu yararıyla kişi yararını dengelemek, kamusal işlemlerde var olduğu savların aykırılıkları, bunlardan etkilenip zarar gördüğünü ileri sürenlerin başvurusu üzerine inceleyerek olumlu ya da olumsuz biçimde sonuçlandırmak görevi, İdari yargının başlıca özelliklerini oluşturmaktadır. Günümüze kadar süregelen uygulamalar, kimi yakınma ve şikâyetleri birlikte taşımış, aksaklıklar giderilememiştir. Danıştay'ın çalışmalarında daha doyurucu sonuçlar alınması amaçlandığından, ilk derece mahkemesi, olarak verdiği kararların temyiz yoluyla kendi içinde bir kez daha incelenmesi, hatayı en aza indirgeyecek ve karar hakkındaki yakınmaları karşılayacaktır. Yargıda, ilk derece mahkemesi sıfatıyla yapılan çalışmaların denetimsiz kalması, bu sıfatla alınan kararların nihai olması genelde yetersiz sayılmakta, ikili inceleme yargının işlevine daha uygun bulunmaktadır. Anayasa'nın öngördüğü sisteme,

bağlayıcı kurallarına aykırı olmamak koşuluyla yasakoyucu yargılama yönteminde uygun bulunduğu düzenlemeleri yapabilir, ikili denetim, hak arama özgürlüğü yönünden de güvenceyi pekiştirmektedir. Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı işler için öngörülen temyiz yolunun fazlalığını, yanlışlığını ve aykırılığını doğrulayacak bir dayanak yoktur. Anayasa'nın "Danıştay" başlıklı 155. maddesi, Danıştay'ı İdari mahkemelerce verilen ve yasanın başka bir İdari yargı mercii bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii olarak tanımlanmasının ardından yasalarla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakacağını öngörmesi, ilk derece sıfatının yanında son derece sıfatının da gerekleriyle yükümlü ve yetkili olduğunu göstermektedir. İlk derece mahkemesi olarak verdiği bir kararı ayrıca son derece mahkemesi olarak incelenmesine bir engel yoktur, İlk derecedeki kararı son derecede incelenmek olanağı anayasa'da kabul edildiğine ve bu yine Danıştay içinde gerçekleştiğine göre bir sakınca ya da Anayasa'ya aykırılık sözkonusu olamaz, aynı tür uygulama Yargıtay'da da vardır. 4.2.1983 günlü, 2797 sayılı Yargıtay Yasası'na göre, Yargıtay hem bir temyiz mercii hem de ilk derece mahkemesidir. Danıştay'la ilgili Anayasa'nın 155. maddesinin birinci fıkrasıyla Yargıtay'la ilgili Anayasa'nın 154. maddesinin birinci fıkrasındaki tek fark, birindeki "... İdari ..." sözcüğünün öbüründe ". . . adli. . ." olmasıdır. Aynı durum, Anayasa'nın "Askeri Yargıtay" başlıklı 156. ve "Askeri Yüksek İdare Mahkemesi" başlıklı 157. maddeleri için de sözkonusudur.

İdari yargı sisteminin en üst noktasında yer alan bir kuruluşun aynı sistem içindeki alt derece İdari mahkemelerce verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii olması ne kadar doğal ve bu konuda verdiği kararların kesin ve nihai nitelikte olduğu ne kadar olağan ise, kendisinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı işlere ilişkin kararların bir kez de temyiz yeri sıfatıyla ve başka bir kurulda incelemesi de doğal ve olağandır. Anayasa'nın 155. maddesindeki "ilk ve son derece mahkemesi" nitelemesi, kendinden önce ya da sonra yürürlüğe konulan tüm yasaları bağlayan bir üstünlük taşır. Daha önce yürürlüğe konulmuş 2575, 2576 ve 2577 sayılı Yasaları Anayasa'ya göre yorumlama zorunluluğu açıktır. Anayasa'yı bu Yasalara göre yorumlayıp değerlendirmek, "Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü" başlıklı 11. maddeye aykırılık oluşturacağı gibi yukarıda belirtildiği üzere 155. maddenin amacı ve doğrultusuyla da bağdaşmaz, "kesin ve nihai karar" deyimini ilk derece mahkemesi sıfatıyla verilen kararları da içine alacak biçimde daraltmada, 2575 sayılı Danıştay Yasası'nın 23. maddesinin (b) bendi dayanak alınamaz. Anayasa, yasaya göre değil, yasa Anayasa'ya göre yorumlanır ve denetlenir. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak kimi davalara baktığına ve son derece mahkemesi olarak da bakacağına göre, bu işler için temyiz mercii görevi yapması aykırılık değil uygunluk oluşturur. Temyiz başvurusunun Danıştay'ın kendi içinde olması bunun ilk ve son derece mahkemesi olma niteliğini ortadan kaldırmaz. Temyiz incelemesinin koşulları ve üzerinde durulacak hususlar da bu gerçeği değiştiremez. Temyiz mercii sıfatı, ilk derece mahkemesi sıfatıyla kendi Dairelerinden birisinin kararını kendi içinde son derece mahkeme olarak yeniden incelemeye de engel değildir. Kaldığı bir kuralın usul hukukundaki "Temyiz" kavramı ve yöntemiyle bağdaşmaması Anayasa'ya aykırılık da oluşturmaz. Danıştay'ın aynı anda "ilk ve son derece mahkemesi" olarak bir davaya bakacağı zorunluluğunu kabul etmek de işlevine uygun düşmemektedir, ilk derece ve son derece mahkemesinin birlikte olması değil, ilk derece ve son derece mahkemelerinin Danıştay içinde olması aranmalıdır. Yasa'nın getirdiği de budur, "ilk ve son derece" ile bir davada verilmekle kesinleşen kararların anlatıldığını kabul etmek de güçtür. Nihai karar, kesin karar değildir. Son kararı anlatan nihai karar, ancak ona karşı temyiz ve düzeltme yollarına başvurulduktan ya da bunlara ilişkin başvurma süreleri geçtikten sonra kesinleşir. Bu bakımdan nihai kararı kesin karar olarak uygulamak ve buna bağlı olarak "ilk ve son derece mahkemesi" sıfatıyla verilen nihai kararı kesin sayarak, dava konusu kuralları Anayasa'ya aykırı bulmak olanaksızdır. Danıştay'ın genelde son inceleme yeri olması, ilk derece İdare ve vergi mahkemeleri kararlarını temyiz başvurusu üzerine incelemesi, özelde

kendi Dairelerinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdikleri kararların temyiz yeri olmasına engel sayılamaz, İlk derecede bakmak görevi sürdükçe, bunun son derece incelenmesi yolu kapatılamaz. Batı dünyasındaki örnekler Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın üstünlüğünü geçersiz kılamaz. Alt-üst derece, ilk-son derece deyimleri, yapı içinde ayrı kurul ve ayrı koşulların varlığında bir aykırılık yaratmaz. Mutlaka yapı dışında bir alt mahkeme de amaçlanamaz. Öyle olsaydı, Danıştay'a kimi davalar için ilk derece mahkemesi görevi de verilemezdi. Son kararı Danıştay'a bırakmak ve tanımak onun temyiz yoluyla inceleme yapmasını önleyen bir durum değildir. Temyiz başvurusu üzerine son kararı veren, kararı kesin duruma getiren yine Danıştay'dır.

Temyiz edilebilir kararlar verme, o yargı yerinin "yüksek" ya da "son derece" olma niteliğinde bir değişiklik yapmaz. Aranılan özellik, temyiz başvuru hakkında aynı kuruluşun karar vermesidir. Bu konuda başka kuruluş yetkili kılınması idî nitelik değişmesi kaçınılmazdır.

Danıştay Daireleri'nin belli konularda uzmanlaşmış oldukları savı da tutarlı görülmemektedir. Çünkü; temyiz mercii, dava konusu olan olayı değil, yargı kararı'nın usul hükümlerine uygun biçimde verilip verilmediğini, olaya uygulanan hukuk normlarının doğru ve yerinde olup olmadığını inceler. Yani, usul ve esas bakımından hukuka aykırılık görürse, kararı bozar, davaya yeniden bakmaz. Karar veren mercii, ısrar hakkı varsa, ısrar eder. Yaksa, bozmaya uyarak davayı gösterilen esaslara göre hükme bağlar.

Yargıçların niteliği yönünden İdari yargıda, uzmanlaşma esas kabul edilmemiştir.

Özetle İdari yargının niteliği ve konuya ilişkin yasal düzenlemeler, üyeler ve kurullar yönünden kesin bir uzmanlaşmayı gözetken kuralları içermemektedir.

Ancak, ilk derecede bakılan işlerin çokluğu nedeniyle temyiz incelemelerin uzun süre almasının ve davaların geç sonuçlanmalarının önlenmesi ise, Danıştay'ın ilk derece olarak bakmakta olduğu konuların tekrar gözden geçirilerek, bunların önemli bir bölümünün, ya İdare ve vergi mahkemelerine aktarılması veya özellikle bu işlerle görevli İdare ve vergi mahkemeleri kurulması yoluna gidilmesi, bu bağlamda Danıştay'ın gereksinimine yeterli sayıda yetmişmiş tetkik hâkimiyle güçlendirilmesi yasakoyucunun düşünebileceği bir husustur.

İki aşamalı yargılama düzeni, çözümünü ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'a bırakılan işlerle temyiz yolunun açılması öbür yüksek mahkemelerle birliği sağlayan bir gelişme olarak da karşılanabilir.

3619 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle 2575 sayılı Danıştay Yasası'nın 17. maddesine eklenen dördüncü fıkra gereğince Danıştay Dava Daireleri üyeleri, ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararların temyiz incelemesini yapan kurullara katılamayacaklardır. Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası'nın 22. ve Yargıtay Yasası'nın 41/2. maddeleri bu kuralın benzerleridir, temyiz incelemesi, öz ve biçim yönünden yasaya uygunlukla sınırlı olsa da ilk derece mahkemesinde görüşünü belli etmiş bir yargıcın aynı davanın temyiz incelemesinde bulunması taraflar bakımından güvensizlik yaratır. Kuşku doğuracak durumlardan kaçınılması zorunluluğu yargıda tartışılmayacak kadar önemlidir. Teknik yönden, uzman daire yetkililerinin açıklamalarının yararı yadsınmasa, görev değişikliği ve kurul oluşturulması gibi zorunluluklar uzmanlığın katı biçimde uygulandığını göstermese bile, bu durumlar Anayasa'ya uygunluk denetiminde ölçü olarak alınamaz. Dava konusu kurallarda bu yönden de bir aykırılık saptanamamıştır.

Açıklanan nedenlerle Yasa'nın 3., 5. ve 6. maddelerine yönelik iptal isteminin REDDİ gerekir.

C- 3622 sayılı Yasa'nın 16. Maddesinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu :

Bu madde ile, 2577 sayılı Yasa'nın 46. maddesinde yapılan değişiklik, 2575 sayılı Yasa'da yapılan değişiklikle uyum sağlama amacına yönelik, zorunlu bir düzenleme niteliğindedir. Danıştay'ın dava dairelerinin nihai kararlarıyla İdare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı Danıştay'a temyiz isteğiyle başvurma olanağının getirilmesi, yukarıda 3., 5. ve 6. maddelerde belirtilen nedenlerle Anayasa'ya aykırılık oluşturmamaktadır, "ilk ve son derece" mahkemesi sıfatıyla verilen kararların Fransızca "En premier et demler ressort" nitelenmesinden esinlenerek kullanıldığı anlaşılmakla birlikte, bu tür kararın "Kesin karar" biçiminde algılanması yeterli olmamaktadır. Bir kararın temyiz edilebilmesi, onun "kesin karar" kabulünü engellerse de bu yolun kapalı tutulması, hak arayışı yönünden doyurucu olamaz, İdare ve vergi mahkemeleri kararlarının Danıştay'da temyizinin doğallığı yanında Danıştay Dava Daireleri kararlarının da Danıştay'da temyiz edilebilmesinin aykırı ve gereksiz olduğu savunulamaz. Danıştay dava ve vergi daireleri kararlarının temyiz edilmesi, kararın niteliğini değiştirmedeği gibi ilk ve son derece sıfatını da etkilemez. Açılan, hak arama özgürlüğünü daha geniş kullanma yoludur. Kararların daha doyurucu kılınmasını sağlayan, yakınma ve kimi eleştirileri karşılayan ikinci kez inceleme evresidir. Danıştay dava ve vergi dairelerinin, kararlarının temyizi üzerine ilgili kurulun bozma kararına karşı direnme haklarının bulunmaması, dairenin bozma kararına uymak zorunda bırakılması da Anayasa'ya aykırı düşmemektedir. Yasakoyucu, kimi yol ve yöntemlerle kimi işlemleri belli zaman ve süreçlerle sınırlayabilir. Anayasa'nın açık belirlemesine ve öngördüğü düzene ters düşmedikçe yasakoyucunun takdir yetkisiyle yaptığı bu tür düzenlemelerin aykırılığı söz konusu olamaz. Yasakoyucu anayasal sınırlar içinde bir hakkı genişletebileceği gibi daraltabilir. İdari yargıda ağırlıklı bir yeri bulunan iptal davaları, işlemlerin hukuka uygulugunu sağlama amacının yoludur, İdari yargı, işlemlerin yargısal denetimini yapar. Bu işleviyle İdarenin hukuk alanındaki aykırılıklarını saptar, önler ve giderir. Böylece İdareyi hukuk sınırları içinde tutarak aynı zamanda hem devletin, hem de kişilerin zararlarını önler, iptal davalarının hızla incelenip sonuçlanması "istikrar" ve "güvenilirlik" ilkelerinin de gereğidir.

Belirtilen nedenlerle 3622 sayılı Yasa'nın 16 . maddesinin, Anayasa'nın 141. maddesinin son fıkrasıyla 155. maddesine aykırı bir yanı saptanamamıştır.

Bu maddeye ilişkin iptal isteminin de REDDİ gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZN ile Yavuz NAZAROGLU bu görüşlere katılmamışlardır.

VI- SONUÇ :

A. 22.3.1990 günlü, 3619 sayılı Yasa'nın 3., 5. ve 6. maddeleriyle, 6.1.1982 günlü, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun;

- a) 23. maddesinin (a) bendine, . b) 25. maddesine,
- c) 38. maddesinin 1. bendine eklenen kuralların,

Esas Sayısı: 1991/1
Karar Sayısı: 1991/16

B. 5.4.1990 günlü, 3622 sayılı Yasa'nın 16. maddesiyle 6.1.1982 günlü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesine eklenen kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ile Yavuz NAZAROĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA;

21.6.1991 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Servet TÜZÜN	Mustafa GÖNÜL
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Erol CANSEL	Yavuz NAZAROĞLU
Üye	Üye	
Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN	

KARŞIOY GEREKÇESİ

Yukarıda esas ve karar sayılan belirtilen kararın oluşumunda kullandığımız karşıoyumuzun gerekçesi olarak;

1- Denetlenen 3619 sayılı Yasa'nın 3., 5. ve 6. maddelerin için daha önce Esas : 1990/19, Karar: 1991/15 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçemizi yineliyoruz. Zaman ve yer almamak amacıyla bu bağlantıyla yetiniyoruz.

2- 5.4.1990 günlü, 3622 sayılı Yasa'nın 16. maddesiyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Temyiz" başlıklı 46. maddesinde yapılan değişikliklere ilişkin Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun Anayasa'ya aykırılık savını tümüyle yerinde buluyoruz. Kararın ilgili bölümüne geçirilen itiraz başvurusunda açıklanan kanının geniş gerekçesi karşısında, yukarda 1. maddedeki karşıoyumuza yollama yapıyoruz.

Esas Sayısı: 1991/1
Karar Sayısı: 1991/16

Bu madde de Anayasa'nın 2., 13., 36., 125., 141. ve 155/1. maddelerine aykırıdır.

Başkan

Yekta Güngör ÖZDEN

Üye

Selçuk TÜZÜN

KARŞIOY YAZISI

A. 22.3.1990 günlü, 3619 sayılı Yasa'nın 3., 5. ve 6. maddeleriyle, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun sırasıyla 23/a., 25. ve 38. maddelerinde;

B. 5.4.1990 günlü, 3622 sayılı Yasa'nın 16. maddesiyle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesinde yapılan değişikliklerin, Anayasa'ya aykırı olmadıkları nedeniyle iptal isteminin reddine ilişkin çoğunluk kararına, Anayasa Mahkemesi'nin 21.6.1991 günlü ve Esas : 1990/19, Karar:1991/15 sayılı Kararına karşı açıkladığım gerekçelerle karşıyım.

Üye

Mustafa GÖNÜL

KARŞIOY YAZISI

Danıştay dava dairelerinden verilen kararların temyizen incelenmesine olanak sağlayan yasa kurallarının Anayasa'ya aykırılığı konusundaki düşüncem Esas : 1990/ 19, Karar : 1991/15 sayılı kararın karşıoy yazısında açıkladığım gibidir.

Üye

Mustafa ŞAHİN

Esas Sayısı: 1991/1
Karar Sayısı: 1991/16

KARŞIOY YAZISI

21.6.1991 günlü, Esas : 1990/19, Karar: 1991/15 sayılı karar için yazmış olduğum karşıoy, bu karar için de geçerlidir.

Üye

Yavuz NAZAROĞLU