

İtiraz Eden (Davacı) : Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı

Vekili : Av. Ekim Ergün

Oğuzlar Mah. Barış Manço Cad. Av. Özdemir Özok Sok. No: 8

Balgat/ANKARA

Karşı Taraf (Davalı) : Adalet Bakanlığı - ANKARA

İstemin Özeti : Danıştay Onuncu Dairesince verilen, yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin 28/03/2016 günlü, E:2015/5331 sayılı karara, davacı itiraz etmekte ve yürütmenin durdurulmasını istemektedir.

Danıştay Tetkik Hakimi : Mustafa Bölükbaşı

Düşüncesi : İtirazın reddi gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca dosya incelendi, gereği görüldü:

11/07/2015 günlü, 29413 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin İdari İşler ile Yazı İşleri Hizmetlerinin Yürütülmesi Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin 70. maddesinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, Danıştay Onuncu Dairesince verilen yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin 28/03/2016 günlü, E:2015/5331 sayılı karara, davacı itiraz etmekte ve yürütmenin durdurulmasını istemektedir.

Anayasa'nın 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Ulusu adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiş; 138. maddesinde hakimlerin görevlerinde bağımsız oldukları ifade edilmiş ve bu bağımsızlığı sağlayan araçlara yer verilerek, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat verilmesi, genelge gönderilmesi, tavsiye ve telkinde bulunulması, görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisi'nde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulması, görüşme yapılması veya herhangi bir beyanda bulunulması yasaklanmıştır.

Yargı bağımsızlığının gerekliliği ve varlığı, güçler ayrılığı ilkesinin yanı sıra Anayasa'nın değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez nitelikteki 2. maddesinde yer alan Türkiye Cumhuriyeti'nin niteliklerine dayanmaktadır. Başka bir ifadeyle yargı bağımsızlığı, daha doğrusu yargının bağımsızlığı, Türkiye Cumhuriyeti'nin toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devleti olmasının doğal ve zorunlu sonucu; kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunun, kişi temel hak ve özgürlüklerinin en önemli güvencesini oluşturan hukuk güvenliğini sağlamanın tek aracıdır.

Bu önemi ve vazgeçilemezliği nedeniyle Anayasa, güçler ayrılığını Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olarak nitelendirmiş; bu bağlamda yasama ve özellikle yürütme erki ile yargı arasında, yargının işlevsel etkinliğini artırmak, faaliyetlerini hızlandırmak ve kolaylaştırmak için kimi organik bağlar kurmakla birlikte, fonksiyonel bir etkide bulunulmasına, yani yargı

T.C.
DANIŞTAY
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU
YD İtiraz No : 2016/306

yetkisinin kullanılmasına ve yürütülmesine karışmaya kesinlikle izin vermemiştir. Bu haliyle, yargı erkini oluşturan, yargı yetkisini kullanan hakimlik ve savcılık mesleğinin yürütülmesinin, başka bir ifadeyle yargı yetkisinin kullanılmasının, yani mahkemelerce yapılan faaliyetlerin neler olduğunun belirlenmesinin yürütme erkine bırakılmaması, hatta yürütmenin etki ve gözetiminin dahi bulunmaması hukukun genel ilkelerinin ve üstün kamu yararının mutlak gereğidir.

Bu çerçevede, "muhakeme" kavramı, yalnızca yargılama usulünü değil, yargı yerinin uyuşmazlığın çözümünü için yürüttüğü faaliyetten kaynaklanan hukuki ilişkilerin sujelerinin işlemlerini de içermektedir.

"İdare Hukuku"nda "yetki", idareye Anayasa ve yasalarla tanınmış olan karar alma gücünü ifade etmektedir. Bu yönüyle idari işlemin en temel unsurunu oluşturan "yetki", yasayla hangi makama verilmiş ise ancak onun tarafından kullanılabilir. İdare Hukukunda "yetkisizlik kural, yetkili olma istisna"dır. Bu istisna ise, yetkinin, yalnızca yasayla gösterilen hallerde ve yine yasayla gösterilen idari merciler tarafından kullanılmasıdır. Bu nedenle "yetki" yasanın açık izni olmadan devredilemez. Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kuruluş ve görevleri yasayla düzenlenmek durumunda olan idarenin kendi düzenleme yetkisi de yasalarla sınırlı olduğundan, yetki kuralları genişletici yoruma tabi tutulamaz.

Uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için, İdari Yargılama Usulü Kanunu ve 31. maddesiyle göndermede bulunduğu hususlar bakımından da Hukuk Muhakemeleri Kanunu kapsamında Adalet Bakanlığı'nın düzenleme yapma yetkisinin bulunup bulunmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Yargılama usulü ile ilgili konular yargı yerini ilgilendirdiği için, yargılama usulü yasalarının uygulanmasına ait alt düzeydeki normların konusu ve kapsamının ilgili yasa metninin lafzıyla sınırlı olacağı tabiidir.

Bu nedenle, genel anlamda, mahkemelerin yargılama faaliyeti içinde yer alan usul konusunun, idari alanın dışında kaldığının ve münhasıran yasa konusu olduğunun kabulü gerekmektedir. Yargılama usulü içinde düzenlenen bir konunun idari alan sayılabilmesi için ise, bu konuların neler olduğunun ve sınırlarının Yasa koyucu tarafından açıkça gösterilmesi zorunludur. Yasa koyucunun düzenleme yapma yetkisi vermediği hususların da idarece düzenlenebileceğinin kabulü, yargı yetkisinin idare tarafından kullanılması anlamına gelir ki, bu durumun diğer bir ifadesi "fonksiyon gaspı"dır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunun 31. maddesinde; Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hakimın davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sukununu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler ile elektronik işlemlerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, 6100 sayılı Kanun ile de tarafların ve taraf vekillerinin dosya inceleme ve örnek almalarına ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda yönetmelikle düzenleme yapma konusunda idareye herhangi bir yetki verilmemiştir. 2577 sayılı Kanunun 31. maddesiyle göndermede bulunduğu 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun muhtelif maddelerinde davalı idareye yönetmelikle düzenleme yapma yetkisi verilmiş olmakla birlikte, bu maddelerden sadece bilirkişi incelemesine ilişkin olan 268/3 ve elektronik işlemlere ilişkin olan 445/5 numaralı maddeler 2577 sayılı Kanunun göndermede bulunduğu hususlardadır.

6100 sayılı Kanunda yer alan idareye Yönetmelik çıkarma konusunda yetki veren hükümlerin birlikte incelenip, değerlendirilmesinden; Yasa koyucunun "idari alan" olarak kabul edip yönetmelikle düzenlenmesini öngördüğü konuları, konu ya da madde belirtmek suretiyle açıkça gösterdiği anlaşılmaktadır.

T.C.
DANIŞTAY
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU
YD İtiraz No : 2016/306

Yukarıda yer verilen açıklamalar kapsamında, uyuşmazlığın çözümü için, öncelikle davalı idarenin Yönetmeliğin dava konusu maddelerinde düzenlenen konularda düzenleme yapma yetkisinin olup olmadığının irdelenmesi gerekmektedir.

Dava konusu Yönetmelik, bölge idare mahkemesi başkanlığı, başkanlar kurulu, bölge idare mahkemesi daireleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemesi adalet komisyonunun idari işleriyle, yazı işleri hizmetlerinin yürütülmesi usul ve esaslarını belirlemek amacıyla, bölge idare mahkemesi başkanlığı, başkanlar kurulu, bölge idare mahkemesi daireleri, idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemesi adalet komisyonu ve müdürlüklerde tutulacak kayıtlar, yapılacak idari işler ve yazı işlerinin tüm işlemleri ile bu işlemlerde UYAP'ın kullanılmasına ilişkin usul ve esasları kapsamak suretiyle, bir usul kanunu olmayan 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun "Yönetmelik" başlıklı 14. maddesindeki "Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin idari işleri ile kalem hizmetlerinin yürütülmesi usul ve esasları Adalet Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikte gösterilir." hükmüne dayanılarak hazırlanmıştır.

2577 sayılı Kanunun 31. maddesiyle göndermede bulunduğu elektronik işlemler, 6100 sayılı Kanunun 445. maddesinde düzenlenmiş olup, anılan maddede;

(1) Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi (UYAP), adalet hizmetlerinin elektronik ortamda yürütülmesi amacıyla oluşturulan bilişim sistemidir. Dava ve diğer yargılama işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirildiği hâllerde UYAP kullanılarak veriler kaydedilir ve saklanır.

(2) Elektronik ortamda, güvenli elektronik imza kullanılarak dava açılabilir, harç ve avans ödenebilir, dava dosyaları incelenebilir. Bu Kanun kapsamında fizikî olarak hazırlanması öngörülen tutanak ve belgeler güvenli elektronik imzayla elektronik ortamda hazırlanabilir ve gönderilebilir. Güvenli elektronik imza ile oluşturulan tutanak ve belgeler ayrıca fizikî olarak gönderilmez, belge örneği aranmaz.

(3) Elektronik ortamdan fizikî örnek çıkartılması gereken hâllerde tutanak veya belgenin aslının aynı olduğu belirtilerek hâkim veya görevlendirdiği yazı işleri müdürü tarafından imzalanır ve mühürlenir.

(4) Elektronik ortamda yapılan işlemlerde süre gün sonunda biter.

(5) Mahkemelerde görülmekte olan dava, çekişmesiz yargı, geçici hukuki koruma ve diğer tüm işlemlerde UYAP'ın kullanılmasına dair usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir." hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmeliğin dava konusu edilen "Dosyaların incelenmesi ve örnek alma" başlıklı 70. maddesinde ise;

"(1) Taraflar dava dosyasını zabıt kâtabinin gözetimi altında inceleyebilir. Dava ile ilgili olanlar da bunu ispatlamak kaydıyla başkan ya da görevlendirdiği üye veya yazı işleri müdürünün izniyle dosyayı inceleyebilirler.

(2) Avukatlar ve stajyerler, vekâletname olmaksızın dava dosyalarını zabıt kâtabinin gözetiminde her zaman inceleyebilirler.

(3) İncelemenin yapıldığına dair düzenlenen dosya inceleme tutanağı avukat veya avukat stajyeri ile zabıt kâtabi tarafından imzalanarak dosyasında saklanır.

(4) Davacı, davalı, müdahil ve vekilleri dava dosyasındaki veya elektronik ortamdaki bütün tutanak ve belgelerin onaysız fotokopi ya da çıktısını harçsız olarak alabilirler. Avukatların belge örneği alabilmeleri için vekâletnamelerinin bulunması zorunludur. Onaylı örnekler, harcı alındıktan sonra ilgisine verilir.

(5) Gizli veya kişisel verileri içeren ya da ticarî sır niteliğindeki belge ve tutanakların incelenmesi başkanın veyahut bu konuda görevlendirdiği üyenin açık iznine bağlıdır.

(6) Taraf vekilleri UYAP Avukat Bilgi Sistemi vasıtasıyla dava dosyalarını inceleyebilir ve örnek

T.C.
DANIŞTAY
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU
YD İtiraz No : 2016/306

alabilirler.

(7) Taraflar güvenli elektronik imza sahibi olmak koşuluyla UYAP Vatandaş veya Kurum Bilgi Sistemi vasıtasıyla tarafı oldukları dava ve işlere ait tüm evrakı inceleyebilir ve örnek alabilirler. Elektronik imza sahibi olmayan taraflar sadece dava ve işlerin kapak bilgilerine ulaşabilirler." düzenlemesi yer almaktadır.

Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin Anayasa'nın 124. maddesinden kaynaklanan düzenleme yetkilerinin ise, görev alanları ile ilgili yasalarla sınırlı olması nedeniyle, mahkemeler tarafından uygulanacak olan yargılama usulüne ilişkin yasaların, idarenin görev alanı ile ilgili olduğundan sözetmeye olanak bulunmamaktadır.

Dava konusu Yönetmelik maddesinde, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde bulunan dosyalardaki evrakın ilgililer tarafından incelenmesi, örnek alınması konusunun düzenlendiği görülmektedir. Ancak, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile anılan Kanunun 31. maddesiyle göndermede bulunduğu 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununda, dava konusu maddede yer alan hususlardan sadece elektronik işlemlere ilişkin olarak UYAP'ın kullanımına ilişkin usul ve esasların Yönetmelikle düzenlenmesi konusunda idareye yetki verildiği, bunun haricinde herhangi bir hususta Yönetmelik çıkarma yetkisi verilmediği anlaşılmaktadır.

6100 sayılı Kanunun "Elektronik işlemler" başlıklı 445. maddesinde yer alan "Mahkemelerde görülmekte olan dava, çekişmesiz yargı, geçici hukuki koruma ve diğer tüm işlemlerde UYAP'ın kullanılmasına dair usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir." hükmünün, davalı idareye hukuk muhakemesi ile gönderme maddesi nedeniyle de idari yargılamada UYAP'ın kullanılma usul ve esaslarını düzenleme yetkisi verdiği; ancak bu yetkinin savunma hakkına ve muhakeme usulüne ilişkin olan dosya inceleme ve örnek alma konusunun idarece yönetmelikle düzenlenmesini içermediği açıktır.

Kaldı ki idari yargılama kapsamında sadece elektronik ortamda değil fiziki ortamda da evrak ve dosya bulunduğu hususu da dikkate alındığında, sadece elektronik ortamdaki işlemler bakımından hüküm içeren 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununu 445. maddesi, bu yönüyle de dava konusu maddelerde yer alan hususlarda idareye düzenleme yapma yetkisi vermemektedir.

Açıklanan nedenlerle, davacının itirazının KABULÜNE; Danıştay Onuncu Dairesinin 28/03/2016 günlü, E:2015/5331 sayılı kararının kaldırılmasına, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen ve yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gerekli olan koşulların gerçekleştiği anlaşıldığından, dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına 16/06/2016 gününde oyçokluğu ile karar verildi.

Başkan
Namık Kemal
ERGANİ

Üye
Nüket
YOKLAMACIOĞLU
(X)

Üye
İbrahim
BERBEROĞLU

Üye
Nurben
ÖMERBAŞ

Üye
Gürsel
MEKİK
(X)

Üye
Nalan
TERZİ

Üye
İbrahim
ALİUSTA

Üye
Hasan
GÜZELER
(X)

Üye
Abdülkadir
ATALIK
(X)

Üye
Yalçın
EKMEKÇİ
(X)

Üye
Erhan
ÇİFTÇİ

Üye
Ahmet
ARSLAN

Üye
Bilal
ÇALIŞKAN
(X)

Üye
Hasan
ODABAŞI

Üye
Yunus
AYKIN
(X)

KARŞI OY :

X- Yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların bakılan uyuşmazlıkta gerçekleşmediği anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin Daire kararına yapılan itirazın reddi gerektiği oyuyla, karara karşıyız.

Üye

Nüket

YOKLAMACIOĞLU

Üye

Gürsel

MEKİK

Üye

Hasan

GÜZELER

Üye

Abdülkadir

ATALIK

Üye

Yalçın

EKMEKÇİ

Üye

Bilal

ÇALIŞKAN

Üye

Yunus

AYKIN