

**BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU'NDA
İSTİNAF KANUN YOLU**

HAZIRLAYAN

BAHAR ERDOĞDU BİLGİLİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. MEHMET EMİN AKGÜL

ANKARA - 2021

BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS / DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU

Tarih: 08 /01 /2021

Öğrencinin Adı, Soyadı: Bahar ERDOĞDU BİLGİLİ

Öğrencinin Numarası:21720491

Anabilim Dalı: Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Programı: Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı.

Danışmanın Unvanı/Adı, Soyadı: Doç. Dr. Mehmet Emin AKGÜL

Tez Başlığı:2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU'NDA İSTİNAF KANUN YOLU

Yukarıda başlığı belirtilen Yüksek Lisans/Doktora tez çalışmamın; Giriş, Ana Bölümler ve Sonuç Bölümünden oluşan, toplam 98 sayfalık kısmına ilişkin, 08/ 01 /2021 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 14'dır. Uygulanan filtrelemeler:

1. Kaynakça hariç
2. Alıntılar hariç
3. Beş (5) kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

“Başkent Üniversitesi Enstitüleri Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Usul ve Esaslarını” inceledim ve bu uygulama esaslarında belirtilen azami benzerlik oranlarına tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Öğrenci İmzası:.....

ONAY

Tarih: 08/01 /2021

Öğrenci Danışmanı Unvan, Ad, Soyad, İmza:

Doç. Dr. Mehmet Emin AKGÜL

.....

ÖZET

İstinaf kanun yolu, ilk derece mahkemelerinin nihai kararlarının maddi ve hukuki denetimle incelendiği kanun yoludur. 6545 sayılı Kanun ile 2014 yılında Türk idari yargısına getirilen, olağan kanun yolu olan istinaf kanun yolu, kesinleşmemiş kararlara karşı başvurulabilen bir kanun yoludur. Türk idari yargısında olağan kanun yolları istinaf ve temyiz, olağanüstü kanun yolları ise kanun yararına temyiz ve yargılamanın yenilenmesidir. İstinaf kanun yolu idari yargı sistemimizde yeni bir uygulama olsa da Fransız idari yargısında 1987 yılında yer bulmuş bir kanun yoludur. Fransa’da yaşanan Fransız Danıştay’ının iş yükü sorununa çözüm olması beklenen istinaf kanun yolu, çeşitli idari yargı sistemi düzenlemeleriyle amacına kavuşmuştur. Türk idari yargısında kamu hukuku ve özel hukuk ayrımı Osmanlı Devleti zamanında uygulanan İslam Hukuku prensipleri gereği uzun zaman yapılmamıştır. Bu nedenle köklü bir idari yargı sistemine sahip olmayan ülkemizde istinaf müessesesinin gelişi de geç olmuştur.

İstinaf sistemi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu md.45’te düzenlenmektedir. Bu düzenlemelerle yargı kararlarının paralelliği sağlanmaya çalışılmaktadır. Yargı kararlarında keyfi uygulamaların önüne geçebilmek adına kanun düzenlemelerinin de uygulamada şüpheyi düşülmemesi için açık, net ve anlaşılır olması gerekmektedir. Aksi halde yargı kararlarında görülen yorum farklılıklarının derin ve süregelen şekilde devam etmesi belirlilik ilkesine aykırılık oluşturarak, adil yargılanma hakkına da müdahale oluşturabilmektedir. Çalışmamızda istinaf kanun yolu diğer kanun yolları da anlatılarak incelenmiştir. Aynı zamanda, istinaf kanun yolunun özellikle Fransa’da gelişimi ve mevcut uygulamadaki hali irdelenmiştir. Diğer yandan 2577 sayılı Kanun’da istinaf düzenlemesi, örnek mahkeme kararları ile incelenerek mevcut durum ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İstinaf, Kanun Yolları, İdari Yargı, 2577 sayılı Kanun.

ABSTRACT

Appeal, is the investigation of the decision is given by the first instance court, by the higher judicial body as legal and content. The appeal remedy, which entered into force in the Turkish administrative judiciary in 2014 with Code No. 6545, is the ordinary legal remedy, which can be applied against unfinalised decisions. In Turkish administrative jurisdiction, the ordinary remedies are appeal on facts and law and appeal on law and the extraordinary remedies are "reversal in favor of the administration of justice" and "renewal of the trial". Although the appeal remedy is a new application in our administrative judicial system, it is a legal remedy that was included in the French administrative judiciary in 1987. In France, the appeal remedy, which is expected to be a solution to the workload problem of the French Council, has achieved its purpose with various administrative judicial system regulations. In the Turkish administrative jurisdiction, public law and private law had not been separated for a long time in accordance with the principles of Islamic Law applied during the Ottoman Empire period. For this reason, the arrival of appellate institution in our country, which does not have a rooted administrative judicial system, has been late.

The appeal system is regulated in Article 45 of the Administrative Procedure Code No. 2577. With these regulations, the parallelism of judicial decisions is tried to be achieved. In order to prevent arbitrary practices in judicial decisions, law regulations should also be clear and understandable in order to avoid any doubts in implementation. Otherwise, the deep and ongoing continuation of the interpretation differences seen in judicial decisions may by violating the principle of certainty. In our study, the appeal remedy was examined with the explanation of other legal remedies. At the same time, the development of the appeal remedy especially in France and its current status were examined. In addition, the current status of the appeal regulation in the Code No. 2577 has been revealed by examining the sample court decisions.

Key Words: Appeal, Legal Remedies, Administrative Judiciary, Code no 2577.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KANUN YOLU KAVRAMI VE İDARİ YARGILAMADA KANUN YOLLARI

1.1. Kanun Yolu Kavramı	2
1.1.1. Kanun Yolunun Amacı.....	3
1.1.2. Kanun Yolu Türleri.....	5
1.2. İdari Yargılamada Kanun Yolları.....	7
1.2.1. Olağan Kanun Yolları	7
1.2.1.1. İstinaf.....	8
1.2.1.2. Temyiz.....	8
1.2.1.2.1. Temyize Tabi Olan Mahkeme Kararları	10
1.2.1.2.2. Temyiz Usulü	11
1.2.1.2.3. Temyiz İncelemesi	12
1.2.1.2.4. Temyizde Bozma Sebepleri	13
1.2.1.2.5. Temyiz Aşamasında Yürütmenin Durdurulması	15
1.2.2. Olağanüstü Kanun Yolları	16
1.2.2.1. Yargılamanın Yenilenmesi.....	17
1.2.2.1.1. Yargılamanın Yenilenmesine Konu Olabilecek Kararlar.....	17

1.2.2.1.2. Yargılamanın Yenilenmesine Konu Olamayacak Kararlar	18
1.2.2.1.3. Yargılamanın Yenilenmesi Usulü	18
1.2.2.2. Kanun Yararına Temyiz	21
1.2.2.2.1. Kanun Yararına Temyize Konu Olabilecek Kararlar	21
1.2.2.2.2. Kanun Yararına Temyiz Usulü	23
1.2.2.2.3. Kanun Yararına Temyiz Başvurusu Sonuçları.....	23

İKİNCİ BÖLÜM

İSTİNAF KAVRAMI, İSTİNAF KANUN YOLUNUN TARİHİ GELİŞİMİ

2.1. İstinaf Kavramı	25
2.1.1. İstinafın Tanımı.....	25
2.1.2. İstinafın Hukuki Mahiyeti	26
2.1.2.1. İstinaf ile İtiraz Kanun Yolu Arasındaki Farklar	26
2.1.2.2. İstinaf ile Temyiz Kanun Yolu Arasındaki Farklar	29
2.1.2.3. İstinaf ile Yargılamanın Yenilenmesi Kanun Yolu Arasındaki Farklar.....	30
2.2. İstinaf Kavramının Tarihsel Gelişimi	32
2.2.1. Roma Hukuku'nda İstinaf Kavramı	32
2.2.2. Fransız İdari Yargılama Hukukunda İstinaf Kanun Yolu ve Tarihsel Gelişimi	36
2.2.2.1. Conseil d'Etat'nın Tarihçesi.....	36
2.2.2.2. Fransız İdari Yargısında İstinaf Kanun Yolu.....	39
2.2.2.2.1. İstinaf Kanun Yolunun Usule İlişkin Kuralları	41
2.2.2.2.1.1. Kabul Edilebilirlik.....	42
2.2.2.2.1.2. Avukatla Temsil Zorunluluğu	42
2.2.2.2.2. Artan İş Yükü ve İstinaf Kanun Yolu.....	43

2.2.3.	Türk İdari Yargısında İstinaf Kanun Yolunun Tarihi Gelişimi	44
2.2.3.1.	Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	45
2.2.3.2.	Cumhuriyet Dönemi	48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK İDARİ YARGISINDA İSTİNAF KANUN YOLU

3.1.	Bölge İdare Mahkemeleri	51
3.1.1.	Bölge İdare Mahkemelerinin Oluşumu ve Yapısı	51
3.1.2.	Bölge İdare Mahkemeleri ile Bölge İdare Mahkemesi Başkanı, Daire Başkanları ve Üyelerinin Görevleri.....	52
3.1.2.1.	Bölge İdare Mahkemelerinin Görevleri	52
3.1.2.1.1.	Görev ve Yetki Uyuşmazlıklarını Çözümlmek	53
3.1.2.1.2.	4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Kapsamında Yapılan İtirazları Sonuçlandırmak.....	54
3.1.2.1.3.	Yürütmenin Durdurulması İstemine Karşı İlk Derece Mahkemesinin Verdiği Kararlarla İlgili İtirazları Değerlendirmek	55
3.1.2.1.4.	Yargı Yerinin Nakledilmesini veya Belirlenmesini Sağlamak.....	56
3.1.2.1.5.	Aralarında Bağlantı Bulunan Davaları Birleştirmek	56
3.1.2.1.6.	Çekinme ve Ret İstemlerini İncelemek	57
3.1.2.2.	Bölge İdare Mahkemesi Başkanının, Daire Başkanlarının, Üyelerin Görevleri.....	57
3.2.	2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İstinaf Kanun Yolu	60
3.2.1.	İstinafa Başvuruda Süre ve Para Sınırı (2577 sayılı İYUK. md.45/1)	60
3.2.2.	İstinaf Başvurusu Şekli ve Usulü (2577 sayılı İYUK. md.45/2).....	64
3.2.3.	İstinaf Başvurusunun Reddi (2577 sayılı İYUK. md.45/3).....	67
3.2.4.	İşin Esası Hakkında Yeni Bir Karar Verilmesi (2577 sayılı İYUK. md. 45/4).....	68

3.2.5. Dosyanın İlk Derece Mahkemesine Gönderilmesi (2577 sayılı İYUK. md.45/5)	72
3.2.6. İstinafta Verilen Kararların Kesinliği (2577 sayılı İYUK. md.45/6)	79
3.2.7. İlk Derece Mahkemesinde Kararı Veren Hâkimin İstinaf İncelemesinde Bulunamaması (2577 sayılı İYUK. md.45/7)	79
3.2.8. İvedi Yargılama Usulü ve İstinaf (2577 sayılı İYUK. md.45/8)	80
3.3. İstinaf Kanun Yoluyla İlgili Tartışmalar	85
3.3.1. İstinaf Kanun Yolunun Amacı ile İlgili Tartışmalar	85
3.3.2. İstinaf Lehine ve Aleyhine Görüşler.....	87
3.3.2.1. Yargılamanın Uzaması ve Giderlerin Artması Sorunu	88
3.3.2.2. İçtihat Birliği Sorunu	89
3.3.2.3. Üç Dereceli Yargı Sistemine Geçiş Sorunu	93
KAYNAKLAR.....	98

KISALTMALAR LİSTESİ

a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
BİM	Bölge İdare Mahkemesi
Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
DİDDGK	Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
DxD	Danıştay (Sayılı) Dairesi
E.	Esas
HMK.	Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İDD	İdari Dava Dairesi
İYUK.	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	Karar
K.T.	Karar Tarihi
M.Ö.	Milattan Önce
M.S.	Milattan Sonra
md.	madde
no	numara
s.	sayfa
S.	Sayı
vb.	ve benzeri
VDD	Vergi Dava Dairesi

GİRİŞ

İstinaf kanun yolu, ilk derece mahkemesi kararlarının maddi ve hukuki yönden yeniden incelenmesi dolayısıyla önem taşır. Türk idari yargısına 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 2014 yılında dâhil olan istinaf kanun yolu, idari yargıda diğer kanun yollarına kıyasla yeni bir kanun yoludur. Kanun düzenlemeleri sonrasında uygulamada yaşanan aksaklıklar zamanla ortaya çıkmakta ve bu aksaklıklara çözümler üretilmeye çalışılmaktadır. İstinaf kanun yolu, Türk idari yargısında yeni bir kanun yolu olduğundan incelenmesi ve uygulamadaki aksaklıkların tartışılması önem arz etmektedir. Çalışmamızın ilk bölümünde, istinaf kanun yolu inceleyebilmek ve diğer kanun yollarından farkını görebilmek amacıyla istinaf dışındaki olağan ve olağanüstü kanun yolları kısaca incelenmiştir. Daha sonra, ikinci bölümde istinaf kanun yolunun tarihteki yeri ve tarihi gelişimi incelenmiştir. Tarihi gelişimde, günümüz hukuk sistemlerinin temelinde olan Roma Hukukuna yer verilmiş ve Roma'da istinaf incelemesinin gelişimine yer verilmiştir. Bunun yanında, köklü idari yargı geçmişine sahip olan ve ülkemiz idari yargısında da örnek alınan Fransız idari yargısı incelenmiş ve istinaf kanun yolunun Fransız idari yargısındaki yeri incelenmiştir. Fransız idari yargısında istinaf kanun yolu incelenirken, istinaf mercilerindeki iş yükü incelenmiş ve istinaf başvurusunun usulü ve başvuruyu sınırlayan unsurlara yer verilmiştir. Tarihi gelişimde, Türk idari yargısının ve istinaf kavramının gelişimi de incelenmiştir. Son olarak üçüncü bölümde ise, Türk idari yargısında istinaf kanun yolunun mevcut düzenlemeleri tartışılmıştır. Öncelikle bölge idare mahkemelerinin yapısına yer verilmiş, daha sonra ise 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda istinaf kanun yolunu düzenleyen maddeler yargı kararları ile incelenmiştir. Üçüncü bölümde son olarak, istinaf kanun yolu hakkındaki tartışmalara yer verilmiş ve değerlendirmeler yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KANUN YOLU KAVRAMI VE İDARİ YARGILAMADA KANUN YOLLARI

1.1. Kanun Yolu Kavramı

Kanun yolu, davanın taraflarına, ilk derece mahkemelerinin kendileri aleyhine olduğunu düşündükleri kararlarına karşı üst derece mahkemesine başvurarak inceleme talep etmeleri, varsa eksik ve hataların giderilmesini sağlamaları hususunda verilmiş bir haktır.¹ İlgili mahkemenin vermiş olduğu karar, hatalı, haksız veya eksik olabilir. Taraflardan hangisi beklentisini karşılamayan bir sonuç ile karşılaşırsa ona göre bu karar haksız, hatalı veya eksiktir.² Bu eksikliklerin giderilmesi, hataların düzeltilmesi için kanun yolları ortaya çıkmıştır. Bunun yanında ilk derece mahkemelerinin kararlarının hatalı olabilme ihtimali de mümkündür.³ Bu ihtimal, iş yükünün çokluğu, olayın gereğince araştırılmaması gibi nedenlere dayanabilir.⁴ Bu ihtimali ortadan kaldırmak ve davanın taraflarının şüphelerinin giderilmesi bakımından kanun yollarının varlığı önemlidir.

Kanun yolu geniş anlamda ve dar anlamda tanımlanabilir. Geniş anlamda kanun yolu, mahkeme veya hâkimin verdiği her türlü kararın, üst derece mahkemesi tarafından tekrar gözden geçirilmesidir.⁵ Geniş anlamda kanun yolu kavramına Alman Anayasası'nda rastlanan, şekli temel hak adı verilen güvence örnek gösterilebilir. Bu güvence, yurttaşların kamu gücü tarafından ihlal edilen haklarının korunması ve bu ihlalin ortadan kalkması için hukuki çarelere başvurma imkânı vermektedir.⁶ Devlet tarafından hakkı ihlal edilen kişilerin başvurduğu her türlü yol hukuki çareler olarak adlandırılmıştır. Hukuki çareler, kamu gücüne dayanılarak yapılan her işleme karşı kabul edilmiştir. Devlet kamu gücü ayrıcalığı ile işlem tesis ettiğinden onun her türlü işlemine karşı hukuki çareler adı verilen yolla bu işlemlere karşı başvuru yapılabilmektedir. Bu durum da kanun yolu kavramının geniş olarak yorumlanması ve tanımlanmasına örnektir.

¹ ÇAĞLAYAN, Ramazan. **İdari Yargılama Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, s.751.

² ÇAĞLAYAN (2019), a.g.e., s.751.

³ AKBABA, Ahmet. "İdari Yargıda Kanun Yolları ve İstinaf". **Terazi Hukuk Dergisi**. C.5, S.43, Mart 2010, s.159.

⁴ AKBABA, a.g.m., s.159.

⁵ ÇAĞLAYAN(2019), a.g.e., s.751.

⁶ GÖSSEL, Karl Heinz. "İstinaf Kanun Yolu Hakkında Sistematiik Açıklama". **Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.12, S.159, Kasım 2017, s.57.

Kanun yolu geniş anlamda, nihai kararlarla birlikte ara kararları da kapsamaktadır. Bu nedenle geniş anlamda kanun yolu tanımlamasına Alman hukukundaki gibi hukuki çare adı verilebilir. Kanun yolunun geniş anlamda tanımlanamayacağı ve hatta sadece nihai kararlar için başvurulmuş bir hukuki yolun ifadesi için kullanılması gerektiğini düşünenler de mevcuttur.⁷ Kanun yolu kavramı farklı şekillerde tanımlanmaktadır. TAN ve GÖZÜBÜYÜK'e göre: "Yasa yolu, davanın taraflarına tanınan hukuksal bir yoldur. Bu yol ile yanlış olarak verildiği ileri sürülen yargı kararlarının, yeniden incelenmesi ve değiştirilmesi sağlanır."⁸ KAPLAN'a göre kanun yolu kavramı: "Mahkemelerce verilen nihai kararların hukuka uygunluğunu sağlamak için bir üst mahkemece yeniden incelenmesi ve denetlenmesine ve gerektiğinde düzeltilmesi ve değiştirilmesine olanak sağlamak amacıyla davanın taraflarına tanınmış bulunan başvuru yollarıdır."⁹ Yine bir kararın üst mahkeme tarafından incelenmesine olanak sağlanması olarak tanımlanan kanun yolunun, AKYILMAZ, SEZGİNER ve KAYA'ya göre tanımı şu şekildedir: "Mahkeme tarafından verilen nihai kararın daha üst bir yargı merci tarafından yeniden incelenmesine kanun yolu denir."¹⁰ Kanun yolu kavramı, KURU, ARSLAN ve YILMAZ'a göre ise : "Kanun yolu, davanın taraflarına tanınan bir hukuki yoldur ki, bununla yanlış olan kararların (daha doğrusu yanlış olduğu iddia edilen kararların) tekrar incelenmesi ve değiştirilmesi sağlanır." şeklinde tanımlanmıştır.¹¹

Bahsedilen tanımlar incelendiğinde, idari yargıda incelenen ve varlığını sürdüren kanun yolu kavramının, Alman hukukunda hukuki çareler adı verilen ve her türlü karara (ara kararlar dâhil olmak üzere) herhangi bir hak ihlalinde dahi başvurulmuş yollardan farklı olduğu ve dar olarak yorumlandığı görülmektedir. Kanun yolları dar yorumlandığında ise, yanlış olduğu düşünülen nihai kararlara karşı, üst derece mahkemesine başvuru yolları anlaşılmaktadır.

1.1.1. Kanun Yolunun Amacı

Kanun yolu uygulamasının amacı iki madde halinde açıklanabilir. İlk olarak, verilen karar hangi tarafın beklentisine aykırıysa, o taraf bu kararın hatalı veya haksız olduğunu

⁷ ÇAĞLAYAN(2019), a.g.e., s.752.

⁸ GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve TAN, Turgut. **İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2017, s.1031.

⁹ KAPLAN, Gürsel. **İdari Yargılama Hukuku**. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım, 2020, s.531.

¹⁰ AKYILMAZ, Bahtiyar- SEZGİNER, Murat- KAYA, Cemil. **Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku**. Ankara: Savaş Yayınevi, 2019, s.1667.

¹¹ KURU, Baki- ARSLAN, Ramazan- YILMAZ, Ejder. **Medeni Usul Hukuku**. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996, s.572.

düşünmektedir. Adalete güvenin sağlanması bakımından bu şüphenin giderilmesi gerekmektedir. Bu şüphenin giderilmesi, üst mahkemece kararın incelenmesi ile mümkündür. Böylece uyuşmazlığın taraflarına hukuki tatmin sağlanmaya çalışılmaktadır.¹² İkincisi, içtihat birliğini sağlamaya çalışmak ve böylece hukuki güvenlik ve istikrarın sağlanmasıdır.¹³ İlk derece mahkemeleri tarafından benzer olaylarda farklı kararlar verilmesi ihtimal dâhilindedir. Mahkemeler arası görüş ayrılıkları olabilmektedir; ancak mahkemelerin aynı veya benzer nitelikteki olaylar karşısında farklı kararlar vermesi, hukuki belirlilik ilkesine aykırı bir durumdur. Bu olumsuzluklar kanun yolu ile bertaraf edilmeye çalışılmaktadır. İçtihat birliğinin sağlanmasında tarafların menfaatlerinin yanında kamu yararı bulunduğu da kesindir.¹⁴

İlk derece mahkemelerince verilen hatalı kararlar, davanın taraflarının adalet duygusunun sarsılmasına neden olur. Davada tarafların hatalı kararlara katlanması ihtimalini azaltmak adına kanun yoluna başvuru imkânı tanınmıştır. Kanun yollarının yeknesak bir şekilde uygulanması hukuk birliğini sağlamada yardımcı olacak ve böylece sadece davanın tarafları değil, ülkede hukukun gelişimi, dolayısıyla kamu yararının tesisi mümkün olacaktır.¹⁵ Bununla birlikte, bu amacın gerçekleşmesi için kanun yollarının sınırsız olması gerekmemektedir. Uyuşmazlık, belli bir aşamada sonlandırıldığında, mahkemelerin zamanından ve yargılama giderlerinden tasarruf sağlanmış olur.¹⁶ Davanın tarafları için de kanun yollarına başvuru dâhil olmak üzere, uyuşmazlığın mümkün olan en kısa sürede sonlanması yerinde bir beklentidir.

Kanun yolları yargılama adalete güveni sağlamak ve yanlış kararların önüne geçerek hakkaniyete ve hukuka uygun kararların varlığını güvence altına alma amacını gerçekleştirirken, yargılama süreleri uzadığından, bazen geri dönülmez zararlar söz konusu olmaktadır. Bu zararlar ülkemizde olduğu gibi dünyanın birçok yerinde, çalışmamızın ilerleyen kısımlarında bahsedileceği üzere yürütmenin durdurulması müessesesi ile önlenmeye çalışılmıştır.¹⁷

¹² ÇAĞLAYAN, Ramazan. **İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa-Türkiye Mukayeseli Bir Deneme)**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017, s.22.

¹³ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s. 1668.

¹⁴ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s. 1668.

¹⁵ PEKCANİTEZ, Hakan- ATALAY, Oğuz- ÖZEKES, Muhammet. **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015, s.513.

¹⁶ YILMAZ, Ejder. “Hukuk Davalarında Yasayollarına Başvuru Hakkı ve Bu Hakkın Sınırlandırılmasının Yerindeliği Sorunu”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. 1988, s.132.

¹⁷ Bu önlemlere rağmen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi birçok kez, yargılama süresinin uzunluğu dolayısıyla, Türkiye’yi tazminata mahkûm etmiştir. Bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, DİKİCİ davası, Başvuru

Kanun yollarının varlığı, iş yükünün ve yargılama giderlerinin artmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte, yargılama süreleri de başvuru kanun yolları dolayısıyla artmaktadır. Kanun yolları fazlaştıkça ve idari yargı sisteminde dereceli sistemin getirilmesi ile tüm bu olumsuzluklar yaşansa da ilk derece yargılamasında ortaya çıkan hataların düzeltilmesi imkânı artmıştır. Bu durum adil ve doğru kararlar verebilme ihtimalini yükseltmiştir. Bunun yanında, ilk derece mahkemesi kararının üst derece mahkemesinde düzeltilmesi ve üst mahkemece ikame kararların verilmesi, ilk derece mahkemelerindeki hâkimler üzerinde eğitici ve disipline edici bir rol oynamaktadır. Bunlara ek olarak, kanun yolları dolayısıyla içtihat zenginliği de artmaktadır.¹⁸

Bahsedilen olumsuzluklar yanında, kanun yollarının sağladığı olumlu gelişmeler, kararların düzeltilmesine imkân verilmesinin yanında, kanun yollarının amaçlarından sayılmaktadır. Kanun yolunun amacı temel olarak, yanlış olduğu düşünülen kararların düzeltilmesine imkân sağlanmasıdır. Dolayısıyla ilgili karar ile ilgili başvurunun mümkün olması, kişilerin hukuki yararının varlığı ile söz konusu olur. Bu yola başvurabilmek için hukuki bir menfaat gereklidir.

1.1.2. Kanun Yolu Türleri

Kanun yolu kavramına farklı açılardan bakarak birçok şekilde sınıflandırmak mümkündür; ancak en çok kabul gören sınıflandırma, olağan kanun yolu ve olağanüstü kanun yolu şeklindedir.¹⁹ Bu ayrım yapılırken kesin hüküm kavramı esas alınmaktadır.²⁰ Kanun yollarına mahkemelerin nihai kararlarına karşı başvurulabilir. Nihai karar, yargılamaya son veren ve hâkimin davadan elimi çekmesi sonucunu doğuran karar olarak tanımlanmaktadır.²¹ Bir karar, nihai karar ise bu karara karşı kanun yolu başvurusu yapmak mümkündür. Yargılama aşamasında mahkeme, yargılamaya son vermeyen kararlar vermesi mümkündür. Bu kararlara ara karar olarak adlandırılır. Ara kararlar, yargılamaya son vermemekte, yargılamayı devam ettirmektedirler. Ara karara, keşif, bilirkişi incelemesi yapılmasına dair kararlar örnek verilebilir.²² Ara kararlar hakkında kanun yoluna başvuru olduğunda, ilgili üst mahkeme bu talebi reddeder ve böyle bir talebin sonuçlandırılmasının hukuken olanağı

Numarası: 18308/02, Karar Tarihi: 20.10.2009, <https://kararara.com/aihm/turkce3/aihm11437.htm>. Erişim Tarihi: 04.10.2020.

¹⁸ KAPLAN, İdari Yargılama Hukuku. s.532.

¹⁹ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.752.

²⁰ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019. a.g.e., s.1674.

²¹ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1668.

²² AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1669.

bulunmayacağını ifade eder²³ Ara kararlar tek başlarına kanun yoluna başvuruda konu olamazlar.²⁴

Her davanın amacı, taraflar arasındaki uyuşmazlığın bir karara bağlanması ve sona erdirilmesidir. Bu amacın varlığı beraberinde kesin hüküm kavramını getirmektedir. Olağan ve olağanüstü kanun yolu ayrımının kesin hüküm kavramına göre yapıldığı belirtilmişti. Kesin hüküm olağan kanun yollarına başvuruyu imkânsız kılar. Kesin hüküm öyle bir kavramdır ki, hüküm kesin hale gelmekle, olağan kanun yolları ile kaldırılamaz, tarafların hukuki durumlarını ortaya kesin şekilde koyar ve bu mahkemelerde bağlayıcıdır.²⁵ Buna göre, kesin hüküm, bir yargı kararının kanunlara uygun verildikten sonra, kanun yollarından geçerek veya bu kanun yollarına başvuru sürelerinin sona ermesiyle kesinleşmesi ve değişmez bir hal almasıdır. “Yargı kararlarının bu değişmezlik kuvvet ve niteliğine kesin hüküm (muhkem-i kaziye) denilir.”²⁶

Nihai kararların kesinleşmesini önleyen kanun yolları, olağan kanun yolu olarak adlandırılır. Olağanüstü kanun yolu ise kesinleşen hükümlere karşı kabul edilmiş kanun yollarıdır.²⁷ Türk idare hukukunda da olağan ve olağanüstü kanun yolu ayrımı kullanılmaktadır.

²³ Örnek Danıştay kararında, mahkeme, mahkemenin görevsizlik itirazının reddi hakkında kanun yoluna başvurulduğunda bu kararın nihai karar olmadığını ve nihai kararların yargıcın davadan elini çekmesi sonucunu doğurduğunu ve bu suretle o yargılamaya son veren kararlar olduğunu belirtmektedir. Bu karara karşı esas karardan ayrı olarak tek başına temyiz yoluna başvurulması olanağının hukuken bulunmadığını ifade etmektedir. Bkz. D5D, E.1993/1203, K.1993/1433, K.T. 01.04.1993.

²⁴“Dosyanın incelenmesinden, davacının bozulmasını istediği Ankara 15. İdare Mahkemesinin 4.6.2009 tarih ve E:2009/598 sayılı kararının hasım düzeltmeye ilişkin olduğu, yukarıda yer verilen Yasanın 46. maddesi hükmünde belirtilen ‘nihai karar’ niteliğinde olmadığı ve aynı Yasanın 15/4. maddesi hükmü uyarınca temyiz istemine konu edilemeyeceği anlaşılmaktadır. Bu durumda, davacının temyiz talebinin bu aşamada incelenmesine usul hükümleri açısından olanak bulunmamaktadır.” D11D, E.2009/4833, K.2009/7509, K.T.14.09.2009.

²⁵ BLOOMEYER, Arwed- YAZMAN, İrfan. “Kesin Hüküm Tesiri ve Sınırları”. **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.25, S.3, 1968, s.225.

²⁶ D8D, E.2007/1293, K.2007/4793, K.T. 21.09.2007.

²⁷ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.752.

1.2. İdari Yargılamada Kanun Yolları

Türk idare hukukunda da olağan ve olağanüstü kanun yolu ayrımı kullanılmıştır. Çalışmamızın ikinci bölümünde idari yargılamada kanun yolları olağan ve olağanüstü kanun yolu ayrımı ile açıklanacaktır. Konumuz olan idari yargılamada istinaf kanun yoluna ise daha sonra yer verileceğinden kanun yolları anlatılırken, sadece kısa tanımına yer verilecektir. İdari yargılamada istinaf kanun yolunun önemini kavrayabilmek ve idari yargıdaki yerini görebilmek adına, olağan ve olağanüstü kanun yollarına yer verilmiştir. Böylece ileride detaylı şekilde incelenecek olan istinaf kanun yoluna neden ihtiyaç duyulduğu, diğer kanun yollarından farkı açıkça görülebilecektir.

1.2.1. Olağan Kanun Yolları

Olağan kanun yolları, mahkemelerin kesinleşmeyen nihai kararlarına karşı üst derece mahkemesine başvuru olanağı verir. Erteleyici ve aktarıcı etkiye sahiptir.²⁸ Erteleyici etki, mahkeme kararının kesinleşmesini ertelemesinden gelmektedir. Kesinleşmenin gerçekleşmesi için üst derece mahkemesinin incelemesinin son bulması gerekmektedir. Kararın kesinleşmesi ile uygulanması farklı kavramlardır. Kanun yoluna başvuru mahkeme kararının kesinleşmesini önlerken, uygulanmasını etkilemez.²⁹ Kanun yoluna başvurulmuş olması, verilen mahkeme kararını uygulamakla yükümlü olan idareye, üst derece mahkemesinin incelemesinin sonuçlanmasına kadar erteleme yükümlülüğü getirmez. İdarenin böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Uygulamanın ertelenmesi için kanun yolu başvurusu sonucunda inceleme yapmakta olan merciinin verilmiş olan mahkeme kararının yürütülmesini durdurma kararı vermesi gerekmektedir.³⁰

Olağan kanun yolunun ikinci özelliği aktarıcı etkiye sahip olmasıdır. Aktarıcı etki, kanun yoluna götürülen kararın, incelenmiş olan mahkemeden daha üst bir mahkemede incelenmesidir.³¹ Türk idari yargısında olağan kanun yolları, temyiz ve 2014 tarihinde

²⁸ AKBABA. a.g.m., s.159.

²⁹ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1981.

³⁰ 2577 sayılı İYUK. md.52: “Temyiz veya istinaf yoluna başvurulmuş olması, hakim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütülmesini durdurmaz. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu veya istinaf başvurusunu incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebilir. (Ek Cümle: 10/6/1994-4001/22 md.) Davanın reddine ilişkin kararlara karşı temyiz ya da istinaf yoluna başvurulması halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi 27 nci maddede öngörülen koşulun varlığına bağlıdır.”

³¹ AKBABA. a.g.m., s.159.

getirilen istinaf kanun yoludur.³² İlk derece idare ve vergi mahkemesi kararları istinaf kanun yolu ile bölge idare mahkemesi tarafından incelenmektedir. Bölge idare mahkemesi kararları ise temyiz kanun yolu ile Danıştay tarafından incelenmektedir. İlgili değişikliklerle gelen ivedi yargılama usulü gereği, ivedi yargılama usulü uygulanan uyuşmazlıklara karşı istinaf yolu kapatıldığından, ilk derece mahkemesinde bu usul ile verilen kararlara karşı doğrudan temyiz yoluna başvuru mümkündür. Bu düzenleme yargılama sürecini hızlandırmak için öngörölmüş bir düzenlemedir.³³

1.2.1.1. İstinaf

İstinaf kanun yolu, ilk derece mahkemelerinin nihai kararlarının hem maddi hem de hukuki yönden denetlenerek hukuka aykırılıkların önüne geçmek için kabul edilmiş bir kanun yoludur.³⁴ Bu kanun yolunda, istinaf mahkemesi kendini ilk derece mahkemesinin yerine koyarak aynı davayı tüm boyutlarıyla ele alarak bir karar vermektedir.³⁵ Çalışmamızın asıl konusu olan istinaf kanun yolu ilerleyen başlıklarda ayrıntılı şekilde incelenecektir.

1.2.1.2. Temyiz

Temyiz, Arapça olan ‘meyz’ kökünden türemiştir. Meyz sözlükte ayırmak anlamına gelmektedir. Temyiz ise “iki şeyi birbirinden ayırmak, farklı olanları ayırt etmek, idrak etmek”³⁶ demektir. “Fıkıh terimi olarak, insanın söz ve davranışlarının sebep ve sonuçlarını idrak edebilme ve bu idrake uygun biçimde iradesini kullanabilme gücünü ifade eder. Temyiz kudretine sahip kişiye mümeyyiz denir.”³⁷ Bu kavramlar, günümüzde geçerliliğini koruyan kavramlardır.³⁸ Kanun yolu olarak temyiz ise, genel olarak bir kararın, üst mahkeme

³² ÇAĞLAYAN(2019), a.g.e., s.752.

³³ 2577 sayılı İYUK. md.20/A: “g) Verilen nihai kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir. h) Temyiz dilekçeleri üç gün içinde incelenir ve tebliğe çıkarılır. Bu Kanunun 48 inci maddesinin bu maddeye aykırı olmayan hükümleri kıyasen uygulanır. ı) Temyiz dilekçelerine cevap verme süresi on beş gündür. i) Danıştay evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya temyiz sadece hukuki noktalara ilişkin ise yahut temyiz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi hâlde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan temyizi haklı bulduğu hâllerde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir. Temyiz üzerine verilen kararlar kesindir. j) Temyiz istemi en geç iki ay içinde karara bağlanır. Karar en geç bir ay içinde tebliğe çıkarılır.”

³⁴ ÇINAR, Ali Rıza. “İstinaf”. *Fasikül Aylık Hukuk Dergisi*. C.2, S.8, Temmuz 2010, s.14.

³⁵ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.755.

³⁶ DÖNMEZ, İbrahim Kâfi. *İslam Ansiklopedisi*. 2011, C.40, s.437.

³⁷ DÖNMEZ. a.g.e., s.437.

³⁸ ÇAĞLAYAN(2017).a.g.e., s.342.

tarafından denetlenmesi ve gerektiğinde, yani hukuka aykırılık durumunda bozulmasıdır.³⁹ Temyiz, ilk derece mahkemesi ya da istinaf mahkemesi tarafından verilen nihai kararın, temyiz mercii üst mahkeme tarafından hukuka uygunluğunun denetlenmesidir. Temyiz usulünde diğer kanun yollarından farklı olarak sadece hukukilik denetim yapılmaktadır. “Temyiz mercii sıfatıyla Danıştay, ilk derece yargı yerinin tespit ettiği maddi durum üzerinde hukuki değerlendirme yaparak, varılan hukuki çözümün yerinde olup olmadığını denetler.”⁴⁰ Sadece hukukilik denetimi gereği yeni delil araştırması yapılmaz ve yalnızca dosya üzerinden kararın hukuka uygun olup olmadığına karar verilir. Bu denetim sonrasında karar onanır ya da bozulur. Karar hukuka uygun bulunmazsa, yeniden karar almak üzere dosya kararı veren mahkemeye gönderilir.⁴¹

Temyiz kanun yolunun amacı, genel olarak kanun yollarının ortaya çıkış amacı ile aynıdır. Kanun yollarının amacı, hata şüphesinin giderilmesi, hukuka aykırı veya eksik kararların düzeltilmesine imkân sağlanmasıdır. Bu amaçlar, temyiz kanun yolunun ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Bununla birlikte, ilk derece mahkemelerinin somut olayla ilgili hukuka uygun ve adil bir karar verip vermediğinin denetlenmesi, hukuk kurallarının uygulanmasında birlik sağlanması da amaçlanmaktadır. Böylece tarafların menfaatlerinin yanı sıra kamu yararı da korunmuş olmaktadır. Hukukun uygulanmasında birlik sağlanmakta ve hukuka uygun kararlar verilmektedir.⁴²

Temyiz kanun yolunda inceleme yapacak mahkeme Danıştay’dır. Danıştay’ın kanun yolu mercii olması doğrudan Anayasa’dan kaynaklanmaktadır.⁴³ Anayasa’nın dışında Danıştay’ın kuruluş ve görevlerini düzenleyen Danıştay Kanunu’nda da Danıştay’ın görevlerinden bahsedilirken, temyiz incelemesine değinilmiştir.⁴⁴

³⁹ ÇAĞLAYAN(2017). a.g.e., s. 345.

⁴⁰ D4D, E.1996/786, K.1997/471, K.T. 18.02.1997.

⁴¹ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.781.

⁴² ÇAĞLAYAN(2017). a.g.e., s.344.

⁴³ T.C. Anayasası md.155: “Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.”

⁴⁴ 2575 sayılı Danıştay Kanunu md. 23: “a.“İdare Mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karara bağlar. Danıştayın temyiz mercii olarak görevi, bir hukuk kuralının uygulanmaması veya yanlış uygulanması şeklinde ortaya çıkan hukuka aykırılıkların denetimini yapmakla sınırlıdır.” Aynı şekilde kanunun 25. Maddesinde de “İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak danıştayda görülen davalarla ilgili nihai kararlar Danıştayda temyiz yoluyla incelenir ve karara bağlanır.” şeklinde bir düzenleme mevcuttur.”

1.2.1.2.1. Temyize Tabi Olan Mahkeme Kararları

Danıştay'ın temyiz incelemesi yapabileceği kararlar mevzuatta sayılmaktadır. 2577 sayılı İYUK. md.46/1' e göre: "Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi Danıştay'da, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir." Bu hükme göre, mahkemelerin her kararı temyize tabii değildir.⁴⁵

Temyize tabi olan mahkeme kararları dört grupta incelenebilir. İlk olarak, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalara karşı temyiz başvurusu yapılabilmektedir. Danıştay Kanunu md.24'te sayılı bulunan hallerde Danıştay ilk derece mahkemesi sıfatı kazanmıştır.⁴⁶ Bu konularla ilgili Danıştay dava dairelerinin verdiği kararlar temyize tabii kararlardır. İkinci olarak, 2577 sayılı İYUK. 46. maddede sayılı⁴⁷, bölge idare mahkemelerince istinaf incelemesi üzerine verilmiş olan kararlar temyiz konusu yapılabilmektedir. Üçüncüsü ivedi yargılama usulüne tabi olan uyuşmazlıklardır.⁴⁸ Bu

⁴⁵ GÖZÜBÜYÜK-TAN(2017). a.g.e., s.781.

⁴⁶ 2575 sayılı Danıştay Kanunu md.24: "1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: a) (Değişik: 2/7/2018 – KHK-703/184 md.) Cumhurbaşkanlığı kararlarına, b) (Değişik: 2/7/2018 – KHK-703/184 md.) Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere, c) (Değişik: 2/7/2012-6352/45 md.) Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, d) Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere, (1) e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere, f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine, Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar."

⁴⁷ "a) Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları. b) Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar. c) Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları. d) Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları. e) Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları. f) İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar. g) Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun uygulanmasından doğan davalar. h) Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar. ı) Ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veya kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar hakkında açılan davalar. i) Liman, kurvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar. j) 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan davalar. k) 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun uygulanmasından doğan davalar. l) 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun uygulanmasından doğan davalar. m) Düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar."

⁴⁸ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu 20/A: "a) İhale yasaklama kararları hariç ihale işlemleri. b) Acele kamulaştırma işlemleri. c) Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları. d) 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri. e) 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar. f)

uyuşmazlıklarda verilen nihai kararlar temyize tabidir. Son olarak Millî Eğitim Bakanlığı ile Öğrenci Seçme Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılacak davalarda verilen nihai kararlar⁴⁹ temyize tabidir.⁵⁰

1.2.1.2.2. Temyiz Usulü

2577 sayılı İYUK. md.48'e göre: "Temyiz istemleri Danıştay Başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır." Maddeden anlaşılağı üzere temyiz incelemesi Danıştay tarafından yapılmaktadır. İYUK. md.46'ya göre ilgili kararlar kararın tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde temyiz edilebilmektedir. İvedi yargılamada temyiz süresi 15 gündür.⁵¹ Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünde temyiz süresi 5 gündür.

Temyiz dilekçelerinde bulunması gereken hususlar 2577 sayılı İYUK. md.3'te düzenlenen dava dilekçelerinde bulunması gereken hususları içerecek şekilde düzenlenir. Buna göre, dilekçe, esas ve karar numaraları, kararın tebliğ tarihi, başvurunun konusu, taraflara ilişkin bilgiler, başvurunun sebeplerini içermelidir. Dilekçe başvuru sahibi tarafından imzalanmalıdır. Her mahkeme kararı ayrı ayrı temyiz edilmelidir. Tek dilekçe ile birden fazla

16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Bakanlar Kurulu kararları."

⁴⁹ 2577 sayılı İYUK. md.20/B: "1. Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalara ilişkin yargılama usulünde: a) Dava açma süresi on gündür. b) Bu Kanunun 11 inci maddesi hükümleri uygulanmaz. c) Yedi gün içinde ilk inceleme yapılır ve dava dilekçesi ile ekleri tebliğe çıkarılır. ç) Savunma süresi dava dilekçesinin tebliğinden itibaren üç gün olup, bu süre bir defaya mahsus olmak üzere en fazla üç gün uzatılabilir. Savunmanın verilmesi veya savunma verme süresinin geçmesiyle dosya tekemmül etmiş sayılır. d) Yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemez. e) Bu davalar dosyanın tekemmülünden itibaren en geç on beş gün içinde karara bağlanır. Ara kararı verilmesi, keşif, bilirkişi incelemesi ya da duruşma yapılması gibi işlemler ivedilikle sonuçlandırılır. f) Verilen nihai kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren beş gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir. g) Temyiz dilekçeleri üç gün içinde incelenir ve tebliğe çıkarılır. Bu Kanunun 48 inci maddesinin bu maddeye aykırı olmayan hükümleri kıyasen uygulanır. ğ) Temyiz dilekçelerine cevap verme süresi beş gündür. h) Danıştay evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya temyiz sadece hukuki noktalara ilişkin ise yahut temyiz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi hâlde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan temyizi haklı bulduğu hâllerde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir. Temyiz üzerine verilen kararlar kesindir. 5473 ı) Temyiz istemi en geç on beş gün içinde karara bağlanır. Karar en geç yedi gün içinde tebliğe çıkarılır. 2. Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalarda verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararları, söz konusu sınava katılan kişilerin lehine sonuç doğuracak şekilde uygulanır."

⁵⁰KAPLAN(2020). a.g.e., s.558.

⁵¹ 2577 sayılı İYUK. m.20/A/2-g)

karara karşı başvuru mümkün değildir.⁵² Bununla birlikte, dilekçeler belirtilen usule uygun düzenlenmemiş ise ilgili mercii eksikliklerin 15 gün içerisinde giderilmesi gerektiğini ilgiliye tebliğ eder. 15 günlük sürede eksiklikler tamamlanmazsa 2577 sayılı İYUK. md.48/2'ye göre, Danıştay veya bölge idare mahkemesi temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına karar verir. İvedi yargılama usulüne tabii ve merkezi, ortak sınavlara ilişkin davalarda dilekçelerdeki eksikliklerin giderilmemesi durumunda temyiz isteminde bulunmamış sayılmasına temyize konu olan kararı veren ilk derece mahkemesi karar verir.⁵³ Temyizden feragat mümkündür. Feragat seçeneği temyiz kanun yolunun bir hak olarak düzenlenmiş olmasından kaynaklanmaktadır.

1.2.1.2.3. Temyiz İncelemesi

Temyiz incelemesi sonucunda, incelenen karar hukuka uygun bulunursa karar onanmaktadır. Bu durumda temyiz istemi reddedilmektedir. Temyiz incelemesi sonunda incelenen karar, 2577 sayılı İYUK. md.49/2'ye göre “a) Görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması, b) Hukuka aykırı karar verilmesi, c) Usul hükümlerinin uygulanmasında kararı etkileyebilecek nitelikte hata veya eksikliklerin bulunması, sebeplerinden dolayı incelenen kararı bozar.” İnceleme sonucunda verilen bozma ve onama kararlarının yanı sıra, 2577 sayılı İYUK. md. 20/A-2(i) ve madde 20/B-1(h)'ye göre ivedi yargılama usulüne tabi konularla ilgili kararların temyizinde temyiz merciine dosyanın esası hakkında karar verme yetkisi verilmektedir.⁵⁴ İvedi yargılamaya tabi konularda istinaf kanun yolu kapalıdır. Bu nedenle Danıştay'a bir nevi istinaf incelemesi yetkisi verilmektedir. Bu yetkide ilk olarak Danıştay, evrak üzerinde yapılan incelemede maddi vakıalar hakkında edinilen bilgi yeterli bulunursa esas hakkında karar verir. İkinci olarak, temyiz sadece hukuki konulara ilişkin ise esas hakkında karar verir. Üçüncü olarak, kararda yapılan maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Bu durumlar dışında Danıştay, gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yapar ve esas hakkında yeniden karar verir.⁵⁵

⁵² AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1697.

⁵³ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1699.

⁵⁴ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.808.

⁵⁵ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.809.

1.2.1.2.4. Temyizde Bozma Sebepleri

İdari yargılama hukukunda mahkemelerin görevi ve yetkisi kamu düzenine ilişkin olduğundan bu durum yargı yerleri tarafından re'sen incelenmektedir. Dolayısıyla bir uyuşmazlık görevli veya yetkili olmayan mahkeme tarafından karara bağlandığında bu durum temyizde bozma sebebidir.⁵⁶

Temyizde bozma sebeplerinden biri de hukuka aykırı karar verilmesidir. Hukuka aykırılık geniş ve belirsiz bir kavramdır. İdari yargı bağlamında, doktrinde ve Danıştay kararlarında kural olarak, her hukuka aykırı davranışın aynı zamanda bir kusur teşkil ettiği. Bu genel kabul ile birlikte, bu durumun istisnaları da mevcuttur. Özellikle idari işlemler söz konusu olduğunda her hukuka aykırılığın, idarenin sorumluluğuna yol açacak bir kusur olmadığı konusunda doktrinde ve kararlarda görüş birliği vardır. Örneğin; yetki ve şekil açısından bir hukuka aykırılık söz konusu olduğunda bu durum aynı zamanda kusur teşkil etmemektedir. Bu tür hukuka aykırılıkların telafisi mümkündür ve daha sonra düzeltilebilir. Bir işlem yetkisiz makam tarafından yapıldığında, idare mahkemesinde iptal edilebilir. Daha sonra bu işlem yetkili mercii tarafından yapılabilir. Bunun yanında şekil unsuru dolayısıyla hukuka aykırılık mevcutsa, şekil hatası düzeltilerek bu işlem tekrar tesis edilebilir.⁵⁷ Bu tür hukuka aykırılıklar kişilerde bir kayba yol açmayacağından, tam yargı davasına konu olmazlar.⁵⁸

Mahkeme kararında hukuka aykırılık, usul hatalarından veya esas bakımından verilen karardan kaynaklanabilmektedir. Bununla birlikte, uyuşmazlığın konusu olan olay ile ilgili

⁵⁶ Örnek karar: “Bakılan davada, Polis Memuru ve Komiser Yardımcısı rütbelere aday memur olarak atanabilmek için ilgililerin öğrenim süresini başarıyla tamamladıktan sonra yapılan sözlü sınavında başarısız sayılmasına ilişkin işlemin, Ankara İlinde bulunan Polis Akademisi Başkanlığınca tesis edilmiş olduğu göz önüne alındığında, bu davanın görülmesi ve çözümünde, 2577 sayılı İYUK. md.32'nin 1. fıkrası uyarınca dava konusu işlemi tesis eden idarenin bulunduğu yerde bulunan Ankara İdare Mahkemesinin yetkili olduğu sonucuna varılmıştır. Bu durumda, yetkili olmadığı halde uyuşmazlığın esası hakkında karar veren İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, davacının temyiz isteminin kabulüyle, ... İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın Ankara İdare Mahkemesine gönderilmek üzere Aydın 1. İdare Mahkemesine gönderilmesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen 15 (onbeş) gün içerisinde kararın düzeltilmesi yolu açık olmak üzere, 21/12/2016 tarihinde oybirliği ile karar verildi.” D12D, E.2016/4865, K.2016/6647, K.T. 21.12.2016.

⁵⁷ BOZKURT, Öykü. “İdarenin Sorumluluğu Bağlamında Hukuka Aykırılık-Kusur İlişkisi”. **Terazi Hukuk Dergisi**. C.8, S.87, Kasım 2013, s.69-70.

⁵⁸ Örnek kararda, davacının işletmekte olduğu lokanta Valilik tarafından 90 gün süre ile kapatılmıştır. İşyerinin ilçe sınırları içerisinde olmasından, kapatma yetkisi Kaymakamlığa aittir. Yetki yönünden hukuka aykırılık sonucu idare mahkemesince iptal edilmiş ve Danıştayca onanmıştır. Bunun üzerine davacı, lokantasının 90 gün süre ile kapalı durması dolayısıyla uğradığı zararın tazmin edilmesi için tam yargı davası açmıştır. İlgili idare mahkemesi, idari işlemin yargı denetimi ile yetki yönünden hukuka aykırı olmasının, yetkili makam tarafından işlemin tekrar tesis edilmesinde bir engel olmadığını belirterek, tazmin borcunu doğuracak bir hukuki sorumluluğun bulunmadığını belirtmiştir. Tam yargı davası reddedilmiş ve bu red kararı Danıştay 10. Dairesi tarafından onanmıştır. GÖZLER, Kemal. **İdare Hukuku Cilt II**, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009, s.1064.

tespitlerin yanlışlığı veya delil değerlendirmesindeki hata, ayrıca hatalı normun uyuşmazlığa uygulanması durumu da hukuka aykırılık anlamına gelmektedir.⁵⁹ Hukuka aykırılık kavramından temyiz aşamasında ne anlaşılması gerektiği Danıştay Kanunu'nda düzenlenmektedir. Danıştay Kanunu md.23'e göre: "Danıştay'ın temyiz mercii olarak görevi, bir hukuk kuralının uygulanmaması veya yanlış uygulanması şeklinde ortaya çıkan hukuka aykırılıkların denetimini yapmakla sınırlıdır." Bu durumda temyizde bozma sebebi olarak hukuka aykırı karar verilmesi uyuşmazlıkta uygulanan hukuk kuralı ile sınırlıdır.⁶⁰

2577 sayılı İYUK.'da, 2014 değişikliği öncesi, usul hükümlerine uymama bozma sebebi olarak düzenlenmiştir. Yapılan değişiklikle usul hükümlerine uymama hali, ancak kararı etkileyecek nitelikte hata veya eksikliklerin bulunması halinde bozma sebebi olarak kabul edilmiştir. 2014 değişikliği öncesinde, Danıştay ilgili kanun maddesine rağmen her usule aykırılığın kararın bozulmasını gerektirmediği ve dava hakkında verilecek karara etkisi olmayan usul hatalarının bozma nedeni oluşturmadığı yönünde kararlar vermiştir.⁶¹

Temyiz mercii bozma kararı verdikten sonra ilk derece mahkemesince izlenecek adımlar 2577 sayılı İYUK'da belirtilmektedir. 2577 sayılı İYUK. md.50/1'e göre: "Temyiz incelemesi sonucunda verilen karar, dosyayla birlikte kararı veren mercie gönderilir. Ancak Danıştay ilgili dairesinin onamaya ilişkin kararları, dosyayla birlikte kararı veren ilk derece mahkemesine, kararın bir örneği de bölge idare mahkemesine gönderilir. Bu kararlar, dosyanın geldiği tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara tebliğe çıkarılır." 2577 sayılı İYUK. md. 50'ye göre: "Temyiz incelemesi sonucunda verilen bozma kararı üzerine ilgili merci, dosyayı öncelikle inceler ve varsa gerekli tahkik işlemlerini tamamlayarak yeniden karar verir." Yine 2577 sayılı İYUK. md.50/3'e göre, bozma kararı sonrasında dosyayı alan mahkeme iki şekilde hareket edebilmektedir. İlk olarak mahkeme, Danıştay tarafından verilen bozma kararına uyabilir. İkinci olarak ise, mahkeme bozma kararına rağmen kendi kararında

⁵⁹ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1708.

⁶⁰ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1709.

⁶¹ "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin (I/c) bendinde, usul hükümlerine uyulmamasının bozma nedeni olduğu kuralına yer verilmiştir. Burada söz konusu olan usul hükümleri, davanın açıldığı tarihten nihai kararın verildiği tarihe kadar geçen evrede, davaya bakan idari yargı yerince uygulanan veya uygulanması gereken yöntem kurallarıdır. Bu kurallara uyulmamış olması, kural olarak dava hakkında verilen nihai kararın üst yargı yerince (itiraz veya temyiz merciiince) bozulmasını gerektirir. Ancak; her usule aykırılık, kararın bozulmasını gerektirmemektedir. Dava hakkında verilecek karara etkisi olmayan aykırılıklar bozma nedeni oluşturmamalıdır. Diğer bir anlatımla, yargılama sırasında usul hükümlerine uyulmamış olunmasının bozma nedeni oluşturabilmesi için, yanlış uygulamanın hükmü değiştirecek nitelikte olması gerekmektedir. İncelenen olayda, idare mahkemesi uyuşmazlık hakkında iptal kararı vermiş ve bu kararı davalı idare temyiz etmiştir. İdare Mahkemesinde yapılan yargılama sırasında duruşma yapılmasını isteyen davacı, lehine verilen karara karşı duruşmanın usule aykırı olarak yapıldığını ileri sürerek temyiz isteminde bulunmadığı gibi, davalı idarenin de temyizde bu yönde bir iddiası bulunmamaktadır." DİDDGK, E.2008/1296, K.2010/2496, KT. 23.12.2010.

ısrar edebilir. “Bozmaya uyma ya da ısrar kararı, açıkça karar vermek suretiyle olabileceği gibi, kararın içeriğinden anlaşılan eylemli bir şekilde de olabilir.”⁶²

1.2.1.2.5. Temyiz Aşamasında Yürütmenin Durdurulması

İdari yargılama usulünün yazılı olması, yargılamanın zaman almasına yol açmaktadır. İdari yargının yavaş işlemesi dolayısıyla kanunlara aykırı işlemlerin iptal edilinceye kadar yıllarca uygulamada kalması hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. İdari yargılamanın zaman almasındaki olumsuzlukları önlemek, kamu gücü karşısında kişileri korumak ve eğer işlem hukuka aykırı ise bu işlemlerin uygulanması sonucunda telafisi olmayan zararları engellemek amacıyla yürütmenin durdurulması müessesesi öngörülmüştür. “Yürütmenin durdurulması, idari işlemlerin veya idari yargı kararlarının taraflardan birinin talebi üzerine dava sonuçlanıncaya kadar uygulanmasının ertelenmesi olarak tanımlanabilir.”⁶³

Geçici hukuki koruma mekanizması olan yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi birtakım şartlara bağlanmıştır. Bu şartlar Anayasa md. 125’te ve 2577 sayılı İYUK. md. 27’de yer almaktadır.⁶⁴ Buna göre, ilgili idari işlem açıkça hukuka aykırı ise ve idari işlemin tesis edilmesi ile geri dönüşü zor veya mümkün olmayan zararlara neden olabilecek nitelikte olması şartları birlikte bulunursa, mahkeme yürütmenin durdurulması kararı verebilmektedir.⁶⁵ Yürütmenin durdurulması ilk derece mahkemesinde mümkün olduğu gibi temyiz aşamasında da mümkündür.

⁶² ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.810.

⁶³ GÜÇLÜ, Yaşar. “İdari Yargıda Temyiz Aşamasında Yürütmenin Durdurulması”. **Terazi Hukuk Dergisi**. C.8, S.78, Şubat 2013, s.57.

⁶⁴ T.C. Anayasası md. 125: “İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.” 2577 sayılı İYUK. md.27: “1. Danıştay’da veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz. 2. Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Uygulanmakla etkisi tükenen olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir. Ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenen olan idari işlemlerden sayılmaz. Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur. Sadece ilgili kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilemez.”

⁶⁵ ŞEN, Mahmut. “İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Evrensel Normlara Uyumu”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. C.26, S.122, Mayıs 2014, s.155.

Temyiz aşamasında yürütmenin durdurulması 2577 sayılı İYUK. md.52’de ele alınmaktadır. İlgili maddede istinaf veya kanun yoluna başvurulmasının yürütmenin kendiliğinden durmasına sebep olmayacağına değinilmektedir. 52. maddedeki düzenlemede derece mahkemesinin işlem hakkındaki iptal kararında da yürütmenin durdurulması kararı verilebileceği açıkça olmasa da anlaşılmaktadır. İptal kararı verildiğinde ve bu karara karşı temyiz kanun yoluna başvurulduğunda, temyiz aşamasında yürütmenin durdurulması talebi karşısında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için aranan şartlar hakkında kanunda bir açıklık bulunmamaktadır. Mahkeme kararı, açıkça hukuka aykırı ise bu karar hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmektedir.⁶⁶ İptal kararı hakkında yürütmenin durdurulması karar verilebileceği konusu açıkça belirtilmese de davanın reddine ilişkin kararlar temyiz edildiğinde, dava konusu olan işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesi için 2577 sayılı İYUK. md.27’de belirtilen açık hukuka aykırılık ve telafisi güç veya imkânsız zararların doğması şartları aranmaktadır. Böylece, derece mahkemesinin davanın reddi kararı temyiz edildiğinde, temyiz aşamasında mahkeme kararı ve dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmektedir.⁶⁷

Temyiz aşamasında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi teminat gerekmektedir. 2577 sayılı İYUK. md.52’ye göre: “Temyiz veya istinaf yoluna başvurulmuş olması, hâkim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütülmesini durdurmaz. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu veya istinaf başvurusunu incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebilir.” Bununla birlikte teminat şartının birtakım istisnaları bulunmaktadır. Maddenin devamında iptal davalarında teminat istenmeyebileceği, davanın tarafı olan idareden teminat alınmayacağı ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmayacağına değinilmiştir. Temyiz incelemesi sonunda, ilk derece mahkemesinin nihai hükmü hakkında bozma kararı verilirse, yürütme kendiliğinden durmuş olmaktadır.

1.2.2. Olağanüstü Kanun Yolları

Olağanüstü kanun yolu, kesinleşmiş kararlar söz konusu olduğunda başvurulabilecek yoldur. Bir karara karşı bir kanun yolu öngörülmediğinde, karar verildiği anda kesinleşmektedir. Bununla birlikte karara karşı kanun yolu öngörülmüş olsa da süresinde

⁶⁶ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.814.

⁶⁷ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.814.

başvuru yapılmadığında da karar kesinleşebilmektedir. Bir karara karşı başvurulacak kanun yolu öngörölmüş ve gerekli inceleme yapılmış ise bu incelemeden sonra karar kesinleşmektedir.⁶⁸ Bu kararlar olağanüstü kanun yollarına tabiidir. İdari yargılama hukukunda olağanüstü kanun yolları, 2577 sayılı İYUK. md.53'te ve md.51'de belirtilmiştir. Bu kanun yolları yargılamanın yenilenmesi ve kanun yararına temyizdir.

1.2.2.1. Yargılamanın Yenilenmesi

Bir yargı kararı, daha önce bahsedildiği şekilde kesinleştiğinde değişmez bir nitelik kazanmaktadır. Bir kararın kesinleşmesi ile kazandığı değişmezlik niteliği kesin hüküm olarak adlandırılmaktadır.⁶⁹ İlgili mahkemenin verdiği karar, kesin hüküm halini aldığıında, doğru bir karar olmasa bile hukuksal gerçek olarak ortaya çıkmaktadır. Karar, kesin hüküm haline geldikten sonra ortaya çıkan birtakım unsurlar dolayısıyla, verilen kararın haksız olduğunun anlaşılması halinde bile değiştirilemez kalması haksızlık yaratmaktadır.⁷⁰ Bu gibi durumlarda, kanunda sayılı sebeplerle, kesinleşmiş kararı vermiş olan ilk derece mahkemesi yargılamayı yeniden yapmaktadır. Bu durumda, kesin hüküm ortadan kaldırılmakta ve uyuşmazlıkla ilgili yeni bir karar verilmektedir.⁷¹

1.2.2.1.1. Yargılamanın Yenilenmesine Konu Olabilecek Kararlar

Yargılamanın yenilenmesi kanun yolu, olağanüstü kanun yollarındandır. Bu nedenle, bir kararın yargılamanın yenilenmesi kanun yoluna konu olabilmesi için esasa ilişkin, nihai ve kesin karar olması gerekmektedir. İlgili karar kesinleşmeden önce, yargılamanın yenilenmesi kanun yolunun sebepleri bulunsa bile bu karar için bu yola başvurulamaz. İdari yargıda yargılamanın yenilenmesine idare ve vergi mahkemelerinin, davanın esası hakkında verilen nihai ve kesin kararlar konu olabilmektedir. Bununla birlikte bölge idare mahkemesinin davanın esası hakkında verdiği esasa ilişkin nihai kararlar ve Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla davanın esasına ilişkin verdiği nihai ve kesin kararlar da yargılamanın yenilenmesine konu olabilecek kararlardandır. Son olarak Danıştay'ın ilk derece

⁶⁸ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1709.

⁶⁹ ÇAĞLAYAN(2017). a.g.e.,s.429.

⁷⁰ GÖZÜBÜYÜK-TAN(2017). a.g.e.,s.1071.

⁷¹ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1732.

mahkemesinin kararını bozması ve sonrasında işin esası hakkında vermesi durumunda yine bu kararlar ilgili yargılanmanın yenilenmesine başvurulabilmektedir.⁷²

1.2.2.1.2. Yargılamanın Yenilenmesine Konu Olamayacak Kararlar

Yargılamanın yenilenmesine konu olabilen kararların esasa ilişkin olduğundan bahsedilmişti. Bu nedenle temyiz incelemesi üzerine verilen kararlar, yargılamanın yenilenmesi kanun yoluna konu olamamaktadır. Temyiz incelemesi üzerine verilen kararlar, esasa ilişkin değildir. Bu kararlar, ilk derece mahkemesinin kararının hukuka uygunluğunu denetleyen kararlardır. Yargılanmanın yenilenmesine konu olmayan kararlardan diğeri ise ara kararlardır. Ara kararlar davayı esastan sonuçlandıran nihai kararlar olmadıklarından bu kanun yoluna konu olamazlar. Aynı şekilde yürütmenin durdurulması kararları da taraflar arasındaki uyuşmazlığı sona erdirmedüğinden, yargılamanın yenilenmesine konu olamazlar. Ön inceleme sonucunda verilen kararlar, görev ve yetki uyuşmazlığına ilişkin kararlar ve davanın açılmamış sayılması kararları, davayı esastan çözen kararlar değildir. Bu nedenle bu kararlar, yargılamanın yenilenmesi kanun yoluna konu olamazlar. İdari nitelikte kararlar, yargısal kararlar olmadığından, yargılamanın yenilenmesine konu olamazlar.⁷³

1.2.2.1.3. Yargılamanın Yenilenmesi Usulü

Yargılamanın yenilenmesi, daha önce bahsedildiği üzere kesinleşmiş kararlar bakımından söz konusudur. Dolayısıyla kesinleşmemiş kararlar bakımından söz konusu değildir. Karara karşı kanun yolu incelemesine başvurulmuşsa ve inceleme sırasında yargılamanın yenilenmesi sebeplerinden biri oluşmuşsa bu durum mahkemeye bozma sebebi olarak değerlendirilmesi için bildirilmelidir. Yargılamanın yenilenmesi davanın taraflarınca talep edilebilmektedir. Bu talep esas kararı vermiş olan mahkemece karara bağlanmaktadır. Esas kararı vermiş olan mahkeme konusu, istinaf kanun yolu söz konusu olduğunda karmaşıktır. İstinaf kanun yolu incelemesi sonucunda ilk derece mahkemesinin verdiği karar kaldırılarak yeni bir karar verilmesi halinde esas kararı veren mahkemenin hangi mahkeme olduğu konusu açık değildir.

⁷² ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.819.

⁷³ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.821.

Öncelikle ilk derece mahkemesi kararına karşı istinaf başvurusu bölge idare mahkemesi tarafından reddedilerek kesinleştiğinde yargılamanın yenilenmesi başvurusu ilk derece mahkemesine yapılmalıdır. Burada esas kararı ilk derece mahkemesi vermiştir. Ancak ilk derece mahkemesi kararı kaldırılarak farklı bir karar verilmesi durumunda ilk derece mahkemesi esas kararı veren mahkeme olarak kabul edilmemelidir. Zira yargılamanın yenilenmesi başvurusu bölge idare mahkemesinin kararına karşı yapılmaktadır. Dolayısıyla yargılamanın yenilenmesi başvurusu bu mahkemeye yapılmalı ve inceleme yine bu mahkeme tarafından yapılmalıdır.⁷⁴ Danıştay'ın yaklaşımı da bu yönde olmaktadır.

Danıştay ivedi yargılama usulü söz konusu olan davalarda ilk derece mahkemesi kararını bozmak suretiyle esas bakımından yeniden ve kesin olarak karar vermektedir. Bu kararlarda Danıştay'a göre yargılamanın yenilenmesi incelemesi bu kararın verildiği ilk derece mahkemesi tarafından değil Danıştay tarafından yapılmalıdır.⁷⁵ Buna karşılık Danıştay'ın aksi yönde kararı da bulunmaktadır.⁷⁶ İdari Yargılama Usulü Kanunu madde 55/1'e göre, bu durumda dava konusu, başka bir mahkemenin görev alanı içinde ise, başvuru incelemesi esas kararı veren mahkemece değil davada görevli hale gelmiş olan mahkeme tarafından yapılmaktadır.

Yargılamanın yenilenmesi için başvuru süresi altmış gündür. Altmış günlük sürenin dışında, yargılamanın yenilenmesi sebebi kabul edilen iki hal için İdari Yargılama Usulü

⁷⁴ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1738.

⁷⁵ D13D, E.2015/6368, K.2016/288, K.T. 15.02.2016. "(...)İdare Mahkemesi'nin ... sayılı kararının, 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinin ikinci fıkrasının (i) bendi uyarınca temyizden incelenmesi sonucunda, Dairemizce bozulması ve dava konusu işlemin iptaline ilişkin olarak verilen ... sayılı kesin kararlar ilgili olarak, davalı yanında müdahil şirketler tarafından, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 53. maddesindeki şartların oluştuğu ileri sürülerek yargılamanın yenilenmesi istenilmektedir. Davanın ivedi yargılama usulüne tabi olması ve Mahkemece davanın reddine ilişkin olarak verilen kararın Dairemizce verilen ...sayılı karar ile bozulması ve dava konusu işlemin iptaline kesin olarak (karar düzeltme yolu kapalı olmak üzere) karar verilmiş olması bakımından Dairemizin anılan kararına yönelik yargılamanın yenilenmesi isteminin İdare Mahkemesince değil Dairemizce karara bağlanması gerekmektedir. Zira İdare Mahkemesince verilen kararın bozulması üzerine dosya Mahkemeye gönderilmeyip esasa ilişkin olarak nihai karar Dairemizce kesin olarak verildiğinden, 2577 sayılı Kanun'un 53. maddesinde belirtilen 'esas kararı vermiş olan mahkeme'nin bu olayın özelliği itibarıyla Dairemiz olarak kabulü gerekmektedir."

⁷⁶ D14D, E.2017/563, K.2017/1072, KT. 27.02.2017. " İdare Mahkemesince her ne kadar, davanın reddi yolundaki Mahkeme kararının Danıştay Ondördüncü Dairesinin 23.02.2016 günlü, E:2015/4429, K:2016/1079 Sayılı kararı ile bozularak bir kısım davacılar yönünden işlemin iptaline, bir kısım davacılar yönünden ise davanın ehliyet yönünden reddine kesin olarak karar verilmiş olması sebebiyle Danıştay Ondördüncü Dairesinin, 2577 sayılı Kanun'un 53. maddesinde düzenlenen yargılamanın yenilenmesi istemini karara bağlayacak esas mahkeme olduğu gerekçesiyle dosyanın esas kaydı kapatılarak Dairemize gönderilmişse de, davanın, 2575 Sayılı Kanun'un 24. maddesindeki Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak karara bağlayacağı davalardan olmadığı ve ilk derece Mahkemesi kararının temyiz edilmesi üzerine, temyiz mercii olarak Danıştay Ondördüncü Dairesince, uyuşmazlık konusunun ivedi yargılama usulüne tabi olması sebebiyle işin esası hakkında Mahkeme adına karar verildiği sonucuna varıldığından; İdare Mahkemesince, 2577 sayılı Kanun'un 53. Maddesinde düzenlenen yargılamanın yenilenmesi sebepleri yönünden inceleme yapılarak bir karar verilmesi gerekirken, dosyanın esas kaydının kapatılarak Danıştay Ondördüncü Dairesine gönderilmesinde hukuki isabet görülmemiştir."

Kanunu farklı süreler öngörmektedir. Başvuru süresi, İYUK. md. 53'te sayılı sebeplerden “Tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilamın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması” için on yıl olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, “Hükmün, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlâli suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olması veya hüküm aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine yapılan başvuru hakkında dostane çözüm ya da tek taraflı bildirge sonucunda düşme kararı verilmesi.” sebebi için başvuru süresi “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararının kesinleştiği tarihten itibaren bir yıl ve diğer sebepler için altmış gündür.”⁷⁷ Belirtilen süreler sebeplerin, yargılamanın yenilenmesi isteminde bulunan taraf için gerçekleştiği tarihi izleyen günden başlatılarak hesaplanmaktadır.⁷⁸

Yargılamanın yenilenmesi için yapılan başvuru, karşı tarafa tebliğ edilir ve karşı tarafın savunması alınır. Yargılamanın yenilenmesi başvurusu savunmalar alındıktan sonra incelenir ve daha önce değinilen yargılamanın yenilenmesi sebepleri mevcut ise davaya bakılır ve bir karar verilir. Yargılamanın yenilenmesinde duruşma yapılması, görevli daire veya mahkeme kararına bağlıdır.⁷⁹ İdari Yargılama Usulü Kanunu md.55/3'e göre, yargılamanın yenilenmesi başvurusunda kanunda sayılı bulunan sebeplere dayanılmadığı anlaşılmış ise başvuru reddedilir. Yargılamanın yenilenmesi kararı, yargılamanın yenilenmesi yoluna başvurularak tekrar incelenememektedir.⁸⁰ Bununla birlikte yargılamanın yenilenmesi başvurusu mahkeme tarafından reddedildiğinde, bu karara karşı kanun yoluna başvurulabilmektedir. Yargılamanın yenilenmesi başvurularının reddi kararına karşı istinaf kanun yoluna başvurulmaktadır. Diğer yandan, yargılamanın yenilenmesi başvurusu kabul edilir ve ilgili mahkeme tarafından yeniden karar verilirse, bu karara karşı da kanun yollarına başvurulabilmektedir.⁸¹

⁷⁷ 2577 sayılı İYUK. md. 53/3.

⁷⁸ 2577 sayılı İYUK. md. 53/3.

⁷⁹ 2577 sayılı İYUK md.55/4.

⁸⁰ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1739.

⁸¹ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1739.

1.2.2.2. Kanun Yararına Temyiz

Kanun yararına temyiz, mahkemelerin nihai kararlarının, daha üst bir yargı merci tarafından yeniden incelenmesini sağlayan bir kanun yoludur.⁸² Olağanüstü kanun yolu olan kanun yararına temyiz, sonucu ve işletilmesi usulü ile sağladığı etki bakımından kendine özgü bir yoldur ve bu nedenle kanun yararına temyizin gerçek anlamda kanun yolu olduğunu söylemek zordur.⁸³ 2577 sayılı İYUK. md.51/1'e göre: "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir." Bununla birlikte md.51/2'ye göre: "Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz." Bu nedenle kanun yararına temyiz ile esas olarak yanlış içtihatların oluşması engellenmekte ve hukuk kurallarının uygulanmasında bir standart oluşturulmaktadır. Böylece, hukuk kurallarının tüm ülkede aynı ve doğru şekilde uygulanması sağlanmaya çalışılmaktadır.⁸⁴

Kanun yararına temyizde olağan temyiz kanun yolundan farklı olarak, kanun yararına temyiz kanun yolunda daha önce kesinleşmiş olan yargı kararı hakkında verilen bozma kararı, bu kararın hukuki sonuçlarını ortadan kaldırmamaktadır. Kanun yararına bozulan karar, hüküm ve sonuçlarını korumaya devam etmektedir.⁸⁵ Bu nedenle kanun yararına temyizin amaçlarından biri olan yanlış içtihatların oluşmasını engelleme yönünün ağır bastığı söylenebilir. Zira, Fransız hukukunda bu kanun yolu, bakanların hiyerarşik yetkilerinden dolayı iptal edemedikleri, bazı idari işlemlere karşı idari yargıya başvurarak iptal etmek istemeleriyle ortaya çıkmıştır. Zamanla günümüzdeki halini alan kanun yararına temyiz, Fransız hukuku bakımından kökeni düşünüldüğünde de içtihadidir.⁸⁶

1.2.2.2.1. Kanun Yararına Temyize Konu Olabilecek Kararlar

Kanun yararına temyiz olağanüstü kanun yoludur. Dolayısıyla, bu kanun yoluna istinaf veya temyiz kanun yolu kapalı olduğu için ya da istinaf veya temyiz kanun yolu

⁸² AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1740.

⁸³ KAPLAN(2020). a.g.e., s.573.

⁸⁴ KAPLAN(2020). a.g.e., s.573.

⁸⁵ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e.,s.1741.

⁸⁶ KAPLAN(2020). a.g.e., s.574.

incelemesinden geçmeden kesinleşen nihai kararlar için gidilebilmektedir. İstinaf veya temyiz kanun yolu incelemesinden geçmeden kesinleşme durumu, ilgili sürelerin geçirilmesi veya davada tarafların kanun yoluna başvurmamış olması sebebiyle gerçekleşebilmektedir.⁸⁷ Bu durumda İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre bahsedilen durumların gerçekleşmesi ile kesinleşen kararlara bakmak gerekmektedir.

İlk olarak, ilk derece mahkemelerinin, istinaf veya temyiz yolu kapalı olan kararları ilk derece mahkemesinin karar almasıyla kesindir. 2577 sayılı İYUK. 45/1'de sayılı konularda, ilk derece mahkemesinin verdiği karar kesindir. Bu kesinliğin nedeni ise bu konulara karşı istinaf kanun yolunun kapatılmış olmasıdır. İlgili madde şu şekildedir: “İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.”

İkinci olarak, bölge idare mahkemesinin istinaf kanun yolu ile verdiği kararlardan bazılarının karşı temyiz kanun yoluna başvurulamamaktadır. 2577 sayılı İYUK. md.46'da sayılı hallerde⁸⁸ temyiz kanun yoluna başvurulabilmektedir; ancak bu haller sayılı olarak belirtildiğinden kalan konularda temyiz kanun yolu kapalı olduğundan bu kararlar kesindir ve

⁸⁷ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.815.

⁸⁸ “Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştay'da, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir: a) Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları. b) Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar. c) Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları. d) Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları. e) Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları. f) İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar. g) Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun uygulanmasından doğan davalar. h) Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar. ı) Ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veya kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar hakkında açılan davalar. i) Liman, kurvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar. j) 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan davalar. k) 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun uygulanmasından doğan davalar. l) 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun uygulanmasından doğan davalar. m) Düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar.”

kanun yararına temyize konu olabilmektedirler. Daha önce bahsedildiği üzere, istinaf veya temyiz kanun yolu açık olduğu halde bu kanun yollarına gidilmediğinden kesinleşen kararlar için de kanun yararına temyize başvurulabilmektedir.

1.2.2.2.2. Kanun Yararına Temyiz Usulü

Kanun yararına temyizde, bozma talebinde bulunma yetkisi 2577 sayılı İYUK. md.51/1'e göre Danıştay Başsavcısıdır. Danıştay Kanunu md.22/2'ye göre bozma talebinde bulunma yetkisini Başsavcıya vekâlet eden Danıştay üyesi tarafından da kullanılabilir. Bununla birlikte bu yetki, Danıştay Başsavcısı adına diğer Danıştay savcıları tarafından kullanılamamaktadır.⁸⁹ Başsavcı bu yetkisini, 2577 sayılı İYUK. md.51/1'e göre ya kendiliğinden kullanmaktadır ya da ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine kullanmaktadır. İlgili bakanlığın istemi üzerine, Başsavcının bozma talebinde bulunmasının zorunlu olup olmadığı tartışmalıdır. İdare ve yargının ayrılığı ilkesi düşünüldüğünde, Başsavcının böyle bir zorunluluğu olmadığı görülmekte ise de öğretide bu durum zorunluluk olarak ele alınmaktadır.⁹⁰

Kanun yararına temyizde, başvuru için bir süre öngörülmemiştir. Başvuru bir süre ile sınırlandırılmamaktadır. Bununla birlikte öğretide, eski konuların kanun yararına temyize konu olmaması gerektiği ve güncel bir durum için kamusal bir yarar bulunması halinde kanun yararına temyize başvurunun düşünülebileceği belirtilmektedir. Kanun yararına temyiz başvurusu temyiz dilekçesi şekline tabidir. Kanun yararına temyiz davada tarafların hukuki durumlarına bir etki etmeyeceğinden taraflara tebliğ edilmemektedir.⁹¹

1.2.2.2.3. Kanun Yararına Temyiz Başvurusu Sonuçları

2577 sayılı İYUK. md.51/2'ye göre: “Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.” Maddeden yola çıkıldığında, kanun yararına temyiz, merci kararının hukuki sonuçlarını ortadan kaldırmadığından verilen kararın kesin hüküm niteliği devam etmektedir. Ayrıca, kanun yararına temyizde bozma kararı verildiğinde, ilk derece mahkemesi herhangi bir işlem yapmakla yükümlü değildir. Dosya ilk derece mahkemesince yeniden ele

⁸⁹ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.816.

⁹⁰ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.816.

⁹¹ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.816.

alınmamaktadır. Kanun yararına temyiz incelemesi sırasında, yürütmenin durdurulması söz konusu değildir. Dolayısıyla yürütmenin durdurulması talep edilemez. Zira taraflar için bir değişiklik söz konusu olmadığından yürütmenin durdurulması talebi söz konusu değildir. Kanun yararına temyizde verilen kararlar ilgili yargılamanın yenilenmesi kanun yoluna da başvurulamamaktadır.⁹² Bozma kararı, 2577 sayılı İYUK. md.51/3'e göre: "Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmî Gazete' de yayımlanır."

⁹² ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e., s.816.

İKİNCİ BÖLÜM

İSTİNAF KAVRAMI, İSTİNAF KANUN YOLUNUN TARİHİ GELİŞİMİ

2.1. İstinaf Kavramı

2.1.1. İstinafin Tanımı

İstinaf, Arapça kökenli bir sözcüktür; tekrar başa dönme, yeniden başlama anlamındaki ‘enfiye’ kökünden üretilmiştir. İstinaf sözlükte ise “Mahkemenin verdiği kararı kabul etmeyerek bir üst mahkemeye götürme.” olarak tanımlanmaktadır.⁹³ Aynı zamanda “bidâyet mahkemesinden verilen hükmün bir üst mahkemeye başvurarak feshini isteme”⁹⁴ anlamına gelmektedir.

Hukuki anlamda istinaf, BAŞ’a göre ilk derece mahkemesinin bir nihai kararının, istinaf mahkemesi tarafından yeniden incelenmesidir. İstinaf mahkemesi bu incelemeyi yaparken kendisini kararı veren ilk derece mahkemesinin yerine koyarak davayı incelemekte ve bir karar vermektedir.⁹⁵ YENİSEY’e göre: “İstinaf yargılaması işe ilk defa bakan mahkemenin verdiği son karar ile uyguladığı hukuk kurallarının üst yetkili mahkeme tarafından kontrol edilmesi ve gerektiğinde ıslah edilmesine yönelik bir yargılamadır.”⁹⁶ YILMAZ ise istinafi ilk derece mahkemesinin verdiği karara karşı en üst mahkemeden önce başvurulacak bir kanun yolu olarak tanımlamakta ve istinaf mahkemelerini, ilk derece mahkemesi ile temyiz mahkemesi arasında yer alan bir vakıa mahkemesi olarak değerlendirmektedir.⁹⁷ ÜSTÜN, istinaf kanun yolunu ilk derece mahkemelerinin nihai kararlarının hem maddi hem de hukuki yönlerden denetlenerek hukuka aykırılıklarının giderilmesini konu alan bir kanun yolu olarak tanımlamıştır.⁹⁸ “İstinaf kanun yolu ile hüküm bir üst mahkeme tarafından olay ve hukuki mesele yönünden tekrar (sistemin izin vermesi halinde yeni malzeme de kullanarak)

⁹³ Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 25.11.2020.

⁹⁴ DEVELİOĞLU, Fırat. **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**. 28. Basım, Ankara: Aydın Kitabevi Yayınları, 2011.

⁹⁵ BEREKET BAŞ, Zuhal. “İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu”. **Danıştay Dergisi**. C.27, S.11, 1996, s.94.

⁹⁶ YENİSEY, Feridun. **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu**. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1979, s.4.

⁹⁷ YILMAZ, Ejder. **İstinaf**. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2005, s.21.

⁹⁸ ÜSTÜN, Gül. “İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Üzerine Bir Değerlendirme”. **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C.22, S.2, s.15.

incelenmektedir.”⁹⁹ Bununla birlikte istinaf kavramı, Roma Hukukunda ilk hâkimin verdiği karara karşı ikinci bir hâkime başvuru olarak kabul edilen kanun yolu olarak kendini göstermektedir.¹⁰⁰

İstinaf kavramının yeniden başlama anlamındaki enfiye kökünden üretilmiş olması hukuki anlamda istinaf kavramını aydınlatmaktadır. İstinaf kanun yolunda ilk derece mahkemesince verilmiş nihai kararlar yeniden incelenmektedir. Bu inceleme hem hukuki hem de maddi açıdan incelemidir. Böylece yapılan tanımlar da göz önünde bulundurulduğunda istinaf kanun yolu, ilk derece mahkemesinin nihai kararlarının hukuki ve maddi olarak, tüm boyutlarıyla yeniden incelenmesi olarak tanımlanabilir.

2.1.2. İstinafın Hukuki Mahiyeti

İstinaf kavramının niteliği ve denetiminin içeriği isimlendirilmesini etkilemektedir. Genel bir ifadeyle, karar üst mahkemeye götürüldüğünde yapılacak olan denetim sadece hukukilik denetimi ise bu durumda temyiz kanun yolu söz konusu olmaktadır. Kararla ilgili sadece hukukilik denetiminin yanı sıra maddi denetim de yapılmakta ise istinaf kanun yolu söz konusu olmaktadır. Yargılama hukuku bakımından istinaf, ilk derece mahkemelerinin henüz kesinleşmemiş nihai kararlarının hem maddi hem de hukuki yönden denetlenerek, hukuka aykırılıklarının ortadan kaldırılmasını sağlamayı amaçlayan¹⁰¹ bir kanun yoludur. İstinaf mahkemesi, ilgili kararı incelerken ilk derece mahkemesi gibi davayı bütün boyutlarıyla yeniden inceleyerek bir karar vermektedir.¹⁰² İstinaf kanun yolunun hukuki mahiyeti incelenirken, daha önce idari yargıda uygulanan olağan kanun yollarından itiraz ve temyiz kanun yolu ile olağanüstü kanun yollarından yargılamanın yenilenmesinin farklarına değinilmesi gerekmektedir. Böylelikle istinaf kanun yolunun amacının bu iki kanun yolunun amacından ayrıldığı görülebilecektir.

2.1.2.1. İstinaf ile İtiraz Kanun Yolu Arasındaki Farklar

2577 sayılı İYUK, 2014 yılında değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikten önce kanunda itiraz kanun yolu yer almaktaydı. İlk derece mahkemesi tarafından değişiklik öncesi İYUK

⁹⁹ YILDIRIM, M. Kamil. **Hukuk Devletin Gereği: İstinaf**. İstanbul: Nesil Matbaacılık, 2000, s.8.

¹⁰⁰ SANCAKDAR, Oğuz. “Danıştay’ın 144. Yıldönümü ve Danıştay ve İdari Yargı Günü Etkinlikleri Sempozyumunda Sunulan Bildiri”.

¹⁰¹ ÇINAR, a.g.m., s.15.

¹⁰² ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.300.

md.45'te¹⁰³ sayılı konularda verilen kararlar ve tek hâkim tarafından verilen kararlara karşı temyiz yolu kapalı olduğu için ancak itiraz kanun yolu ile bölge idare mahkemesine başvurulmaktaydı. Görüldüğü üzere itiraz, 2577 sayılı kanunda sayılı hallerde başvurulabilecek istisnai bir kanun yoludur. Buna karşılık istinaf kanun yolu¹⁰⁴ ise genel başvuru yoludur. Genel başvuru yolu olması ise itiraz kanun yolunda olduğu gibi sayılı

¹⁰³2014 değişikliği öncesi İYUK. md.45: “İdare ve vergi mahkemelerinin; a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçme, not tespiti, kayıt, nakil, ilişik kesme ve disiplin cezalarına ilişkin işlemler ile yükseköğretim öğrencilerinin sınıf geçme ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden, 5480 b) Valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler ile bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilâtındaki yetkili organları tarafından kamu görevlileri hakkında tesis edilen geçici görevlendirme, ikinci görev, vekaleten atama, görev ve unvan değişikliği içermeyen il içi naklen atama, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden, c) Kamu görevlilerine uyarı ve kınama cezası verilmesine ilişkin işlemlerden, d) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri hakkında verdiği mesleki faaliyeti sona erdirmeyen her türlü disiplin ve sınav işlemlerinden, e) Asker ailelerine yardım ile ilgili işlemlerden, f) 2/7/1941 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanunun uygulanmasından, g) 1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan, h) 4/12/1984 tarihli ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından, ı) 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun uygulanmasından, kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hâkimle verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir. 2. (Değişik: 8/6/2000 - 4577/7 md.) İdare ve vergi mahkemelerinin yukarıdaki fıkra uyarınca verdikleri nihai kararlara karşı itiraz süresi, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren otuz gündür. 3. İtiraz, temyiz şekil ve usullerine tabidir. 4. Bölge idare mahkemesi evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeter görürse veya itiraz sadece hukuki noktalara ilişkin ise veya itiraz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi halde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. (Ek cümle: 5/4/1990 - 3622/15 md.) Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan itirazı haklı bulduğu veya davaya görevsiz hâkim tarafından bakılmış olması hallerinde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir, bölge idare mahkemesinin bu kararları kesindir. 5. Bölge idare mahkemesinin kararları kesindir; temyiz yoluna başvurulamaz. 6. (Değişik: 8/6/2000 - 4577/7 md.) İtiraza konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim, aynı davanın itiraz yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz.”

¹⁰⁴ 2577 sayılı İYUK. İstinaf md.45: “İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz. 2. İstinaf, temyiz şekil ve usullerine tabidir. İstinaf başvurusuna konu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın dosyalar bölge idare mahkemesine gönderilir. 3. Bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulursa istinaf başvurusunun reddine karar verir. Karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararı verir. 4. Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden bir karar verir. İnceleme sırasında ihtiyaç duyulması hâlinde kararı veren mahkeme veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesi istinabe olunabilir. İstinabe olunan mahkeme gerekli işlemleri öncelikle ve ivedilikle yerine getirir. 5. Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararları kesindir. 6. Bölge idare mahkemelerinin 46 ncı maddeye göre temyize açık olmayan kararları kesindir. (Ek cümle: 20/7/2017-7035/6 md.) Bu kararlar, dosyayla birlikte kararı veren ilk derece mahkemesine gönderilir ve bu mahkemelerce yedi gün içinde tebliğe çıkarılır. 7. İstinaf başvurusuna konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim, aynı davanın istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz. 8. İvedi yargılama usulüne tabi olan davalarda istinaf yoluna başvurulamaz.”

hallerde başvuru yapılabilecek bir kanun yolu olmamasından kaynaklanmaktadır. İstinaf kanun yoluna başvuru yalnızca parasal sınır ile kapatılmıştır. Parasal sınırın üzerindeki davalarda istinaf yolu açıktır.¹⁰⁵

İtiraz kanun yolu ile istinaf kanun yolu arasındaki bir diğer fark ise bu kanun yollarına başvuru sonucunda verilen kararların kesinliğinde ortaya çıkmaktadır. İtiraz incelemesi sonunda verilen tüm kararlar kesindi ve dolayısıyla temyize tabi değildi. Bununla birlikte istinaf incelemesi sonucunda verilen kararlardan bazıları kesin değildir ve bu kararlara karşı temyiz yolu açıktır.¹⁰⁶ İtiraz üzerine verilen kararların kesin olması ve bu kararlara karşı temyiz yolunun kapalı bulunması itiraz yolunu istinaftan ayırmaktadır.¹⁰⁷ İtiraz incelemesi sonucunda verilen kararların tamamının kesinliği iki dereceli yargı sistemine neden olurken, istinaf incelemesi sonunda verilen kararlardan temyize tabi olanlar göz önüne alındığında üç dereceli yargı sistemine rastlanmaktadır.

Üç dereceli yargı sisteminin amaçlarından biri, ilk derece mahkemesinde verilen kararın bir kez daha tüm boyutlarıyla incelenmesidir. Böylece verilen kararlar bir üst mahkeme tarafından yeniden incelenecek, yargılamada geri dönülmez hataların önüne geçilmeye çalışılacaktır. İstinaf incelemesinde, gerektiğinde yeni delil araştırması yapılarak, esas hakkında sadece hukukilik denetimi değil maddi denetim de yapılmaktadır.¹⁰⁸ İstinaf incelemesi ilk derece mahkemesinin nihai kararlarının tüm boyutlarıyla yeniden incelendiği bir kanun yoludur. İtiraz kanun yolunda da esastan inceleme söz konusudur; ancak bu kanun yolu kanunda sayılı hallerde söz konusu olduğundan birçok davada, esastan yeniden incelenme imkanı bulunmamaktadır.

İtiraz incelemesi ve istinaf incelemesinin farklarından söz edilse de itiraz incelemesinin hukuki mahiyeti bakımından istinaf incelemesi gibi olduğunu savunan görüşler de mevcuttur. DURAN, idari yargıda tek hâkim tarafından verilen kararların ikinci kez incelenmesine olanak sunan itiraz incelemesini, yeniden yargılama bakımından istinaf incelemesi olarak nitelemekte, bunun yanında, itiraz kanun yolu ile yapılacak inceleme sonucunda kararların kesinliği ve temyiz yolunun kapalı olması nedeniyle, bu incelemeyi “güvencesiz ve eksik bir ikinci derece” olarak değerlendirmektedir.¹⁰⁹

¹⁰⁵ ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.307.

¹⁰⁶ ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.307.

¹⁰⁷ GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref. **Yönetmelik Yargı**. 14. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2001, s.515.

¹⁰⁸ ÇINARLI, Serkan. **İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri**. 3.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020, s.19.

¹⁰⁹ DURAN Lutfi. “İdari Yargı Adlileşti”. **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**. C.3, S.1-3, 1982, s.75.

İtiraz incelemesi ve istinaf incelemesinin farkları incelendiğinde, istinaf incelemesinde ilgili kararın tüm boyutlarıyla yeniden değerlendirilmesi, bir kararın tekrar esastan incelenmesine imkân sunmasına itirazda da rastlansa da itirazın sayılı konularda mümkün olması dolayısıyla, istinaf incelemesinin daha çok kararın düzeltilmesine imkân sunduğu görülmektedir. İtiraz istisnai bir kanun yolu iken istinaf genel bir kanun yoludur. Bu durum, isabetsiz kararların önlenmesinde istinafin daha etkili bir kanun yolu olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte itirazdaki tüm kararların kesinliği iki dereceli yargı sisteminin yansıması iken istinafin, temyiz yolu açık kararlar bakımından üç dereceli yargı sisteminin bir parçası olduğu söylenebilmektedir.

2.1.2.2. İstinaf ile Temyiz Kanun Yolu Arasındaki Farklar

İstinaf kanun yolu ile temyiz kanun yolu arasında birçok farklılık bulunmaktadır. İkisi de olağan kanun yollarındandır. Üç dereceli sistem, sırasıyla tüm kararların ilk derece mahkemesi kararının önce istinafa sonra temyize tabi olmasını kapsamamaktadır. İstinaf kanun yoluna tabi olan kararların çoğu temyize tabi değildir. Temyiz, istinafin devamı niteliğinde değildir. Zira temyiz istisnai kanun yoludur. İstisnai nitelikte olmasının nedeni ise temyiz kanun yoluna başvurunun İYUK. md.46'da sayılı hallerde¹¹⁰ mümkün olmasındandır. İstinaf ise genel kanun yoludur. İstinaf genel kanun yolu olduğundan, istinaf başvurusu kapalı olmayan tüm konular istinaf incelemesine tabi olmaktadır.

¹¹⁰2577 sayılı İYUK md.46: “Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsada Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir: a) Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları. b) Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar. c) Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları. d) Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları. e) Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları. f) İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar. g) Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun uygulanmasından doğan davalar. h) Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar. ı) Ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veyahut kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar hakkında açılan davalar. i) Liman, kurvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar. j) 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan davalar. k) 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun uygulanmasından doğan davalar. l) 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun uygulanmasından doğan davalar. m) Düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar.”

İstinaf ile temyiz kanun yolu arasındaki bir diğer fark ise görevli yargı yerinin ayrı olmasıdır. İstinaf incelemesi bölge idare mahkemeleri tarafından yapılırken, temyiz incelemesi Danıştay tarafından yapılmaktadır. Bununla birlikte istinaf incelemesinde daha önce bahsedildiği üzere dava konusu olay hem maddi hem de hukuki yönden tüm boyutlarıyla yeniden incelenmektedir. Temyiz incelemesinde ise dava konusu olay sadece hukukilik denetimine tabidir. Temyiz incelemesinde, istinaf incelemesinde olduğu gibi yeni delil araştırması yapılmaz, ilgili dosya üzerinden inceleme gerçekleştirilir.¹¹¹

İstinaf incelemesinde inceleme sonunda kararın hukuka aykırı bir karar olduğu kanaatine varılırsa, karar kaldırılır ve istinaf mercii esas hakkında yeni bir karar verir. Temyiz incelemesinde ise kararın hukuka aykırı bir karar olduğu anlaşıldığında temyiz mercii kararı bozarak, yeniden karar verilmesi için dosyayı ilk derece mahkemesine gönderir.¹¹² İstinaf ve temyiz kanun yolu karşılaştırıldığında en önemli farkın denetim sınırının kapsamı olduğu görülmektedir. İstinaf incelemesinde bahsedildiği üzere olayın maddi yönden tekrar incelenmesi olanağı, dosya incelenirken sadece hukuki hatayı değil maddi hatayı da saptamaya imkân tanımaktadır.

2.1.2.3. İstinaf ile Yargılamanın Yenilenmesi Kanun Yolu Arasındaki Farklar

Bir davada, davanın taraflarından biri elinde olmayan sebeplerle haklı olduğunu ispat edemeyebilir. Bu durum davanın tarafının haksızlığa uğramasına neden olmaktadır. Mahkemenin dosya hakkında verdiği karar, kesin hüküm olduğunda, gerçeğe uymasa bile hukuksal gerçek olarak ortaya çıkmaktadır. Sonradan veya davanın tarafının elinde olmayan sebeplerle ortaya çıkan durumlar dolayısıyla haksız olduğu görülen kararın kesim hüküm haline geldiğinde aynı zamanda dokunulmaz olması haksızlık yaratmaktadır.¹¹³ Bu durumlarda kanunda sayılı olan sebeplerle¹¹⁴ sınırlı olmak üzere esas hükmün kaldırılmasını

¹¹¹ ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.308.

¹¹² ÇINARLI. a.g.e., s.25.

¹¹³ TAN-GÖZÜBÜYÜK(2017), s.1072.

¹¹⁴ 2577 sayılı İYUK. md.53: “Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinden verilen kararlar hakkında, aşağıda yazılı sebepler dolayısıyla yargılamanın yenilenmesi istenebilir. a) Zorlayıcı sebepler dolayısıyla veya lehine karar verilen tarafın eyleminden doğan bir sebeple elde edilemeyen bir belgenin kararın verilmesinden sonra ele geçirilmiş olması, b) Karara esas olarak alınan belgenin, sahteliğine hükmedilmiş veya sahte olduğu mahkeme veya resmi bir makam huzurunda ikrar olunmuş veya sahtelik hakkındaki hüküm karardan evvel verilmiş olup da, yargılamanın yenilenmesini isteyen kimsenin karar zamanında bundan haberi bulunmamış olması, c) Karara esas olarak alınan bir ilam hükmünün, kesinleşen bir mahkeme kararıyla bozularak ortadan kalkması, d) Bilirkişinin kasıtlı gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu mahkeme kararıyla belirlenmesi, e) Lehine karar verilen tarafın, karara etkisi olan bir hile kullanmış olması, f) Vekil veya kanuni temsilci olmayan kişiler ile davanın görülüp karara bağlanmış bulunması, g) Çekinmeye mecbur olan başkan,

ve davanın yeniden görülmesini sağlayan olağanüstü kanun yolu yargılamanın yenilenmesidir. Yargılamanın yenilenmesi davayı yeniden tüm boyutlarıyla ele aldığından istinaf incelemesi ile benzerlik gösterse de bu iki kanun yolu arasında birçok fark bulunmaktadır.

İstinaf kanun yolu ve yargılamanın yenilenmesi arasındaki farklardan ilki, yargılamanın yenilenmesinin, ancak kesinleşen veya kesin olarak verilen kararlara karşı gidilebilen bir yol olmasıdır. İstinaf kanun yolu ise henüz kesinleşmemiş kararlara karşı başvurulacak olağan bir kanun yoludur. Böylece ilgili kararın kesinleşmesi ertelenmektedir. Bununla birlikte yargılamanın yenilenmesi aynı zamanda olağanüstü kanun yollarından biridir.

Bu iki kanun yolu arasındaki farklardan ikincisi ise, yargılamanın yenilenmesinin ağır usulü hatalara karşı tanınmış bir kanun yolu olmasıdır. İstinaf kanun yolu ise usul ve hukuka aykırılık durumunda başvurulacak bir yoldur. Üçüncü olarak, yargılamanın yenilenmesi için sebepler kanunda sayılı haldedir, oysa istinaf incelemesi için sayılmış sebepler söz konusu değildir. Dördüncü bir fark ise, istinaf kanun yoluna başvuruda teminat yatırma zorunluluğunun olmamasıdır. Yargılamanın yenilenmesi kanun yolunda ise, teminat yatırma zorunluluğu bulunmaktadır.¹¹⁵

İstinaf incelemesi ve yargılamanın yenilenmesi kanun yolu arasındaki farklardan beşincisi ise bu incelemelerin yapıldığı mahkemedir. İstinaf incelemesinde, incelemeye konu karar bir üst dereceye aktarılarak incelenmektedir. Diğer yandan, yargılamanın yenilenmesi kanun yolunda inceleme bizzat kararı veren mahkeme tarafından yapılmaktadır.¹¹⁶

Yargılamanın yenilenmesi ve istinaf kanun yolu arasındaki farklar incelendiğinde, olağan ve olağanüstü kanun yolu ayrimından kaynaklanan farklılıklar olduğu görülmektedir. Yargılamanın yenilenmesi kavramsal olarak yeni baştan yargılama olarak görülse ve istinaf kavramının sözlük anlamıyla bağdaşsa da hukuki açıdan, yargılamanın yenilenmesinin olağanüstü, istinaf incelemesinin ise olağan kanun yolu oluşu bu iki incelemeyi keskin bir şekilde ayırmaktadır.

üye veya hâkimin katılmasıyla karar verilmiş olması, h) (Değişik: 10/6/1994-4001/23 md.) Tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilamın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması. ı) (Ek: 15/7/2003-4928/6 md.) Hükmün, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlali suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olması (Ek ibare: 25/7/2018 – 7145/4 md.) veya hüküm aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine yapılan başvuru hakkında dostane çözüm ya da tek taraflı deklarasyon sonucunda düşme kararı verilmesi.”

¹¹⁵ AKİL, Cenk. **İstinaf Kavramı**. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2010, s.222.

¹¹⁶ TAN-GÖZÜBÜYÜK(2017), s.1072.

2.2. İstinaf Kavramının Tarihsel Gelişimi

İstinaf kavramı incelenirken, bu kavramın tarihte nasıl ve neden ortaya çıktığı, daha sonra ne gibi değişikliklere uğrayarak geliştiğine değinmek, günümüz uygulamasındaki eksiklikleri görmekte faydalı olacaktır. Tarihte, her ülkede istinaf incelemesine olan ihtiyaç farklı zamanlarda ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerden bazıları hukuk sistemlerini kurarken diğer ülkeleri örnek alarak ilerlemişlerdir. Bazı ülkelerin idari yargı sistemlerinde yer alan istinaf kanun yolunun tarihsel gelişimini incelemek, toplum yapısı farklı olsa da zaman içerisinde, ihtiyaçlar doğrultusunda değişen ve hukuki birikim sayesinde sorunların çözülmesiyle ilerleyen hukuk sistemlerinin, diğer ülkelerle kıyaslandığında daha kısa hukuki geçmişe sahip olan ülkelerin uygulamadaki sorunlarına da çözüm sunabilmektedir.

İstinaf kanun yolunu daha önce idari yargı sistemlerine katmış olan ülkelerde yaşanmış sorunlar ve bunların çözümlerini incelemenin, ülkemizde uygulamada yaşanan aksaklıkları giderilmesine yarar sağlayacağı açıktır. İstinaf kavramının tarihsel gelişimi ele alınırken, Roma Hukukunda istinafin ortaya çıkışı ile başlanacak ve Fransa örneği ile devam edilecektir. Fransız Hukukunda istinaf kavramı, çalışmamızın konusu gereği idari yargılama hukuku bağlamında incelenecektir. Çalışmanın devamında Türk Hukukunda idari yargının tarihi gelişimi ve istinaf incelemesinin ortaya çıkışı açıklanacaktır. Böylece çok köklü bir idari yargı sistemine sahip olan Fransa örneği ile karşılaştırıldığında Türkiye’de uygulamalardaki aksaklıklar ve bu aksaklıkları gidermek adına üretilen çözümlerin verimliliği çalışmamızın ilerleyen kısmında incelenebilecektir.

2.2.1. Roma Hukuku’nda İstinaf Kavramı

Augustus döneminden¹¹⁷ itibaren taraflar verilen hükme karşı istinaf¹¹⁸ ve başvuru yolu ile bu kararlara karşı itiraz edebilmekteydi. İstinaf başvurusu devlet başkanına hitaben yapılmaktaydı. Bu başvuruda hükmün bozulmasının yanında kararın iyileştirilmesi ve dolayısıyla yeni bir karar ile değiştirilmesi istenirdi. Bununla birlikte Augustus, ilgili karara bizzat kendisi karar vermemiş ise bu karara karşı yapılan başvurularda karar verme yetkisini

¹¹⁷ Augustus M.Ö. 27-M.S. 14 yılları arasındaki dönem.

¹¹⁸ Appellatio: Günümüzdeki istinaf kanun yolu karşılığı Roma Hukuku’nda appellatio olarak bulmakta idi. Appellatio, alt derece mahkemesi kararından memnun olmayan tarafın bu kararı üst derece mahkemesine götürmesi ile vücut bulan bir kanun yoluydu. Böylece karara esas olan dava tekrar üst derece mahkemesinde istinaf yolu ile yeniden görülmekteydi. AKİL. a.g.e.,(2010), s.59.

şehir praetoruna¹¹⁹ devretmiştir.¹²⁰ Augustus'un kendi kararları dışındaki başvurulara karşı yapılan başvuruda yetkiyi devretmesi, Cladius döneminde ilk kez Cladius'un fahri hâkimler tarafından verilen kararları bozması ile değişikliğe uğramıştır. Cladius'u izleyen Roma imparatorları da aynı usulde devam etmişlerdir. Bu usul ise Neron döneminde yeniden değişikliğe uğramıştır. Değişiklikle Neron istinaf başvurularını inceleme yetkisinin önemli bir kısmını senatoya devrederek, senatonun imparatorlarla birlikte önemli yargısal yetkilere haiz olmasını sağlamıştır. Roma'da ikinci yüzyılın ortalarına gelindiğinde istinaf başvurularında hâkim olarak *praefectus urbi*¹²¹ olarak adlandırılan görevliler seçilmiştir.¹²² Böylelikle aslında üç dereceli bir sistemin ilk adımları atılmıştır. Üç dereceli bir sistemin oluşmasının nedeni ise istinaf başvuruları sonucunda seçilen görevlilerin incelemelerine karşı başvuru yolda ise devlet başkanları bu kararları inceleyip yeniden karar vermişlerdir.

İstinaf başvurusu günümüzde de her karara karşı açık bir yol değildir. Roma döneminde de bizzat imparator tarafından verilen kararlar ve imparatorun istinaf başvurusunu yine bizzat reddettiği konularda istinaf yolu kapalıdır. İstinaf kanun yolu kapalı olan kararlara zaman geçtikçe birtakım yeni kararlar eklenmiştir. Praefectus praetorio'nun¹²³ kararları, bekleyemeyecek işlerle ilgili kararlar ve düşük meblağlı uyuşmazlıklarla ilgili kararlar istinaf yolu kapatılmış kararlardır.¹²⁴

Roma'da istinaf yoluna başvurulabilecek kararların yanı sıra istinaf başvurusunda bulunabilecek kişiler de sınırlandırılmıştır. Gıyabında hüküm verilmiş kişiler, istinaf hakkından geçerli bir biçimde feragat edenler ve hükmü tanıdığını beyan eden kişilerin istinaf yoluna başvuramayacakları belirtilmiştir. Bununla birlikte istinaf kanun yolu geçerli hukuki menfaati olanlar için açıktır. Bu durumda taraflar dışında tarafların temsilcileri ve bu hükümden olumsuz yönde etkilenen kişiler için de istinaf yoluna başvuru mümkündür.¹²⁵

Modern istinaf kanun yolu temellerinin Roma Hukuku'na kadar gitmesi sebebiyle, günümüz istinaf kurumu ve Roma'da istinaf incelemesi benzerlikler göstermektedir. Bu

¹¹⁹ Praetor, Roma'da kişiler arasındaki hukuki anlaşmazlıkları çözen yargıç ve idareci olarak görev alan kişidir.

¹²⁰ AKİL, a.g.e.,(2010). s.60.

¹²¹ Roma şehrinin asayişini sağlamakla görevli en yetkili kişi praedectus urbidir. Praefectus urbi, şöhretli ve tecrübeli senatörler arasından seçilmekte ve söz konusu makam, son derece saygın olmasının yanında ağır sorumluluklara da sahipti. "Praefectus urbi, İlk İmparatorluk döneminde Roma şehrinin düzeni ile görevli olan validir. Kural olarak, praefectus urbi, praetor praefectus'tan daha yukarıda bir mevki idi." TÜRKOĞLU, H.Gökçe. "Roma Devletinde Suçla Mücadele ve Kamu Düzenini Sağlama". **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.19, S. Prof. Dr. Şeref Ertaş'a Armağan Özel Sayı, 2017, s.282.

¹²² TÜRKOĞLU(2017), a.g.m., s.283.

¹²³ Şövalye sınıfına mensup olanların ulaşabileceği en üst rütbedir. TÜRKOĞLU(2017), a.g.m., s.287.

¹²⁴ GÜNAL, Nadi. **Roma Medeni Usul Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf**. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2007, s.102.

¹²⁵ GÜNAL(2007), a.g.e., s.105.

benzerliklerden biri de istinaf başvurusunu gerekçelendirmek için yeni delillerden yararlanılabilmektedir. Roma’da istinaf başvurusu ile birlikte yeni deliller ve yeni itirazlar bu başvuru sırasında sunulabilmektedir. Yine günümüz hukuk sistemlerindeki gibi tarafların yeni talepte bulunmalarına izin verilmemektedir. Bununla birlikte eğer başvuru temelsiz ve sadece hükmün icrasını durdurma ve geciktirme amacı taşıyorsa, bu durumun anlaşılması ile birlikte başvuru reddedilmektedir. Bu sebeple istinaf başvurusunu reddeden hâkim bu kararı gerekçelendirmek zorundadır. Kararın gerekçesinden memnun olmayan kişi ise bu kararı imparatora kadar götürebilmektedir. Roma Hukukunda kanun yollarının dereceli olması günümüz sistemlerine de örnek olmuştur.¹²⁶

İstinaf kanun yolu Roma Hukukunda gelişerek devam etmiştir. Önceki dönemlerde, istinaf kurumu, modern hukukla yer yer benzerlikler gösterse de günümüz istinaf kavramından farklıdır. Bununla birlikte gelişen ve değişen Roma’da, klasik dönem sonrasında, günümüzdeki istinaf kanun yolunun karşılığı görülmektedir.¹²⁷

Klasik sonrası yargılamada yer bulan *appelletio* ise alt derece hâkim kararlarına karşı imparatora veya yetkilendirilmiş memurlara yapılan başvurulardır. Bu başvurular, yüksek hâkimin veya en üst hâkimin bu kararı kontrol edebilmesine veya değiştirebilmesine olanak sağlamaktadır. Kural olarak tüm hükümlere karşı istinaf talebinde bulunabilmek mümkündür. Konstantin¹²⁸ zamanında, hükmün icrasını geciktirdiği düşünülerek, ara kararlar ve cezaların icrası ile ilgili kararlara karşı –bazı istisnalar dışında- istinaf başvurusunda bulunmak yasaklanmıştır. Bu yasaklamaların dışında imparatorun ve *praefectus praetorini* kararları ile gıyabında verilene karşı da istinaf kanun yoluna başvurmak da mümkün değildir. Justinian¹²⁹ ise istinafla ilgili birtakım sınırlamalar getirmişti. Bu sınırlamalardan biri, istinaf başvuruları için asgari bir meblağın belirlenmesidir.¹³⁰

İstinaf başvurusu yazılı veya sözlü şekilde belli bir süre içinde hakkında istinaf incelemesi talep edilecek hâkime yapılmaktaydı. Kararı veren hâkim, yapılan istinaf başvurusunu sebepsiz reddederse, istinaf talebinde bulunan kişi, bu karara karşı daha üst mahkemeye başvurabilmektedir. Bu başvuru sonrasında kararı vermiş olan hâkim, savunma niteliğinde bir rapor düzenleyerek üst mahkemeye sunar. Kararı inceleyen istinaf hâkimi istinaf başvurusunu

¹²⁶ AKİL(2010), a.g.e., s.62.

¹²⁷ ÖCAL, Bahar. “Roma Medeni Usul Hukukunda Yargıcın Delilleri Takdiri”. **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.60, S.3, 2011, s.526.

¹²⁸ Konstantin 306-337 yılları arasındaki dönem.

¹²⁹ Justinian 527-565 yılları arasındaki dönem.

¹³⁰ AKİL(2010), a.g.e., s.62.

reddederse, bu durumda istinaf başvurusu yapan kişi cezalandırılır.¹³¹ İstinaf başvurusunu yapan kişinin talebinin istinaf hakimi tarafından reddi durumunda başvuru yapan cezalandırıldığı için istinaf başvuru yolu davanın tarafınca kolay kullanılabilir bir başvuru yolu değildir.

İstinaf başvurusu incelenirken, haklı başvuru veya haksız başvuru şeklinde nitelendirilir. Başvuru eğer haklı ise, yani istinaf başvurusunu inceleyen hâkim eğer alt derece hâkimden farklı bir karar verir ve önceki kararı haksız bulursa, alt derecede ilk kararı veren hâkim cezalandırılır. Başvuru eğer haksız ise bu kez başvuruyu yapan dava tarafı hem istinafta yapılan masrafları ödemekle yükümlü olur hem de cezalandırılır.¹³² İstinaf başvurusunda haksız bulunma ile yükletilen cezaların varlığı tarafların istinaf başvurusu yaparken, kararın icrasını geciktirme gibi amaçlar gütmeksizin sadece kararın yanlış olduğunu düşünerek başvuru yapmalarını, hâkimlerin ise ilgili davaya konu olan olayla ilgili incelemeyi yaparken özenli davranmalarını sağlamış olsa da diğer yandan tarafları, istinaf başvurusu yapma konusunda çekinceye düşürmüş gibi görülebilir. Bu durum modern hukuktaki hak arama hürriyeti kavramını kısıtlayıcı bir uygulamadır. Bununla birlikte hâkimlerin verdiği kararların üst derece hâkim tarafından haksız bulunması durumunda cezalandırılmaları ise günümüzde hâkimlerin bağımsızlığı ilkesine aykırılık olarak yorumlanabilir. Cezalandırılan hâkimler, kendi hür iradeleri ile değil uygulamada sadece üst derece mahkeme kararları ile bağlı kararlar verme eğiliminde olabilirler. Bu da mevcut sistemi aslında tek dereceye indirmek olarak değerlendirilebilir.

Roma hukuk sisteminin, dolayısıyla istinaf kurumunun da zamanının çok ilerisinde olduğu genel bir kabuldür. İmparatorun kararlarının dokunulmaz olması, farklı imparatorların istinaf kurumuna kısıtlamalar getirmesi veya sistemdeki eksiklikleri ve olası sorunları gidermek adına birtakım cezaların öngörülmesi Roma Hukukunda gelişerek ilerleyen istinaf kurumunun modern hukuka ışık tuttuğu gerçeğini değiştirmemektedir. Roma Hukukunda istinaf kanun yolunun, tarihi gelişimde incelenecek olan Fransa örneğinde de etkileri görülmektedir.

¹³¹ AKİL(2010), a.g.e., s.63.

¹³² UMUR, Ziya. **Roma Hukuku Lügatı**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1983, s.287.

2.2.2. Fransız İdari Yargılama Hukukunda İstinaf Kanun Yolu ve Tarihsel Gelişimi

Fransız idari yargısı, tarihsel sürece bakıldığında, diğer ülkelere kıyasla çok köklü bir sisteme dayanmaktadır. Bu köklü yapı birçok ülkeye örnek teşkil etmektedir. Yirmi yedi Avrupa Birliği ülkesinden on beş tanesi Fransız modeli idari yargı örgütlenmesini örnek almıştır.¹³³ Fransız idari yargısını incelerken Conseil d'Etat'nın¹³⁴ kuruluş ve gelişimini incelemek faydalı olacaktır. Kuruluş tarihi 1799 yılı olan bu kurumun gelişimi Fransız idari yargısının gelişiminde büyük rol oynamaktadır.¹³⁵ Böylece, istinaf kanun yoluna neden ihtiyaç duyulduğu ve bu kanun yolunun nasıl geliştiği soruları da yanıtlanmış olacaktır.

2.2.2.1. Conseil d'Etat'nın Tarihçesi

Fransız idare hukukunun var olmasında Conseil d'Etat'nın önemi büyüktür. Conseil d'Etat'ın kurulma gerekçesi devletin emredici gücünü uygulanır kılmaktır. Ancak bu amaçla kurulan Conseil d'Etat zaman içerisinde devletin emirlerinin uygulanmasını sağlayan kurum olmaktan çıkıp, aksine devleti denetleyen ve bu emredici gücün aşırılıklarını sınırlayan bir kurum haline gelmiştir. Conseil d'Etat kurulduğu günden bu yana değişim ve gelişim halindedir. Bu değişim ve dönüşümüne rağmen, yüksek mahkemelerden farklı olarak hem idari hem de yargısal görevlerinin olması özelliği değişmemiştir.¹³⁶

Fransız ihtilalinin hemen sonrasında, 1790 yılında çıkarılan bir kanunla, idari ve adli işlevlerin ayrılığı belirtildikten sonra, yargının idarenin tasarrufları üzerinde denetleyici etkisinin olmayacağı, kamu görevlilerini yargılayamayacağı vurgulanmıştır. Yargının, idarenin tasarrufları veya kamu görevlileri üzerinde herhangi bir yetkisinin olmadığı ve bu konularda tasarrufta bulunduğu suç işlemiş olacağı düzenlenmiştir. Kişilerle devlet arasındaki uyuşmazlıklarda karar verme yetkisi idarenin görevlilerine verilmiştir. Bu durum hâkim-idareci sistem olarak adlandırılmaktadır.¹³⁷ Kişilerin idare ile sorunlarının ve uyuşmazlıklarının çözümünün yine idareye verilmesi, kişilerin idareye karşı başvuracakları merciinin yine idare olması, kamu gücü ayrıcalığına sahip ve hali hazırda kişilerden daha güçlü durumda olan devletin gücünü pekiştirmekte, kişileri ise bu gücün karşısında

¹³³ CONSEIL D'ETAT. "Administrative Justice System- An Overview". https://www.legislationline.org/download/id/4505/file/France_administrative_justice_overview_July2013_en.pdf. Erişim Tarihi: 30.09.2020.

¹³⁴ Fransız Danıştayı.

¹³⁵ KAPLAN, Gürsel. **Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları**. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2016, s.4.

¹³⁶ KAPLAN(2016), a.g.e., s.3.

¹³⁷ ÇAĞLAYAN. İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları. s.31.

savunmasız bırakmaktadır. Bir tarafın idare, diğer tarafın kişi olduğu uyuşmazlığa yine idarenin çözüm üretmesi, kişilerde adalet ve hakkaniyete uygun çözümlere ulaşamadığı fikrini oluşturması mümkündür.

Bu eleştiriler Conseil d'Etat'nın kuruluşunu beraberinde getirmiştir. 1799 yılında, idare ile kişiler arasındaki ihtilaflara bakmak üzere Conseil d'Etat kurulmuştur.¹³⁸ Conseil d'Etat'nın kurulma amacı kişilerle idare arasındaki ihtilafları adalet ve hakkaniyete uygun şekilde çözümlmek gibi görünse de, gerçekte Napoleon Bonapart'ın¹³⁹, iktidarı bütünüyle kendi elinde toplamak için Conseil d'Etat'yı kurduğu da ifade edilmektedir. Konseyin üyeleri hâkim statüsünde değildir. Bununla birlikte üyelerin atanması ve görevden alınması devlet başkanının takdiri ile gerçekleşmektedir. Conseil d'Etat'nın, kişiler ve idare arasındaki uyuşmazlıkları çözümlme yetkisi bulunmamaktadır. İktidarı kendi elinde tutma arzusu ile oluşturulmuş olan bu kurulun sebep olduğu durum tutuk adalet olarak adlandırılmıştır.¹⁴⁰ Tutuk adalet sistemi yöneticilerin işlemlerinden etkilenen kişilerin tek başvuru yerinin yine işlemi yapan yöneticiler olmasıdır. Tutuk adalet sistemi ayrıca mahkemenin verdiği kararların dahi, kralın veya ilgili yöneticilerin onayına sunulduktan sonra hüküm ifade etmesidir. Böylece kişilerin kamu gücü ayrıcalığıyla donatılmış devletle arasındaki uçurum büyümüştür. Devletteki tüm güçler dolaylı olarak yöneticilerin ve kralın elinde toplanmıştır. Bununla birlikte özel hukuk uyuşmazlıklarında bir sorun olarak görülme de kamu hukuku alanındaki uyuşmazlıklarda karşı tarafın devlet olması ve uyuşmazlığa konu olan işlemlerin de yine devletin işlemleri oluşu, buna rağmen mahkeme kararının uygulanabilir olmasını devletin onayını gerektirmesi kişilere kamu gücü karşısında savunmasız bırakmıştır. Tutuk adalet sistemi döneminde Fransız Danıştay'ı ise sadece uyuşmazlıklar hakkında bir karar tasarısı hazırlayıp, devlet başkanının onayına sunmaktaydı. Böylece nihai karar yetkisi yine devlet

¹³⁸ KAPLAN (2016), a.g.e., s.5.

¹³⁹ Napoleon Bonapart Fransız asker ve politikacıdır. 1789'da başlayan Fransız Devrimi Bonapart'ın askeri dehasını kullanıp iktidara yükselişine uygun bir yol hazırlayan istikrarsız bir dönem yaratmıştı. Napoleon komutan olarak girdiği çatışmaların ve savaşların büyük bir bölümünü kazanmıştır. Askeri başarıları Napoleon'un Fransa imparatoru olmasında büyük rol oynamıştır. Fransa'da devrimden sonra kurulmuş olan yönetim Napoleon ve destekçilerinin gerçekleştirdiği 18 Brumaire Darbesi ile çökmüştür ve Fransa'da konsüllük idaresi kurulmuştur. Napoleon ise konsüllük idaresinin ilk konsülüdür. Böylece Napoleon Fransa üzerindeki hakimiyetini artırmıştır. 1804'te Fransız Senatosu Napoleon'u Fransa imparatoru olarak ilan etmiştir. 1814'e kadar imparatorluğa devam eden Napoleon 1812'de 800.000 kişiden oluşan orduyla Rusya seferine gitmiştir. Rus ordusunu yenilgiye uğratan Fransız ordusu Moskova'ya girmiştir. Ancak kötü hava koşulları, Rusların çekilirken Moskova'yı yakmaları ve Rus Çarı'nın anlaşma yapmayı reddetmesi Napoleon'a Fransa'ya dönmekten başka çare bırakmamıştı. Napolen ordusunu Fransa'ya geri götürmeye çalışırken 800.000 kişilik ordudaki askerlerin dörtte üçü ölmüştür. Orduyu kaybeden Napoleon yeni bir ordu oluşturmaya çalışırken vergileri artırmıştır ve halk Napoleon'a karşı desteğini bırakmıştır. 1814'te imparatorluk tahtını bırakarak sürgüne gönderilmiştir. Daha sonra 1815'te ikinci kez tahta çıkmış ancak Belçika'ya yaptığı saldırıda büyük bir yenilgiye uğramış ve tekrar tahttan inmiştir. Bkz. <https://www.britannica.com/biography/Napoleon-I>. Erişim Tarihi: 24.12.2020

¹⁴⁰ ÇAĞLAYAN. İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları. s.31.

başkanındaydı.¹⁴¹ Tutuk adalet sistemi, konseyin, yani Fransız Danıştayı'nın, kararlarının uygulanabilmesi için devlet başkanının onayına ihtiyaç duyulması, 1872 tarihine kadar sürmüştür.¹⁴²

24 Mayıs 1872 tarihli kanun ile tutuk adalet sistemine son verilmiş ve bu durum, Fransız idari yargısı ve Conseil d'Etat için bir dönüm noktası olmuştur. Conseil d'Etat'nın verdiği kararların uygulanabilmesi için devlet başkanı tarafından onaylanması gerektiği usulü yürürlükten kaldırmıştır.¹⁴³ İlgili değişikliklerle, Conseil d'Etat'nın uyuşmazlığın çözümü için verdiği kararlar, tam anlamıyla yargısal karar niteliği kazanmıştır. Tutuk adalet sisteminin sona ermesiyle, devredilmiş adalet sistemine geçiş yapılmıştır. Kanun düzenlemesiyle yenilenen Fransız idari yargısında, Fransız Uyuşmazlık Mahkemesinin 1873 tarihli 'Blanco' kararı¹⁴⁴ ve Conseil d'Etat'nın 1889 tarihli 'Cadot' kararı¹⁴⁵ ile iki önemli adım daha atılmıştır.¹⁴⁶ Blanco kararında, mahkeme, idarenin sorumluluğu ilkesini kabul etmiştir. İdarenin sorumluluğunun genel olarak kullanılan hukuki sorumluluk kavramından farklı olduğu, bu sorumluluğun kendine ait kurallarının varlığı ve bu kuralları uygulama yetkisinin de idari yargı hâkimlerinin elinde olduğu belirtilmiştir.¹⁴⁷ Cadot kararı ile de Devlet

¹⁴¹ KAPLAN (2016), a.g.e., s.5.

¹⁴² Napoleon Bonapart 1814 yılında tahttan çekilmiş ve yerine XVIII. Louis gelmiştir; ancak 1815'te tekrar Napoleon tahta geçmiştir. Napoleon ve Louis tahta geçtikleri zamanlarda birbirlerinin yapmış oldukları konsey atamalarını ve diğer kamu görevlilerinin atamalarını iptal etmişlerdir. Fransız Danıştay, bu çekişmeli süreçler dâhil olmak üzere, 1872 tarihine kadar, kişiler ve idare arasındaki uyuşmazlıkların çözümü ile adalet ve hakkaniyete uygun karar verme, böylece kamu gücü karşısında kişileri mağdur etmeme amacını gerçekleştirme fırsatı bulamamıştır. Daha sonra da iktidara geçenlerin ilk işi bu kurumdaki kişilerin atamalarını iptal etmek ve yerlerine yeni kişileri yerleştirmek olmuştur. Bu durum 1872 tarihine kadar devam etmektedir. Bkz. ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları. s.32.

¹⁴³ KAPLAN(2016), a.g.e., s.6.

¹⁴⁴ Devlete ait olan bir bütün işletmesinde, işçilerin kullandığı araç Agnes Blanco isimli bir çocuğa çarpmıştır. Çocuk bu kazada yaralanmıştır. Çocuğun ebeveyni, Medeni Kanun çerçevesinde, zarar tazmini için adli yargıda dava açar. Bu dava, Vali tarafından Uyuşmazlık Mahkemesi'ne götürülür ve mahkeme, devletin, çalıştırdığı kişilerin, üçüncü kişilere verdiği zararlardan sorumlu olması gerektiğine karar verir. ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.33.

¹⁴⁵ Olayda, Marsilya belediyesi, Cadot'nun görevine son vermiştir. Bunun üzerine Cadot, zararının tazminini istemiş ve talebinin belediye tarafından reddedilmesi ile adli yargıda dava açmıştır. Adliye mahkemesi, belediye ile Cadot arasındaki sözleşmenin özel hukuka ait olmadığını belirterek görevsizlik kararı vermiştir. Bunun üzerine başvurulmuş vilayet meclisi, konunun bayındırlık işi sözleşmesiyle ilgili olmaması üzerine görevsizlik kararı vermiştir. Cadot, işçileri bakanına başvurmuştur. Bakan ise, bu konuda karar veremeyeceğini belirtmiştir. Cadot, bu kararı Conseil d'Etat'ya götürmüştür. Conseil d'Etat, bakanın bu uyuşmazlık ile ilgili bir karar vermekten kaçınmasının doğru olduğuna karar vermiştir. Zira bu konu bakanın yetki alanında değildir. Conseil d'Etat, belediye ile Cadot arasındaki uyuşmazlığın kendi yetki alanına giren bir konu olduğuna karar vermiştir. KARAHANOGULLARI, Onur. **Fransa (2009)-Karşılaştırmalı Hukuk-Yönetim Çalışması**. Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. İmge Yayınları, Ankara:2009, s. 26. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/fransa-2009.pdf>. Erişim Tarihi: 23.08.2020.

¹⁴⁶ ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.32.

¹⁴⁷ SAĞLAM, Musa. Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi 2015 Reformu: Değişiklikler ve Gerekçeleri. **Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluşunun 70. Yılı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 11.06.2015, s.673.

Konseil d'Etat'ne başvurmadan önce, bakana başvurmayı zorunlu kılan bakan-yargıç sistemi sona ermiştir.¹⁴⁸

Conseil d'Etat'ı boğan iş yükünden kurtarmak adına 1953'te bir kanun hükmünde kararname yayınlanmıştır. Bu kanun hükmünde kararname ile idare mahkemeleri kurulmuştur. İdare mahkemeleri, il idare kurullarınca sınırlı düzeyde yürütülen idari yargı görevini, il idare kurullarından almak üzere kurulmuşlardır. Böylece kuruluşundan bu yana genel görevli idari yargı yeri olma görevine sahip olan Conseil d'Etat bu görevini idare mahkemelerine devretmiştir. Conseil d'Etat'nın tarihindeki diğer önemli düzenleme ise 30 Temmuz 1963 tarihinde gerçekleşmiştir. Bu düzenleme 766 no'lu Kararnamedir ve bu kararname halen yürürlüktedir. Conseil d'Etat'nın yapısı, yetkileri ve üyelerinin hukuksal statüleri ile ilgili büyük değişiklikler yapılmıştır.¹⁴⁹ 1963 tarihli bu düzenlemenin yanında başka düzenlemeler de yapılmıştır. Bu düzenlemelerin temel nedeni, Conseil d'Etat'nın zaman içinde öngörülemez şekilde artan iş yüküdür. İş yükünü azaltma amacıyla yapılan bir diğer değişiklik ise çalışmamızın konusu olan istinaf kanun yolu ile ilgilidir. 31 Aralık 1987 tarihli kanun ile idari istinaf mahkemeleri kurulmuştur. Böylece Conseil d'Etat genel görevli istinaf mercii olma görevini de devretmiştir.

Genel görevli mahkeme ve genel görevli istinaf mercii olma görevlerini devreden Conseil d'Etat bazı konu ve hallerle sınırlı olmak üzere, ilk ve son derece mahkemesi sıfatına ve istinaf mercii sıfatına sahiptir. Bununla birlikte temyiz incelemesi üzerine verdiği bozma kararı ile birlikte gerektiğinde uyuşmazlığın esası hakkında da karar verebilme yetkisini de haizdir. Bu görevlerinin yanında yargısal görüş verebilme yetkisi de bulunmaktadır. Tüm bu görevler ve en üst yargı mercii oluşu, yıllar içerisinde Conseil d'Etat ile ilgili yasal düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmaktadır.¹⁵⁰

2.2.2.2. Fransız İdari Yargısında İstinaf Kanun Yolu

Conseil d'Etat'nın iş yükünün artması ile ortaya çıkan istinaf mahkemeleri, istinaf mercii sıfatını Fransız Danıştay'ından almıştır. Böylece istinaf daha verimli bir kanuni yol haline gelmiştir. Öncelikle, ilk derece mahkemesinde karara bağlanan uyuşmazlığın, ilk derece mahkemesi hâkimlerine kıyasla daha deneyimli hâkimler tarafından tekrar ele alınması ve bu

¹⁴⁸ KAPLAN(2016), a.g.e., s.6.

¹⁴⁹ KAPLAN(2016), a.g.e., s.6.

¹⁵⁰ KAPLAN(2016), a.g.e., s.7.

konuda yeniden karar verilmesi hedeflenmiştir. Böylece ilk derece mahkemesi tarafından verilen kararlarda yapılan hatalar düzeltilebilecektir. Bu durumda adaletin sağlanması ve mümkün olduğunca doğru kararlar verilmesi amacı gerçekleştirilebilecektir. Bunun dışında, ilk derece mahkemesindeki hâkimlerin verdiği kararların, üst derece mahkemesindeki hâkimler tarafından düzeltilmesi ve bunlarla ilgili yönlendirmelerde bulunulmasının, ilk derece mahkemesindeki hâkimler için öğretici bir yanının olduğu da düşünülmektedir.¹⁵¹ İstinaf sisteminin gelişi, verilen kararlara karşı kişilerin güveninin artmasını, kanun koyucunun kanun yapım aşamasında daha dikkatli ve özenli davranması gerekliliğini, istinaf merciinin verdiği kararlar ile içtihat zenginliği yaratacağı gerçeğini beraberinde getirdiği fikri mevcuttur.¹⁵²

İstinaf, Fransız idari yargısında, ilk derece mahkemelerince verilen kararlara karşı öngörülmüş bir kanun yoludur ve bu kanun yolunun iki işlevi bulunmaktadır. Bu işlevlerden ilki, istinaf merciinin ilk derece mahkemesi gibi karar verebilmesidir. Böylece ilk derece mahkemesinin verdiği bir karara karşı istinaf incelemesi başvurusu yapıldığında, istinaf mercii bu kararı denetler. İstinaf mercii bu kararı hukuka aykırı bulursa, davayı esastan çözer, dolayısıyla ilk derece mahkemesi gibi karar verir. İstinafın ikinci işlevi ise, istinaf mercilerinin ikinci derece mahkemesi gibi kararlar verebilmesidir. Bu işlevinde, istinaf mercii, ilgili ilk derece mahkemesi kararını, hukuka uygunluk bakımından inceler ve bu kararı bozarak düzeltilmesini sağlar.¹⁵³

İstinafın amaçlarından biri kişilerin adalete olan güvenlerini sağlamak ve kararların tekrar üst mercii tarafından incelenmesini sağlayarak hataları azaltmaktır. Bu durumda Fransız idari yargısında istinaf kanun yoluna başvuruda, kişilerin, hak arama hürriyetini kısıtlayıcı nitelikte usule ilişkin kurallarla kısıtlanmaması beklenmektedir. İstinafın amaçlarından diğeri ise Conseil d'Etat'nın iş yükünü azaltmaktır. Bu iki amaç arasındaki sınırın korunup korunmadığı, istinaf kanun yolunda öngörülen usule ilişkin kuralların incelenmesi ile ortaya çıkacaktır.

¹⁵¹ KAPLAN(2016), a.g.e., s.89.

¹⁵² ÇAĞLAYAN. İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları. s.132.

¹⁵³ ÇAĞLAYAN. İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları. s.133.

2.2.2.2.1. İstinaf Kanun Yolunun Usule İlişkin Kuralları

Fransa’da istinaf kanun yoluna başvuruda, usule ilişkin birtakım kurallar bulunmaktadır. Bu kuralların önemi, Fransa’da mahkemelerde bulunan dosya sayılarına bakıldığında görülmektedir. Conseil d’Etat yıllık ortalama 10.000 dosyaya bakmaktadır. Ülke genelinde idare mahkemelerinde 190.000 dosya bulunurken, istinaf mahkemelerinde 30.000 dosya bulunmaktadır.¹⁵⁴ İlk derece mahkemelerinde kesinleşmiş dava sayısı oldukça fazladır. 190.000 dosyanın yıllık ortalama 160.000 tanesi istinaf kanun yoluna gidilmeksizin kesinleşmektedir. Bu durumun, Fransız idari yargısındaki başarılı reformlar sonucunda mı ortaya çıktığı, yoksa kişilerin kanun ile getirilen usullerle hak arama özgürlüklerinin kısıtlanıp kısıtlanmadığı incelenmelidir. Ülkemizde de örnek alınan Fransız idari yargısının iş yükü konusunda aldığı önlemler tartışıldığında, ülkemizde de karşılaşılmış ve karşılaşılabilecek sorunlara çözüm yolu üretilip üretilmeyeceği de görülecektir.

Fransa’da kişilerin istinaf kanun yoluna başvurmayı tercih etmemelerinin ve dolayısıyla istinaftaki dosya sayısının azlığının temel nedeni, kamuoyu nezdinde istinaf incelemesi sonunda istenilen sonucun elde edilemeyeceği, yani istinaf kanun yolunun mevcut kararı değiştirmeyeceği yönündeki yaygın düşüncenin varlığı olduğu görüşleri mevcuttur¹⁵⁵ İstinaftaki benzer kamuoyu yargısının, temyiz aşamasında da mevcut olduğu düşünülmektedir.¹⁵⁶

Fransa’da idari yargının iş yükünü azaltmak amacı ile var olan birtakım usulü kurallar vardır. Mahkemelerin, özellikle Conseil d’Etat’nın iş yükünü azaltmak amacıyla getirilen yenilikler ve kurallar şu şekilde sıralanabilir. Bu iş yükünü azaltmak amacıyla ilk olarak istinaf mahkemeleri ile üç dereceli bir sistem tercih edilmiş ve böylece dosyaların sadece bir yerde değil birden fazla mahkemede karara bağlanması mümkün olmuştur. İkinci olarak, Conseil d’Etat’nın üye sayısı artırılmıştır. Üçüncü olarak, akademik alandan birçok personel istihdam edilmiştir. Son olarak, adli filtreler yerleştirilmiştir. Fransa’da istinaf kanun yolunu incelerken, istinaf kanun yoluna başvuru sayısındaki azlığın sebebinin, kamuoyu nezdinde çözüm olmayacağı düşüncesinin yanı sıra, süreç içinde mevcut filtreler ve içtihat birliğinin sağlandığı görüşleri mevcuttur. Bu filtrelerin hak arama hürriyetini engelleyip engellemediği tartışılacaktır.

¹⁵⁴ AKBABA, Ahmet. “Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış”. **Ankara Barosu Dergisi**. S.4, 2014, s.452. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/abd/issue/33817/374484>. Erişim Tarihi: 21.09.2020.

¹⁵⁵ Bkz. AKBABA. a.g.m. s.446, ayrıca Bkz. ÇINARLI. a.g.e.. s.37.

¹⁵⁶ Bkz. AKBABA. a.g.m. s.446.

2.2.2.2.1.1. Kabul Edilebilirlik

Bu filtrelerden ilki, kanunla belirlenen bazı konulardaki ilk derece mahkemeleri kararlarına karşı istinaf kanun yolunun kapatılmasıdır;¹⁵⁷ ancak ilgili kararlara karşı temyiz başvurusunda bulunulabilmektedir. Temyiz başvurusu sadece hukukilik denetiminden ibarettir, bu nedenle tercih edilmeyebilir. Bununla birlikte, temyiz başvurusunda bulunulduğunda da bu kararların temyiz edilebilirliği Conseil d'Etat tarafından görüşülecek ve karara bağlanacaktır. Conseil d'Etat temyiz başvurusunda bulunulan kararları iki aşamada inceler. İlk aşamada Conseil d'Etat, karar kanunen temyize tabi olsa da kararı inceleyerek temyiz incelemesinin gerekli olup olmadığını belirler. Böylece kanunda temyiz yolu açık olan bir konuda temyiz talebi olsa bile incelemeden geçmeden önce Conseil d'Etat bir ön inceleme yapmaktadır. İkinci aşamada ise temyiz başvurusu esastan incelenir. İlk aşamadan geçemeyen kararlar esastan incelenmez. Böylece iş yükü azaltılmış olur.

Kabul edilebilirlikte, bir parasal sınır bulunmaktadır. Belli miktarların altındaki istemlere karşı istinaf kanun yolu kapalıdır. Bununla birlikte, istinaf başvurusunda bulunacak kişinin başvuruda hukuki menfaati olmalıdır. Hukuki menfaat, ilk derece mahkemesinde verilen kararın, istinaf talebinde bulunacak kişinin talep sonucundan farklı olmasıdır.¹⁵⁸

2.2.2.2.1.2. Avukatla Temsil Zorunluluğu

Öngörülen mekanizmalardan diğeri ise avukatla temsil zorunluluğudur. Avukatla temsil zorunluluğunun bir filtre görevi görmesinin sebebi ise her avukatın kararı istinaf kanun yoluna veya Conseil d'Etat'ya götürememesidir. Örneğin; Fransa'da temyiz başvurusu yapabilme tekeli elinde bulunduran avukatlar bulunmaktadır. İlk derece mahkemesi kararlarına karşı yapılacak başvuru hakları avukatlar tarafından Adalet Bakanlığında satın alınmaktadır. Günümüzde kırk adet hukuk bürosu kanun yollarına başvuru hakkını elinde bulundurmaktadır.¹⁵⁹ Sonuç olarak, Fransız idari yargı sisteminde kişiler matbu bir dilekçeyle ilk derece ya da istinaf mahkemesi kararını temyiz incelemesi için Conseil d'Etat'ya

¹⁵⁷ Sosyal yardım ile alınan para yardımları, işsizlik ödeneği gibi konularla ilgili davalar, adli yargı kararlarının icrası için kamu gücünün kullanılması taleplerinden çıkan uyuşmazlıklar, yerel vergilerle ilgili uyuşmazlıklar, tarh işlemleri ile ilgili bazı uyuşmazlıklar, sürücü belgesine ilişkin uyuşmazlıklar ve emekli maaşına ilişkin uyuşmazlıklara karşı istinaf yolu kapalıdır. Bu konularla ilgili temyiz yoluna başvurulabilir. ÇAĞLAYAN. İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.140-141.

¹⁵⁸ ÇAĞLAYAN. İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.139.

¹⁵⁹ Avukatlar tarafından satın alınan başvuru hakkı, büyük meblağ ödenmesi gereken bir haktır. Bu durum başvuru hakkının tek avukat tarafından satın alınmasını güçleştirdiğinden şirket şeklinde örgütlenen hukuk firmaları bu alanda faaliyet göstermektedir. Paris'te başvuru hakkını satın alabilmiş 40 adet hukuk firması bulunmaktadır. AKBABA. a.g.m., s.454.

gönderememekte, sadece bu alanda uzmanlaşmış ve bu hakka sahip avukatlar aracılığı ile başvuruyu yapabilmektedir. Mevcut uygulama hak arama hürriyetini kısıtlayan bir filtre olarak görülebilir. Avukatların yüksek miktarlar ödeyerek satın aldıkları kanun yolu başvuru hakkı, istinaf başvurusu aşamasında kişilere yansıtılan yüksek maliyetler olarak ortaya çıkabilmektedir, dolayısıyla istinafa başvuru, avukatla temsil aşamasında mali olarak zorlayıcı hale gelmektedir. Bu durumun önüne geçebilmek adına adli yardım müessesesi öngörülmüştür. Adli yardım müessesesi de gelir seviyesi ile ilgili şartlara bağlanmıştır.¹⁶⁰ Yetkili avukatla temsil zorunluluğu, istinaf veya temyiz kanun yoluna başvuruyu mümkün kılan gelire sahip olan yine de bu mali yükümlülüğü ağır bulan kesim için hak arama hürriyetini kısıtlayıcı bir filtre olarak görülebilmektedir. Diğer yandan, avukatların bu alanda uzmanlaşmış olması, hâkimlerin ve diğer yargı mensuplarının yeterliliklerinin denetlendiği bir mekanizmanın olması ve avukatların müvekkillerine tutarlı ve güvenilir içtihadan hareketle yol göstermeleri, bazı durumlarda kişilerin, davanın sonunu görebildiklerinden, kendiliğinden kanun yolunu tercih etmemeleri ile sonuçlanabilmektedir.

2.2.2.2.2. Artan İş Yükü ve İstinaf Kanun Yolu

Fransa’da istinaf kanun yolunun öncelikli getiriliş amacı Conseil d’Etat’nın iş yükünü hafifletmektir. Böylece Conseil d’Etat geçmişten bu yana süregelen tek başvuru mercii olma sıfatından sıyrılarak iş yükünü hafifletmiştir. İdare mahkemeleri tarafından verilen kararların yaklaşık %16’sı istinaf edilmektedir. İstinaf Mahkemeleri 2008’de yaklaşık 27.000 dava sonuçlandırmıştır. 2000 yılında ortalama yargılama süresi 3 yıldan fazla iken günümüzde ortalama yargılama süresi 13 aydan azdır.¹⁶¹

İş yükünü hafifletme amacı gerçekleştirilirken, kanun koyucu belli düzenlemeler yaparak, kaçınılmaya çalışılan iş yükünün aynı şekilde bu kez de istinaf mahkemeleri üzerine yığılmasını önlemeye çalışmaktadır. Conseil d’Etat tek kurum olarak varlığını sürdürürken, istinaf mahkemelerinin mevcut sistemde sekiz adet¹⁶² olması da iş yükünü paylaşma

¹⁶⁰ Fransa’da adli yardım sistemi kişinin gelir seviyesi ile mümkün olmaktadır. Eğer kişinin gelir seviyesi belli bir miktarın altında ise bu haktan yararlanabilmektedir. Bununla birlikte, davanın dayandığı sebepler ve başvuru sebepleri, yeterli dayanağa sahip değil ise kişiler adli yardımdan faydalanamamaktadır. AKBABA. a.g.m., s.454.

¹⁶¹ Conseil d’Etat Resmi Websitesi. <https://www.conseil-etat.fr/tribunaux-cours/la-juridiction-administrative#:~:text=Depuis%201987%2C%20les%20cours%20administratives,%2C%20Nantes%2C%20Paris%20ou%20Versailles.> Erişim Tarihi: 15.09.2020.

¹⁶² Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris ve Versailles şehirlerinde birer tane olmak üzere sekiz adet istinaf mahkemesi bulunmaktadır. Bkz. Conseil d’Etat Resmi Websitesi. <https://www.conseil-etat.fr/tribunaux-cours/la-juridiction-administrative#:~:text=Depuis%201987%2C%20les%20cours%20administratives,%2C%20Nantes%2C%20Paris%20ou%20Versailles.> Erişim Tarihi: 15.09.2020

amacından kaynaklanmaktadır. İstinaf mahkemelerinde işlerin yığılmasını önlemek kanun koyucu tarafından birtakım filtreler uygulanarak mümkün olabilmekte ise de modern hukukta hak arama hürriyeti bu filtreler dolayısıyla engellenmemelidir. Bu aşamada kanun koyucu, hak arama hürriyetini kısıtlamama ve iş yükünü azaltma arasında denge kurmak zorundadır. Hakkın aranmadığı yerde, dosya sayısının azlığı ile övünmek pek de makul değildir.

Fransa’da kişilerin genel kanısının, istinaf kanun yoluna başvuru sonucunda istedikleri sonucu alamayacakları olduğuna dair görüşler bulunsada diğer yandan bu durumun toplum bilinciyle ilişkilendirilmesi de mümkün olabilir. İlk derece mahkemesinde verilen kararın gerekçesinin açıklığı, mahkemelere olan güven ve içtihatın güvenilir ve tutarlı olması da istinaf kanun yoluna başvurmama sebebi olarak görülebilir. Bununla birlikte, birtakım mali filtrelerle iş yükünün azaltılmaya çalışılması hak arama hürriyetine müdahale gibi görünse de mevcut sistemde gereklilik haline gelmiştir.¹⁶³ Bir bakımdan artan iş yükü de kararların geç verilmesi ve hakkın bazen telafi edilemez şekilde zarar görmesi olarak sonuçlandığından iş yükünü azaltmak adına konulan filtreler, bu durumla kıyaslandığında hak arama hürriyetine müdahale olarak görülmemektedir. Artan iş yükü, yargı sisteminin tıkanmasına ve yargılama sürelerinin uzamasına yol açmaktadır. Yargılama sürelerinin uzaması ise kişilerin mağduriyetine yol açmakta ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince de belirtilen yargılamanın makul sürede sonlanması amacına ulaşmayı zorlaştırmaktadır. Bu nedenle iş yükünü azaltıcı mekanizmaların öngörülmesi olağan ve gerekli hale gelmektedir.

2.2.3. Türk İdari Yargısında İstinaf Kanun Yolunun Tarihi Gelişimi

İdare Hukuku, idari yargı ve idarenin sorumluluğu kavramları, kamu hukuku ve özel hukuk ayrımı ile kamu tüzel kişiliği kavramının ortaya çıkışı ile eş zamanlı olarak gelişim göstermektedir. Osmanlı Devleti düşünüldüğünde, 600 yılı aşkın süre varlığını sürdürmüş olan bir devletin, zaman içerisinde hem toplum düzeninin hem de devlet düzeninin gelişim ve değişim içerisinde olduğu görülmektedir.¹⁶⁴

¹⁶³ Conseil d’Etat’nın resmi sitesinde ve Paris istinaf mahkemesinin resmi sitesinde, istinaf kanun yolunun geliş amaçları sıralı halde yer almaktadır. İlk sırada iş yükünü azaltmak bulunurken, verilen kararların tekrar deneyimli hâkimler tarafından incelenmesi ve hataların en aza indirgenerek hakkaniyete, adalete uygun kararlar verilmesini sağlamak ilerleyen maddelerde yer almaktadır. İlk hedefin iş yükünü azaltmak olduğu anlaşılmaktadır.

¹⁶⁴ ÇAĞLAYAN. İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları. s.38.

Osmanlı İmparatorluğu, teokratik ve monarşik bir yapıya sahiptir.¹⁶⁵ Devletin hukuk yapısı dini esaslara göre kurulmuştur. Osmanlı Devleti'nin teokratik devlet anlayışının sebeplerinden biri, devletin dini olan İslam dininde egemenlik kaynağının Tanrıda olmasıdır.¹⁶⁶ Diğer sebep ise, İslam dininin sadece inanca dayalı bir din olmaması, aynı zamanda tüm yaşam ilişkilerini düzenleyen bir hukuk sistemi oluşturmuş olmasıdır. Türkler bu dini benimsediklerinde onun hukuk sistemini de benimsemişlerdir.¹⁶⁷ Böylece yargı sistemi İslam Hukuku çerçevesinde gelişmeye başlanmıştır. Türk yargı sisteminin gelişimi ve daha sonra idari yargı sistemi ile istinafin gelişimi Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere iki ayrımla incelenecektir. Böylece uygulanan İslam Hukuku ve daha sonra yeni bir hukuk sistemine geçilmeye çalışılması ve batıdaki gelişmelerle değişim görülebilecektir.

2.2.3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

İslam Hukukunda bugünküne benzer şekilde uygulanan bir kamu hukuku ve özel hukuk ayrımı bulunmamaktadır.¹⁶⁸ Eşzamanlı olarak gelişen kavramlardan idare ve idarenin yargısal denetimi gibi kavramlar da İslam Hukukunda yer almamaktadır. Tanzimat dönemine kadar idari yargı kavramı ve idarenin yargısal denetimi kavramı Osmanlı Devleti'nde yer bulamamıştır. Örneğin, memurların görevleri ile ilgili olarak ortaya çıkan zararlar dolayısıyla devletin sorumlu olacağına dair bir düşünceye rastlanmamıştır. Memur görevi dolayısıyla dahi olsa bir başkasını zarara uğrattıysa bu zararı tazmin etmekle yükümlüdür. Bu da bir nevi özel hukuk ilişkisi olarak görülmektedir.¹⁶⁹ Osmanlı Devleti'nde zarara yol açan kişi bunu tazmin etmekle yükümlüdür. Bu duruma Osmanlı Devleti'ndeki Mezalim Mahkemeleri örnek verilebilir. Mezalim mahkemeleri, idarecilerin denetlenmesini sağlayan ve kamu görevlilerinin halka haksız ve ağır işlemler yapması durumunda yetkili mahkemelerdir. Bu

¹⁶⁵ ŞENLEN, Süheyla. "Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi". **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**. C.49, S.3, 1994, s.402. Ayrıca Bkz. ÇAĞLAYAN. İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları. s.38.

¹⁶⁶ İNALCIK, Halil. "Osmanlı Hukukuna Giriş, Örfi-Sultani Hukuk ve Fatih'in Kanunları". **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**. C.13, S.2, 1958, s.102.

¹⁶⁷ ÜÇÖK Coşkun- MUMCU, Ahmet- BOZKURT Gülnihal. **Türk Hukuk Tarihi**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2018, s.51.

¹⁶⁸ İslam Hukukunun anlatıldığı eserlerde, hak kavramı açıklanırken, hakların ikili ayrımı olduğundan söz edilmektedir. Bu ayrım Allah hakları ve kul hakları ayrımıdır. Allah haklarını oluşturan kısmın kamu hukukuna ilişkin hükümler içerdiği belirtilmektedir. Haklar incelenirken, bugün kamu hukuku içerisinde yer alan bazı hukuk dalları fıkıh eserlerinde incelenmektedir. ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.41.

¹⁶⁹ İslam hukukunda kamu yetkisini kullananlarla ilgili düzenlemelere çokça rastlanmamaktadır. Bunun nedeninin ise İslam hukuku bilginlerinin, eşit şartlarda birbirleri ile ilişkileri bulunan fertler arasındaki özel hukuk ilişkileri ile meşgul olmalarından kaynaklandığı görüşü mevcuttur. Bkz. BELGESAY, Mustafa Reşit. "Mecellenin Külli Kaideleri ve Yeni Hukuk". **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası**. S.56, 1946, s.563.

mahkemeler memurların, kişilere karşı haksız eylemleri, haksız vergiler ve haksız istimlak işlemleri ile ilgilenmektedir. Bu mahkemeler sadece tazminata değil ceza uygulanmasına da karar vermektedir. Eğer bir memurun kişiye zulüm ettiği sabit olursa, bu durumda bu zararın karşılanmasına hükmedilirdi.¹⁷⁰ Bu zarar yine memur tarafından karşılanacak şekilde karar verildiğinden ve idarenin sorumluluğu gibi kavramlara rastlanmadığından, özel hukuk ilişkisi olarak görülmektedir.

Tanzimat dönemine kadar Osmanlı Devleti'nde kamu hukuku ve özel hukuk ayırımına rastlanmadığından, idare hukuku, idarenin sorumluluğu gibi kavramlar dolayısıyla idari yargı anlamında bir oluşuma rastlanmamaktadır. Bununla birlikte Tanzimat'la birlikte hukuk alanında batıda yaşanan gelişmeler örnek alınmaya başlanmıştır. Hem kanunlarda hem de mahkemelerin yapısında batıdaki uygulamalar takip edilerek birtakım düzenlemeler yapılmıştır.

Türk idari yargısına ilk adım Tanzimat sonrası gelişmelerle birlikte 1861 yılında kurulan Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin, 1868 yılında Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûray-ı Devlet olarak ikiye ayrılması ile atılmıştır. Böylece Mithat Paşa başkanlığında Şûray-ı Devlet (Danıştay) çalışmaya başlamıştır. Bununla birlikte 1877 tarihinde yürürlüğe giren Mecelle-i Ahkam-ı Adliye'de istinaf ve temyiz kanun yollarını anımsatan ifadeler kullanılmıştır.¹⁷¹ Mecelle'nin 1837. maddesinde¹⁷², İslam hukukunda şer'i kurallara ve usullere uygun olan mahkeme kararlarının kesin olduğundan ve bunların başka merciler tarafından bozulamayacağı belirtilmiştir. Mecelle'nin 1838. maddesinde¹⁷³ günümüzdeki istinaf kavramına yakın bir düzenleme mevcuttur. Bu maddedeki düzenleme ile karar sonucunda yetkili üst mahkeme, ilgili kararı inceleyerek usule uygun olup olmadığı kararını verecektir. Eğer kararda usule aykırılık mevcutsa yargılama yeniden yapılacaktır. Bu durum modern hukuktaki istinaf incelemesi kavramına yakındır. Mecelle'nin 1839. maddesi¹⁷⁴ incelendiğinde ise kararın

¹⁷⁰ DURAN, Ahmet. "İslam Hukukunda Olağanüstü Yetkili Bir Mahkeme Olarak Velayetü'l-Mezalim (Mezalim Mahkemeleri)". **İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi**. C.13, S.25, 2015, s.251.

¹⁷¹ ÇAĞLAYAN. İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları. s.210.

¹⁷² Mecelle md. 1837: "Usulüne uygun olarak, yani hükmün sebep ve şartları mevcut olarak hüküm ve ilam olunan davanın tekrar görülüp dinlenmesi uygun olmaz." SANCAK, Yusuf ve KIYAK, Emre. "Günümüz Türkçesiyle Mecelle'nin On Altıncı Kitabı- Kitâbu'l Kazâ". **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.22, S.2, 2014, s.45 ve devamı.

¹⁷³ Mecelle md. 1838: "Bir davada, aleyhine hüküm verilen kişi, verilen hükmün usule uygun olmadığını, iddia edip hükmü kabul etmediği yönünde beyan ile davanın yeniden görülmesi (istinaf) talebinde bulunursa, verilmiş olan hüküm inceleme sonucu usule uygunsa onaylanır, değilse davaya yeniden başlanır." Bkz. SANCAK-KIYAK(2002), a.g.m., s.45 ve devamı.

¹⁷⁴ Mecelle md. 1839: "Bir davada, aleyhine hüküm verilen, verilen hükmüne kanaat etmeyip de o hükmü içeren ilamın temyizi talebinde bulunduğu takdirde inceleme sonucu hüküm, usule uygunsa onaylanır, değilse bozulur." Bkz. SANCAK-KIYAK(2002), a.g.m., s.45 ve devamı.

incelenmesi sonucunda bozulması durumundan söz etmektedir. Bu durum günümüzdeki temyiz kavramına yaklaştırmış bir kavramı karşılamaktadır.

İstinaf ve temyiz kavramlarının günümüzdeki karşılığı olarak görülen Mecelle’de bulunan hükümler, belirtildiği üzere mahkemenin verdiği kararın üst mercii tarafından şer’i hükümlere ve meşru usullere uygun olup olmadığının denetlendiği bir usulü benimsemiştir. Günümüzdeki istinaf ve temyiz kavramı tam olarak karşılık bulamasa da, Mecelle’nin ilgili maddelerinde geçen kararın bozulması temyizi, bozulan kararın başka bir mahkemede yeniden görülmesi ve karara bağlanması ise istinaf kanun yolu olarak belirtilmiştir.¹⁷⁵

Türk yargısında bir gelişme de 1879 yılında Mahakîm-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanun-ı Muvakkatı’nın yürürlüğe girmesi ile olmuştur. Böylece bugünkü yargı teşkilatının temellerinin oluştuğu düşünülmektedir.¹⁷⁶ Bu kanunda mahkemeler yeniden şekillenmiştir.¹⁷⁷ Mahkeme örgütlenmeleri içinde istinaf mahkemeleri yer bulurken, Cumhuriyetin ilanından sonra yürürlüğe giren 1924 tarihli ve 469 sayılı Kanun ile istinaf mahkemelerine son verilmiştir.¹⁷⁸ İstinaf kanun yolu daha sonra, 1929 yılında Alman Ceza Usul Kanunu iktibas edilirken de göz ardı edilmiştir.¹⁷⁹

Türk idari yargısında gelişim ise yargı teşkilatına kıyasla daha farklı olmuştur. Meşrutiyet döneminde, 1876 Anayasası ile idari yargı sisteminden vazgeçilmiştir. Danıştay’ın idari yargıya yönelik görevlerinde azalmalar olmuştur ve bu azalmalar sonucunda Danıştay’ın görevi memur yargılamaları olarak devam etmiştir. Birinci Meşrutiyet döneminde, idare ile memur arasındaki uyuşmazlıklardan kaynaklanan davaların meclis idarenin görevi içinde

¹⁷⁵ ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.212.

¹⁷⁶ YENİSEY, a.g.m., s.108.

¹⁷⁷ Bu muvakkatın yürürlüğe girmesi ile dört çeşit mahkeme örgütlenmesi görülmüştür. Devairi Sulhiye: Köylerde ve nahiyelerde kurulmuştur. Bu mahkemelerin kararlarına karşı istinaf kanun yolu açıktı. Bidayet Mahkemeleri: Kazalarda kurulmuştur. Bu mahkemeler, hukuk mahkemeleri, ceza mahkemeleri ve ticaret mahkemeleri olarak üçe ayrılmaktadır. İstinaf Mahkemeleri: Vilayet merkezlerinde kurulmuştur. Hukuk ve ceza daireleri vardır. Bu mahkemeler bazı davalarda ilk derece mahkemesi olarak görev alırdı. Bidayet mahkemeleri kararlarına karşı istinaf kanun yoluna başvuru mümkündü. Temyiz Mahkemeleri: Alt derece mahkemelerinin kararlarını temyiz başvuru yolu ile inceleyen üst mahkemedir. Daha fazla bilgi için Bkz. YENİSEY, a.g.m., s.108 ve devamı.

¹⁷⁸ İstinafin kaldırılış sebebi, Ceza Muhakemesi Kanunu’nun gerekçesinde açıklanmıştır. Bu durumun çeşitli sebepleri bulunmaktadır. İlki, nizamiye mahkemelerinin kurulmasına rağmen şeriat mahkemelerinin kaldırılmaması dolayısıyla görev bölümü yapılmıştır. Bu önleme rağmen, şeriat mahkemelerinin kendisini her işte yetkili görmesi karışıklık yaratmaktaydı. Şeriat mahkemeleri her işle ilgili karar alıyor ve bu kararlar uygulanıyordu. Bununla birlikte ağır cezadaki işlerin hepsinde tutukluluk hali mevcut olduğundan, cinayet ile ilgili olan davalara öncelik tanınıyor ve istinaf davaları ihmal ediliyordu. İstinaf mahkemeleri ihtiyacı karşılayacak kadar genişletilmiş değildi. İstinaf mahkemelerinde yer alan hâkimler eski hâkimlerdi. Bu hâkimler zabıt kâtipliğinden, mübaşirlikten vb. görevlerden gelmiş hâkimlerken, ilk derece mahkemelerindeki hâkimler hukuk mezunu, yeni hukuka aşına genç hâkimlerdi. İlk derece mahkemesi kararları temyizde doğru bulunurken, istinaf aşamasında bozuluyordu. İstinaf mahkemelerindeki işleyiş yüzünden, gereksiz şekilde ilk derece mahkemesi kararları yeniden görülüyordu. Bu durum da iş yükünün artması ve işlerin birikmesine yol açıyordu. YILMAZ, a.g.e., s.20 ve devamı.

¹⁷⁹ ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.212.

olduğu ve bunlara nizamiye mahkemelerinde bakılamayacağı fikri varlığını sürdürmüştür. Bu nedenle bu dönemde de idari yargı az da olsa varlığını devam ettirmektedir. Bu fikir Yargıtay'ın bozma kararlarında görülmektedir. Yargıtay'ın bu kararları, o dönemde idari uyuşmazlıkların adliye mahkemelerinde görülmediğini göstermektedir. Adliye mahkemelerinin idari uyuşmazlıklarda sınırlı sayıda durum¹⁸⁰ için görevli olarak kabul edildiği görülmektedir.¹⁸¹

İdari yargılamadaki bu kısıtlı hale rağmen Danıştay, Osmanlı Devleti'nde önemli yere sahip bir kuruluştur.¹⁸² İkinci meşrutiyet döneminde idari yargı adına büyük bir değişiklik olmamıştır. Danıştay, önemli bir kurum olarak değerlendirilse de görevlerinin azaltılması ile etkisiz bir kurum haline gelmiştir. Danıştay, 1 Kasım 1922'de diğer Osmanlı kurumları gibi, saltanatla birlikte kaldırılmıştır.¹⁸³ Bu dönemlerde hukuki açıdan, adli ve idari yargı ayrımı ile hareket edilirse, adli yargıda kurulu sistemin ilerleyişini görmek mümkündür. Adli yargıda, günümüz idari yargısında mevcut olan kanun yolları görülse de idari yargının gelişmesi ve idari yargı sisteminin uygulanması, Cumhuriyet döneminde Danıştay'ın yeniden kurulmasıyla tarihimizde yer bulabilmiştir.

2.2.3.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet döneminde idari yargı ile görevli olmak üzere yeniden Danıştay kurulması için hükümet, bir yasa tasarısı sunmuştur. Bu tasarı yasalaşmadan önce 1924 Anayasası kabul edilmiştir. 1924 Anayasası ile Danıştay kurulacağı belirtilmiştir.¹⁸⁴ Anayasanın 51. maddesine uygun olarak, 23 Kasım 1925 tarihinde 669 sayılı Şûrayı Devlet Kanunu kabul edilmiştir ve 6 Temmuz 1927 tarihinde Danıştay göreve başlanmıştır. Danıştay'ın göreve başlaması ile birlikte, zaman içerisinde diğer idari yargı yerleri kurularak idari yargı sistemi tamamlanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda 1961 Anayasası'na kadar Danıştay Kanunu'nda çeşitli

¹⁸⁰ İdarenin yasa dışı vergi alımı dolayısıyla doğan uyuşmazlıklar, idarenin yasa dışı müdahalesi dolayısıyla açılan muarazanın men'i davaları gibi.

¹⁸¹ BALTA, Tahsin Bekir. **İdare Hukuku Ders Notları**. 1964-65, s.142.

¹⁸² Danıştay başkanı, nazır düzeyindeydi ve Bakanlar Kurulu'na katılmakta idi. GÖZÜBÜYÜK-TAN(2017), a.g.e., s.32.

¹⁸³ GÖZÜBÜYÜK-TAN(2017), a.g.e., s.33.

¹⁸⁴ 1924 Anayasası md. 51: "İdari dâva ve ihtilâfları rüyet ve hal, Hükümetçe ihzar ve tevdi olunacak kanun lâyhaları ve imtiyaz mukavele ve şartnameleri üzerine beyanı mütalâa, gerek kendi kanunu mahsusu ve gerek kavanini saire ile muayyen vezaifi ifa etmek üzere bir Şûrayı Devlet teşkil edilecektir. Şûrayı Devletin rüesa ve âzası vezaifi mühimmede bulunmuş, ilim, ihtisas tecrübeleri ile mütemeyyiz zevat meyanından Büyük Millet Meclisince intihap olunur." Bkz. 1924 Anayasası, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceli-anayasalar/1924-anayasasi/>. Erişim Tarihi: 02.09.2020.

değişiklikler¹⁸⁵ yapılmıştır. 1961 Anayasası ile Danıştay¹⁸⁶, yargı organı içerisindeki yüksek mahkemelerden biri olarak düzenlenmiştir.¹⁸⁷ Danıştay'ın bağımsızlığı Anayasa düzenlemesinden sonra Danıştay Kanunu'nda da yer bulmuştur.¹⁸⁸

1980 yılında Milli Güvenlik Konseyi döneminde idari yargı sistemi bir bütün olarak ele alınmış ve 1982 yılında idari yargıda düzenlemeler içeren üç kanun yürürlüğe girmiştir. Bunlar; 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'dur. Bu kanunlarda benimsenen birtakım ilkeler, daha sonra yürürlüğe giren 1982 Anayasası'nda da belirtilmiştir.¹⁸⁹ 1982 Anayasası'nda idare ve vergi mahkemeleri genel görevli ilk derece mahkemesi olarak, Danıştay ise genel görevli temyiz yeri ve belirli konularda özel görevli ilk derece mahkemesi sıfatıyla yer almaktadır.¹⁹⁰ Bölge idare mahkemelerinin kurulması üzerine, idare ve vergi mahkemelerinin bazı kararlarına karşı, Danıştay'da temyiz incelemesi başvurusu yerine, itiraz kanun yolu ile bölge idare mahkemelerine başvuru mümkün olmuştur. 2014 yılında ise yeniden bir değişiklik yapılarak 6545 sayılı Kanun ile istinaf kanun yolu getirilmiştir.¹⁹¹

Türk idari yargısının tarihi gelişimi incelendiğinde, Fransa'da idari yargı gelişimine kıyasla daha ağır bir gelişim görülmektedir. Bunun nedeni ise Osmanlı Devleti'nde devletin

¹⁸⁵ 1931 yılında 1859 sayılı kanun ile değişiklik, 1938 yılında çıkarılan 3546 sayılı yasa ile Danıştay'ın yeniden düzenlenmesi, 1946 yılında çıkarılan 4904 sayılı yasa, 1959 yılında çıkarılan 7354 sayılı yasa, 1960 yılında çıkarılan 20 ve 85 sayılı yasalar ile Danıştay Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır. ALAN, Nuri. "İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümleri". **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.2, 1998, s.519.

¹⁸⁶ 1961 Anayasası'nın hazırlama aşamasında İstanbul tasarısı adında bir anayasa tasarısı çıkmıştır. Bu tasarıda Danıştay yerine iki ayrı kuruluştan söz edilmektedir. Bu kuruluşlardan biri, devletin yardımcı kurulları, arasında yer alan Devlet Şûrası diğeri ise yargı bölümünde yer alan Yüksek İdare Mahkemesi idi. Bu yasa tasarısında Danıştay ile ilgili bu öneri benimsenmemiştir.

¹⁸⁷ 1961 Anayasası md. 140: "Danıştay, kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir. Danıştay, idarî uyuşmazlıkları ve dâvaları görmek ve çözümlemek, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir. Danıştay Başkan ve üyeleriyle Başkanın sözcüsü, kanunda gösterilen niteliklere sahip kimseler arasından, Anayasa Mahkemesinin asıl ve yedek üyelerinden meydana gelen kurulca gizli oyla ve üçte iki çoğunlukla seçilir. İlk iki oylamada çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir. Danıştay Başkan ve üyeleriyle Başkanın sözcüsünün seçimlerinde Bakanlar Kurulu ile Danıştay genel kurulunca ayrı ayrı boş yer sayısı kadar aday gösterilir. Danıştayın kuruluşu, işleyişi, yargılama usûlleri, mensuplarının nitelikleriyle atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, haklarında disiplin kovuşturması yapılması ve disiplin cezası uygulanması, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir." Bkz: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1961-anayasasi/>

¹⁸⁸ 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu md.2: "Danıştay Bağımsızdır. Yönetimi ve temsili birinci başkana aittir. Danıştay'ın bütçe ve Hükümetle ilgili işleri Başbakanlık aracılığı ile yürütülür.

¹⁸⁹ ÇAĞLAYAN, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, s.62.

¹⁹⁰ 1982 Anayasası md. 155: "Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar."

¹⁹¹ GÖZÜBÜYÜK-TAN(2017), a.g.e., s.35.

teokratik yapısı gereği, egemenlik gücünün Tanrı'da olması ve kamu hukuku ile özel hukuk ayırımına bu nedenle gerek duyulmadığıdır. Bununla birlikte Fransa'da idari yargı ile adli yargı çok daha erken ayrılmış ve idarenin sorumluluğu ilkesine çok daha erken ihtiyaç duyulmuştur. Osmanlı Devleti'nde düzenlenen özel hukuk ilişkileri gereği, zarar verenin kamu ile ilişkisine bakılmaksızın, kişilerin kendi zararlarından sorumlu olması, bu gerekliliği geciktirmiştir. Bu gecikme, Fransa ile kıyaslandığında fazla gibi görünse de, Fransa'da özellikle Conseil d'Etat'nın gelişimi incelendiğinde, Napoleon ve Louis çekişmeleri sırasında üyelerinin, çalışanlarının ve işleyişinin hükümdarlara göre değışmesi ve daha önce tamamen hükümdar onayı ile işlem yapabildiği göz önüne alındığında Conseil d'Etat'nın da modern hukuktaki halini alması zaman almıştır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK İDARİ YARGISINDA İSTİNAF KANUN YOLU

İstinaf kanun yolu, 6545 sayılı, Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 18.06.2014 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmesi ve 28.06.2014 tarihinde resmi gazetede yayımlanması ile Türk idari yargısında yerini almıştır. Tarihsel süreçte, yargıda istinaf benzeri kanun yolları bulunsa da idari yargıda istinaf kavramı, Fransa'da idari yargıda aksaklıkları gidermek ve iş yükü sorununa çözüm olması amacıyla 31 Aralık 1987 tarihinde kabul edilen istinaf kanun yoluna benzer bir kanun yolu olarak 2014 değişikliği ile Türk idari yargısında yer bulmuştur. Çalışmamızın bu bölümü Türk idari yargısında istinaf kanun yolunu konu edinmiştir. Bu kapsamda öncelikle istinaf başvurularını inceleyip karara bağlama ile görevli Bölge İdare Mahkemeleri incelenecektir. Mahkemelerin yapısı incelendikten sonra, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu kapsamında istinaf kanun yolu ele ve Türk idari yargısına getiriliş amacı ile bu amacı ne kadar gerçekleştirebildiği araştırılacaktır.

3.1. Bölge İdare Mahkemeleri

Bölge idare mahkemelerinin yapısı 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. İlgili kanunda 18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanun ile değişiklik yapılan md.3 ve devamında düzenlenmiştir.

3.1.1. Bölge İdare Mahkemelerinin Oluşumu ve Yapısı

Bölge idare mahkemeleri 2576 sayılı Kanun'da genel görevli bağımsız mahkemeler olarak tanımlanmaktadır.¹⁹² Bu mahkemelerin kuruluşunda, bölgelerin coğrafi durumları ve iş yükü göz önüne alınmaktadır. Bölge idare mahkemeleri Adalet Bakanlığınca kurulmakta ve yine Adalet Bakanlığınca yargı çevreleri tespit edilmektedir. Kuruluş ve yargı çevreleri tespit

¹⁹² 2576 sayılı Kanun md.1: "Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri bu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş genel görevli bağımsız mahkemelerdir."

edilirken bakanlıkların görüşleri alınır.¹⁹³ Bu mahkemelerde başkanlık, başkanlar kurulu, daireler, bölge idare mahkemesi adalet komisyonu ve müdürlükler bulunmaktadır. Mahkeme teşkilatındaki daireler vergi ve idare daireleridir. Bölge idare mahkemelerinin her birinde en az iki daire bulunmaktadır ve bu dairelerden en az biri idare dairesi ve en az biri vergi dairesidir. Bu dairelerin sayısı, gerekli görüldüğünde Adalet Bakanlığının teklifi ile Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından artırılabilir veya azaltılabilir. Dairelerde bir başkan ve yeterli sayıda üye bulunur. Bölge idare mahkemelerinin başkan ve üyeleri Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından atanmaktadır.¹⁹⁴

3.1.2. Bölge İdare Mahkemeleri ile Bölge İdare Mahkemesi Başkanı, Daire Başkanları ve Üyelerinin Görevleri

Bölge idare mahkemelerine istinaf incelemesi yapma görevinin yanı sıra ilgili kanunlarda belirtilmiş birtakım görevler de verilmiştir. Bunun yanında Bölge idare mahkeme başkanının, daire başkanlarının ve üyelerinin de mahkeme yapısı gereği görevleri bulunmaktadır. Öncelikle bölge idare mahkemelerinin görevleri daha sonra ise bölge idare mahkemesi başkanı, daire başkanları ve üyelerinin görevleri incelenecektir.

3.1.2.1. Bölge İdare Mahkemelerinin Görevleri

Bölge idare mahkemelerinin görevleri 2576 sayılı Kanun md.3/A'da belirtilmiştir. Buna göre, bölge idare mahkemeleri ilk olarak, istinaf başvurularını incelemekle ve karara bağlamakla görevlidir. İkinci görevleri ise yargı çevrelerinde yer alan ilk derece

¹⁹³ 2576 sayılı Kanun md.2: “1. Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak Adalet Bakanlığınca kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur. 2. Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin kuruluş ve yargı çevrelerinin tespitinde, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığının görüşleri alınır. 3. Bu mahkemelerin kaldırılmasına veya yargı çevrelerinin değiştirilmesine, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığının görüşleri alınarak, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilir. 4. (Değişik: 30/4/2013-6460/4 md.) Aynı yargı çevresinde birden fazla idare veya vergi mahkemesinin faaliyet gösterdiği hâllerde, özel kanunlarda başkaca hüküm bulunmadığı takdirde, ihtisaslaşmanın sağlanması amacıyla, gelen işlerin yoğunluğu ve niteliği dikkate alınarak, mahkemeler arasındaki iş bölümü Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirlenebilir. Bu kararlar Resmî Gazete’de yayımlanır. Mahkemeler, tevzi edilen davalara bakmak zorundadır. 5. Bu mahkemelerin kurulmaları, kaldırılmaları ve yargı çevrelerinin değiştirilmeleri hakkındaki kararlar Resmi Gazetede yayımlanır.”

¹⁹⁴ 2576 sayılı Kanun md.3: “1. Bölge idare mahkemeleri, başkanlık, başkanlar kurulu, daireler, bölge idare mahkemesi adalet komisyonu ve müdürlüklerden oluşur. 2. Bölge idare mahkemelerinde biri idare diğeri vergi olmak üzere en az iki daire bulunur. Gerekli hâllerde dairelerin sayısı, Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca artırılıp azaltılabilir. 3. Dairelerde bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur. 4. Bölge idare mahkemesi başkan ve üyeliklerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atama yapılır.”

mahkemelerinin görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlamaktır. İlgili kanunda belirtilen üçüncü görev ise diğer kanunlarda belirtilen görevleri yapmaktır.¹⁹⁵ Diğer kanunlarda belirtilen görevlerden birkaçı şunlardır; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında yapılan itirazları sonuçlandırmak, ilk derece mahkemesince verilen yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı yapılan itirazları değerlendirmek, bazı durumlarda yargı yerinin nakledilmesini veya belirlenmesini sağlamak, aralarında bağlantı bulunan davaları birleştirmek ve çekinme veya red istemlerini incelemek.¹⁹⁶

3.1.2.1.1. Görev ve Yetki Uyuşmazlıklarını Çözümlemek

Bölge idare mahkemesinin görevlerinden biri 2576 sayılı Kanun md.3/A-b’de belirtildiği üzere görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözümlenektir. İdare ve vergi mahkemeleri, idari yargının görev alanında olan bir davada görevsizlik veya yetkisizlik sebebi ile davayı reddedebilir. Davanın bu sebeple reddi halinde, mahkeme dosyayı Danıştay’a veya görevli ve yetkili idare veya vergi mahkemesine gönderir. Dosyanın gönderildiği mahkeme de kendini yetkisiz veya görevsiz görürse, dosyayı gönderen mahkeme ve dosyanın gönderildiği mahkeme ile aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde ise bu uyuşmazlık, bu bölge idare mahkemesince çözülmektedir. İlgili mahkemeler aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde değilse uyuşmazlık, Danıştay tarafından çözülür. Danıştay’ın ve bölge idare mahkemesinin görev ve yetki uyuşmazlıkları hakkında verdikleri kararlar kesindir.¹⁹⁷

¹⁹⁵ 2576 sayılı Kanun md. 3/A: “Bölge idare mahkemelerinin görevleri şunlardır: a) İstinaf başvurularını inceleyip karara bağlamak. b) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlamak. c) Diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak.”

¹⁹⁶ ÇINARLI. a.g.e., s.217.

¹⁹⁷ 2577 sayılı İYUK. md.43: “1. İdare ve vergi mahkemeleri, idari yargının görev alanına giren bir davada görevsizlik veya yetkisizlik sebebiyle davanın reddine karar verirlerse dosyayı Danıştaya veya görevli ve yetkili idare veya vergi mahkemesine gönderirler. a) Görevsizlik sebebiyle gönderilen dosyalarda Danıştay, davayı görevi içinde görmezse dosyanın yetkili ve görevli mahkemeye gönderilmesine karar verir. b) Görevsizlik veya yetkisizlik sebebiyle dosyanın gönderildiği mahkeme kendisini görevsiz veya yetkisiz gördüğü takdirde, söz konusu mahkeme ile ilk görevsizlik veya yetkisizlik kararını veren mahkeme aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde ise, uyuşmazlık bölge idare mahkemesince, aksi halde Danıştayca çözümlenir. 2. Görev ve yetki uyuşmazlıklarında Danıştay ve bölge idare mahkemesince verilen kararlar ilgili mahkemelere bildirilir ve bu husus taraflara tebliğ olunur. 3. Danıştay ve bölge idare mahkemesince görev ve yetki uyuşmazlıkları ile ilgili olarak verilen kararlar kesindir. 4. Bu madde hükümleri gereğince verilen kararlar ile görevli ve yetkili kılınan mahkemeye yeniden dava açılması halinde harç alınmaz.”

3.1.2.1.2. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Kapsamında Yapılan İtirazları Sonuçlandırmak

Bölge idare mahkemesinin görevlerinden biri bahsedildiği üzere 4483 sayılı kanun dolayısıyla yapılan itirazları sonuçlandırmaktır. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında yapılan itirazlar, 1982 Anayasası'nın 129. maddesinde¹⁹⁸ belirtilen memurlar ve kamu görevlilerinin işledikleri suçlar kapsamında yapılacak ceza kovuşturmalarının ilgili idari mercii iznine bağlı olması dolayısıyla ortaya çıkan itirazlardır. Aynı zamanda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 24. maddesinde¹⁹⁹, Anayasada belirtilen hükümle paralel olarak, devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri esnasında işledikleri suçlar dolayısıyla soruşturma ve kovuşturma yapılması ile haklarında dava açılmasının özel hükümlere tabi olduğu düzenlenmiştir. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ise kamu görevlileri ve memurların tabi oldukları özel hükümleri düzenlemektedir. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun 1. maddesinde²⁰⁰ de belirtildiği üzere bu kanunun amacı, devlet memurları ve kamu görevlilerin görevleri dolayısıyla veya görevleri sırasında işledikleri suçlarla ilgili yargılanabilmeleri için izlenecek usulleri belirtmek ve izin verecek olan yetkili idari mercileri göstermektir. Bölge idare mahkemesi ise, devlet memurları ve diğer kamu görevlileri ile ilgili görevleri sebebiyle işledikleri suçlar dolayısıyla²⁰¹ soruşturma veya kovuşturma izni verilip verilmemesine ilişkin itirazları karara bağlamaktadır.

¹⁹⁸ 1982 T.C. Anayasası md. 129: “Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. (Değişik üçüncü fıkra: 7/5/2010-5982/13 md.) Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari mercii iznine bağlıdır.”

¹⁹⁹ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu md.24: “Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir.”

²⁰⁰ 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun md.1: “Bu Kanunun amacı, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemektir.”

²⁰¹ 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun md.2: “Bu Kanun, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır. Görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olanlara ilişkin kanun hükümleri ile suçun niteliği yönünden kanunlarda gösterilen soruşturma ve kovuşturma usullerine ilişkin hükümler saklıdır. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali genel hükümlere tabidir.”

3.1.2.1.3. Yürütmenin Durdurulması İstemine Karşı İlk Derece Mahkemesinin Verdiği Kararlarla İlgili İtirazları Değerlendirmek

Bölge idare mahkemesinin görevlerinden biri de yürütmenin durdurulması istemine karşı, ilk derece mahkemesinin verdiği kararlarla ilgili itirazları değerlendirmektir. 2577 sayılı İYUK. md.27’de belirtildiği üzere dava açılması idari işlemin durdurulmasına sebep olmaz. İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararlar doğacaksa ve idari işlem açıkça hukuka aykırı ise davalı idarenin savunması alınır²⁰² veya savunma için verilen süre geçer. Bu aşama sonrasında davanın açıldığı mahkeme gerekçe göstererek yürütmenin durdurulması kararı verebilir.²⁰³ Bölge idare mahkemesi ise idare ve vergi mahkemelerinin verdiği yürütmenin durdurulması kararlarına karşı yapılan itirazları inceler ve karara bağlar.

²⁰² Savunma alma şartının istisnası geçici yürütmenin durdurulması müessesesi ile düzenlenmiştir. Geçici yürütmenin durdurulmasında, uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemler idarenin savunması alınmaksızın durdurulabilecektir. İdarenin savunması alındıktan sonra yeniden karar verilecektir. Bkz. ÇINARLI. a.g.e., s.380.

²⁰³ 2577 sayılı İYUK. md.27: “1. Danıştayda veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz. 2. (Değişik: 2/7/2012-6352/57 md.) Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir. (Ek cümle: 21/2/2014-6526/17 md.) Ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayılmaz. Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur. Sadece ilgili kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilemez. 3. (Ek: 2/7/2012-6352/57 md.) Dava dilekçesi ve eklerinden yürütmenin durdurulması isteminin yerinde olmadığı anlaşılırsa, davalı idarenin savunması alınmaksızın istem reddedilebilir. 4. Vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur. Ancak, 26 ncı maddenin 3 üncü fıkrasına göre işlemde kaldırılan vergi davası dosyalarında tahsil işlemi devam eder. Bu şekilde işlemde kaldırılan dosyanın yeniden işleme konulması ile ihtirazi kayıtlarla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlerle tahsilat işlemlerinden dolayı açılan davalar, tahsil işlemini durdurmaz. Bunlar hakkında yürütmenin durdurulması istenebilir. 5. Yürütmenin durdurulması istemli davalarda 16 ncı maddede yazılı süreler kısaltılabileceği gibi, tebliğin memur eliyle yapılmasına da karar verilebilir. 6. Yürütmenin durdurulması kararları teminat karşılığında verilir; ancak, durumun gereklerine göre teminat aranmayabilir. Taraflar arasında teminata ilişkin olarak çıkan anlaşmazlıklar, yürütmenin durdurulması hakkında karar veren daire, mahkeme veya hâkim tarafından çözümlenir. İdareden ve adli yardımdan faydalanan kimselerden teminat alınmaz. 7. Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar; Danıştay dava dairelerince verilmişse konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurullarına, bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hakim tarafından verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir. İtiraz edilen merciler, dosyanın kendisine gelişinden itibaren yedi gün içinde karar vermek zorundadır. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. 8. Yürütmenin durdurulması kararı verilen dava dosyaları öncelikle incelenir ve karara bağlanır. 9. (Ek: 2/7/2012-6352/57 md.) Yürütmenin durdurulmasına dair verilen kararlar onbeş gün içinde yazılır ve imzalanır. 10. (Ek: 2/7/2012-6352/57 md.) Aynı sebeplere dayanılarak ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulamaz.”

3.1.2.1.4. Yargı Yerinin Nakledilmesini veya Belirlenmesini Sağlamak

2577 sayılı Kanun md.44'e göre²⁰⁴ bir bölge idare mahkemesinin yargı çevresi içinde bulunan ilk derece mahkemesinin, davaya bakmasına fiili veya hukuki bir engel çıkabilir. Bu engel dolayısıyla o davanın aynı yargı çevresindeki bir başka ilk derece mahkemesine nakli gerekebilir. Böyle durumlarda ilgili dosyanın nakline karar verme görev ve yetkisi bölge idare mahkemesine aittir.²⁰⁵ Dosyanın nakli daha önce bahsedildiği üzere görev uyuşmazlıkları söz konusu olduğunda da mümkündür.

3.1.2.1.5. Aralarında Bağlantı Bulunan Davaları Birleştirmek

İdari yargılamada, bağlantılı davaların birleştirilmesi mümkündür. Bağlantılı davalar İYUK. md.38'de²⁰⁶ tanımlanmaktadır. Buna göre, aynı hukuki veya maddi sebeplerden doğan veya biri hakkında verilecek hükmün diğerini etkileyeceği davalar bağlantılı davalar olarak adlandırılmaktadır. Aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresindeki mahkemelerdeki bağlantılı davaların birleştirilmesi görevi o bölge idare mahkemesine verilmiştir. Davada bağlantının varlığına İYUK. md.38'de belirtildiği üzere dosyanın bulunduğu idare mahkemesi, vergi mahkemesi veya Danıştay, taraflardan birinin talebi üzerine veya kendiliğinden karar verir. Davalar arası bağlantının bulunduğu kabulü, birleştirilecek davaların aynı düzeyde olmasını gerektirmektedir. Birleştirilecek davalardan ikisi de ya ilk derece mahkemesinin inceleme aşamasında olmalıdır ya da kanun yolu aşamasında olmalıdır. Aynı aşamada olmayan davaların arasında hukuki ilişki varlığı bulunsa da teknik anlamda bir

²⁰⁴ 2577 sayılı İYUK. md.44: "1. Yetkili mahkemenin bir davaya bakmasına fiili veya hukuki bir engel çıktığı veya iki mahkemenin yargı çevresi sınırlarında tereddüt edildiği veya iki mahkemenin de aynı davaya bakmaya yetkili olduklarına karar verdikleri hallerde dava dosyaları, tarafların veya mahkemelerin istemi üzerine merci tayini için: a) Uyuşmazlığın aynı yargı çevresindeki mahkeme veya mahkemeler arasında çıkması halinde, o yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, b) Sair hallerde Danıştaya, gönderilir. 2. Danıştay ve bölge idare mahkemesi görevli ve yetkili mahkemeyi kararlaştırır. 3. Danıştay ve bölge idare mahkemesinin bu konuda vereceği kararlar kesindir."

²⁰⁵ TAN-GÖZÜBÜYÜK(2017), s.91.

²⁰⁶ 2577 sayılı İYUK. md. 38: "Aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar bağlantılı davalardır. 2. İdare mahkemesi, vergi mahkemesi veya Danıştaya veya birden fazla idare veya vergi mahkemelerine açılmış bulunan davalarda bağlantının varlığına taraflardan birinin isteği üzerine veya doğrudan doğruya mahkemece karar verilir. 3. Bağlantılı davalardan birinin Danıştayda bulunması halinde dava dosyası Danıştaya gönderilir. 4. Bağlantılı davalar, değişik bölge idare mahkemesinin yargı çevrelerindeki mahkemelerde bulunduğu takdirde dosyalar Danıştaya gönderilir. 5. Bağlantılı davalar aynı bölge idare mahkemesinin yargı çerçevesindeki mahkemelerde bulunduğu takdirde dosyalar o yer bölge idare mahkemesine gönderilir."

bağlantı söz konusu olmaz.²⁰⁷ Davalar arası bağlantı İYUK. md.40'a²⁰⁸ göre incelenir. Bağlantının bulunup bulunmadığı yolundaki bölge idare mahkemesi kararları kesindir.

3.1.2.1.6. Çekinme ve Ret İstemlerini İncelemek

İdare ve vergi mahkemelerinde başkan veya üyelerin çekinme ve reddi üzerine yapılacaklar İYUK. md.57'de²⁰⁹ düzenlenmektedir. Buna göre, “tek hâkimle görülen davalarda, hâkimin reddi istemi söz konusu olursa, bu istemi reddedilen hâkimin katılmadığı idare veya vergi mahkemesince incelenir.” İdare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve üye birden fazla ise çekinme ve red istemlerini incelemek bölge idare mahkemesinin görevidir.

3.1.2.2. Bölge İdare Mahkemesi Başkanının, Daire Başkanlarının ve Üyelerin Görevleri

Bölge idare mahkemeleri daireler şeklinde örgütlenmiştir. Bir dairede, bir başkan ve yeterli sayıda üye bulunmaktadır. Bölge idare mahkemesinde bölge idare mahkemesini temsil etmek ve kanunda sayılı görevleri yerine getirmekle yükümlü bir bölge idare mahkemesi başkanı bulunmaktadır. Bölge idare mahkemesi başkanı, birinci sınıf olan ve birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri kaybetmemiş idari yargı hâkim veya savcıları arasında Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından atanır. Bölge idare mahkemesi başkanı, bölge idare mahkemesindeki dairelerden birinin de başkanlığını yürütmektedir. Başkanın görevleri, 2576 sayılı Kanun md.3/B'de sayılmıştır.²¹⁰ Bahsedildiği üzere daireler şeklinde örgütlenen bölge

²⁰⁷ ÇINARLI. a.g.e., s.391.

²⁰⁸ 2577 sayılı İYUK. md.40: “1.Bölge idare mahkemesi bağlantılı dava dosyalarını öncelikle ve ivedilikle inceler ve kararını verir. Bölge idare mahkemesince verilen karar, bağlantının bulunduğu yolunda ise, yetkili mahkeme kararda belirtilmek suretiyle dosyalar yetkili mahkemeye gönderilir. Durum ayrıca diğer mahkemeye de duyurulur. Yetkili kılınan mahkeme durumu ilgililere bildirir. 2. Bölge idare mahkemesince verilen karar bağlantı olmadığı yolunda ise, dosyalar ilgili mahkemelere geri gönderilir.”

²⁰⁹ 2577 sayılı İYUK. md.57: “1. Tek hakimle görülen davalarda hakimın reddi istemi, reddedilen hakimın katılmadığı idare veya vergi mahkemesince incelenir. 2. İtiraz üzerine veya doğrudan davaya bakmakta olan bölge idare mahkemesi ile idare ve vergi mahkemesi başkan ve üyelerinin reddi istemi, reddedilen başkan ve üyenin katılmadığı bölge idare, idare ve vergi mahkemesince incelenir. 3. İdare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve üye birden çok ise istem bölge idare mahkemesince incelenir. Bölge idare mahkemelerinde reddedilen başkan veya üye birden çok ise istem Danıştayca incelenir. 4. Danıştayca ve bu mahkemelerce ret istemleri yerinde görülürse için esası hakkında da karar verilir. 5. Davaya bakmaktan çekinme halinde diğer bir hâkimin görevlendirilmesi ile mahkemenin noksan üyesinin tamamlanması veya görevli mahkemenin belirlenmesinde yukarıdaki hükümler uygulanır.”

²¹⁰ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun md.3/B: “1. Bölge idare mahkemesi başkanının görevleri şunlardır: a) Mahkemeyi temsil

idare mahkemelerinde daire başkanları ve bu dairelerde üyeler bulunmaktadır. Daire başkanlarının ve daire üyelerinin görevleri de 2576 sayılı Kanun md.3/B/2’de gösterilmiştir.²¹¹

Bölge idare mahkemesinde, bölge idare mahkemesi başkanı ve dairelerin başkanlarının oluşturduğu bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu bulunmaktadır. Bu kurul bölge idaresi mahkemesi başkanının başkanlığında toplanır. Bölge idaresi mahkemesi başkanının yokluğunda başkanlar kuruluna daire başkanlarından en kıdemlisi başkanlık eder ve kurul bu şekilde toplanır. Başkanlar kurulunda alınan kararlar oy çokluğu ile alınır. Kurul üyelerinin tamamının oyu eşit değerde sayılır. Bununla birlikte oylamada eşitlik hâkim olursa başkanın bulunduğu tarafın çoğunluğu sağlamış olduğu kabul edilir.²¹² Bölge idare mahkemesi başkanlar kurulunun görevleri 2576 sayılı Kanun md.3/C-4’de belirtilmiştir.²¹³

etmek. b) Bölge idare mahkemesi başkanlar kuruluna ve adalet komisyonuna başkanlık etmek, alınan kararları yürütmek. c) (Mülga:17/10/2019-7188/37 md.) d) Mahkemenin uyumlu, verimli ve düzenli çalışmasını sağlamak ve bu yolda uygun göreceği önlemleri almak. e) Bölge idare mahkemesinin genel yönetim işlerini yürütmek. f) Bölge idare mahkemesi memurlarını denetlemek veya denetletmek, personelden kendisine doğrudan bağlı olanlar hakkında ilgili kanunda belirtilen disiplin cezalarını uygulamak. g) Dairelerin benzer olaylarda kesin olarak verdikleri kararlar arasındaki uyuşmazlığın giderilmesi için başkanlar kuruluna başvurmak. h) (Ek: 20/7/2017-7035/1 md.) Hukuki veya fiili nedenlerle bir dairenin kendi üyeleri ile toplanmadığı hâllerde ilgisine göre diğer dairelerden kıdem ve sıraya göre üye görevlendirmek. ı) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.”

²¹¹ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun md. 3/B: “2. (Ek: 20/7/2017-7035/1 md.) Daire başkanlarının görevleri şunlardır: a) Dairelerinde uyumlu, verimli ve düzenli bir çalışmanın gerçekleşmesini ve işlerin makul süre içinde incelenmesini ve karara bağlanmasını sağlamak, dairenin kendi kararları arasında meydana gelen farklılık ve uyumsuzlukların giderilmesi için tedbirler almak. b) Dosyayı, inceleyecek üyeye havale etmek ve kararların zamanında yazılmasını sağlamak. c) Personelin özlük işlemlerinin yürütülmesini sağlamak ve izin isteklerini düşünceleriyle birlikte adalet komisyonuna aktarmak. d) Dairede görevli yazı işleri müdürlüğünün işleyişini denetlemek ve personel hakkında ilgili kanunda belirtilen disiplin cezalarını uygulamak. e) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak. 3. (Ek: 20/7/2017-7035/1 md.) Üyelerin görevleri şunlardır: a) Daire başkanı tarafından verilen dosyaları gerekli şekilde ve zamanında inceleyerek heyete sunmak, düşüncelerini bildirmek ve kararları yazmak. b) Dairelerindeki duruşma ve müzakerelere katılmak. c) Dairenin uyumlu, verimli ve düzenli çalışmasının sağlanmasında ve işlerin makul süre içinde incelenip karara bağlanmasında daire başkanına yardım etmek. d) Bu Kanun uyarınca daire başkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmak.”

²¹² ÇINARLI. a.g.e., s.213.

²¹³ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun md. 3/C: “1. Bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu, bölge idare mahkemesi başkanı ile daire başkanlarından oluşur. 2. Bölge idare mahkemesi başkanının bulunmadığı hâllerde kurula daire başkanlarından en kıdemli olan başkanlık eder. 3. Daire başkanının mazereti hâlinde, o dairenin en kıdemli üyesi kurula katılır. 4. Bölge idare mahkemesi başkanlar kurulunun görevleri şunlardır: a) Daireler arasında çıkan iş bölümü uyuşmazlıklarını karara bağlamak. (1) b) (Mülga: 20/7/2017-7035/2 md.) c) Benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık bulunması hâlinde; resen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştaydan bu konuda karar verilmesini istemek. (3) d) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak. 5. (Değişik:17/10/2019-7188/7 md.) Dördüncü fıkranın (c) bendine göre yapılacak istemler, konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna iletilir. İlgili dava daireleri kurulunca üç ay içinde karar verilir. Aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin olarak bu fıkra uyarınca verilen kararlar kesindir. 6. Başkanlar Kurulu eksiksiz toplanır ve çoğunlukla karar verir. Oyların eşitliği hâlinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.”

Her bölge idare mahkemesinde başkanlar kurulu gibi bir bölge idare mahkemesi adalet komisyonu bulunmaktadır. Bu komisyon, bölge idare mahkemesi başkanının başkanlığında, Hâkimler ve Savcılar Kurulu daire başkanları arasından belirlenen iki asıl üyeden oluşmaktadır. Ayrıca Hâkimler ve Savcılar Kurulu daire başkan ve üyeleri arasından iki yedek üye belirler. Böylece başkanın yokluğunda asıl üye olan kıdemli daire başkanı, asıl üyelerin yokluğunda ise yedek üyeler kıdemlerine göre komisyona katılır. Komisyon eksiksiz olarak toplanır ve oy çokluğu ile karar verir.²¹⁴ Komisyon, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nda belirtilen görevler²¹⁵ ile diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirir.

Bölge idare mahkemelerinin en önemli görevlerinden biri istinaf başvurularını inceleyip karara bağlamaktır. Çalışmamızın konusu olan istinaf kanun yolunun Türk idari yargısındaki yeri, 2577 sayılı İYUK.'da istinaf ile ilgili maddeler incelenerek görülecektir.

²¹⁴ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun md. 3/G: “1. Her bölge idare mahkemesinde bir bölge idare mahkemesi adalet komisyonu bulunur. 2. Komisyon, bölge idare mahkemesi başkanının başkanlığında, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca daire başkanları arasından belirlenen iki asıl üyeden oluşur. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ayrıca daire başkan veya üyeleri arasından iki yedek üye belirler. Başkanın yokluğunda asıl üye olan kıdemli daire başkanı, asıl üyelerin yokluğunda ise kıdemine göre yedek üyeler komisyona katılır. 3. Komisyon eksiksiz toplanır ve çoğunlukla karar verir. 4. Bölge idare mahkemesi adalet komisyonu, 24/2/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununun 114 ve 115 inci maddelerinde belirtilen görevler ile diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirir.”

²¹⁵ 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu md. 114: “Adalet komisyonlarının görevleri şunlardır: a) Atamaları doğrudan Bakanlıkça yapılanlar dışındaki adli ve idarî yargı ile ceza infaz kurumları ve tutukevleri personelinin; 1) İlk defa Devlet memurluğuna atanacaklardan merkezi sınavda başarılı olanların ilgili yönetmelik hükümlerine göre düzenlenecek sözlü ve gerektiğinde uygulamalı sınavlarını yapmak, hukuk fakültesi, adalet meslek yüksek okulu veya meslek yüksekokullarının adalet veya ceza infaz ve güvenlik hizmetleri programı, lise veya meslek liselerinin adalet alanı ve ilgili mevzuat uyarınca bunlara denkliği kabul edilen program veya alan mezunlarına öncelik tanımak kaydıyla başarılı olanların atanmalarını teklif etmek. 2) Asli Devlet memurluğuna atanmaları, sicil ve disiplin işlemleri, görevden uzaklaştırılmaları, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlemlerini bu Kanun ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili mevzuat hükümlerine göre yerine getirmek. 3) Naklen veya hizmet gereği atamasını, ilgili mahkeme başkanı, hâkim veya Cumhuriyet savcısının görüşünü alarak, yetki alanı içerisinde yapmak. 4) Geçici olarak görevlendirmesini, yetki alanı içerisinde altı ayı geçmemek üzere yapmak. b) Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek. (Ek ikinci fıkra:14/4/2020-7242/64 md.)(3) Bakanlıkça, birinci fıkranın (a) bendinin (1) numaralı alt bendindeki görevlerin bir kısmı veya tamamının Bakanlık bünyesinde oluşturulacak sınav kurullarınca yerine getirilmesine de karar verilebilir. İlk defa Devlet memurluğuna atanması teklif edilen personelin atanmaları Bakanlık onayı ile tamamlanır. Bu personelin atanması, eğitilmesi ile ilgili usul ve esaslar ile sınav kurullarının oluşumu yönetmelikte gösterilir. (3) Bu madde kapsamındaki personeli, ilgili adalet komisyonunun muvafakati, teklifi veya hizmetin gereği olarak başka bir adalet komisyonunun yetki alanına naklen atama veya geçici olarak görevlendirme yetkisi Adalet Bakanlığına aittir.”

2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu md. 115: “Herhangi bir nedenle görevine gelemeyen hâkimin yerine, bu hâkim görevine başlayıncaya veya Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca yetkilendirme yapılıncaya kadar, o yerdeki hâkimler arasından, adalet komisyonu başkanınca; adli yargı çevresinde herhangi bir nedenle görevine gelemeyen Cumhuriyet savcısının yerine bu Cumhuriyet savcısı görevine başlayıncaya veya Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca yetkilendirme yapılıncaya kadar, yargı çevresindeki Cumhuriyet savcılar arasından, ağır ceza Cumhuriyet başsavcısı tarafından görevlendirilir.”

3.2. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İstinaf Kanun Yolu

İstinaf kanun yolu, 2577 sayılı İYUK.'un kararlara karşı başvuru yolları başlıklı üçüncü bölümünde md.45'te düzenlenmektedir. İYUK. md.45 sekiz fıkradan oluşmaktadır. Bu bölümde ilgili maddedeki tüm fıkralar ayrı ayrı incelenecektir. Böylece kanun koyucunun öngördüğü kanun yolu sisteminde istinafın yeri de anlaşılabilir. İlgili kanun maddesi incelenirken 2014 değişikliği ile idari yargıda yerini alan istinaf kanun yolunun getiriliş gerekçesi ve amacı üzerinde durulacaktır.

3.2.1. İstinafa Başvuruda Süre ve Para Sınırı (2577 sayılı İYUK. md.45/1)

2577 sayılı İYUK. md.45/1'e göre ilk derece mahkemesi kararlarına karşı, diğer kanunlarda başka bir kanun yolu öngörülmüş olsa da ilk derece mahkemesinin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine otuz gün içerisinde istinaf incelemesi için başvurulabilmektedir.²¹⁶ İlgili maddede idare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulabilir, ibaresi ile istinaf kanun yoluna başvurulabilecek kararların sayılı olmadığı anlaşılmaktadır. İstinaf kanun yolu, istisnalar dışında idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen nihai kararların tümü için geçerli bir kanun yoludur. Böylelikle istinaf kanun yolunun idari yargıda genel kanun yolu olduğu görülmektedir.²¹⁷ Otuz gün içerisinde istinaf kanun yoluna gidilmeyen kararlar kesinleşir. Bununla birlikte bu süre geçtikten sonra istinaf kanun yoluna başvurmak, başvurunun süre aşımı yönünden reddiyle sonuçlanmaktadır. Bölge İdare Mahkemesi bir kararında davacının otuz günlük süre sonrasında istinaf kanun yoluna başvurması dolayısıyla, istinaf başvurusunun süre aşımı nedeniyle reddine karar vermiştir.²¹⁸

²¹⁶ 2577 sayılı İYUK. md.45/1: "İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz."

²¹⁷ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1683.

²¹⁸ Gaziantep BİM, 3. İDD, E. 2017/2115 K. 2017/1805, K.T. 28.11.2017: "(...) istinaf istemine konu Gaziantep 1. İdare Mahkemesince verilen 22/06/2017 gün ve E: 2016/662 K: 2017/1286 sayılı karar, davacı tarafa 08/08/2017 tarihinde tebliğ edildiği, kararın tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 30 gün içinde, istinaf süresinin son günü olan 07/09/2017 (perşembe günü) mesai bitimine kadar istinaf yoluna başvurulması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra, 08/09/2017 tarihinde doğrudan Burdur Asliye Hukuk Mahkemesi kayıtlarına giren dilekçe ile istinaf başvurusu yapıldığı anlaşılmakta olup, (30) günlük istinaf süresi geçirildikten sonra yapılan istinaf başvurusunun, yukarıda anılan 2577 sayılı Kanunun 48/6.maddesi uyarınca süre aşımı yönünden reddi gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle, Gaziantep 1. İdare

Kanunda belirtilen otuz günlük süre içinde istinaf yoluna başvurulmayan kararlar, bu süre dolduktan sonra istinaf incelemesine konu olmazlar. Bununla birlikte bazı kararlara karşı parasal sınır dolayısıyla istinaf kanun yoluna başvurulamamaktadır. Bu kararlar ise aynı kanun maddesinde belirtilmiştir. İlgili maddeye göre; konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davalarında ilk derece mahkemesince verilen kararlar kesindir. Kesinleşmiş karara karşı istinaf kanun yoluna başvurulamaz. Kanun maddesinde geçen beş bin Türk lirası Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle uygulanmaktadır.²¹⁹ 2020 yılında bu sınır yedi bin Türk lirası olarak belirlenmiştir. Konusu, her yıl belirlenen bu parasal sınırı geçmeyen davalarda istinaf başvuruları reddedilmektedir.

Bölge idare mahkemesi bir kararında, bir taşınmazın yarı hissesinin hukuksuz olarak üçüncü bir kişi adına tescil edilmesi nedeniyle uğranılan zararın karşılığı olarak beş bin Türk lirası maddi tazminat ödenmesi istemiyle açılan davada, o yıl belirlenen parasal sınırın beş bin lira olması dolayısıyla verilen kararın kesinliği dolayısıyla istinaf incelemesi olanağı bulunmadığına karar vermiştir. Böylece bölge idare mahkemesi, istinaf başvurusunun incelenmeksizin reddine karar vermiştir.²²⁰ Bölge idare mahkemesi başka bir kararında da belediyeye ait ceza ve damga vergilerinin tahsili için düzenlenen ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davada, ilk derece mahkemesi tarafından ehliyet yönünden red kararı verilmiş; ancak bu kararın konusu ceza ve verginin beş bin Türk lirasını aşmadığı gerekçesi

Mahkemesi'nce verilen 22/06/2017 gün ve E:2016/662, K:2017/1286 sayılı karara karşı yapılan istinaf isteminin süre aşımı nedeniyle reddine, 37,50-TL posta giderinin ve 85,70-TL istinaf harcının davacı üzerinde bırakılmasına, yersiz ödenen 31,40-TL harcın istemi halinde davacıya iadesine, başvuru gideri için tahsil edilen paranın kullanılmayan kısmının ilgisine iade edilmesine, 28/11/2017 tarihinde oybirliğiyle kesin olarak karar verildi.”

²¹⁹ 2577 sayılı İYUK. Ek md. 1: “Bu Kanunda öngörülen parasal sınırlar; her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle uygulanır. Bu şekilde belirlenen sınırların bin Türk lirasını aşmayan kısımları dikkate alınmaz.”

²²⁰ İstanbul BİM, 4. İDD, E. 2017/1120 K. 2017/1121, K.T. 22.11.2017: “Dosyanın incelenmesinden; İstanbul 4. İdare Mahkemesi'nin 26/12/2016 tarih ve E:2016/1214, K:2016/2353 sayılı kararın istinaf mahkemelerinin göreve başladığı 20.07.2016 tarihinden sonra verildiği ve davanın konusunun beş bin Türk lirasını geçmeyen tam yargı davası olduğu anlaşılmıştır. Bu durumda, idare mahkemelerinin, istinaf mahkemelerinin göreve başladığı 20/07/2016 tarihinden sonra, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen tam yargı davaları hakkında verdiği kararların kesin olması nedeniyle, İstanbul 4. İdare Mahkemesi'nin 26/12/2016 tarih ve E:2016/1214, K:2016/2353 sayılı kararının istinaf kanun yoluyla incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, İstanbul 4. İdare Mahkemesi'nin 26/12/2016 tarih ve E:2016/1214, K:2016/2353 sayılı kararına karşı yapılan istinaf başvurularının incelenmeksizin reddine, istinaf aşamasında aşağıda dökümü yapılan 143,70 TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, 121,70 TL istinaf yargılama giderinin ise davalı Sultangazi Belediye Başkanlığı üzerinde bırakılmasına, istinaf aşamasındaki posta gideri avansından artan kısmın mahkemesince ilgililerine iadesine, dosyanın ait olduğu mahkemeye iadesine, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45/6. ve 46.maddeleri uyarınca temyizi kabil olmamak üzere kesin olarak 22/11/2017 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.”

ile kararın kesin olduğundan bahisle istinaf başvurusunun incelenmeksizin reddine karar vermiştir.²²¹ İlgili kararlar incelendiğinde, 2577 sayılı Kanun md.45/1 göz önüne alındığında konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen davalara karşı istinaf başvurusu kapatılmıştır. İstinaf kanun yolu olağan bir kanun yolu olduğundan ve bahsi geçen kararların verilmekle kesinleştiği anlaşıldığından istinaf kanun yoluna konu olamazlar. Bu durumda bölge idare mahkemesi, bu kararlara karşı istinaf başvurusu yapıldığında bu kararları incelemeksizin reddetmektedir.

2577 sayılı İYUK. md.45/1’de iki sınırdan söz edilmektedir. Bu sınırlardan biri parasal sınır diğeri ise süre sınırıdır. Parasal sınırın ve süre sınırının adil yargılanma hakkına, dolayısıyla hak arama hürriyetine müdahale ettiği düşünülebilir.²²² İlk derece mahkemesi kararlarının denetiminin parasal sınır ile engellenmesi Anayasa’da öngörülen yargı denetimini kısıtlayıcı nitelikte bir düzenleme olduğu düşünülebilir.²²³ Bununla birlikte idari yargıda da yer alan bu düzenleme, hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkı bakımından Anayasa Mahkemesi veya Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne yargılama konusu yapılmamıştır. Diğer yandan istinaf kanun yolu dereceli yargı sistemlerinin bir sonucudur. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi iki veya üç dereceli yargı sistemlerinin zorunluluğunu kabul etmemektedir.²²⁴ Üst mahkeme zorunluluğunun bulunmaması dolayısıyla üst mahkemeye başvuru için belirlenen sınırlar da adil yargılanma hakkına müdahale olarak görülmemektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin kanun koyucunun uyguladığı parasal sınıra bakış açısı, Canbaz/Türkiye²²⁵ kararı incelenerek görülebilir. İlgili kararda, başvuran, mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğinden şikâyetçi olmuştur. Mahkemeye erişim hakkının ihlalinin ise Yargıtay’a başvurudaki parasal sınırdan kaynaklandığını ileri sürmektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi bu konuda, parasal sınırın, ilgili mahkemenin daha az önemli davalarla

²²¹ İzmir BİM, 1. VDD, E.2016/1453 K.2016/734. K.T. 06.12.2016: “Konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz. İhtilaf konusu ödeme emri tutar itibarıyla söz konusu sınırın altında olduğundan, karar kesin olup; istinaf yoluna başvurulamaz. Bu nedenle; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 6545 sayılı Kanunla değişik 45/1. maddesine istinaden istinaf başvurusunun incelenmeksizin reddine (...) karar verildi.

²²² KESKİN, Züleyha. “İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. S.126, 2006, s.243.

²²³ 1982 Anayasası md. 125: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.”

²²⁴ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi md.6 tek dereceli yargılama sistemine yoğunluk vermiştir. Bununla birlikte Ek 7 nolu Protokol ile ceza davalarında iki dereceli yargılama sistemi zorunluluğu getirilmiştir; ancak suçun hafif olarak nitelendirilmesi, sanığın ilk derece olarak yüksek yargı merciinde yargılanmış olması gibi durumlarda bu zorunluluk aranmamaktadır. KESKİN. a.g.m., s.243 vd.

²²⁵ Sadettin Canbaz/Türkiye Kararı, Başvuru no: 3564/06, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57584#%7B%22docname%22:%5B%22%22CANBAZ%20v.%20TURKEY%22%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-106525%22%5D%7D>, Erişim Tarihi: 14.12.2020.

aşırı yüklenmesini önlemek için makul olduğunu düşünmektedir ve bu durumun adil yargılanma hakkına ve hak arama hürriyetine müdahale olmadığını belirtmektedir.²²⁶

2577 sayılı İYUK. md.45/1’de belirtilen diğer sınır ise süre sınıridir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne göre süre bir davanın açılması veya üst mahkemeye götürülmesine ilişkin süre kısıtlamaları hukuk güvenliği ve adaletin iyi bir biçimde işlemesi bakımından gerekebilir. Bu süreler eski iddiaların gündeme getirilmesinin zararları, davanın taraflarının savunma haklarını kullanmak için ihtiyaç duydukları delillere ulaşmada güçlük çekme ihtimali göz önüne alındığında gerekli görülmektedir. Bununla birlikte hukuki kesinlik ve hukuk güvenliğinin sağlanması da süre kısıtlamalarının meşru nedenleri olarak kabul edilmiştir. Diğer yandan, belirlenen sürelerin uygulamada davayı açmayı veya üst mahkemeye başvuruyu imkânsız kılacak şekilde kısa tutulması²²⁷ ve katı bir biçimde uygulanmış olması²²⁸ hak arama hürriyetine müdahaledir.²²⁹ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlara karşı başvuru kanun yollarının zorunlu olmadığı görüşündedir. Önemli olan ilk derece mahkemesi de olsa kararların isabetli olmasıdır. Üst derece mahkemesi tarafından yapılan kanun yolu incelemesinin mevcut düzenlemede yer bulmaması, adil yargılanma hakkına müdahale olarak görülmemektedir. Bu nedenle, kanun yollarına başvuruda makul süre kavramına Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında rastlanmamaktadır. Bununla birlikte, yargılanmada makul süre kavramının, genel olarak

²²⁶ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, parasal sınırlarla birlikte, kaybeden tarafın yargılama giderlerini ödemesinin de dayanaksız davaların açılmasını önlemek ve gereksiz dava masraflarının önüne geçerek adaletin daha iyi işlemesi ve başkalarının haklarının korunması gibi meşru amaçlara hizmet ettiğini kabul etmektedir. İNCEOĞLU, Sibel. **Adil Yargılanma Hakkı**. Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Ortak Projesi. Nisan 2018, s.27.

²²⁷ Stubbings ve Diğerleri/İngiltere Kararı: Başvurucular, çocukluklarında istismara uğradıklarını, bunun bilincinde olduklarını, ailelerinin bunu bildiğini buna rağmen kanun yoluna başvurmadıklarını belirtmişlerdir. Başvurucular yetişkinliğe eriştiklerinde çeşitli psikolojik rahatsızlıklar dolayısıyla tedavi görürken, yaşadıkları sorunların çocukluklarında istismara uğramalarından kaynaklandığını öğrenmişlerdir. Bunun üzerine dava açmak istediklerinde İngiltere’de geçerli olan altı yıllık zamanaşımı süresi ile karşılaşmışlardır. Altı yıllık zamanaşımının makul bir süre olmadığı düşüncesi ve mağduru oldukları suçun zararlarını yeni öğrendikleri için zamanaşımı süresinin bu zararları öğrendikleri tarihten itibaren başlaması gerekliliği ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne başvurmuşlardır. Mahkeme bu sürenin adaletin iyi işlemesi için belirlenen makul bir süre olduğuna, başvuruyu imkânsız kılacak bir süre olmadığına hükmetmiştir. Bununla birlikte karşı oy olarak, iki yargıcı, zararın öğrenildiği tarihten başlayan zamanaşımı süresinin makul olduğunu, bu haliyle ihlalin gerçekleştiğini belirtmişlerdir. Başvuru no: 22095/93. <https://hudoc.echr.coe.int/tur#%7B%22appno%22%3A%2222083%2F93%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%2222GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%222001-58079%22%7D>. Erişim tarihi: 14.12.2020.

²²⁸ Eşim/Türkiye Kararı: Başvurucu askerlik hizmeti sırasında bir çatışmada yaralanmıştır. Yaralanma olayından on yedi yıl sonra barışta mermi kaldığı öğrenmiştir. Başvurucu için dava açma süresi, bu durumu öğrendiği tarihten itibaren değil, olayın meydana geldiği tarihten itibaren başlamıştır. İlgili 5 yıllık sürenin dolması sebebiyle dava reddedilmiştir. Bu olayda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, davanın reddini katı bir yorum olarak değerlendirmiş ve ihlal kararı vermiştir. BaşvuruNo:59601/09, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22docname2:%5C%22E%22E%22E%22Fim%22,%22documentcollectionid2%22:%5C%22GRANDCHAMBER%22,2%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%5C%22001-126355%22%7D>. Erişim Tarihi: 14.12.2020.

²²⁹ İNCEOĞLU. a.g.e., s.29.

mahkeme tarafından nasıl tanımlandığı ve ne gibi unsurları içermesi gerektiği incelenerek, istinaf kanun yoluna başvurunun makul bir süre olup olmadığı yorumlanmaya çalışılmıştır.

Bu durumda 2577 sayılı İYUK.'da bahsedilen otuz günlük süre, istinaf incelemesine başvurmak için makul bir süre olarak kabul edilebilir. Zira otuz günlük sürenin dava açmayı imkânsız kılacak kadar kısa bir süre olmadığı düşünülebilir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de makul süre kavramını dava açmayı imkânsız kılacak kadar kısa olması bakımından incelemiştir. Bu nedenle otuz günlük istinaf başvurusu süresi, hak arama hürriyetine müdahale olarak görülmemektedir.

3.2.2. İstinaf Başvurusu Şekli ve Usulü (2577 sayılı İYUK. md.45/2)

2577 sayılı İYUK. md.45/2 istinaf incelemesinin usulü ve şekli ile ilgili düzenleme yapmaktadır; ancak Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda istinaf kanun yolunun usulü ile ilgili ayrıntılı bir düzenleme²³⁰ olmasına rağmen 2577 sayılı İYUK.'da istinaf usulünde temyiz incelemesindeki düzenleme esas alınmıştır. İYUK. md. 45/2'de²³¹ istinafin temyiz şekil ve usulüne tabi olduğu belirtilmektedir. İstinaf dilekçeleri İYUK. md.3'e²³² uygun şekilde yazılmalıdır. İlgili maddede idari davaların dilekçelerinde bulunması gereken unsurlar belirlenmiştir. Buna göre, istinaf başvurusunda dilekçelerde, tarafları ve varsa temsilcilerinin kimlik bilgileri ile adresleri, başvurunun konusu, sebebi, dayanılan deliller, karara ilişkin bilgiler, kararın tebellüğ tarihi gibi bilgiler bulunur ve dilekçe, başvuru sahibi tarafından imzalanır. İstinaf incelemesinde dilekçeler, istinaf başvurusuna konu kararı veren mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine hitaben yazılmalıdır. İstinaf başvurusuna konu olan kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurusunda, başvuru

²³⁰ 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu md.341-360.

²³¹ 2577 sayılı İYUK. md.45/2: "İstinaf, temyiz şekil ve usullerine tabidir. İstinaf başvurusuna konu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın dosyalar bölge idare mahkemesine gönderilir."

²³² 2577 sayılı İYUK. md.3: "1. (Değişik: 10/6/1994-4001/2 md.) İdari davalar, Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle açılır. 2. Dilekçelerde; a) Tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adresleri ile gerçek kişilere ait Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, b) Davanın konu ve sebepleri ile dayandığı deliller, c) Davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihi, d) Vergi, resim, harç, benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin davalarla tam yargı davalarında uyuşmazlık konusu miktar, e) Vergi davalarında davanın ilgili bulunduğu verginin veya vergi cezasının nevi ve yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarihi ve numarası ve varsa mükellef hesap numarası, Gösterilir. 3. Dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örnekleri dava dilekçesine eklenir. Dilekçeler ile bunlara ekli evrakın örnekleri karşı taraf sayısından bir fazla olur."

dilekçesinde farklı bir yargı merciine hitap edilmiş olsa dahi, dosya bölge idare mahkemesine gönderilir.²³³

2577 sayılı İYUK. md.45/2’de istinafin temyizın şekil ve usulüne bağılı olduğı belirtildiğinden, temyizle ilgili düzenlemeyi incelemek gerekmektedir. Temyiz usulü İYUK. md.48’de²³⁴ düzenlenmektedir. İlgili madde göz önüne alındığında, istinaf dilekçesi usulüne uygun hazırlanmadığında eksikliklerin tamamlanması için on beş günlük bir süre verilir. Bu durum kararı veren idare veya vergi mahkemesi tarafından ilgiliye tebliğ olunur. Verilen sürede eksiklikler tamamlanmazsa istinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına vergi veya idare mahkemesince karar verilir. Bu karara karşı tebliğden itibaren yedi gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. İstinaf dilekçesi, bölge idare mahkemesine gönderilmek üzere kararı veren idare veya vergi mahkemesine verilir. Kararı veren mahkeme dışında, istinaf talebi yine bölge idare mahkemesine gönderilmek üzere, idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına, idare veya vergi mahkemesinin bulunmadığı yerlerde asliye hukuk hâkimliklerine, yurtdışında ise Türk konsolosluklarına verilebilir.²³⁵

²³³ 2577 sayılı İYUK. md.45/2: “İstinaf, temyizın şekil ve usullerine tabidir. İstinaf başvurusuna konu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dilekçelerdeki hitap ve istekle bağılı kalımsızın dosyalar bölge idare mahkemesine gönderilir.”

²³⁴ 2577 sayılı İYUK. md.48: “1. Temyiz istemleri Danıştay Başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır. 2. Temyiz dilekçelerinin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmesi gereklidir, düzenlenmemiş ise eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması hususu, kararı veren Danıştay veya bölge idare mahkemesince ilgiliye tebliğ olunur. Bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına Danıştay veya bölge idare mahkemesince karar verilir. 3. Temyiz dilekçeleri, ilgisine göre kararı veren bölge idare mahkemesine, Danıştaya veya 4 üncü maddede belirtilen mercilere verilir ve kararı veren bölge idare mahkemesi veya Danıştayca karşı tarafa tebliğ edilir. Karşı taraf tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde cevap verebilir. Cevap veren, kararı süresinde temyiz etmemiş olsa bile düzenleyeceği dilekçesinde, temyiz isteminde bulunabilir. Bu takdirde bu dilekçeler temyiz dilekçesi yerine geçer. 4. (Değişik:10/6/1994-4001/21 md.) Kararı veren Danıştay veya bölge idare mahkemesi, cevap dilekçesi verildikten veya cevap süresi geçtikten sonra dosyayı dizi listesine bağılı olarak, Danıştaya veya Kurula gönderir. 5. Yürütmenin durdurulması isteğı bulunan temyiz dilekçeleri, karşı tarafa tebliğ edilmeden dosya ile birlikte, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmek üzere kararı veren bölge idare mahkemesince Danıştay Başkanlığına, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda, görevli dairece konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna gönderilir. Danıştayda görevli daire veya kurul tarafından yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verildikten sonra tebligat bu daire veya kurulca yapılarak dosya tekemmül ettirilir. 6. Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren; merci tarafından verilecek yedi günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, ilgili merci, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması veya kesin bir karar hakkında olması halinde de kararı veren merci, temyiz isteminin reddine karar verir. İlgili mercein bu kararları ile bu maddenin 2 nci fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir. 7. (Ek: 10/6/1994-4001/21md.; Değişik: 18/6/2014-6545/21 md.) Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmediğı, temyizın kanuni süre içinde yapılmadığı veya kesin bir karar hakkında olduğunun anlaşıldığı hâllerde, 2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiğı Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir.”

²³⁵ 2577 sayılı İYUK. md.4: “Dilekçeler ve savunmalar ile davalara ilişkin her türlü evrak, Danıştay veya ait olduğu mahkeme başkanlıklarına veya bunlara gönderilmek üzere idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına, idare veya vergi mahkemesi bulunmayan yerlerde büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalıp kalmadığına bakımsızın asliye hukuk hakimliklerine veya yabancı memleketlerde Türk konsolosluklarına verilebilir.”

İstinaf dilekçesi idare veya vergi mahkemesince bölge idare mahkemesine gönderilmeden önce karşı tarafa tebliğ edilir. Tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içerisinde, karşı taraf bu dilekçeye cevap verebilir. Cevap veren taraf, ilk derece mahkemesinin verdiği karara karşı süresinde istinaf başvurusunda bulunmamış olsa bile, cevap dilekçesinde istinaf başvurusu isteminde bulunabilir. Böylece, cevap dilekçesi istinaf dilekçesi yerine geçer. İlk derece mahkemesi cevap dilekçesi verildikten sonra veya cevap için verilen süre geçtikten sonra dosyayı bölge idare mahkemesine gönderir.²³⁶

İstinaf dilekçesi verilirken, harçların ve giderlerin eksik ödenmesi durumunda, kararı veren mahkeme, başvuran tarafa harcın ve giderlerin ödenmesi için yedi günlük süre verir. Harçların ve giderlerin tamamlanmaması halinde istinaftan vazgeçilmiş sayılacağı ilgili tarafa yazılı olarak bildirilir. Bu süre içerisinde harç ve giderler tamamlanmazsa, mahkeme istinaf başvurusu yapılmamış sayılmasına karar verir.²³⁷ İstinaf dilekçesi verilirken harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin İYUK. md.3'e göre düzenlenmediği, istinafin kanuni süre içinde yapılmadığı veya verilen kararın kesin olduğunun anlaşıldığı hâllerde konuya ilişkin kararlar bölge idare mahkemesince kesin olarak verilir.²³⁸ Bölge idare mahkemesi bir kararında, davacının harç ve posta giderinin ödenmediğini tespit etmiş ve 2577 sayılı Kanun md. 48/6 gereği, yedi günlük süre içerisinde harç ve posta giderinin ödenmesi gerektiğine aksi takdirde istinaf başvurusunun yapılmamış sayılacağına dair tebligat göndermiştir. Bölge idare mahkemesi, tebliğe rağmen eksikliklerin giderilmemiş olduğu görüldüğünden istinaf başvurusunun yapılmamış sayılmasına karar vermiştir.²³⁹ Bahsedilen bölge idare mahkemesi

²³⁶ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1686.

²³⁷ 2577 sayılı İYUK. md.48/6: "Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren; merci tarafından verilecek yedi günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, ilgili merci, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması veya kesin bir karar hakkında olması halinde de kararı veren merci, temyiz isteminin reddine karar verir. İlgili merciin bu kararları ile bu maddenin 2 nci fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir."

²³⁸ 2577 sayılı İYUK. md.48/7: "Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmediği, temyizin kanuni süre içinde yapılmadığı veya kesin bir karar hakkında olduğunun anlaşıldığı hâllerde 2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir."

²³⁹ Ankara BİM, 2. İDD, E.2018/3238 K.2019/529, K.T. 15.03.2019: "(...) 2577 sayılı Kanun'un değişik 45/2. maddesinde yer alan "istinafin, temyizin şekil ve usullerine tabi olduğuna" dair düzenleme karşısında; aynı Kanun'un 48. maddesinin değişik 7. fıkrasında yer alan "Danıştayın ilgili dairesi" ibaresinin, Bölge İdare Mahkemesinin ilgili Dairesi olarak anlaşılması gerektiği açıktır. (...) İstinaf aşamasında tespit edilen 121,30 TL harç ile 80,00 TL posta gideri eksikliğinin, davacı vekiline tebliğ edilen yazıya rağmen giderilmediği anlaşıldığından, davacının istinaf isteminin incelenmesinin mümkün olmadığından, davacının istinaf isteminde bulunmamış sayılmasına karar vermek gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle (...) istinaf başvurusunun yapılmamış sayılmasına (...) karar verildi."

incelendiğinde istinaf kanun yolunda izlenecek usulde kanunun temyize atıf yapması dolayısıyla temyiz usulünün istinafa uyarlanarak uygulandığı görülmektedir.

3.2.3. İstinaf Başvurusunun Reddi (2577 sayılı İYUK. md.45/3)

2577 sayılı İYUK. md.45/3'e göre istinaf incelemesi sonucunda, bölge idare mahkemesi, idare veya vergi mahkemesinin verdiği kararın hukuka uygun olduğu görüşünde olursa, istinaf başvurusunun reddine karar verir. Eğer kararda maddi yanlışlıklar varsa ve bu yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararı verir.²⁴⁰

Bölge İdare Mahkemesine istinaf başvurusunda bulunan davacı, mimarlık projesi dersinden başarısız sayılarak mezun olamamıştır. Başarısız sayılması ve mezun edilmemesine ilişkin idari işlemlerin iptali talepli dava açmış ve bu dava idare mahkemesince hukuka aykırı bir durum olmadığı kanaatine varıldığından reddedilmiştir. Davacı ret kararını istinafa taşımıştır ve projesini değerlendiren kendi okulundaki heyetin akademik unvanları ile bilirkişi heyetinin unvanlarının farklı olduğunu, denklik olmadığından doğru sonuca varılamayacağını ve projenin somut olmayan değerlendirme ölçütüne tabi olmasının da hukuka aykırılık yaratacağı sebeplerini ileri sürmüştür. Böyle idare mahkemesi, idare mahkemesinin verdiği kararı usul ve hukuka uygun bulmuş ve kaldırılmasını gerektirecek bir neden göremediğinden istinaf başvurusunu reddetmiştir.²⁴¹ Bahsedilen bu kararda, bölge idare mahkemesi, idare mahkemesinin verdiği kararı usul ve esas açısından inceleyerek hukuka uygun bulmuş istinaf başvurusunu reddetmiştir. Bölge idare mahkemesi başka bir kararında ise, davacı şirketin taşınmaz üzerine ruhsatsız baz istasyonu kurması dolayısıyla, baz istasyonunun yıkımı yönünde alınan encümen kararının iptali istemiyle açılan davada ilk derece mahkemesinin hukuka ve mevzuata aykırılık olmaması nedeniyle ret kararını hukuka uygun bulmuştur. Bu nedenle 2577 sayılı Kanun md.45/3 dolayısıyla ilk derece mahkemesinin kararını hukuka uygun bulduğundan istinaf başvurusunun reddine karar vermiştir.²⁴²

²⁴⁰ 2577 sayılı İYUK. md.45/3: “Bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulursa istinaf başvurusunun reddine karar verir. Karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararı verir.”

²⁴¹ “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesi uyarınca yapılan istinaf başvurusunda öne sürülen usule ve esasa ilişkin iddialar ve İdare Mahkemesi'nce verilen karar birlikte incelendiğinde, söz konusu karar ve dayandığı gerekçe usul ve hukuka uygun bulunmuş olup, kararın kaldırılmasını gerektirecek bir neden görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, Trabzon İdare Mahkemesi'nin 15/01/2019 gün ve E:2018/489, K:2019/34 sayılı kararına yapılan istinaf başvurusunun reddine, (...) karar verildi.” Samsun BİM, 3.İDD, E.2019/790 K.2020/143, K.T. 12.02.2020.

²⁴² İstanbul BİM, 5. İDD, E.2017/2568 K.2017/1992, K.T. 26.12.2017: “İstanbul 5.İdareMahkemesi'nin 23/06/2017 tarih ve E:2017/241, K:2017/1503 sayılı kararının; davacı tarafından; yapı tatil tutanağının usulüne uygun tanzim edilmediği, baz istasyonu kuruluşu ve faaliyeti konusunda yetkinin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna ait olduğu, 5809 sayılı yasa uyarınca güvenlik sertifikası düzenlenmesini müteakip tesisin kurulup faaliyete geçirilebileceği, Anayasal haberleşme hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuracağından tesis edilen

2577 sayılı İYUK. md.45/3'te kararın hukuka uygun bulunmasının dışında bir de karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi yer almaktadır. Kararda maddi yanlışlıklar varsa ve bu yanlışlar karar sonucuna etkisi bulunmayan yanlışlıklar ise, Bölge İdare Mahkemesi bu kararlardaki maddi yanlışlıkları düzelterek aynı kararı vermektedir. Bölge İdare Mahkemesi, davacı şirket unvanının "Tasfiye Halinde F1 İnşaat Danışmanlık Sanayi Ticaret Limited Şirketi" olduğu halde, istinafa konu kararda davacı şirket unvanı "F1 İnşaat Danışmanlık Sanayi Ticaret Limited Şirketi" şeklinde yazılmıştır. Bölge idare mahkemesi, bu maddi yanlışlığı düzeltmiştir.²⁴³

3.2.4. İşin Esası Hakkında Yeni Bir Karar Verilmesi (2577 sayılı İYUK. md.45/4)

Bölge idare mahkemesi, istinaf başvurusuna konu olan idare veya vergi mahkemesinin kararını hukuka uygun bulmaz ise istinaf başvurusunu kabul eder. İstinaf başvurusunun kabulü ile bu kararın kaldırılmasına karar verir. Bu durumda bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeni bir karar verir.²⁴⁴ 2577 sayılı İYUK. md.45/4'te geçen kararın kaldırılması kavramı istinafi temyizden ve 6545 sayılı Kanun ile kaldırılan itiraz kanun yolundan ayırmaktadır. İtiraz ve istinaf arasındaki en önemli fark, daha önce bahsedildiği üzere itiraz incelemesinde kararın bozularak ilk derece mahkemesine gönderilmesidir.²⁴⁵ Temyiz kanun

işlemin öne sürülerek istinaf yoluyla kaldırılması ve dava konusu işlemin iptaline karar verilmesi istenilmektedir.(...) Her ne kadar 01/10/2017 itibariyle yürürlüğe giren 03/07/2017 tarihli Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 62. maddesi ile elektronik haberleşme cihazlarının kurulumu için plan kararı aranmayacağı ve bu imalatlar için yapı ve/veya yapı kullanma izin belgesi alma zorunluluğu bulunmadığı belirtilmişse de, Anayasa Mahkemesi'nin normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerin üzerinde yer alan bir Kanun hükmünün iptaline ilişkin 01/10/2009 tarih ve E:2006/129, K:2009/121 sayılı kararı dikkate alındığında, söz konusu yönetmelik hükmünün, somut olay itibariyle ihmal edilebilir bir norm olarak kabulü zorunludur. Dava dosyasının incelenmesinden, istinaf başvurusuna konu İstanbul 5. İdare Mahkemesi'nin 23/06/2017 tarih ve E:2017/241, K:2017/1503 sayılı kararında Kanunun 45/4. maddesinde sayılan kaldırma nedenlerinin bulunmadığı anlaşıldığından ve başvuru dilekçesinde ileri sürülen iddialar da söz konusu kararın kaldırılmasını sağlayacak nitelikte görülmediğinden aynı Kanunun 45/3. maddesi uyarınca istinaf başvurusunun reddine(...) karar verildi.

²⁴³ "Dava dilekçesi ve dosyada mevcut ihbarname ve tahakkuk fişi ile istinaf istemine konu kararın birlikte incelenmesinden; davacı şirket unvanının "Tasfiye Halinde F1 İnşaat Danışmanlık Sanayi Ticaret Limited Şirketi" olduğu halde, istinafa konu kararda davacı şirket unvanının "F1 İnşaat Danışmanlık Sanayi Ticaret Limited Şirketi" şeklinde yazılı olduğu görülerek, maddi hata kapsamındaki bu ibarenin "Tasfiye Halinde F1 İnşaat Danışmanlık Sanayi Ticaret Limited Şirketi" olarak düzeltilmesi gerektiği; diğer taraftan istinafa konu kararda 2577 sayılı Yasa'nın 49. maddesinde sayılan bozma nedenlerinin bulunmadığı ve istinaf dilekçesinde ileri sürülen iddiaların da kararın kaldırılmasını sağlayacak nitelikte olmadığı sonucuna varılmıştır. Dosyanın incelenmesinden; İstanbul 10. Vergi Mahkemesi'nin 26/12/2016 tarih ve E:2016/1511, K:2016/2225 sayılı kararı usul ve hukuka uygun olup kararın kaldırılmasını gerektiren bir neden bulunmadığından, istinaf başvurusunun reddi ile 2577 sayılı Yasanın 45. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, kararda belirtilen davacı ünvanının "Tasfiye Halinde F1 İnşaat Danışmanlık Sanayi Ticaret Limited Şirketi" olarak düzeltilmesine(...) oybirliğiyle karar verilmiştir." İstanbul BİM, 2.VDD, E.2017/1462 K.2017/3650, K.T. 28.09.2017.

²⁴⁴ 2577 sayılı İYUK. md.45/4: "Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden bir karar verir. İnceleme sırasında ihtiyaç duyulması hâlinde kararı veren mahkeme veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesi istinabe olunabilir. İstinabe olunan mahkeme gerekli işlemleri öncelikle ve ivedilikle yerine getirir."

²⁴⁵ KESKİN. a.g.m., s.248.

yolunda, temyiz incelemesine konu olan bölge idare mahkemesi kararı hukuka aykırı bulunursa karar bozulur ve yeniden karar verilmek üzere kararı veren bölge idare mahkemesine gönderilir. Temyiz incelemesinde maddi vakıa incelemesi ve delil değerlendirmesi yapılmadan hukuki denetim yapılır.²⁴⁶ Diğer yandan istinaf incelemesinde İYUK md.45/4 göz önüne alındığında ‘mahkeme esas hakkında yeni bir karar verir’ ibaresi ile istinaf incelemesinin sadece hukukilik denetiminden ibaret olmadığı görülmektedir.

İstinaf incelemesinde maddi ve hukuki denetim yapılmaktadır. Denetimin kapsamını görebilmek adına maddi ve hukuki denetimin kapsamının ne olduğunu açıklamak gerekmektedir. İdari işlemlerde hukukilik denetimi ilgili işlemin hukuka uygun şekilde yapılıp yapılmadığının belirlenmesidir. İdari işlem hukuka aykırı tesis edilmişse veya idari işlemde uygulanacak hukuk kuralı yanlış olarak belirlenmişse bu durum hukukilik denetimi ile ortaya çıkacaktır. İdari işlem ve eylemlerin yargısal denetimi Anayasada belirtildiği üzere hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır.²⁴⁷ Aynı şekilde idari mahkemelerin idari işlem ve eylemlerin hukukilik denetimi ile sınırlandığı 2577 sayılı Kanun md.2/2’de²⁴⁸ de belirtilmiştir. Yerindelik denetimi yapılamaması ise mahkemenin idarenin yapmış olduğu işlem veya eylemin, eksik, gereksiz veya verimsiz olduğu gibi kanaate varacağı incelemeyi yapamamasıdır. İdari yargı mercii, idarenin işleminin yerinde olup olmadığını denetleyemez. Bu nedenle eğer yargı mercii, idari işlemde hukuka aykırı unsurlar tespit ettiyse bu işlemi iptal edebilir; ancak idare yerine geçerek idari işlem tesis edemez veya idareye ne yapması gerektiğini söyleyemez.²⁴⁹

İstinaf incelemesinde idari işlem veya eylemler değil başvuruya konu olan ilk derece mahkemesi kararı incelenmektedir. Bölge idare mahkemeleri istinaf incelemesinde maddi ve hukukilik denetimi yapmaktadırlar. Hukukilik denetimi ile başvuruya konu olan kararın hukuka uygun verilip verilmediği incelenmekte, maddi denetim ile işin esasına girerek yeniden bir karar vermektedir. İşin esasına girilerek verilen kararda, bu kararın yerinde olup olmadığı, eksiklikleri vb. unsurlar belirlenerek giderilmeye çalışılır. İlk derece mahkemesi kararını inceleyen bölge idare mahkemesi, maddi yönden bir hata bulursa, ilk derece mahkemesi kararı ile bağlı kalmayıp davayı yeni baştan ele alacak, delil değerlendirmesinde

²⁴⁶ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA(2019). a.g.e., s.1688.

²⁴⁷ T.C. Anayasası md.125: “(...)Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.”

²⁴⁸ 2577 sayılı İYUK. md.2/2: “2. İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.”

²⁴⁹ CEYLAN, Mahmut. **İdari Yargıya Hâkim Olan İlkeler**. Ankara: On İki Levha Yayıncılık, 2017, s.51.

bulunacak ve bir karar verecektir. İstinaf incelemesinde bölge idare mahkemesi gerekli gördüğü halde yeniden delil toplanacaktır. Böylece tarafların da yeni deliller sunması mümkün olacaktır.²⁵⁰ Maddi değerlendirmenin tamamlanmasında, bilirkişi incelemesi, keşif, tanık gibi delillerden yararlanabilecektir. Zira kararın yerinde olmadığını maddi yönden eksiklikler bulunduğu görüşünde olan mahkeme maddi gerçeğe ulaşmak adına yeniden yargılama yapmaktadır. Olay yeni baştan ele alındığında eksik delillerin de toplanması bu gerçeğe ulaşmada gereklidir.

Ankara Bölge İdare Mahkemesine yapılan istinaf başvurusuna konu olan kararda, KPSS kursu olarak faaliyet gösteren davacı şirketin 5580 sayılı Özel Eğitim Kurumları Kanunu md.7'ye²⁵¹ aykırılık dolayısı ile 15 gün süre ile geçici olarak kapatılması işleminin iptali istemiyle dava açılmıştır. Davada, ilk derece mahkemesi davacının mevzuata aykırı personel çalıştırılması kuralını ihlal ettiğinden bahisle davanın reddine karar vermiştir. Ankara Bölge İdare Mahkemesi ilgili kanunda mevcut ihlalin karşılığının idari para cezası olduğunu ve davacı kurumun geçici süre ile kapatılmasında hukuka ve mevzuata uyarlık görülmediğini belirtmektedir. Bu sebeple bölge idare mahkemesi istinaf başvurusunu kabul etmiş, istinaf başvurusuna konu kararı kaldırmış ve dava konusu işlemi iptal etmiştir.²⁵²

²⁵⁰ ÇINARLI, Serkan. “İdari Yargıda İstinaf Aşamasında Keşif Delili”. **KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.3, S.1, Ocak 2018, s.20.

²⁵¹ 5580 sayılı Özel Eğitim Kurumları Kanunu md.7: “Kurum açma izni verilen kurumlardan iki yıl içerisinde faaliyete başlamayan, faaliyete başladıktan sonra yönetmelikte belirtilen süreden daha fazla izinsiz ara veren veya söz konusu izni amacı dışında kullandığı tespit edilen kurumların kurum açma izni ve iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir. (Değişik ikinci fıkra: 2/12/2016-6764/62 md.) Özel öğretim kurumunun; a) Bakanlıkça onaylı yerleşim planında izinsiz değişiklik yapması, b) (Değişik:27/6/2019-7180/11 md.) Gerçeğe aykırı veya yanıltıcı reklam ya da ilan vermesi, reklam veya ilanlarda öğrenci resim ya da bilgilerini kullanması, c) Haftalık ders çizelgesi ve programları Bakanlık izni olmadan kurumda uygulaması, d) Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması, e) Mevzuatta belirtilen sayıda personel çalıştırmaması veya mevzuata aykırı personel çalıştırması, f) 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununun genel ve özel amaçları ile temel ilkelerine uymaması, g) Kurum açma şartlarından herhangi birini kaybetmesi, h) Mevzuata uygun olarak kapatılmaması, 10018-1 hâllerinde; (a), (b), (c) ve (d) bentlerindeki fiiller için brüt asgari ücretin beş katı; (e) ve (f) bentlerindeki fiiller için brüt asgari ücretin on katı ve (g) bendindeki fiil için brüt asgari ücretin yirmi katı idari para cezası uygulanır.”

²⁵² “KPSS kursu olarak faaliyet gösteren davacı şirket tarafından, Özel Öğretim Kurumları Kanunu' nun 7. Maddesine aykırı davrandığından bahisle KPSS kursunun 15 gün süreyle geçici olarak kapatılmasına dair işlemin iptali istemiyle açılan davada; dosyanın incelenmesinden; hükmü yapılan denetim, alınan ifadeler ve düzenlenen inceleme raporu sonucunda, denetim tarihi itibarıyla Uzman Öğretici K1'nin, Uzman Öğretici K2'nin, Kurum Müdürü K3'ün çalışma izni onaylarının bulunmadığı açıkça tespit edildiğinden, davacı kurumun mevzuata aykırı personel çalıştırılması kuralını ihlal ettiği anlaşılmakla tesis edilen geçici kapatma işleminde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varıldığı gerekçesiyle davanın reddi yönünde Kırıkkale İdare Mahkemesi'nce verilen 22/02/2017 gün ve E: 2016/376, K: 2017/238sayılı kararın; davacı tarafından dava dilekçesinde de belirtilen gerekçelerle mevzuata ve hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek, istinaf yoluyla kararın kaldırılması istenilmektedir. Mevzuata aykırı personel çalıştıran işyerleri hakkında geçici olarak kapatma işlemi uygulanacağı Yönetmelikte belirtilmekle beraber, 5580 sayılı kanunun 7.maddesi hükmü ile bu durumdaki işyerleri hakkında idari para cezası uygulanacağını kararlaştırılmış olması karşısında lehe olan hükümlerin uygulanması suretiyle davacı şirketin yasa hükmüne aykırı bir biçimde mevzuata aykırı personel çalıştırması nedeniyle idari para cezasına çaptırılması gerekirken işyerinin 15 gün süreyle geçici olarak kapatılmasında

Bölge İdare Mahkemesi başka bir kararında da yine davayı esastan inceleyerek başvuranın istinaf başvurusunu kabul etmiş, ilgili kararı kaldırmış ve davayı reddetmiştir. Bu karara konu olan ilk derece mahkemesi kararında, davacı şirket hakkında idari para cezası uygulanmasına ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararının ihtar bildirimi şirket çalışanı olmayan birine yapıldığı iddiası mevcuttur. Usulsüz tebligata dayanılarak tesis edilen işlemin usul ve yasaya aykırı olduğu belirtilmiş ve idare mahkemesi ilgili idari işlemi iptal etmiştir. İdare mahkemesinin verdiği idari işlemin iptali kararının kaldırılması istemiyle istinaf başvurusu yapılmıştır. Bölge idare mahkemesi bu karara ilişkin esastan inceleme yaparak, tebligatı alan kişinin daha önce de tebligatları daimi sekreter sıfatı ile teslim aldığına dair imzaladığı belgeleri incelemiş ve bu imzaların birbiri ile uyum gösterdiği kanaatiyle, yapılan bildirimin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir. Bölge idare mahkemesi bu duruma istinaden kararı kaldırmış ve davayı reddetmiştir.²⁵³

Bahsedilen kararlar incelendiğinde, görüldüğü üzere, 2577 sayılı İYUK. md.45/4'te belirtildiği gibi, bölge idare mahkemesi istinaf incelemesine konu kararı işin esası yönünden inceleyerek ilk derece mahkemesinin kararını kaldırmış ve yeniden yargılama yapıp karar vermiştir. Böylece, ilk derece mahkemesi tarafından verilen kararlar, üst mahkeme tarafından hukukilik denetiminin yanında esastan da tekrar incelenme olanağı bulmuştur. Bu durum yanlış kararların verilmesini engellemeye ve kişilerin adalete duyduğu inancı güçlendirmeye yardımcı olmaktadır.

yukarıda belirtilen yönüyle hukuka ve mevzuata uyarlık görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, davacının istinaf başvurusunun kabulüne, başvuruya konu kararın kaldırılmasına; 2577 sayılı Yasanın 45/4 maddesi uyarınca incelenen davada dava konusu işlemin iptaline, (...)karar verildi." Ankara BİM, 4. İDD, E.2017/2241 K.2017/2676, K.T.21.06.2017.

²⁵³ "Davacı şirket hakkında, 572.186,00 TL idari para cezası uygulanmasına ilişkin 22.06.2015 tarih ve 43996725-660-32691 sayılı işlemle bildirilen Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararının; ihtar bildiriminin şirket çalışanı olmayan bir şahsa yapıldığından usulsüz tebligata dayanılarak işlem tesis edildiği, idari cezalarda lehe olan hükmün uygulamasına yönelik olarak yeni mevzuat hükümlerinin uygulanması gerektiği, dava konusu işlemin usul ve yasaya aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemiyle açılan davada; dava konusu işlemin iptaline ilişkin olarak Ankara 2. İdare Mahkemesi'nce verilen 17/11/2016 gün ve E:2015/2245, K:2016/2958 kararın, hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek kaldırılması istenilmektedir.(...) Uyuşmazlıkta, davacı tarafından, şirketlerine ilişkin sigortalı hizmet listesi sunulmak suretiyle; davalı idarenin lisans tadil yükümlülüğünün 60 gün içerisinde yerine getirilmesi gerektiğine dair 03/02/2015 tarihli ihtarını tebellüğ eden K1 isimli şahsın, şirket çalışanı olmadığı iddia edilmekte ise de, K1 isimli şahsın daha önce de, 31/10/2014 tarihinde, *davacı şirket yetkilisi* sıfatıyla, şirket adına belge tebellüğ ettiği, aynı şekilde dava konusu işleme ilişkin tebligatı da, *"daimi çalışan sekreter"* sıfatıyla 06/02/2015 tarihinde aynı şahsın tebellüğ ettiği, dosya içerisindeki her iki tebliğ mazbatasında bulunan K1'a ait imzanın da birbiriyle örtüştüğü anlaşılmakta olup, davacının böyle bir çalışanın bulunmadığına ilişkin iddiasında ve dolayısıyla anılan gerekçeye dayalı İdare Mahkemesi kararında hukuka ve hakkaniyete uyarlık görülmemiştir. (...) Açıklanan nedenlerle, davalı tarafın istinaf başvurusunun kabulü ile Ankara 2. İdare Mahkemesi'nce verilen 17/11/2016 gün ve E:2015/2245, K:2016/2958 sayılı kararın kaldırılmasına; 2577 sayılı Yasanın değişik 45. maddesinin 4. fıkrası uyarınca esastan incelenen davanın reddine(...) karar verilmiştir." Ankara BİM, 7. İDD, E.2017/45 K.2017/35, K.T. 01.03.2017.

2577 sayılı İYUK. md.45/4'te belirtilen diğer durum ise istinabedir.²⁵⁴ İstinabe, yürütülen yargısal faaliyette mahkemenin, yargı çevresi dışında bulunan bir delili tespit edebilmek için o delilin bulunduğu yer mahkemesinden kendi yargılamasına esas olmak üzere tespiti konu işlemin yerine getirilmesini isteme talebidir. İstinabe bir başka deyişle, mahkemeler arası hukuki yardımlaşmadır. İstinabe olunan mahkeme, gerekli işlemleri ivedilikle yerine getirir. Bölge İdare Mahkemesi İdare Mahkemesince verilen kararın istinaf incelemesinde uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için dava konusu taşınmazla ilgili yerinde keşif ve bilirkişi incelemesi gerekmesi dolayısıyla, taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinden istinabe yoluyla bu delilleri talep etmiştir.²⁵⁵ İstinabe yoluyla, mahkemeler, yargı çevresinde bulunmayan delillere, usul ekonomisi prensibine uygun olarak ulaşabilmektedirler. Bahsedilen kararda istinabe usulü ile delil tespiti yapılmıştır. Görüldüğü üzere bölge idare mahkemeleri istinaf başvurusu sırasında daha önce bahsedildiği üzere hem hukuki hem de maddi denetim yapmaktadırlar. Maddi denetim sırasında, ilk derece mahkemesinin kararının esasına girerek yeterli değerlendirme yapılmadığı kanaatine ulaşan mahkeme, gerçeğe ulaşabilmek ve isabetli karar verebilmek adına esastan incelemenin tamamlanması için gerekli gördüğü hallerde, yeni deliller toplamakta ve önceki deliller hakkında da yeni bir değerlendirme yapabilmektedir.

3.2.5. Dosyanın İlk Derece Mahkemesine Gönderilmesi (2577 sayılı İYUK. md.45/5)

Bölge idare mahkemesi, istinaf başvurularında İYUK. md. 45/4'te belirtildiği üzere başvuruya konu kararları hukuka aykırı bulduğunda kararı kaldırarak esastan yeni bir inceleme ile bir karar vermektedir. İYUK. md.45/5'te²⁵⁶ de bölge idare mahkemesi istinaf başvurusunu haklı bulması durumunda, başvuruyu kabul eder, kararı kaldırır; ancak esastan inceleme yapmak yerine dosyayı ilgili mahkemeye geri gönderir. Kanunda sayılı bulunan, ilk

²⁵⁴ 2577 sayılı İYUK. md.45/4: “(...)İnceleme sırasında ihtiyaç duyulması hâlinde kararı veren mahkeme veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesi istinabe olunabilir. İstinabe olunan mahkeme gerekli işlemleri öncelikle ve ivedilikle yerine getirir.”

²⁵⁵ “Dairemizin 27.9.2018 tarihli ara kararıyla, uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için, dava konusu taşınmazın vasfı, konumu, mevki, kullanım şekli, işgal edilen alan, önceki dönem ve emsal ecri misil bedelleri gibi hususların değerlendirilerek istenilmesi gereken (yeniden değerlendirme oranları göz önüne alınarak hesaplanacak) ecri misil miktarının 2886 sayılı Kanunun 74. maddesi uyarınca çıkarılan yönetmelik ve tebliğlere uygun olarak hesaplanıp, hesaplanmadığının saptanması için Mahkemesince bilirkişiler seçilerek, bilirkişi ücreti, keşif avansı tutarı belirlenip, yerinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılması ve sonunda düzenlenecek bilirkişi raporuyla birlikte Dairemize gönderilmesi istinabe yoluyla istenilmiş(...)” İstanbul BİM, 10. İDD, E.2018/2628 K.2019/420, K.T. 19.02.2019.

²⁵⁶ 2577 sayılı İYUK. md.45/5: “Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararları kesindir.”

inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu haller, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde bu durum söz konusudur. İlk incelemede 2577 sayılı Kanun md.14'de düzenlenmiştir. Buna göre, dilekçeler üzerinde ön incelemede sırasıyla “görev ve yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, süre aşımı, husumet, md.3 ve 5'e uygun olup olmadıkları” incelenir.²⁵⁷

İlk derece mahkemesi davacının adına tahakkuk ettirilen 2017 yılına ait on iki adet toplam 127.188 TL evsel katı atık bedelinin ödenmesine ilişkin belediye tarafından tesis edilen tahakkuk fişlerinin iptali istemiyle açılan davayı, bedelin özel hukuk hükümlerine tabi olan abonelik sözleşmesinden kaynaklandığı ve uyuşmazlığın adli yargı mercilerine ait olduğu gerekçesi ile görev yönünden reddetmiştir. Bölge idare mahkemesi, belediye meclisinin aldığı karar çerçevesinde evsel katı atık ücreti ödemesine ilişkin idari işlem tesis edildiği, dolayısıyla çözümün idari yargı mercilerince yapılacağı kanaatine varmıştır ve görev yönünden reddi yolunda verilen kararda isabet görmediğinden istinaf başvurusunu kabul ederek kararı kaldırmıştır. Dava dosyasını İYUK. md.45/5 gerekçesi ile ilk derece mahkemesine geri göndermiştir.²⁵⁸ Yukarıda bahsedilen kararda, ilk inceleme²⁵⁹ üzerine verilen bir karar söz konusudur. İlk derece mahkemesinin görevli olup olmadığı konusu yapılan işlemin idari işlem olduğunun tespitinden hareketle çözümlenmiştir. Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesinin görevsizlik kararını kaldırarak, dosyayı tekrar idare

²⁵⁷ 2577 sayılı İYUK. md.14/3: “Dilekçeler, Danıştayda daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından: a) Görev ve yetki, b) İdari merci tecavüzü, c) Ehliyet, d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, e) Süre aşımı, f) Husumet, g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları, yönlerinden sırasıyla incelenir.”

²⁵⁸ “Olayda, davalı Bakırköy Belediyesince katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti belirlenmesine ilişkin meclis kararı alınarak, davacı şirket adına bu karar çerçevesinde "evsel katı atık ücreti" ödenmesine ilişkin idari işlem tesis edildiği görüldüğünden, uyuşmazlığın görüm ve çözümünün idari yargı mercilerine ait olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda, uyuşmazlığın esasına girilmesi gerekirken davanın görev yönünden reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, davacı istinaf başvurusunun kabulüne, İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 11/04/2017 tarih ve E:2017/648, K:2017/790 sayılı kararının kaldırılmasına, yukarıda belirtilen gerekçe dikkate alınarak yeniden bir karar verilmek üzere 2577 sayılı Yasa'nın 45/5. maddesi uyarınca dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine(...) karar verildi.”

²⁵⁹ 2577 sayılı İYUK. md.14: Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme “1. Dilekçeler Danıştayda Evrak Müdürlüğünce kaydedilir ve Genel Sekreterlikçe görevli dairelere havale olunur. 2. (Değişik: 2/7/2012-6352/53 md.) Bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde dilekçeler, evrak bürosunca kaydedilerek ilgili mahkemelere havale olunur. Dilekçe sahibine evrakın tarih ve sayısını gösterir ücretsiz bir alındı kâğıdı verilir. 3. (Değişik: 5/4/1990-3622/5 md.) Dilekçeler, Danıştayda daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hâkimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından: a) Görev ve yetki, b) İdari merci tecavüzü, c) Ehliyet, d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, e) Süre aşımı, f) Husumet, g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları, yönlerinden sırasıyla incelenir.”

mahkemesine göndermiştir. Bölge idare mahkemesi başka bir kararında, 2577 sayılı Kanun 45/5'te sayılı hallerden biri olan “davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması” gerekçesi ile istinaf başvurusunu kabul etmiş, kararı kaldırmış ve ilk derece mahkemesine geri göndermiştir. İstinaf başvurusuna konu olan kararda ilk derece mahkemesi, 2576 sayılı Kanun md.7'de²⁶⁰ belirtilen tek hâkimle çözümlenecek davalardan olmasına rağmen heyet halinde karar verilmiştir. Bölge idare mahkemesi ise 2017 yılı itibariyle tek hâkim-heyet sınırının otuz iki bin lira olarak belirlendiğinden bahisle, yirmi altı bin lira tutarındaki maddi zarardan kaynaklanan uyuşmazlığa ilişkin olarak ilk derece mahkemesince karar verildiği tarihte uyuşmazlık hakkında tek hâkim tarafından karar verilmesi gerekirken heyet halinde karar vermesini hukuka aykırı bulmuş ve 2577 sayılı Kanun md.45/5 dolayısıyla kararı kaldırarak dosyayı mahkemeye iade etmiştir.²⁶¹

İYUK. md.45/5'te bölge idare mahkemesinin istinaf başvurusunu kabul edip kararı kaldırarak, dosyayı ilk derece mahkemesine gönderdiği sayılı haller, şu şekildedir; birincisi bölge idare mahkemesinin ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulması, ikincisi davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme tarafından davaya bakılması, üçüncüsü ise reddedilmiş veya yasaklanmış hakim tarafından davaya bakılması halidir. Bu haller kanunda sayılı halde bulunmasına rağmen uygulamada bazı kararlarda, bu sayılı haller dışında da dosyanın İYUK. md.45/5 gerekçesi ile geri gönderildiği görülmektedir. İstinaf başvurusuna konu kararda, ilk derece mahkemesi, davacıya ait taşınmazın ruhsatsız olduğundan bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32.maddesi uyarınca yıkımı ile davacıya aynı kanunun 42/2.maddesi uyarınca 40.658,04-TL imar para cezası

²⁶⁰ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun md.7: “1. (Değişik birinci fıkra: 8/6/2000 - 4577/3 md.) Uyuşmazlık miktarı yirmi beş bin Türk Lirasını aşmayan; a) Konusu belli parayı içeren idarî işlemlere karşı açılan iptal davaları, b) Tam yargı davaları, İdare mahkemesi hâkimlerinden biri tarafından çözümlenir. 2. (Değişik: 8/6/2000 - 4577/3. md.) 6 ncı maddenin (a) ve (b) bentlerinde belirtilen uyuşmazlıklardan kaynaklanan toplam değeri yirmi beş bin Türk Lirasını aşmayan davalar, vergi mahkemesi hâkimlerinden biri tarafından çözümlenir. 3. Bu tür davaların hâkimler arasında dağılımına ilişkin esaslar, işlerde denge sağlanacak biçimde mahkeme başkanı tarafından önceden tespit edilir.”

²⁶¹ Gaziantep BİM, 3. İDD, E.2017/2433 K.2017/1955, K.T. 21.12.2017: “(...) Olayda, davacının evinin (ve içindeki eşyaların) sokağa çıkma yasağı döneminde görmüş olduğu zarar nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen 26.000,00.-TL tutarındaki maddi zarardan kaynaklanan uyuşmazlığa ilişkin olarak İdare Mahkemesince karar verildiği tarihte (04.07.2017) uyuşmazlığın tutarının tek hâkim görev sınırı içinde kalması nedeniyle tek hakim tarafından karara bağlanması gerekirken heyet halinde karar verilmesinde yukarıda anılan usul kurallarına uygunluk bulunmadığından, Dairemizce işin esasına girilmesi mümkün görülmemiş, kararın bu yönüyle kaldırılması ve 2577 sayılı Yasanın 45/5. maddesi gereği yeniden bir karar verilmesi için dosyanın mahkemesine iade edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Açıklanan nedenlerle, davacının istinaf başvurusunun kabulü ile Mardin 2. İdare Mahkemesi'nce verilen 12/07/2017 gün ve E:2017/2762, K:2017/1480 sayılı kararının kaldırılmasına, 2577 sayılı Yasanın 45/5. maddesi uyarınca tek hakim tarafından bir karar verilmek üzere ait olduğu mahkemeye gönderilmesine(...) karar verildi.”

verilmesine ilişkin olarak tesis edilen 26/01/2016 tarih ve 51 sayılı encümen kararının, iptali istemiyle açılan davada, dava konusu encümen kararının yıkıma ve 30.277,27-TL'lik imar para cezasına ilişkin kısmının iptaline, davanın 10.380,77-TL'lik imar para cezasına yönelik kısmının ise reddine karar vermiştir. Bölge idare mahkemesi verilen kararın gerekçe kısmı ile bu gerekçelere dayalı hüküm fıkrasının çeliştiğinden bahisle kararı hukuka aykırı bulmuştur. Bununla birlikte istinaf incelemesine konu olan ilk derece mahkemesi kararında bulunan ret hükmüne ilişkin davacının istinaf talebi bulunmamakta ve aleyhe bozma yasağı gereğince bu kısım hakkında istinaf incelemesi yapılamamıştır. Bölge idare mahkemesi hüküm ve gerekçe arasındaki çelişki nedeniyle bu incelemeyi yapamayacağını belirterek dosyayı ilk derece mahkemesine göndermeyi uygun görmüştür.²⁶² Bölge idare mahkemesinin 2577 sayılı Kanun md.45/5'te sayılı olarak belirtilen haller dışında bir sebebe dayanarak dosyayı ilk derece mahkemesine göndermesi belirlilik²⁶³ ilkesine aykırılık olarak görülebilir. Kararda karşı oy bulunmaktadır. Karşı oyda da bölge idare mahkemesinin dosyayı mahkemeye geri gönderdiği hallerin sayılı olduğu ve bu hallerin dışında bir sebeple dosyanın geri gönderilmesinin hukuka uygun bulunmadığı belirtilmektedir.²⁶⁴ Burada Bölge İdare

²⁶² “Bu durumda, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca değerlendirildiğinde, İdare Mahkemesince verilen kararın gerekçe bölümü ile sonuç bölümü arasında hukuki denetiminin yapıldığı gerekçeleri ile bu gerekçelere dayalı hüküm fıkrası birbiriyle çelişmekte olduğu görüldüğünden mahkeme kararında hukuk ve usule uyarlık görülmemiştir. Öte yandan, istinaf incelemesine konu ilk derece mahkemesi kararının "ret" hükmüne ilişkin kısmına davacı istinaf talebinin bulunmadığı ve aleyhe bozma yasa gereğince, bu kısım yönünden istinaf incelemesi yapılamadığı dikkate alındığında hüküm ve gerekçe çelişkisi nedeniyle hukuki incelemenin, istinaf merciinde yapılabilmesi mümkün bulunmadığından dava dosyasının mahkemesine gönderilmesi, zorunlu bulunmaktadır. Açıklanan nedenlerle, davacı istinaf başvurusunun kabulüne, İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 08/11/2016 tarih E:2016/330, K:2016/1729 sayılı kararının kaldırılmasına, yukarıda belirtilen gerekçe dikkate alınarak yeniden bir karar verilmek üzere 2577 sayılı Yasa'nın 45/5. maddesi uyarınca dava dosyanın mahkemesine gönderilmesine (...) karar verildi.” İstanbul BİM, 5. İDD, E.2017/466 K.2017/936, K.T. 07.06.2017.

²⁶³ Anayasamızın 2. Maddesinde belirtildiği üzere “Türkiye Cumhuriyeti, 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 Devletidir”. Hukuk devletin temel ilkelerinden biri belirliliktir. “Bu ilkeye göre, kanun düzenlemelerinin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüte ve şüpheyi yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu tedbirler içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuki güvenlikle bağlantılı olup birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuki müeyyidenin veya neticenin bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler.” Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2013/67 K.2013/164, K.T. 26.12.2013.

²⁶⁴ Karşı oy: “Anılan hükümler uyarınca, bölge idare mahkemeleri; ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını haklı bulduğu ya da davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurularını kabul ettiği durumlarda kararı kaldırarak dosyayı mahkemesine geri gönderme yetkisine sahip olup, bunun dışında, işin esası hakkında karar verilen dosyalarda, varsa maddi yanlışlıkları düzeltmek veya hukuka uygun bulmadığı ilk derece mahkemesi kararını kaldırarak ilk derece mahkemesi yerine geçmek suretiyle yeni bir karar vermek zorundadır. Dairemizce kaldırılan başvuruya konu mahkeme kararının; ilk inceleme, görevsiz, yetkisiz, reddedilmiş veya yasaklanmış hâkimce verilmiş bir karar olmadığı ve işin esasına ilişkin olduğu, dayandığı hukuki gerekçe dikkate alındığında iade gerekçesi yapılan hususun, sehven yapılan maddi bir yanlışlıktan kaynaklandığı ve bu durumun 2577 sayılı İdari Yargılama

Mahkemesinin esastan davayı görmek yerine hem esastan yaklaşarak bir karar alıp hem de gerekçenin uyumsuzluğunu ileri sürerek dosyayı ilk derece mahkemesine geri göndermesinin 2577 sayılı Kanun md.45/5'deki esasa uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Kanunda sayılı bu haller dışında, bölge idare mahkemelerinin bazı kararlarında, davanın ilk derece mahkemesince esastan incelenmediği kanaatine varması ile dosyayı ilk derece mahkemesine geri gönderdiği görülmektedir. Bölge İdare Mahkemesi kararında, davacı, üniversite hastanesi tarafından düzenlenen ve engel oranının %55 olarak belirleyen engelli sağlık kurulu raporunun iptali istemiyle dava açmıştır. Uyuşmazlıkta, ilk derece mahkemesince, *"hakem hastane sağlık kurulu raporunun davacı lehine olduğu, hakem hastanenin vereceği karar üzerine özürlü sağlık kurulu raporunun kesinleştiği ve sağlık raporuna yapılan itirazın da yerinde olmadığı anlaşıldığından, dava konusu hakem hastane raporunda hukuka aykırılık bulunmadığı"* gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. Bununla birlikte bölge idare mahkemesi farklı engellilik oranlarında raporların sunulduğu davada, davacının iddiaları dikkate alınarak, vücut ve fonksiyon kaybı oranının belirlenmesi amacıyla kişinin Adli Tıp Kurumu ya da Eğitim ve Araştırma Hastanesine sevki sağlanarak alınacak rapora göre bir değerlendirme yapılması gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu nedenle, bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesinin sadece hakem hastane kararlarının kesinliğine dayanarak olayın esasına yönelik değerlendirme ve inceleme yapmaksızın davanın reddine karar verdiği kanaatine varmıştır.²⁶⁵ Bölge idare mahkemesi, başvuruyu kabul edip

Usulü Kanununun "istinaf" başlıklı 3. fıkrası uyarınca düzeltilebilecek bir mesele olduğu dikkate alındığında, kaldırma gerekçesi doğrultusunda yine işin esası hakkında yeni bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine iade edilmesi usul hükümlerine aykırıdır. Bu itibarla, davalı idarenin istinaf başvurusunun esasının incelenmesi gerektiği görüşü ile dosyanın mahkemesine iade edilmesi yolunda verilen karara katılmıyorum." İstanbul BİM, 5. İDD, E.2017/466 K.2017/936, K.T. 07.06.2017.

²⁶⁵ "(...)Dosyanın incelenmesinden; davacı adına Erzurum Bölge Eğitim ve Araştırma Hastanesi tarafından düzenlenen 07.09.2017 tarihli ve 4028 sayılı sağlık kurulu raporu ile davacının engel oranının %35 olarak belirlendiği, rapora yapılan itiraz üzerine sevk edildiği A1 Dr. X2 Eğitim ve Araştırma Hastanesince düzenlenen Engelli Sağlık Kurulu Raporu ile engel oranının %51 olarak belirlendiği, davacının bu rapora da itirazı üzerine hakem hastane olarak sevk edildiği X1 Üniversitesi İstanbul A2 Eğitim ve Araştırma Hastanesince düzenlenen 03.05.2018 tarih ve 2074 sayılı sağlık kurulu raporu ile engel oranının %55 olarak belirlenmesi üzerine anılan sağlık kurulu raporunun hukuk aykırı olduğu iddiasıyla iş bu davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Uyuşmazlıkta, İlk Derece Mahkemesince, *"hakem hastane sağlık kurulu raporunun davacı lehine olduğu, hakem hastanenin vereceği karar üzerine özürlü sağlık kurulu raporunun kesinleştiği ve sağlık raporuna yapılan itirazın da yerinde olmadığı anlaşıldığından, dava konusu hakem hastane raporunda hukuka aykırılık bulunmadığı"* gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş ise de, ilgili mevzuat hükmünde yer alan hakem hastane kararlarının kesin olduğu yönündeki düzenlemenin idari anlamda bir kesinliğin ifade ettiği açık olup davacının özür durumunun tespiti için başvurduğu Hastanelerce farklı özür oranları belirlendiği hususu dikkate alındığında, davacının iddiaları dikkate alınarak, vücut ve fonksiyon kaybı oranının belirlenmesi amacıyla adı geçen Adli Tıp Kurumu ya da Eğitim ve Araştırma Hastanesine sevki sağlanarak alınacak rapora göre bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Bu itibarla, İdare Mahkemesince olayın esasına yönelik değerlendirme ve inceleme yapmaksızın, salt hakem hastane kararlarının kesin olduğu gerekçesiyle davanın reddine karar veren verilen istinafa konu idare mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." İstanbul BİM, 7.İDD, E.2019/1353 K.2020/542, K.T. 05.02.2020.

kararı kaldırarak, dosyayı kararı veren mahkemeye geri gönderme kararını ise istinaf incelemesinin 2577 sayılı İYUK. md.45/4 maddesinde geçen ‘işin esası hakkında yeniden bir karar verir’ ibaresi ile gerekçelendirmektedir. Zira istinaf incelemesinin esastan yeniden bir karar vermesi için daha önce yapılan esastan inceleme sonucu verilmiş bir karar bulunması gerekmektedir. Bu olayda ilk derece mahkemesinin işin esası hakkında bir karar vermediğinden bahisle, istinaf incelemesinde işin esasının ilk defa karara bağlanamayacağı belirtilmiştir. Aksi halde, iki aşamalı yargısal denetimin gerçekleşmeyeceği görülmektedir.²⁶⁶ Böylece, bölge idare mahkemesi İYUK. md.45/5’te sayılı hallerin dışında bir durumla dosyayı ilk derece mahkemesine geri göndermiştir. Bölge İdare Mahkemesi, ilk derece mahkemesinin esasta yaptığı eksik inceleme ile verdiği kararı esastan verilmiş bir karar olarak kabul etmemiştir. Ancak, ilk derece mahkemesinin maddi problemi eksik araştırması esastan verdiği kararı ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla, ortada esastan verilmiş bir ilk derece mahkemesi kararı olduğu değerlendirilebilir.

Bölge idare mahkemesi diğer bir kararında, ilk derece mahkemesinin, yanlış usul izleyerek verdiği kararı yine 2577 sayılı Kanun 45/5 ile ilk derece mahkemesine geri göndermiştir. İlgili kararda, davaya konu idari işlemin ivedi yargılama usulüne tabi bir işlem olmamasına rağmen bu usulün izlendiği dolayısıyla dosyanın tekemmülünün sağlanmadığı ve verilen kararın uygun usul hükümlerine göre verilmediği gerekçesi ile geri göndermiştir. Usul işlemleri ivedi yargılama usulündeki gibi yapılırsa da ilk derece mahkemesi kararda ivedi yargılama usulünün uygulandığına yer vermemiş ve karara karşı tebliğ tarihini izleyen günden itibaren on beş gün içinde istinafa başvurulabileceği belirtilmiştir.²⁶⁷ İlgili kararda ivedi

²⁶⁶ “(...)Bununla birlikte; 2577 sayılı Kanun'un 45/4. maddesinin ikinci cümlesinde yer alan "bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden bir karar verir" hükmünde geçen "işin esası hakkında yeniden bir karar" dan anlaşılması gereken, davaya konu edilen işlemlerin ilk derece yargı yeri olarak hukuka uygunluk denetiminin yapılması ve bu konularda verilmiş nihaî bir kararın varlığına işaret etmekte olup, işin esası hakkında daha önce verilmiş bir karar bulunmaması halinde bölge idare mahkemesince verilecek karar ile yapılan "işin esası hakkında yeniden bir karar vermek" değil, "işin esasını ilk defa karara bağlamak" olacağından uyuşmazlık ile ilgili hukuka uygunluk denetimi yapılmadığı ve hüküm kurulmadığı durumlarda, ilk derecede uyuşmazlıkla ilgili verilmiş nihaî bir karardan söz edilmesi mümkün olmayıp, istinaf aşamasında Bölge İdare Mahkemesince ilk derecede işin esası hakkında hüküm kurulmayan dava konusu işlemle ilgili olarak uyuşmazlığın esası incelenerek hüküm kurulması halinde Kanunun öngördüğü iki aşamalı yargısal denetimin gerçekleşmeyeceği açıktır. (...) Açıklanan nedenlerle, davacının istinaf başvurusunun kabulüne, İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 12.03.2019 tarihli ve E:2018/1439, K:2019/486 sayılı kararının kaldırılmasına, yukarıda belirtilen gerekçe dikkate alınarak yeniden bir karar verilmek üzere 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin 5. fıkrası uyarınca dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine(...) karar verildi.” İstanbul BİM, 7.İDD, E.2019/1353 K.2020/542, K.T. 05.02.2020.

²⁶⁷ İzmir BİM, 3. İDD, E.2017/187 K.2017/187, K.T. 25.04.2017: “(...) Uyuşmazlıkta 2577 sayılı Kanunun 20/A maddesi kapsamında ivedi yargılama usulünün tatbik edilerek, davalıya savunma dilekçesi verilmesi ve ara kararı gereğinin yerine getirilmesi için 15 gün süre verildiği, ara kararının ve dava dilekçesinin 31.08.2016 günü davalıya tebliği üzerine davalıya vekaleten 08.09.2016 ve 09.09.2016 tarihlerinde iki ayrı savunma dilekçesi verilerek işlem dosyasının sunulduğu ve savunma dilekçesinin davacılara tebliği suretiyle dosyanın tekemmülü sağlanmadan idare mahkemesince davanın esastan karara bağlandığı ve davanın reddine ilişkin bu nihaî

yargılama usulü uygulanmaması gereken bir konuda ivedi yargılama usulü uygulanmış; ancak ivedi yargılama usulünde istinaf kanun yolunun kapalı olması ve doğrudan temyiz yoluna başvurunun mümkün olduğu göz önüne alındığında da kararda belirtilen kanun yolu genel yargılama usulünde izlenecek yol olarak gösterilmiştir. Kararda birden çok hata görülse de bu hatalardan hiçbirisi 2577 sayılı Kanun md.45/5 içerisinde, mahkemenin istinaf başvurusunu kabul etmesi, kararı kaldırması ve ilk derece mahkemesine dosyayı geri göndermesi için sayılı olan hallerden biri değildir.

Bölge idare mahkemesi kararlarından görüldüğü üzere İYUK. md.45/5'e göre bölge idare mahkemesinin istinaf başvurusunu kabul edip kararı kaldırarak ilk derece mahkemesine gönderdiği haller sayılı olmasına rağmen, uygulamada kanundaki sınırlı hallerin dışında belirli ve yazılı olmayan hallerde dosya ilk derece mahkemesine gönderilebilmektedir. Bu durumda hangi başvuruların bölge idare mahkemesince esastan yeniden incelenerek yeni bir karar verileceği, hangi dosyanın ilk derece mahkemesine gönderileceği belirsiz olmaktadır. Ayrıca, Hâkimler ve Savcılar Kurulu bu durumla ilgili bir tavsiye yayınlamış ve kanunda sayılı haller dışında dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilmesinin uygun olmadığı belirtilmiştir.²⁶⁸ İdari yargıda yeni sayılabilecek bir uygulama olan istinaf kanun yolunda ilgili kanun düzenlemesi ile uygulamanın birlikte ilerleyebilmesi için kanun düzenlemesinin uygulama ile birlikte yerleşmesi beklenir. Usul ekonomisi ilkesi de dikkate alınarak, Bölge İdare Mahkemesinin, ilk derece mahkemesinin kararının İYUK. md.45/5'e göre incelenmesinde hukuka aykırı bir durum yoksa md.45/4' e göre esastan değerlendirme

kararda ivedi yargılama usulüne göre karar verildiğine dair herhangi bir açıklama yapılmadığı ve ayrıca karara karşı tebliğini izleyen günden itibaren 15 gün içerisinde İzmir Bölge İdare Mahkemesine istinaf yolunun açık bulunduğu bildirildiği, kararın 28.12.2016 gününde davacıların vekiline tebliği üzerine 11.01.2017 gününde verilen dilekçeyle Dairemize istinaf başvurusunda bulunduğu tespit edilmiştir. (...) Bu işlemlere karşı açılan davaların genel idari yargılama usulüne tabi davalar olarak incelenmesi gerekmektedir. Bu durumda, bakılan uyuşmazlıkta davaya konu edilen idari işlem ivedi yargılama usulüne tabi bir işlem niteliğinde olmadığından ve idare mahkemesince ivedi yargılama usulü uygulanarak ve dava dosyası tekemmül ettirilmeden davanın karara bağlanmasında usûl hükümlerine uyarlık bulunmadığından, dosyanın tekemmülünün sağlanması suretiyle dava hakkında yeniden bir karar verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Açıklanan nedenlerle, istinaf başvurusunun kabulüne, Aydın 1. İdare Mahkemesi'nce verilen 07/10/2016 gün ve E:2016/1418, K:2016/863 sayılı kararının kaldırılmasına, dava dosyasının tekemmül ettirilerek yeniden bir karar verilmek üzere anılan idare mahkemesine gönderilmesine, 25/04/2017 tarihinde 2577 sayılı Yasanın 45. maddesinin 5. fıkrası uyarınca kesin olarak oybirliğiyle karar verildi."

²⁶⁸ Hakimler ve Savcılar Kurulu-Tavsiye Listesi, Bölge İdare Mahkemeleri md.4: "İstinaf başvurusu üzerine işin esası hakkında bir karar verilmesi gerekirken eksik inceleme yapıldığı gerekçesiyle kararın bozularak dosyanın mahkemesine iadesine karar verildiği görülmüştür. 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesi uyarınca, ilk inceleme üzerine verilen kararlar ile davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâlleri hariç olmak üzere, bölge idare mahkemesinin, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde bu kararı kaldırarak işin esası hakkında yeniden bir karar vermesi gerektiğinden, bölge idare mahkemesince, inceleme ve araştırma yapılarak esas hakkında karar verilmesinin mümkün olduğu hâllerde, gerekli tahkikat yapılmak üzere ilk derece mahkemesi kararının bozulmasının söz konusu yasal düzenlemeye aykırılık teşkil edeceğinin göz ardı edilmemesi" <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/31a1f5ec-8e12-4115-be6f-ace19dccc06c.pdf>. Erişim Tarihi: 25.12.2020.

yapacak ve buradaki usulü kullanarak esas hakkında yeni bir karar vermesi gerekecektir. Böylece verilen kararlarda farklılıkların önüne geçilmesi, kanunun yorumunda tekliğin sağlanması sonucunda belirlilik ilkesine uygun bir idari yargı düzeninden söz edilebilir.

3.2.6. İstinafta Verilen Kararların Kesinliği (2577 sayılı İYUK. md.45/6)

İstinaf incelemesine tabi olmayan kararlar kanunda belirtilmiştir. Diğer yandan temyiz kanun yoluna gidilebilen kararlar kanunda belirtilmiştir. Bu durum dolayısıyla, daha önce bahsedildiği üzere istinaf kanun yolu genel kanun yolu olarak, temyiz ise istisnai nitelikte bir kanun yolu olarak tanımlanır. İYUK. md.45/6' ya göre bölge idare mahkemesinin temyize tabi olmayan kararlarının kesin olduğu görülmektedir.²⁶⁹ Hangi kararların temyize tabi olduğu ise temyizi düzenleyen İYUK. md.46'da sayılı haldedir.²⁷⁰

3.2.7. İlk Derece Mahkemesinde Kararı Veren Hâkimin İstinaf İncelemesinde Bulunamaması (2577 sayılı İYUK. md.45/7)

İYUK. md.45/7'de istinaf başvurusuna konu olan kararı veren veya karara katılan hakimin ilgili karara karşı yapılan istinaf başvurusunda, kararın incelemesinde bulunamayacağı düzenlenmektedir.²⁷¹ Bu kanun hükmüyle, hâkimlerin aynı yargılamada

²⁶⁹ 2577 sayılı İYUK. md.45/6: "Bölge idare mahkemelerinin 46 ncı maddeye göre temyize açık olmayan kararları kesindir. (Ek cümle: 20/7/2017-7035/6 md.) Bu kararlar, dosyayla birlikte kararı veren ilk derece mahkemesine gönderilir ve bu mahkemelerce yedi gün içinde tebliğe çıkarılır."

²⁷⁰ 2577 sayılı İYUK. md.46: "Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir: a) Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları. b) Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar. c) Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları. d) Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları. e) Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları. f) İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar. g) Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun uygulanmasından doğan davalar. h) Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar. ı) Ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veyahut kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar hakkında açılan davalar. i) Liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar. j) 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan davalar. k) 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun uygulanmasından doğan davalar. l) 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun uygulanmasından doğan davalar. m) Düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar."

²⁷¹ 2577 sayılı İYUK. md.45/7: "İstinaf başvurusuna konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim, aynı davanın istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz."

birden çok kez bulunmalarını önlemek amaçlanmıştır. Nitekim kararı veren hâkimin üst derece mahkemesinde de kararı incelemesi ve yapılan hatayı görmesi zordur.

2577 sayılı Kanun md.45/7 Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun Tavsiyeler Listesine konu olmuştur. Uygulamada, ilk derece mahkemesince verilen yürütmenin durdurulması kararı verilirken bu kararın verilmesine iştirak eden hâkimlerin, bu karara yapılan itirazda yer aldığı gözlemlenmiştir. Aynı zamanda, ilk derece mahkemesince verilen karara katılan hakimlerin aynı kararın istinaf incelemesine konu olması ile istinaf aşamasındaki heyetlere katıldığı görülmüştür. Bununla ilgili, Tavsiyeler Listesinde, aynı hâkimin hem ilk derece mahkemesi aşamasında hem de istinaf aşamasında aynı kararlar ilgili görev alamayacağı 2577 sayılı Kanun md.45/7'de hükme bağlandığından bu hükmün dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır. Diğer yandan yürütmenin durdurulması kararı ile ilgili bir düzenleme olmamasına karşın anılan hüküm göz önüne alınarak bu kararlarla ilgili de aynı kurala sadık kalınması tavsiye edilmiştir.²⁷²

Bu düzenleme, adil yargılanma hakkı çerçevesinde yapılan bir düzenlemedir.²⁷³ Adil yargılanma hakkının bir kolu olan tarafsız ve bağımsız bir mahkemede yargılanma hakkı gereği, davayı sonuçlandıran ilk derece mahkemesi ilgili konuda görüşünü sunmuştur. Bu nedenle ikinci kez dosyayı incelerken tarafsızlık kavramı zedelenmiş olacaktır. Dosyanın başka hâkimlerce incelenmesi tarafsız ve bağımsız bir mahkemede yargılanma hakkına daha uygun düşmektedir.

3.2.8. İvedi Yargılama Usulü ve İstinaf (2577 sayılı İYUK. md.45/8)

İYUK. md.45/8'de ivedi yargılama usulüne tabi olan davalarda istinaf kanun yoluna başvurulamayacağı hükme bağlanmıştır.²⁷⁴ 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile istinaf kanun yolu gibi ivedi yargılama usulü de Türk idari yargısında yer bulmuştur. İvedi yargılama usulüne tabi davaların neden istinaf kanun yoluna tabi olmadığını görmek için ivedi yargılama usulü açıklanmalıdır.

²⁷² Hâkimler ve Savcılar Kurulu-Tavsiye Listesi, Bölge İdare Mahkemeleri: "İdare veya vergi mahkemelerinde yürütmenin durdurulması hakkında verilen karara iştirak eden hâkimin itiraz aşamasında veya esas hakkında karara katılan hâkimin istinaf aşamasında da heyete katıldığı saptanmıştır. * 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin 7. fıkrasındaki, istinaf başvurusuna konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkimin, aynı davanın istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamayacağı yolundaki amir hükmün dikkate alınması ayrıca yürütmenin durdurulması istemleri ile ilgili ilk derece mahkemelerinde verilen kararlara katılan hâkimin itiraz aşamasında aynı dosyanın kararına iştirak edip edemeyeceği konusunda açık bir düzenleme bulunmamakta ise de, yukarıda anılan hüküm göz önüne alınarak idare veya vergi mahkemelerince verilen yürütmenin durdurulması istemleri hakkındaki kararlara katılan hâkimin aynı kararların itiraz aşamasında bulunmamasına özen gösterilmesi" istenmiştir.

²⁷³ KESKİN. a.g.m., s.249.

²⁷⁴ 2577 sayılı İYUK. md.45/8: "İvedi yargılama usulüne tabi olan davalarda istinaf yoluna başvurulamaz."

İdari yargıda görülen bazı davalarda, davanın uzun sürmesi mağduriyetlere yol açmaktadır. Zira idari yargıda dava açılması ile -yürütmenin durdurulması kararı verilmediğinde- dava konusu idari işlemler hukuka uygunluk karinesi gereği yürütülmeye devam ederler. Bu nedenle yargılama süresinin düşürülmesi idari yargıda büyük önem arz etmektedir. Yargılama süresinin düşürülmesi gerekliliği Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde de gözetilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yargılamanın makul sürede yapılması gerektiği belirtilmektedir.²⁷⁵ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi tarafı olan Türkiye, bu konuya ilişkin düzenleme yapmakla yükümlüdür. Yargılamanın makul sürede yapılması Anayasada da hüküm altına alınmıştır.²⁷⁶ Makul sürede tamamlanmayan yargılamalar, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince ihlal olarak nitelendirilmektedir. İvedi yargılama usulü de bu ihlalin önüne geçebilmek ve mağduriyetleri en aza indirmeyi amaçlayarak getirilmiştir.

İvedi yargılama kavramı, idari yargıda, izlenen genel yargılama usulünden farklı olarak sürelerin kısaltılması ve yargılama usulünün farklılaştırılarak basitleştirilmesi ile yapılan hızlı bir yargılamadır.²⁷⁷ 2577 sayılı Kanunda bazı yerlerde ivedilik kavramı geçmektedir. İvedilik kavramı kullanıldığında ivedi yargılama usulünden söz edilmez, zira ivedi yargılama usulü İYUK. md.20/A'da düzenlenmiştir.²⁷⁸ Aynı zamanda ivedi yargılama

²⁷⁵ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi md.6: "Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esası konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir." Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, <https://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf>. Erişim Tarihi: 24.12.2020.

²⁷⁶ Anayasa md.141: "Mahkemelerde duruşmalar herkese açıktır. Duruşmaların bir kısmının veya tamamının kapalı yapılmasına ancak genel ahlakın veya kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli kıldığı hallerde karar verilebilir. Küçüklerin yargılanması hakkında kanunla özel hükümler konulur. Bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır. Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir."

²⁷⁷ KASAPOĞLU TURHAN, Mine. "İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü". **Ankara Barosu Dergisi**. S.3, 2015, s.187.

²⁷⁸ 2577 sayılı İYUK. md.20/A: "1. İvedi yargılama usulü aşağıda sayılan işlemlerden doğan uyuşmazlıklar hakkında uygulanır: a) İhalede yasaklama kararları hariç ihale işlemleri. b) Acele kamulaştırma işlemleri. c) Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları. d) 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri. e) 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar. f) 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanlığı kararları. 2. İvedi yargılama usulünde: a) Dava açma süresi otuz gündür. b) Bu Kanunun 11 inci maddesi hükümleri uygulanmaz. c) Yedi gün içinde ilk inceleme yapılır ve dava dilekçesi ile ekleri tebliğe çıkarılır. d) Savunma süresi dava dilekçesinin tebliğinden itibaren on beş gün olup, bu süre bir defaya mahsus olmak üzere en fazla on beş gün uzatılabilir. Savunmanın verilmesi veya savunma verme süresinin geçmesiyle dosya tekemmül etmiş sayılır. e) Yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemez. f) Bu davalar dosyanın tekemmülünden itibaren en geç bir ay içinde karara bağlanır. Ara kararı verilmesi, keşif, bilirkişi incelemesi ya da duruşma yapılması gibi işlemler ivedilikle sonuçlandırılır. g) Verilen nihai kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir. h) Temyiz dilekçeleri üç gün içinde incelenir ve tebliğe çıkarılır. Bu Kanunun 48 inci maddesinin bu maddeye aykırı olmayan hükümleri kıyasen uygulanır. ı) Temyiz dilekçelerine cevap verme süresi on beş gündür. i) Danıştay evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya temyiz sadece hukuki noktalara ilişkin ise yahut temyiz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi hâlde

usulü, İYUK. md.20/B'de, merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü olarak da yer bulmuştur.²⁷⁹ İvedi yargılama usulünde dava açma süresi kısaltılmıştır. Genel dava açma süresi altmış gün iken ivedi yargılama usulünde bu süre otuz gün olarak görülmektedir.

Yargılama süresinin azaltılması amacıyla yapılan diğer düzenleme ise idari başvurunun kaldırılmış olmasıdır. İYUK. md.11'e²⁸⁰ göre idari dava açılmadan önce idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi gibi talepler üst makamdan veya işlemi yapmış olan makamdan istenebilir; ancak bu durumda ilgili idari merciinin cevabı beklenmektedir. Bu başvuru dava açma süresini durdurur. Bu durum hukuki sürenin uzamasına neden olduğundan ivedi yargılamaya konu işlemlerde mümkün kılınmamıştır.²⁸¹ Bununla birlikte Danıştay'ın bir kararında, ivedi yargılama usulüne tabi bir ihale işleminde idarenin verdiği ihalenin feshi kararına karşı, ilgili taraf idareye başvurmuştur. Başvurunun reddi ile iptal davası açmıştır. İlk derece mahkemesi ise dava açma süresinin ihalenin fesih işleminden itibaren başlamış olduğunu, ivedi yargılama usulünde idari merci başvurusu yolunun kapatıldığını ve dolayısıyla dava açma süresinin geçirildiğinden bahisle davayı reddetmiştir. İlgili, bu kararı temyiz etmiş ve temyiz aşamasında Danıştay, davacıya tebliğ edilen işlemde davacının hangi kanun yolları ve hangi mercilere başvurabileceği, bunun yanında dava açma süresinin de belirtilmediği, böylece idarenin bilgilendirme yükümlülüğünü

gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan temyizi haklı bulduğu hâllerde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir. Temyiz üzerine verilen kararlar kesindir. j) Temyiz istemi en geç iki ay içinde karara bağlanır. Karar en geç bir ay içinde tebliğe çıkarılır.”

²⁷⁹ 2577 sayılı İYUK. md.20/B: “1. Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalara ilişkin yargılama usulünde: a) Dava açma süresi on gündür. b) Bu Kanunun 11 inci maddesi hükümleri uygulanmaz. c) Yedi gün içinde ilk inceleme yapılır ve dava dilekçesi ile ekleri tebliğe çıkarılır. ç) Savunma süresi dava dilekçesinin tebliğinden itibaren üç gün olup, bu süre bir defaya mahsus olmak üzere en fazla üç gün uzatılabilir. Savunmanın verilmesi veya savunma verme süresinin geçmesiyle dosya tekemmül etmiş sayılır. d) Yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemez. e) Bu davalar dosyanın tekemmülünden itibaren en geç on beş gün içinde karara bağlanır. Ara kararı verilmesi, keşif, bilirkişi incelemesi ya da duruşma yapılması gibi işlemler ivedilikle sonuçlandırılır. f) Verilen nihai kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren beş gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir. g) Temyiz dilekçeleri üç gün içinde incelenir ve tebliğe çıkarılır. Bu Kanunun 48 inci maddesinin bu maddeye aykırı olmayan hükümleri kıyasen uygulanır. ğ) Temyiz dilekçelerine cevap verme süresi beş gündür. h) Danıştay evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya temyiz sadece hukuki noktalara ilişkin ise yahut temyiz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi hâlde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan temyizi haklı bulduğu hâllerde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir. Temyiz üzerine verilen kararlar kesindir.”

²⁸⁰ 2577 sayılı İYUK. md.11: “1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. 2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. 3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.”

²⁸¹ ÇAĞLAYAN(2019). a.g.e. s.413.

yerine getirmediğini ve hak arama hürriyetini ihlal ettiğini belirtmiştir. Danıştay, bu nedenle dava açma süresinin işlemin tebliğ edildiği tarihten itibaren başlamadığına ve davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmesinde usul hükümlerine uygunluk bulunmadığına dayanarak ilk derece mahkemesince verilen kararı bozmuştur.²⁸²

İvedi yargılama usulünde, amaç yargılamayı makul sürede sonlandırmak dolayısıyla mağduriyetlerin önüne geçmek olduğundan hızlı yargılama ile adaletin kalitesi arasındaki denge korunmalıdır. Bu durumda davayı hızla sonuçlandırmak için Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince değinilen adalet kalitesinden taviz vermemek ve adil yargılama hakkı gereği mahkemeye erişim hakkını korumak gerekmektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, adaletin kaliteli uygulanmasının sadece makul süreyi karşılamakla ulaşılabilecek bir hedef olmadığını, hatta davada adil bir yargılama yapılması için daha fazla süre gereken hallerde yargılama süresinin uzamasının bir ihlale sebebiyet vermeyeceğini ifade etmektedir.²⁸³ İvedi yargılama usulünde istinaf yolu kapatıldığından dosya tekrar esastan incelenme olanağı bulamayacaktır. Bu durum ivedi yargılama usulünün amaçladığı hızlı yargılamanın gereği olarak makul görülmektedir.²⁸⁴

Bölge idare mahkemesi bir kararında, ilk derece mahkemesinin, davacı vekilinin mülkiyeti hazineye ait olan parselin üçüncü kişiye satılmasına ilişkin satış işleminin iptali istemiyle açtığı davayı reddetmesi üzerine yapılan istinaf başvurusunda konunun ihale işlemlerinden olduğunu belirlemiş ve bu durumun ivedi yargılama usulüne tabi konulardan olduğu ve istinaf kanun yolunun kapatıldığı, bununla birlikte doğrudan temyize tabi

²⁸²“Anayasal normlar değerlendirilirken normun kabul edildiği tarihe bakılarak yorum yapılabilmesi mümkündür. Bu kapsamda, her ne kadar Anayasa'nın 125. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmiş ise de; 40. maddeye eklenen fıkra ile idarî işlemlerde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağı ve sürelerinin belirtilmesi zorunluluğu getirildiğinden, kişilere bildirilen idarî işlemlerde başvuru süresi ve başvuru yerinin de gösterilmesi gerekmektedir. Dava açma süresini başlatacak olan bildirim, Anayasa'nın hükmü gereğince başvuru mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirimdir. Bunun dışındaki yazılı bildirimler, Anayasa'nın 40. maddesinin amir hükmüne uygun olmadığından, dava açma süresini başlatmayacaktır. Bu itibarla, Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğunu öngören Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeye rağmen, davalı idare tarafından davacıya tebliğ edilen 05/05/2017 tarih ve 10670833-869-E.2874 sayılı işlemde, davacının hangi kanun yolları ve mercilere başvurabileceği ve dava açma süresi belirtilmediğinden, idarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve hak arama özgürlüğünün ihlâl edilmiş olması karşısında dava konusu işlemin tebliğ edildiği tarihte dava açma süresinin işlemeye başlamadığı anlaşıldığından, davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmesinde usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.” Danıştay Kararı, 13.D, E.2018/83 K.2019/287, K.T. 07.02.2019.

²⁸³ YILMAZOĞLU, Yunus Emre. “İdari Yargıda Makul Süre Güvencesi”. **Danıştay Dergisi**. S.134, 2013, s.46.

²⁸⁴ KESKİN. a.g.m., s.249.

işlemlerden olduğu gerekçesi ile istinaf başvurusunu görev yönünden reddetmiş ve dosyanın Danıştay Başkanlığına gönderilmesine karar vermiştir.²⁸⁵

²⁸⁵ İstanbul BİM, 9.İDD, E.2017/3193 K.2017/2858, K.T. 08.11.2017: “Mahkeme kararına karşı istinaf kanun yoluna mı yoksa temyiz kanun yoluna mı başvurulabileceğinin belirlenmesi için öncelikle dava konusu uyuşmazlığın ivedi yargılama usulüne tâbi olup olmadığının tespiti zorunludur. 2577 sayılı Kanun'a 6545 sayılı Kanun'un 18. maddesiyle eklenen "İvedi yargılama usulü" başlıklı 20/A maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, ihaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemlerinden doğan uyuşmazlıklarda ivedi yargılama usulünün uygulanacağı kurala bağlandığından, ihale işlemlerinden doğan uyuşmazlıklardan ne anlaşılması gerektiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. İhale işlemlerine ilişkin idari usulü düzenleyen temel kanunlardan olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 4. maddesinde, ihalenin "Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tamamlanan sözleşmeden önceki işlemleri"; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4. maddesinde ise, "Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemleri" ifade ettiği belirtilmiş olup, bu kanunî tanımlamalar ve istikrar kazanan içtihatlar dikkate alınarak ihale ilanı ile başlayıp sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan süreçte tesis edilen işlemlerin ivedi yargılama usulüne tâbi ihale işlemleri olduğunun kabulü gerekir. Bu durumda; İdare Mahkemesi'nce verilen karara konu uyuşmazlığın 2886 sayılı yasa uyarınca yapılan ihaleden kaynaklandığı açık olduğundan, 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesi uyarınca ivedi yargılama usulü kuralları gereğince doğrudan temyize tâbi olup, ivedi yargılama usulüne tâbi olan davalarda Kanun'un 45/8. maddesi uyarınca istinaf kanun yoluna başvurulması mümkün bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle; İstanbul 9. İdare Mahkemesi'nce verilen 01/11/2016 günlü ve E:2016/96, K:2016/1600 sayılı kararının Danıştay nezdinde temyiz edilmesi gerekirken Mahkememizden istinaf yoluyla kaldırılması istenildiği anlaşıldığından başvurunun görev yönünden reddine, 2577 sayılı Yasanın değişik 46. maddesi uyarınca dosyanın Danıştay Başkanlığına gönderilmesine (...)karar verildi.”

3.3. İstinaf Kanun Yoluyla İlgili Tartışmalar

İstinaf kanun yolu, diğer kanun yollarına kıyasla yeni bir kanun yoludur. İdari yargıda istinaf kanun yolu üzerine 2014 yılından bu yana değerlendirmeler yapılmış, uygulamada ne gibi sorunlarla karşılaşılabilceği tartışılmış ve birtakım çözümler önerilmiştir. Bununla birlikte istinaf kanun yolunun getiriliş amacı gereği iş yükünü azaltmak için de şu anda mevcut olmayan; ancak Fransız idari yargısında varlık gösteren birtakım düzenlemeler belirtilmiştir. İstinaf kanun yolu hakkında lehe ve aleyhe görüşler sunularak, aleyhe görüşlerin sebepleri ve bu görüşlere sebep olan uygulamaların nasıl çözüleceği de tartışılmıştır. Çalışmamızda bu görüşlere, tartışmalara, uygulamada görülen ve görülebilecek sorunlara ve çözüm önerilerine yer verilecektir.

3.3.1. İstinaf Kanun Yolunun Amacı ile İlgili Tartışmalar

İstinaf kanun yolunun amacının ne olduğu, bu amacın ne olması gerektiği tartışılmıştır. Öncelikle istinaf kanun yolunun getiriliş amacını kanun koyucunun gözünden inceleyebilmek adına kanun gerekçesine yer vermek gerekmektedir. 6545 sayılı Kanunun gerekçesinde, değişiklik öncesi kanunda, ilk derece mahkemelerinin verdiği nihai kararların bir kısmının bölge idare mahkemesince denetlendiği, kalan kısmın ise Danıştay'ın denetlemesine tabi olduğu belirtilmiştir. Değişiklik öncesi 2577 sayılı Kanunda yer alan itiraz kanun yoluna tabi konular ve itiraz üzerine bölge idare mahkemesince kesinleşecek davaların sayılı olması ve bunlar dışındaki tüm davaların temyiz incelemesi ile Danıştay'da iş yükü oluşturduğu söylenmektedir. Bu durum, ilk derece mahkemelerinde verilen nihai kararların yaklaşık yüzde yetmişinin Danıştay'da yüzde otuzunun ise bölge idare mahkemelerinde denetlenmesi sonucunu doğurmuştur. Bahsedilen iş yükü dolayısıyla Danıştay'da bulunan dosyalarda kesinleşme süresi uzun zaman almaktadır. Böylece idari yargıda istinaf kanun yolunun gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu düzenleme ile Danıştay'ın temyiz incelemesi dolayısıyla oluşan iş yükünün yüzde seksen azalacağı öngörülmüştür. Böylece Danıştay'ın içtihat mahkemesi rolü güçlendirilmiş olacaktır.²⁸⁶

Görüldüğü üzere istinaf kanun yolunun getiriliş amacı kanunun genel gerekçesine bakıldığında, Danıştay'ın iş yükünü azaltmak, dolayısıyla daha işlevsel bir sistem kurmaktır; ancak bu konuda tartışmalar mevcuttur. İstinafın sadece Danıştay'ın iş yükünü azaltmak amacı güdemeyeceği, istinaf incelemesinde yalnızca hukukilik denetim değil aynı zamanda

²⁸⁶ 6545 sayılı Kanun, Genel Gerekçe.

maddi denetim yapıldığından, hukuka aykırılıkların azaltılması, hukukun geliştirilmesi ve doğru kararlar ile adalete olan güvenin sağlanması gibi amaçlarının da bulunduğu belirtilmektedir. AKYILDIZ'a göre istinaf incelemesinin amacı yalnızca Danıştay'ın iş yükünü hafifletmek olamaz. İdari yargıda istinaf mahkemeleri, ilk derece mahkemeleri ile yüksek mahkemeler arasında oluşturulan bu sistemde, tek amacın üst yargı merciinin iş yükünü hafifletmesi olmamalıdır. Danıştay'ın iş yükünü hafifletmek istinaf kanun yolunun amaçlarından yalnızca biri olabilir. İş yükünü azaltma da sadece bazı konulara karşı temyiz yolunun kapatılması ile gerçekleştirilemez. Bu durum başkaca usul hukuku teknikleri ile sağlanabilir. İstinaf kanun yolunun asıl amacı, istinaf incelemesinde davanın maddi ve hukuki yönden üst yargı merci tarafından incelenerek hukuki isabetin artırılması ve adaletin sağlanmasına katkıda bulunmaktır. Temel amacın bu olduğunu belirten AKYILDIZ, bu amaçtan uzaklaşıldıkça istinaf kanun yolundan elde edilecek faydanın azalacağını vurgulamaktadır.²⁸⁷ SAYGIN, istinafin amacının sadece Danıştay'ın iş yükünü azaltmak olmaması gerektiğini, bu amacın temin edilebilmesi için daha pratik çözüm yolları bulunabileceğini söylemektedir. Asıl sorunun, Danıştay'ın iş yükünün Danıştay'ın içtihat mahkemesi vasfını tehlikeye sokan boyuta ulaşması olduğunu vurgulayan SAYGIN, istinafin varlığının Danıştay'ın içtihat mahkemesi olma vasfına hizmet ettiğini ve öneminin bu özelliği ile öne çıktığını söylemektedir.²⁸⁸

İstinaf kanun yolunun amacını belirtirken iş yükünü azaltmak amacını da belirten TELLİ ise istinafin amacının, somut uyuşmazlıklarda adil ve doğru karar verilmesinin, yargılamanın hızlandırılmasının, hukukun geliştirilmesinin, içtihat birliğinin sağlanması, bunun yanında bireylerin ve kamunun haklarının korunmasının olduğunu söylemektedir.²⁸⁹ ise istinaf kanun yolu ile ilk derece mahkemesi kararları ile ilgili sadece hukuki değil maddi yönden de denetiminin mümkün olmasını sağladığından, istinafin, geliştiren, tamamlayan ve düzeltten bir kanun yolu olduğunu vurgulamıştır.²⁹⁰ İstinafin düzeltici ve geliştirici yönünden söz eden SANCAKDAR da istinafin 6545 sayılı Kanundaki getiriliş amacının temel amaç olarak belirlenmemesi gerektiğini, istinafin yüksek mahkemenin iş yükünü azaltma amacından ziyade ilk derece mahkemesinde gerçekleşen aksaklıkların giderilmesi amacı ile

²⁸⁷ AKYILDIZ, Ali. "İstinafa İlkesel Bakmak". **Danıştay İdari Yargı Günü Sempozyumu: 147. Yıl.** Ankara:2015. s.19

²⁸⁸ SAYGIN, Engin. "İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz". **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası.** C.69. S.1-2, s. 642.

²⁸⁹ TELLİ, Ali. "İstinaf Kanun Yolunda Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri". **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 148. Yıl.** Ankara:2016. s.141.

²⁹⁰ GÜLAN, Aydın. "Ülkemizde Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek". **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 148. Yıl.** Ankara:2016. s.22.

uygulanması gerektiğinden bahsederek belirtmiştir.²⁹¹ Alman doktrininde de istinafin amacı, üst mahkemenin iş yükünü azaltma amacı ile sınırlı tutulmamakta ve ilk derece mahkemesinin ilgili kararında maddi hukukun doğru uygulanıp uygulanmadığı, mahkemenin yaptığı tespitlerin doğru ve yeterli olduğunu denetleyerek varsa hataları ortadan kaldırabilmek olarak görülmektedir.²⁹²

Görüldüğü üzere istinaf kanun yolunun Türk idari yargısına getiriliş amacı kanun gerekçesi göz önüne alındığında, Danıştay'ın iş yükünü hafifletmektir; ancak çeşitli görüşlere göre bu amaç istinafin temel amacı olmaktan uzaktır. İş yükünün azalması, yargılamaların makul sürede tamamlanması ve yargı sürecinin uzaması nedeniyle ortaya çıkması muhtemel mağduriyetlerin önüne geçilmesini sağlamaktadır. Makul süre kavramı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde de yer bulmuştur ve daha önce bahsedildiği üzere kişilerin makul sürede yargılanma hakkı vardır ve bu hak adil yargılanma hakkından kaynaklanmaktadır. İş yükünün azaltılması, telafisi mümkün olmayan mağduriyetlerin önüne geçilmesini sağlasa da istinaf kanun yolunun amaçlarından sadece biri olabilir. Bunun yanında, kararların genel bir kanun yolu olarak görülen istinafta tekrar hem maddi hem hukuki yönden incelenme olanağı bulması, daha isabetli kararların verilmesine olanak sağlamaktadır. Bu durumda istinaf, muhtemel hataların düzeltilmesi ile adil kararlar verilmesi ve böylece adaleti güçlendirmeye yardımcı olmaktadır. Temel amaç bahsedilen kavramlar ile şekillendiğinde istinaf sistemi başarılı olarak işleyebilecektir.

3.3.2. İstinaf Lehine ve Aleyhine Görüşler

İstinaf kanun yolu Türk idari yargısında uygulanmaya başlandığında, istinaf ile ilgili lehte ve aleyhte görüşler mevcuttu. İstinaf kanun yolunun birtakım sakıncaları beraberinde getireceği düşünülmekteydi. Bunlardan ilki, istinaf incelemesi sonrasında temyiz yolunun da açık bırakıldığı konularda yargılamada zaman kaybı olacağı dolayısıyla yargılamaların uzayacağı ve yargılama giderleri dolayısıyla adalete erişimin daha pahalı olacağı görüşüdür. İkincisi, idari yargı sisteminde bazı kararların birbirine aykırı olarak verilmesi ve bunların bu haliyle kesinleşmesi dolayısıyla ortaya çıkması muhtemel içtihat birliğini sağlamadaki zorluklardır. Üçüncüsü, istinaf kanun yolu dolayısıyla, ilk derece mahkemelerinin kararlarının

²⁹¹ SANCAKDAR, Oğuz. “İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri”. **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 148. Yıl**. Ankara:2016, s.29.

²⁹² GAIER, Reinhard; Çeviren: AKİL, Cenk. “İstinaf Yargılamasında Dava Malzemesi”. **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.61, S.1, 2012, s.425.

özensiz olabileceği endişesidir. Sonuncusu ise, istinaf kanun yolunun gelişi mevcut düzenleme ile üç dereceli yargı sistemine geçişin sağlanmadığına dair görüşlerdir.

İstinaf sisteminin getirilmesi ile aleyhte olan görüşlerin yanı sıra bu sistemin lehine görüşler de mevcuttur. Uyuşmazlıkların üst yargı mercii tarafından hukuki ve maddi yönden yeniden incelenme olanağı bulmasının muhtemel hataları düzeltereği görüşü mevcuttur.²⁹³ Bu durumun adil yargılanma hakkına ve hak arama özgürlüğüne katkı sağlayacağı görülmektedir. Bu görüşler incelenirken, aleyhte olan görüşlerdeki sorunların ortadan kaldırılıp kaldırılmadığı tartışılarak, ortadan kaldırıldıysa bu çözümlerden bahsedilecektir.

3.3.2.1. Yargılamanın Uzaması ve Giderlerin Artması Sorunu

İstinaf kanun yolunun mevcut yargılama süresini uzatması istinafin bir sorunu olarak görülmekte ve istinaf aleyhine bir görüş olarak değerlendirilmektedir.²⁹⁴ SANCAKDAR, yargılamanın uzaması konusunda haklılık payının olduğunu söylese de istinaf incelemesinin dar anlamda istinaf olması ile birlikte ortadan kalkacağını ileri sürmektedir. Dar anlamda istinaf, SANCAKDAR’a göre, istinaf incelemesinde, ilk derece mahkemesinde yapılan yargılamanın baştan sona tekrarlanmaması ve maddi vakıaların yalnızca gerektiği kadar ele alınması, böylece bir karar verilebilmesidir. Tam istinafta ise davanın esası yeniden incelenmektedir.²⁹⁵ Bununla birlikte günümüzde istinaf kavramı, 2577 sayılı Kanun md.45/4’te belirtildiği üzere istinaf başvurusunun kabulü üzerine ilk derece mahkemesinin kararının kaldırılması ve işin esası hakkında yeni bir karar vermektir. Türk idari yargısındaki istinaf incelemesi SANCAKDAR’ın çözüm olarak sunduğu dar anlamda istinaf kavramını değil, tam istinaf kavramını karşılamaktadır. Diğer yandan iş yükünün artması ve mahkemelerin yetersiz kalması durumunda yargı sistemi tıkanacağından, yargılama süresinin daha çok uzayacağı söylenebilir. 6545 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme sonrasında temyiz istisnai bir kanun yolu haline gelmiş, böylece Danıştay’ın iş yükü azaltılmaya çalışılarak, üst yargı mercilerindeki yargılama süresi düşürülmeye çalışılmıştır.

Yargılama giderlerinin artması bir sorun olarak görülmektedir. Bununla birlikte, yargılama giderlerinin taraflar için düşürülmesi bu sorunu taraflar için ortadan kaldırmaktadır. SAYGIN’a göre, idari yargılamada çoğunlukla medeni yargılamaya göre daha az yargılama

²⁹³ TELLİ. a.g.m., s.142.

²⁹⁴ TELLİ. a.g.m., s.142.

²⁹⁵ SANCAKDAR, Oğuz. “İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler”. **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 144. Yıl Bildiri**, Ankara:2012, s.2245.

gideri söz konusudur. İdari yargılamanın kendine özgü niteliği bu eleştirinin önüne geçmektedir.²⁹⁶ Diğer yandan mahkemelerin yaptığı masraflar olumsuz bir gelişme olarak görülse de kişilerin, kararlardaki muhtemel hataların düzeltilmesi ve hukuki isabetin artması ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin görüşlerinden anlaşılan kaliteli adalet kavramına yaklaşma amacı bu olumsuzluğu bertaraf etmektedir. İstinafın niteliği gereği, istinaf incelemesi yargılamanın en baştan gerçekleşmesi nedeniyle ilk derece mahkemesinde tarafların delillerin eksik toplanmış olması veya delil değerlendirmesinde eksiklikler yaşanması durumunda ortaya çıkan hukuka aykırı durumun da ortadan kaldırılmasına olanak sunar. Kaliteli adalete ulaşmak için istinaf kanun yolu gerekli görüldüyse bu gider artışı göz ardı edilebilmelidir.

3.3.2.2. İçtihat Birliği Sorunu

İçtihat aykırılıkları, istinaf kanun yolundan bağımsız olarak, zaten mevcut bir sorundur. Bu sorun sadece ülkemizde görülmemektedir. Tüm ülkelerde, üzerine tartışılan ve çözüm üretilmeye çalışılan bir sorun olarak ortaya çıkan içtihat farklılıkları, Türk hukukunda istinaf kanun yolunun varlığı ile daha önemli hale gelmiştir. Bahsedildiği üzere istinaf uygulaması ile birlikte yapılan kanun düzenlemesinde temyize tabi konular sayılı hale gelmiştir. Böylece, istinaf incelemesi sonucunda çoğu kararın kesinleşeceği görülmektedir. Danıştay daireleri arasında da içtihat farklılıklarına rastlanmakla birlikte, farklı bölge idare mahkemeleri arasında içtihat farklılıkları kaçınılmaz hale gelmiştir.

İçtihat aykırılıkların giderilmesinin neden önemli olduğunu belirtmekte fayda vardır. Bu konuda Avrupa Hâkimleri Danışma Kurulu'nun 20 numaralı görüşü incelenebilir. İçtihat farklılıkları ile ilgili belirtilen hususlardan ilki kanunun kişilere aynı şekilde uygulanmasının kanun önünde eşitlik ilkesi gereği gerekli olduğu ve hukuki belirlilik ile öngörülebilirlik kavramlarının hukuk devleti ilkesinin ayrılmaz parçası olduğudur. Bu durum, ülke vatandaşlarının hukuk üstünlüğünün geçerli olduğu ülkelerinde, benzer eylem ve kusurlar neticesinde aynı sonuçlarla karşılaşmayı beklemeleri sonucunu doğurur. İkinci olarak, birbirinden farklı kararların oluşması ve bunun sürekli hale gelmesi kişilerin yargıya güvenini azaltabilir. Bu halde hukuki belirsizlik söz konusu olur. İçtihat birliği ise halkın yargıya güvenini artırır, kaliteli adalete ulaşmada büyük rol oynar. Üçüncü olarak, içtihat birliği sağlandığında, avukatların müvekkillerine verecekleri tavsiyeleri ve tarafların da haklarını ve

²⁹⁶ SAYGIN. a.g.m., s.646.

eylemlerin sonuçlarını bilmesi ile mahkemeye başvurular azalabilir. Tutarlı ve güvenilir olan içtihat, kişilerin kanun yollarına başvururken bilinçli olmasına, bazı hallerde bu yolu kendiliğinden tercih etmemeleri ile sonuçlanabilir. Böylece mahkemelerin iş yükünün azaltılmasına katkıda bulunulmuş olur.²⁹⁷

İstinaf kanun yolunda içtihat birliğini sağlamak sorununu, GÜLAN, bilinirliği sağlamak sorunu olarak görmektedir. Bu sorunun çözümünün ise mahkemece farklı yönde bir karar verilecekse dahi, daha önceki mahkemelerce verilmiş kararın bilindiğinin ve bu karar verilirken değerlendirildiğinin gerekçede görülmesi ve yer alması olduğunu söylemektedir. İchtihat birliğinin, hukukun gelişimini durdurucu niteliği olduğundan bahseden GÜLAN, karar yazım tekniğinde, daha önce verilen kararlardan farklı bir karar verilmesi gerektiğinde, ilgili kararda bu durumun gerekliliği anlaşılabilir nitelikte ise adalet duygusunu zedelemeyeceği görüşündedir.²⁹⁸ Bununla birlikte Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi, karara konu olan hukuk kuralının farklı mahkemelerce farklı yorumlanmasını olağan olarak nitelemektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, yorum farklılıklarının adil yargılanma hakkına aykırılığa sebep olması için bazı şartların varlığından bahsetmektedir. Bu durumu değerlendiren mahkeme öncelikle bahsedilen yorum farklılıklarının “derin ve uzun süredir devam eden” farklılıklar olup olmadığına, ikinci olarak, iç hukukta bu farklılıkları önlemek veya düzeltmek adına bir mekanizma oluşturulup oluşturulmadığı ve uygulamada olup olmadığına, son olarak ise bu mekanizmanın gerekli görüldüğünde ne kadar etkin kullanıldığına bakarak adil yargılanma hakkına müdahalenin varlığına veya yokluğuna hükmeder. Bu yorum farklılıklarının hukuk sistemine birtakım etkileri olacağından söz edilmektedir. Bu etki ise birbiriyle uyumsuz mahkeme kararlarının süreklilik kazanması halinde yargı sistemine güvenin azalacağı ve belirsizliğe neden olacağıdır.²⁹⁹ İchtihat farklılıkları bu yönü ile sadece ilkesel nitelikte bir sorun yaratmayıp, aynı zamanda somut sonuçlar da yaratmaktadır.

İchtihat farklılıkları, istinaf incelemesi sonucu kesinleşen kararlar düşünüldüğünde, birbirinden farklı mahkemelerin kararlarının kesinleşmesi ile daha fazla karşılaşılması muhtemel bir sorun haline gelmiştir. Öncelikle içtihat farklılıklarını önlemek adına Türk idari yargısında yer verilen çözümler ve sonrasında ise bu çözümlere ek olarak neler yapılabileceği

²⁹⁷ SEZGİNER, Murat. “İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İchtihat Ayrılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları”. **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 150. Yıl**. Ankara: Mayıs 2018, s.123.

²⁹⁸ GÜLAN. a.g.m., s.26.

²⁹⁹ SEZGİNER. a.g.m., s.124.

incelenecektir. İctihat farklılığı sorununu çözmekte en etkili ve kesin çözüm icthadın birleştirilmesi usulünün izlenmesidir. Bununla ilgili 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre, bölge idare mahkemelerinin dairelerinin veya farklı bölge idare mahkemelerinin arasında oluşan icthad farklılıkları icthadı birleştirme usulüne göre çözülür.³⁰⁰ İcthadı birleştirme, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri kurulları, başsavcı veya birbirine aykırı olarak verilmiş kararlarla ilgili kişiler tarafından istenebilmektedir.³⁰¹ Bununla birlikte bu konuda, bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu görevlendirilmiştir. Buna göre bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu, icthad farklılığı halinde re'sen veya ilgililerin bu aykırılık hakkında gerekçeli istemleri üzerine, istemin uygun görülmesi ile kendi görüşünü de ekleyerek Danıştay'dan bu konuda karar vermesini istemekle görevlidir.³⁰² Bu istemler, konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna iletilir ve dava daireleri kurulu aykırılık hakkında üç ay içinde karar verir. Verilen kararlar kesindir.³⁰³

2576 sayılı Kanunda, 17.10.2019 tarihinde 7188 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla yapılan değişiklik öncesinde bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu, icthad farklılıklarının giderilmesi istemini Danıştay'a iletmekle görevliyen, değişiklik sonrası karar vermesini istemekle görevli hale gelmiştir. Bununla birlikte Danıştay, ilgili dava daireleri kurulunun bu farklılıkların giderilmesi istemini üç ay içerisinde karar vermekle yükümlü kılınmıştır. Bu düzenleme ile icthad farklılıklarının giderilmesi konusunda keyfi uygulamaların önüne geçilmektedir ve Danıştay'ın icthad

³⁰⁰ 2575 sayılı Danıştay Kanunu md. 39: "İctihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk görüldüğü veya birleştirilmiş icthadların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, icthadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir."

³⁰¹ 2575 sayılı Danıştay Kanunu md.40: "1.İctihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş icthadların değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri kurulları veya Başsavcı tarafından istenebilir. 2.Aykırı kararlarla ilgili kişiler, icthadların birleştirilmesi için Danıştay Başkanlığına başvurabilirler. 3.Kurulun, icthadların birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkındaki kararları, gönderildikleri tarihten itibaren bir ay içerisinde Resmi Gazete'de yayımlanır. 4.Bu kararlara, Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır."

³⁰² 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun md. 3/C/4-c: "Benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk bulunması hâlinde; resen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyumsuzluğun giderilmesini gerekçeli olarak istemleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştaydan bu konuda karar verilmesini istemek."

³⁰³ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun md. 3/C/5: "Dördüncü fıkranın (c) bendine göre yapılacak istemler, konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna iletilir. İlgili dava daireleri kurulunca üç ay içinde karar verilir. Aykırılık veya uyumsuzluğun giderilmesine ilişkin olarak bu fıkra uyarınca verilen kararlar kesindir."

farklılıklarının giderilmesi istemlerini belirli ve kısa sayılabilecek bir sürede çözümlemesi gerekmektedir. Böylece, verilen kararın kesinliği ve yayımlanması, diğer mahkemelerin benzer konuda benzer kararlar vermesine olanak sağlamaktadır. Bu istemlerin kısa sürede çözümlenmesi de geçen zamanda verilen kararlarda içtihat farklılıkları oluşmasının önüne geçmektedir. İçtihat farklılıkları hakkında karar veren Danıştay dava dairesinin kurulması daha önce YILDIRIM tarafından öngörülmüştür.³⁰⁴ Mevcut uygulamada yer bulan, Danıştay ilgili dava dairesi, içtihat farklılıkları konusunda karar vererek, benzer konularda farklı kararların verilmesi durumunda içtihadı birleştirme adına düzenleme yapmaktadır.

İçtihat farklılıklarının çözümü için önerilen birtakım uygulamalar mevcuttur. Bunlardan ilki yargısal görüş mekanizmasıdır. Yargısal görüş, Fransız idari yargı sisteminde mevcuttur. Bölge idare mahkemelerinin karar verirken değerlendirme hatasından kaçınmak adına gerekli gördüğü hallerde Danıştay'dan görüş isteme olarak görülen yargısal görüş, böylece ikileme düşülen dosyalarda benzer kararların çıkabilmesine olanak sağlamaktadır.³⁰⁵ Böylece, karar kesinleşmeden mağduriyetlerin yaşanmasının önüne geçilebilmektedir. Türk idari yargısındaki mevcut uygulamada, Danıştay'ın içtihadı birleştirme kararı sonucunda farklılığa konu olan kararlarda tarafların yapabilecekleri bir şey yoktur. Bu durum daha çok ileride yer alacak yorum farklılıklarının önüne geçmeye yöneliktir. Kişilerin mağduriyetinin, içtihadı birleştirme kararı alındığında yargılamanın yenilenmesinin mümkün kılınması ile giderilebileceği ve bu durumun adil yargılanma hakkına katkı sağlayacağı görüşleri de mevcuttur.³⁰⁶

İçtihat birliğinin sağlanması adına sunulan önerilerden biri de her düzeydeki yargı kararına erişimin mümkün hale getirilmesidir. SEZGİNER, her düzeydeki yargı kararına herhangi bir kısıtlama olmaksızın erişimin mümkün olması gerektiği görüşündedir. Bununla birlikte bu erişimin öncelikle yargı mensuplarına mümkün kılınması önem taşımaktadır. Ayrıca, taraflar ve taraf vekilleri için yargı kararlarına ulaşmak, isabetli şekilde hak arama konusuna katkı sağlamaktadır. Özellikle yüksek mahkemelerin kararlarına ulaşmak, yargı mensuplarının muhtemel hatalarının önlenmesini ve mahkemelerin kararlarını verirken içtihadı bağlı kalabilmelerini sağlar.³⁰⁷ Günümüzde kararlara elektronik ortamda ulaşılması adına çalışmalar yapılmaktadır.

³⁰⁴ YILDIRIM, Turan. "İdari Yargıda İçtihat Farklılıkları ve Çözüm Önerileri". **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 149. Yıl**. Ankara:2017, s. 147.

³⁰⁵ KAPLAN. a.g.e.(2019), s.7.

³⁰⁶ TELLİ. a.g.m., s.145.

³⁰⁷ SEZGİNER. a.g.m., s.130.

İçtihat birliğini sağlamak amacıyla önerilen düzenlemelerden biri de Fransa’da örneğine rastlanan mahkeme başkanlarının, bölge idare mahkemelerinin başkanlarının ve Danıştay başkanlarının belli aralıklarla yaptıkları toplantıların varlığıdır.³⁰⁸ Bu toplantılar ortak görüşlere ulaşmada ve içtihat birliğinin sağlanmasına faydalı olabilir. Mevcut uygulamada bu toplantıların benzerlerine rastlansa da Fransa örneğindeki gibi belirli aralıklarla yapılan toplantılar değildir. Bununla birlikte, Hakim ve Savcılar Kurulu, tavsiyeler listesi adında listeler yayımlayarak uygulamada karşılaşılan sorunlarla ilgili gözlemlerini, idari yargı alanında da aktarmakta ve adından da anlaşılacağı üzere tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu tavsiyeler, idari yargı alanında yapıldığında, üst mahkemeler dâhil olmak üzere tüm mahkemelerdeki hâkimlere ulaştığından yönlendirici olabilmektedir. Bu tavsiyelerde farklı kararlara sebep olan yorum farklılıkları ile de ilgili tavsiyeler bulunmaktadır.³⁰⁹

3.3.2.3. Üç Dereceli Yargı Sistemine Geçiş Sorunu

Türk idari yargısına istinaf kanun yolunun getirilişi ile üç dereceli yargı sistemine geçilip geçilmediği tartışmalı hale gelmiştir. AKYILDIZ’a göre, istinaf kanun yolunun mevcut düzenlemedeki hali itirazın genişletilerek uygulanmasıdır. İdari yargıda üç dereceli sisteme geçiş mümkün olmamıştır ve iki dereceli sistem çoğunlukla korunmuştur. İki dereceli sistemin korunması günümüzdeki düzenlemeler incelendiğinde görülmektedir. Bununla birlikte istinafın getirilişindeki temel mantığın üç dereceli yargı sistemine geçiş olduğu düşünülmektedir. Mevcut düzenlemede bazı haller ise istinaf kanun yolunu yalnızca Danıştay’ın iş yükünü hafifleten, itirazın genişletilmiş hali olarak yer bulan, istinaf kanun yolunun temel mantığına aykırı olarak nitelendirilebilir.³¹⁰

Öncelikle, daha önce bahsedildiği üzere temyiz yolunun birçok karara karşı kapatılmış olması ve 2577 sayılı Kanunda sayılı konulara karşı istinaf sonrası temyiz kanun yolunun açık tutulması, çoğu kararın istinaf incelemesi ile kesinleşmesine yol açmaktadır. Bu durumda temyiz yolu açılmış konular³¹¹ hariç diğer konularda yalnızca iki dereceli yargı sisteminin varlığından söz edilebilir. Böylece 6545 sayılı Kanunda belirtilen istinaf kanun yolunun gerekçesi olan Danıştay’ın iş yükünü hafifletmek amacı gerçekleşmektedir. Zira 2577 sayılı Kanunda sayılan temyiz yoluna gidilebilecek konular oldukça sınırlı tutulmuştur.

³⁰⁸ SEZGİNER. a.g.m., 131.

³⁰⁹ Bkz. Tavsiyeler Listesi- Bölge İdare Mahkemeleri. <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/31a1f5ec-8e12-4115-be6f-ace19dcd06c.pdf>. Erişim Tarihi: 20.12.2020.

³¹⁰ AKYILDIZ. a.g.m., s.25.

³¹¹ 2577 sayılı İYUK. md.46.

İki dereceli yargı sisteminin görüldüğü diğer durum ise Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda³¹², idari yargı yapısı gereği bölge idare mahkemeleri tarafından istinaf incelemesi yapılamayacağından, bu konuların yalnızca temyiz yoluna tabi olmasıdır. Diğer yandan tüm ilk derece mahkemesi kararları da istinafa tabi değildir. İlk derece mahkemesi kararlarından konusu kanuna göre beş bin Türk lirasını geçmeyen kararlar istinafa konu olmaz ve ilk derece mahkemesi karar verdikten sonra bu kararlar kesindir. Bu değer her sene güncellenmekte ve 2020 yılında yedi bin Türk lirası olarak belirlenmiştir. Bu durumda istinafa tabi olmayan kararlarda tek dereceli bir yargı sistemine rastlanmaktadır.

Türk idari yargısındaki bu sistem incelendiğinde, istinaf kanun yolunun getirilişi gereği üç dereceli bir yargı sistemi beklentisi olsa da bu yargı sisteminin çoğunlukla iki dereceli olduğu görülmektedir. Bu durumda kanun gerekçesinde belirtilen tek amaç olan Danıştay'ın iş yükünü azaltmak amacı çerçevesinde istinafin getirildiği anlaşılmaktadır. İstinaf yapısı ve denetimi dolayısıyla yargı kararlarının daha isabetli hale gelmesini ve yargının hızlanmasını sağlamaktadır. Bununla birlikte kararların esastan yeniden incelenmesi dolayısıyla adil yargılanma hakkının korunmasına katkı sağlamaktadır. Diğer yandan istinaf kanun yolunun amacının sadece Danıştay'ın iş yükünün azaltılması olması ile kurulan sistemde, istinafin yapısı gereği adil yargılanma hakkına olan katkısı geri planda kalabilmekte ve idari yargı sistemi de kendisinden beklenen yararları sağlamakta güçlük çekebilmektedir.

³¹² 2575 sayılı Danıştay Kanunu md.24, Bkz. 46. Dipnot.

SONUÇ

İdari işlem ve eylemler yargısal denetime tabidir. Hukuka aykırılığı söz konusu olan idari işlem ve eylemler kişilerin mağduriyetine yol açmaktadır. Bu mağduriyetleri önlemek için yargısal denetim mevcuttur. İdari işlem ve eylemlerin yargısal denetimi idari yargıda sağlanır. Bununla birlikte, mahkeme dava konusunu yanlış veya eksik değerlendirerek isabetsiz kararlar verebilir. Bu durumun önlenmeye çalışılmasında istinaf kanun yolunun yeri büyüktür. Zira istinaf incelemesinde hem maddi hem de hukuki denetim yapılabilmektedir. 6545 sayılı Kanun ile 2577 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle, istinaf Türk idari yargısında yer bulmuştur. Kanun gerekçesinde, Danıştay'ın iş yükünü hafifletmek amacı ile getirilen istinaf kanun yolunda, 2577 sayılı Kanunda verilen yetki ile işin esasına girerek, maddi incelemede eksiklik yapıldığı görüşünde ise yeni deliller toplayarak ve bunları yeniden değerlendirerek esas hakkında karar vermektedir. Bu niteliği dolayısıyla istinaf, idari yargıda verilen isabetsiz kararların düzeltilmesine ve böylece kaliteli adaletin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.

Köklü idari yargı geçmişine sahip olan Fransa, istinaf kanun yolunu 1987'de idari yargı sistemine dâhil etmiştir. O günden bugüne birçok değişim geçirerek gelişen istinaf kanun yolu, Türk idari yargısındaki istinaf kanun yolunun getiriliş tarihine bakıldığında bir hayli eski ve yerleşmiştir. Bu nedenle istinaf kanun yolu ile ilgili yapılması gereken düzenlemeler, uygulamada sorun yaşandığında, Fransız idari yargısında istinaf kanun yoluna bakılarak öngörülmektedir. Bununla birlikte, toplum yapısındaki farklar, zamanın ilerleyişiyle artan iş yükü gibi durumlar, bu düzenlemelerde de farklılıkların varlığına ihtiyaç duyulmasına yol açmaktadır. Türk idari yargısında istinafın genel kanun yolu olması dolayısıyla ve istinaf kanun yolunun sadece para sınırı ile kapatıldığı sistemde ilerleyen zamanlarda iş yükünün artması olağan olarak görülebilir. Fransız idari yargısında öngörülen usullere yer verilirken, hak arama hürriyetini kısıtlayıcı olup olmadığı tartışıldığında, iş yükünü azaltmaya çalışırken öngörülen usuller ve tedbirlerin hak arama hürriyetine temas ettiği görülmektedir. İdari yargıda iş yükünü azaltmaya yönelik tedbirler, hak arama hürriyetini kısıtlamadığı sürece makuldür. Hak arama hürriyetine zarar vermeyecek nitelikteki, idari yargı düzenindeki düzenlemeler iş yükünü azaltacaktır. Mahkemelerin yoğun iş yükü, yargılamaların uzamasına sebep olmaktadır. Özellikle idari yargıda yargılama sürelerinin uzaması, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesi gereği yargılama sürecinde kendiliğinden durmadığı göz önüne alındığında mağduriyetlere yol açar.

Kanun yolları incelendiğinde, Türk idari yargısında istinaf kanun yolunun yeni bir düzenleme olduğu ve bundan dolayı birtakım aksaklıkların mevcut olduğu görülmektedir. 2577 sayılı Kanun'da yer alan istinafla ilgili kanun maddeleri mahkeme kararları eşliğinde incelendiğinde, mahkemelerin kanundaki düzenlemelerin dışına çıktığı yer yer görülmüştür. 2577 sayılı Kanun md.45/5'te bölge idare mahkemesinin, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulması, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme tarafından bakılması veya yasaklanmış hâkimin bakması durumunda, istinaf başvurusunu kabul ederek, kararı kaldırma kararı ile birlikte dosyayı ilk derece mahkemesine geri göndereceği hükme bağlanmıştır. Bu haller kanunda sayılı halde olmasına rağmen, bu sebeplerin dışında sebeplerle başvuruya konu karardaki dosyanın ilk derece mahkemesine geri gönderildiği bölge idare mahkemesi kararları incelendiğinde görülmektedir. Bu durumlarda rastlanan gerekçe istinaf kanun yolunun yapısı ve kanunda belirtilen “esas hakkında yeniden karar verme” işlevi dolayısıyla esastan incelenmesi tamamlanmamış kararlarla ilgili Bölge idare mahkemelerinin ilk defa yargılama yapmasının istinaf kanun yolunun temel mantığına aykırılık yaratacağıdır. Esas hakkında yeniden karar verme ibaresi 2577 sayılı Kanun md.45/4'te görülmektedir. Bahsedilen kararlar gerekçelerinde 2577 sayılı Kanun md.45/4'e atıf yapmaktadırlar. İlk derece mahkemesine dosyayı geri göndermenin kanunda sayılı hallerde yapılabildiği dolayısıyla kanuna bağlı kalınması gerektiği Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından yayınlanan tavsiye listesinde yer almıştır. Bununla birlikte gerçekten istinaf incelemesi, ilk derece mahkemelerinin nihai kararlarına karşı başvurulanan bir yol olduğundan ve ikinci bir yargılama söz konusu olduğundan, ilk yargılamanın tamamlanmamış sayılması durumunda istinaf incelemesinde konu ile ilgili ilk defa inceleme yapılıyor olması da istinaf kanun yolunun işlevine aykırılık olarak görülebilir.

Bununla birlikte, istinaf kanun yolunun aleyhine olan görüşlerden istinaf kanun yolu dolayısıyla içtihat farklılıklarının oluşması sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durum içtihadı birleştirme usulü ile bertaraf edilmeye çalışılmıştır. Mahkemelerin kanundan bağımsız sebeplerle karar vermeleri, içtihat farklılıklarına sebep olarak belirlilik ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. İçtihat farklılıklarının derin ve süregelen şekilde ilerlemesi Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince de belirlilik ilkesine, dolayısıyla adil yargılanma hakkına aykırılık olarak nitelendirilmektedir. Bu ilke gereği, kişiler hukuk düzeninde bir durum yaşadıklarında sonuçlarının ne olacağını kestirebilir halde olmalıdırlar.

Son olarak, Türk idari yargısında diğer kanun yollarına kıyasla yeni olan istinaf kanun yolunun yerleşmesi, kanun düzenlemesi ve mahkeme kararlarının aynı yönde olması ve

mahkemelerdeki yorum farklılıklarının belirlilik ilkesine aykırılık yaratmayacak şekilde azaltılması ile gerçekleşecektir. Böylece Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında belirtildiği üzere kaliteli adalet kavramına ulaşılacak ve hukuk devleti ilkesi korunacaktır.



KAYNAKLAR

AKBABA, Ahmet. “İdari Yargıda Kanun Yolları ve İstinaf”. **Terazi Hukuk Dergisi**. C.5, S.43, Mart 2010.

AKBABA, Ahmet. Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış. **Ankara Barosu Dergisi**. S.4, 2014.

AKİL, Cenk. **İstinaf Kavramı**. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2010.

AKYILDIZ, Ali. “İstinafa İlkesel Bakmak”. **Danıştay İdari Yargı Günü Sempozyumu: 147. Yıl**. Ankara:2015.

AKYILMAZ, Bahtiyar- SEZGİNER, Murat- KAYA, Cemil. **Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku**. Ankara: Savaş Yayınevi, 2019.

ALAN, Nuri. “İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.2, 1998.

BALTA, Tahsin Bekir. **İdare Hukuku Ders Notları**. 1964-65.

BELGESAY, Mustafa Reşit. “Mecellenin Külli Kaideleri ve Yeni Hukuk”. **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası**. S.56, 1946.

BEREKET BAŞ, Zuhâl. “İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu”. **Danıştay Dergisi**. C.27, S.11,1996.

BLOOMEYER, Arwed- YAZMAN, İrfan. “Kesin Hüküm Tesiri ve Sınırları”. **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.25, S.3, 1968.

BOZKURT, Öykü. “İdarenin Sorumluluğu Bağlamında Hukuka Aykırılık-Kusur İlişkisi”. **Terazi Hukuk Dergisi**. C.8, S.87, Kasım 2013.

CEYLAN, Mahmut. **İdari Yargıya Hâkim Olan İlkeler**. Ankara: On İki Levha Yayıncılık, 2017.

ÇAĞLAYAN, Ramazan. **İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa-Türkiye Mukayeseli Bir Deneme)**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.

ÇAĞLAYAN, Ramazan. **İdari Yargılama Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

ÇINAR, Ali Rıza. “İstinaf”. **Fasikül Aylık Hukuk Dergisi**. C.2, S.8, Temmuz 2010.

ÇINARLI, Serkan. “İdari Yargıda İstinaf Aşamasında Keşif Delili”. **KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.3, S.1, Ocak 2018.

ÇINARLI, Serkan. **İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri**. 3.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.

DEVELİOĞLU, Fırat. **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**. 28. Basım, Ankara: Aydın Kitabevi Yayınları, 2011.

DÖNMEZ, İbrahim Kâfi. **İslam Ansiklopedisi**. 2011, C.40.

DURAN Lutfi. “İdari Yargı Adlileşti”. **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**. C.3, S.1-3, 1982.

DURAN, Ahmet. “İslam Hukukunda Olağanüstü Yetkili Bir Mahkeme Olarak Velayetü’l-Mezalim (Mezalim Mahkemeleri)”. **İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi**. C.13, S.25, 2015.

GAIER, Reinhard; Çeviren: AKİL, Cenk. “İstinaf Yargılamasında Dava Malzemesi”. **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.61, S.1, 2012.

GÖSSEL, Karl Heinz. “İstinaf Kanun Yolu Hakkında Sistemantik Açıklama”. **Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.12, S.159, Kasım 2017.

GÖZLER, Kemal. **İdare Hukuku Cilt II**, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref. **Yönetsel Yargı**. 14. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2001.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve TAN, Turgut. **İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2017.

GÜÇLÜ, Yaşar. “İdari Yargıda Temyiz Aşamasında Yürütmenin Durdurulması”. **Terazi Hukuk Dergisi**. C.8, S.78, Şubat 2013.

GÜLAN, Aydın. “Ülkemizde Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek”. **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 148. Yıl**. Ankara:2016.

GÜNAL, Nadi. **Roma Medeni Usul Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf**. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2007.

İNALCIK, Halil. Osmanlı Hukukuna Giriş, Örfi-Sultani Hukuk ve Fatih’in Kanunları. **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**. C.13, S.2, 1958.

İNCEOĞLU, Sibel. **Adil Yargılanma Hakkı**. Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Ortak Projesi. Nisan 2018.

KAPLAN, Gürsel. **Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları**. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2016.

KAPLAN, Gürsel. **İdari Yargılama Hukuku**. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2020.

KARAHANOGULLARI, Onur. **Fransa (2009)-Karşılaştırmalı Hukuk-Yönetim Çalışması**. Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. İmge Yayınları, Ankara:2009.

KASAPOĞLU TURHAN, Mine. “İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü”. **Ankara Barosu Dergisi**. S.3, 2015.

KESKİN, Züleyha. “İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. S.126, 2006.

KURU, Baki- ARSLAN, Ramazan- YILMAZ, Ejder. **Medeni Usul Hukuku**. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.

ÖCAL, Bahar. “Roma Medeni Usul Hukukunda Yargıcın Delilleri Takdiri”. **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.60, S.3, 2011.

PEKCANITEZ, Hakan- ATALAY, Oğuz- ÖZEKES, Muhammet. **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.

SAĞLAM, Musa. Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi 2015 Reformu: Değişiklikler ve Gerekçeleri. **Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluşunun 70. Yılı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 11.06.2015.

SANCAK, Yusuf ve KIYAK, Emre. “Günümüz Türkçesiyle Mecelle’nin On Altıncı Kitabı- Kitâbu’l Kazâ”. **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.22, S.2, 2014.

SANCAKDAR, Oğuz. “İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler”. **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 144. Yıl Bildiri**, Ankara:2012.

SANCAKDAR, Oğuz. “İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri”. **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 148. Yıl**. Ankara:2016.

SAYGIN, Engin. “İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz”. **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası**. C.69. S.1-2, s. 642.

SEZGİNER, Murat. “İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İçtihat Ayrılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları”. **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 150. Yıl**. Ankara: Mayıs 2018.

ŞEN, Mahmut. “İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Evrensel Normlara Uyum”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. C.26, S.122, Mayıs 2014.

ŞENLEN, Süheyla. “Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi”. **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**. C.49, S.3, 1994.

TELLİ, Ali. İstinaf Kanun Yolunda Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri. **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 148. Yıl**. Ankara:2016.

TÜRKOĞLU, H.Gökçe. “Roma Devletinde Suçla Mücadele ve Kamu Düzenini Sağlama”. **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.19, S. Prof. Dr. Şeref Ertaş’a Armağan Özel Sayı, 2017.

UMUR, Ziya. **Roma Hukuku Lügatı**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1983.
ÜÇÖK Coşkun-MUMCU, Ahmet- BOZKURT Gülnihal. **Türk Hukuk Tarihi**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2018.

ÜSTÜN, Gül. “İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Üzerine Bir Değerlendirme”. **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C.22, S.2.

YENİSEY, Feridun. **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu**. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1979.

YILDIRIM, M. Kamil. **Hukuk Devletin Gereği: İstinaf**. İstanbul: Nesil Matbaacılık, 2000.

YILDIRIM, Turan. “İdari Yargıda İçtihat Farklılıkları ve Çözüm Önerileri”. **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 149. Yıl**. Ankara:2017.

YILMAZ, Ejder. “Hukuk Davalarında Yasayollarına Başvuru Hakkı ve Bu Hakkın Sınırlandırılmasının Yerindeliği Sorunu”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. 1988.

YILMAZ, Ejder. **İstinaf**. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2005.

YILMAZOĞLU, Yunus Emre. “İdari Yargıda Makul Süre Güvencesi”. **Danıştay Dergisi**. S.134, 2013.

İNTERNET KAYNAKLARI

<https://www.mevzuat.gov.tr>

<https://www.hsk.gov.tr>

<https://www.britannica.com>

<https://www.resmigazete.gov.tr>

<https://www.conseil-etat.fr>

<https://www.cours-appel.justice.fr/paris>

<https://www.danistay.gov.tr>

<https://www.anayasa.gov.tr>

<https://www.echr.coe.int>

<https://kararara.com>

<https://sozluk.gov.tr>

<https://www.legislationline.org>