

İDARİ YARGIDA İSTİNAF

APPEAL IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Mustafa AVCI*

Özet : Adli yargıda olduğu gibi idari yargıda da zaman içinde oluşan iş yükü fazlalığı idari yargıda istinaf sistemini gündeme getirmiştir. Çalışma üç dereceli olan istinaf sistemiyle yürürlükte olan iki dereceli idari yargı sisteminin karması olarak nitelendirilebilecek bir sistem önerisini içermektedir. Üç dereceli yargılama sisteminin bir gereği olarak, bölge idare mahkemelerinin, itiraz müessesesi dışında, tam istinaf mahkemesi haline getirilmesi gerekmektedir. Üç dereceli yargılama sistemiyle adil yargılamanın gerçekleşmesi, doğru ve isabetli kararlar verilebilmesi ve en önemlisi olarak da kişi haklarının korunması daha güvenceli hale gelebilir. Çalışmada ayrıca mahkemelerin iş yükünün azaltılmasına yönelik önerilerde de bulunulmuştur.

Anahtar sözcükler : İdari yargı, yargılama usûlü, idari kanun yolları, istinaf.

Abstract : Judicial judgments over time as in the administrative court of appeal of the administrative court system has led to excessive workload. Working in three-level judicial system in force in the appeal might be described as a mix of two-level judicial system of administrative justice system includes the proposal. As part of a three-level judicial system, the regional administrative courts, appeal outside the institution, needs to be brought into the full appellate court. The three-level judicial system of judicial proceedings, the realization of a fair trial, correct and accurate decisions and most importantly grant the person the protection of the rights may become more secure. The study also made suggestions to reduce the workload of the courts.

Key words: Administrative procedure, proceedings, administrative remedy, appeal.

* Yrd. Doç. Dr. Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

Giriş

Yargıtay'da ve ilk derece adli yargı mahkemelerinde dava dosya sayısının gün geçtikçe artması, kararların olması gereken zamanda verilememesine sebep olmuş, bu durumda adil yargılanma hakkının kullanılmasını olumsuz yönde etkilemiştir. Bu olumsuzluğun giderilebilmesi amacıyla iki dereceli olarak faaliyet gösteren adli yargı sisteminde değişikliğe gidilmiş ve adli yargıda bölge adliye mahkemeleri eski adıyla istinaf mahkemelerinin kurulmasıyla üç dereceli yargılama sistemi oluşturulmuştur.¹ Adli yargıda olduğu gibi idari yargıda da zaman içinde oluşan iş yükü fazlalığı idari yargıda istinaf sistemini gündeme getirmiştir. Türk idari yargı sisteminde istinaf mahkemesi olarak nitelendirilebilecek olan bölge idare mahkemesi örgütlenmesi vardır.² Ancak idari yargıda mevcut olan sistem iki derecelidir.³ Bu nedenle Türk idari yargısında istinaf mahkemelerinin olmadığı veya dar görevli istinaf mahkemelerinin olduğu görülmektedir. İstinaf sistemi üç dereceli olarak faaliyet gösteren bir yargılama sistemidir ve *kural olarak* istinaf incelemesi sonucunda verilen kararlar kesin değil, üst mahkemenin yapacağı temyiz incelemesine tabidir. Üç dereceli yargılama sisteminin bir gereği olarak, bölge idare mahkemelerinin, *itiraz müessesesi dışında*, tam istinaf mahkemesi haline getirilmesi önerilebilir. İdari yargıda itiraz yolu açık olan ilk derece mahkemelerinin nihai kararları ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalarda verilen nihai kararlar dışında kalan ilk derece mahkemelelerinin nihai kararları, bölge idare mahkemesinde istinaf kanun yoluna tabi kılınabilir.

¹ Bakınız. 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun. Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 07.10.2004/25606.

² Ancak belirtmek gerekir ki, bölge idare mahkemeleri bazı ortak emareler taşımakla beraber, istinaf mahkemesi olarak kabul edilemez. Bakınız. Sait Güran, *Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme*, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul, 1977. s.324.

³ 1868 yılında Şura-yı Devlet (Danıştay) kurularak adli-idari yargı ayırımı tesis edilmiş, 1876 Anayasası döneminde idari yargı sisteminden vazgeçilmiş, 1924 Anayasası ile idari davalara bakmak ve idari uyuşmazlıkları çözmek üzere Şura-yı Devlet (Danıştay) kurulması kabul edilmiş, aynı düzenleme 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde de devam etmiştir. 1982 yılında idare, vergi ve bölge idare mahkemelerinin kurulmasıyla *iki dereceli idari yargı sistemi* oluşturulmuştur. Bakınız. Turan Yıldırım, *İdari Yargı*, Beta Yayınları, İstanbul, 2010. s.4vd.

Fransız hukukunda adli yargı sisteminde istinaf kanun yolu ilk derece mahkemeleri tarafından verilen kararların ikinci derece mahkemelerce düzeltilmesi, iyileştirilmesi veya iptal edilmesi amacını taşıyan bir kanun yolu olarak düzenlenmiştir.⁴ İkinci derece olan istinaf incelemesi sonucunda verilen kararlarında kural olarak Fransız Danıştay'ında temyiz edilebileceği düzenlenmiştir. Günümüz Fransız idari yargı sistemi Fransız Danıştay'ı, idari istinaf mahkemeleri ve idari mahkemeler şeklinde üç dereceli olarak faaliyet göstermektedir.⁵

İdari yargıda üç dereceli olan istinaf sisteminin oluşturulması ve idari yargının yeniden yapılandırılması, Danıştay'ın ve ilk derece idari yargı mahkemelerinin yargı yükünü hafifletecek ve dolayısıyla uyumsuzlukların karara bağlanma süresi kısılacak, Danıştay ve ilk derece idari yargı mahkemeleri, daha az dosya ile ilgileneyeceği için daha isabetli kararlar verebilecek ve en önemlisi Danıştay, hukuk birliğini sağlamak ve idare hukukunu geliştirmek gibi asıl fonksiyonlarını yerine getirebilmek için daha fazla zaman bulabilecektir. Ayrıca belirtmek gerekirse, mahkeme kararlarının yanlış verilme ihtimali her zaman vardır. Bu nedenle de ilk derece mahkemesi ile temyiz mahkemesi arasında ikinci derece bir mahkemeye ihtiyaç duyulmaktadır.

Çalışma üç dereceli olan istinaf sistemiyle yürürlükte olan iki dereceli idari yargı sisteminin karması olarak nitelendirilebilecek bir sistem önerisini içermektedir. Çalışma ayrıca mahkemelerin iş yükünün azaltılmasına yönelik önerileri de içermektedir.

1. Genel Olarak İstinafa İlişkin Açıklamalar

1.1. İstinaf Kavramı

İstinaf kelimesinin anlamı, yeniden başlamadır. İstinaf, mahkemenin verdiği kararı kabul etmeyerek bir üst mahkemeye götürme anlamına gelmektedir.⁶ İstinaf bir kanun yoludur. Bir davada kararın

⁴ Haluk Konuralp - Emel Hanağası, "Fransız Hukukunda İptal Amaçlı İstinaf Yolu", *Mahalli İdarelere Hizmet Dergisi Aylık Yayını (MİHDER)*, Sayı:1, Ankara, 2007. s.13.

⁵ Şehnaz Gençay Karabulut, "Fransa'da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi", http://www.danistay.gov.tr/2-FRANSADA_idari_istinaf.htm, Erişim Tarihi:29.03.2010. s.1.

⁶ *Türk Dil Kurumu Sözlüğü*, http://www.tdk.gov.tr/genel_sozluk.htm, Erişim Tarihi: 22.06.2011.

haksız, hukuka aykırı olduğunu düşünen tarafa, kararın bir üst derece mahkemesinde incelenmesi imkanını veren hukuki yol, kanun yolu olarak belirtilmektedir.⁷ İstinaf, ilk derece mahkemelerinin henüz kesinleşmemiş nihai kararlarının hem maddi hem de hukuki yönlerden denetlenerek, hukuka aykırılıkları ortadan kaldırmak için düzenlenmiş bir kanun yoludur.⁸ Mahkemeler tarafından verilen kararların düzeltilmesi, iyileştirilmesi veya iptal edilmesi, bir başka ve genel bir ifadeyle yeniden gözden geçirilmesi yargılama usûllerinde “kanun yolu” olarak belirtilen yöntemlerle sağlanmaktadır. Kanun yolları, yargılamadaki bir tarafın, kendi aleyhine olan hususlarda, nihai bir kararın yeniden gözden geçirilmesini ve bertaraf edilmesini sağlayan bir hukuki araçtır.⁹

2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunu’nda (İYUK) kanun yolları, itiraz, temyiz, yargılamanın yenilenmesi ve kararın düzeltilmesi olarak düzenlenmiştir.¹⁰ İdari yargılama hukukunda, kesinleşmemiş mahkeme kararlarına karşı başvurulabilecek kanun yollarına “olağan kanun yolları”, kesinleşen mahkeme kararlarına karşı başvurulabilecek kanun yollarına da “olağanüstü kanun yolları” denmektedir. Olağan kanun yolları; itiraz, temyiz ve karar düzeltmedir. İstinaf kanun yolu da olağan bir kanun yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Olağanüstü kanun yolu ise, yargılamanın yenilenmesidir.¹¹

Kanun yollarının ve bir kanun yolu olarak istinafın temel amacı, somut olayda adil karar verilmesi, yargılamanın çabuklaştırılması,¹²

⁷ Yıldırım, *age*, s.513.

⁸ Ali Rıza Çınar, “İstinaf”, *Fasikül Aylık Hukuk Dergisi*, Yıl:2, Sayı:8, Ankara, Temmuz 2010. s.14-15.

⁹ Bâki Kuru - Ramazan Arslan - Ejder Yılmaz, *Medeni Usûl Hukuku*, Yetkin Yayınları, 7.Baskı, Ankara, 1995. s.717 vd. ;H. Yavuz Alangoya, *Medeni Usûl Hukuku Esasları*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003. s.471. ;Saim Üstündağ, *Medeni Yargılama Hukuku*, Cilt:I-II, Nesil Matbaacılık, 7.Baskı, İstanbul, 2000. s.816. ;Kâmil Yıldırım, *Hukuk Devletin Gereği: İstinaf*, Nesil Matbaacılık, İstanbul, 2000. s.1.

¹⁰ Zehreddin Aslan - Kahraman Berk, *İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002. s.325vd.

¹¹ Ramazan Çağlayan, *İdari Yargıda Kanun Yolları*, Seçkin Yayınevi, 1.Baskı, Ankara, 2002. s.18.

¹² İstinafın yargılamayı çabuklaştırmak gibi bir amacının olmadığı; aksine istinaf sisteminin yargılamayı yavaşlatacağı, bu sebeple, istinafın asıl amacının adil ve doğru yargılama olduğu da belirtilmiştir. Bakınız. Nevhis Deren Yıldırım, “Teksif İlkesi Açısından İstinaf”, *Türkiye Barolar Birliği-İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı*, Ankara, 7-8 Mart 2003. s.95.

hukukun geliştirilmesi, içtihat ve hukuk birliğinin sağlanmasıdır.¹³ İstinaf kanun yolu ve idari yargılama usûlünün ortak amacı bireyin kişisel haklarının korunmasıdır.¹⁴

Bir kanun yolu olarak istinaf; “Önceden belli ve yargılama usûlüne ilişkin yasal düzenlemelerde adı belirtilmiş, şarta bağlı olmadan ikinci bir hakim birincisinin yerine geçerek aynı davayı bütün boyutlarıyla yeniden incelemesi ve birinci hakim verdiği kararı onaması veya değiştirmesidir.”¹⁵ İstinaf; “İşe ilk defa bakan mahkemenin verdiği son karar ile uyguladığı hukuk kurallarının üst yetkili mahkeme tarafından kontrol edilmesi ve gerektiğinde ıslah edilmesine yönelik bir yargılama”¹⁶ olarak da ifade edilmiştir.

1.2. İstinaf ve İtiraz Kanun Yollarının Karşılaştırılması

İdari Yargılama Usûlü Kanunu’nun 45.maddesi itiraz kanun yolunu düzenlemektedir. Bu maddeye göre, idari yargı ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerinin İdari Yargılama Usûlü Kanunu’nun 45.maddesinde belirtilen hususlardan¹⁷ kaynaklanan

¹³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız. Alangoya, *age*, s.473vd. ;Üstündağ, *age*, s.817vd. ;Yıldırım, *age*, s.5vd.

¹⁴ Kâmil Yıldırım, “Kanun Yolu Olarak İstinaf”, *Türkiye Barolar Birliği-İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı*, Ankara, 7-8 Mart 2003. s.72.

¹⁵ Zuhal Bereket Baş, “İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu”, *Danıştay Dergisi*, C.27, Ş.11, Ankara, 1996. s.94.

¹⁶ Feridun Yenisey, *Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979. s.4.

¹⁷ Madde 45: 1. (Değişik : 8/6/2000 - 4577/7 md.) İdare ve vergi mahkemelerinin;

- a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçmelerine ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden,
- 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, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden,
- c) 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından,
- d) 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 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,
- e) 213 sayılı Vergi Usûl Kanunu uyarınca verilen işyeri kapatma cezalarından, Kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hâkimle verilen Nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi

uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hakimle verilen nihai kararlara,¹⁸ başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir.

İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nda (mad.45) düzenlenen itiraz kanun yolunun hukuki niteliği konusunda öğretide farklı değerlendirmelerin yapıldığı görülmektedir. Duran, ilk derece mahkemesi tarafından verilen nihai bir kararın, bir üst mahkemede bir kere daha incelenerek esastan karar verilebilmesini sağlayan itiraz kanun yolunun bir "istinaf" incelemesi¹⁹ olduğunu belirtirken, Gözübüyük, itiraz üzerine verilen kararların kesin olması, bu kararlara karşı temyiz yoluna başvurulamaması gibi farklılıklardan dolayı itiraz kanun yolunun istinaftan ayrı bir kanun yolu olduğunu ifade etmektedir.²⁰ Güran'a göre de istinaf, itiraz kanun yolundan farklı, kendine özgü bir kanun yoludur. Bölge idare mahkemesi itiraz kanun yolunda maddi ve hukuki yönlerden davayı yeniden incelese de, bu inceleme kural olarak ilk derece mahkemesinden gelen dosya üzerinde ve bununla sınırlı bir incelemedir ve istinaf incelemesinin aksine, herhangi bir duruşma ve soruşturma yapılmaz. İtiraz incelemesinde istinaftan farklı olarak deliller, bölge idare mahkemesince serbestçe değil, "inandırıcı delil" usûl ve esasları çerçevesinde değerlendirilir.²¹ Güran, bu gerekçelerle itira-

mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir.

¹⁸ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun. Tek hakimle çözümlenecek davalar- Madde 7: 1. (Birinci Fıkra Değişik: 8/6/2000 - 4577/3. md.) Uyuşmazlık miktarı bir milyar lirayı 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.maddenin (a) ve (b) bentlerinde belirtilen uyuşmazlıklardan kaynaklanan toplam değeri bir milyar lirayı aşmayan davalar, vergi mahkemesi hâkimlerinden biri tarafından çözümlenir.

¹⁹ Lutfi Duran, "İdari Yargı Adlileşti", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)*, Sarıca'ya Armağan, C.3, S.1-3, İstanbul, 1982. s.75.

²⁰ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, Turhan Kitapevi, 14.Baskı, Ankara, 2001. s.515.

²¹ "İtiraz kanun yolunda yeniden inceleme vardır; ancak, ilk derece mahkemesinin kararı kaldırılmaz, bölge idare mahkemesince itiraz incelemesi üzerine yeniden karar verilmez. Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesinin kararını onar veya bozar, istisnai olarak işin esası hakkında karar verir. İtiraz incelemesinde ilk derece mahkemesinin kararı kaldırılmadığı için dava ilk şekline dönmüş olmaz; taraflar, olaylar ve deliller üzerinden yeniden hüküm verilmesini sağlamaya çalışmazlar". Bakınız. Güran, *age*, s.324-326.

zın istinaftan farklı bir inceleme ve kanun yolu olduğunu belirtmesine rağmen, İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun itiraz kanun yoluna ilişkin düzenlemeleri farklı yönde olmuştur. Belirleyici olarak, itiraz üzerine verilen kararların kesin olması bakımından itiraz kanun yolunun, istinaf kanun yolundan ayrıldığı ifade edilebilir.

İtiraz, hukuki nitelik olarak kararın hem olay hem de hukuki açıdan denetlenmesi bakımından istinaf incelemesine, kesin ve üst mahkemeye gidilememesi bakımından ise, temyiz incelemesine benzetilmektedir.²² İtiraz incelemesi sonucunda verilen kararlar kesin iken, istinaf incelemesi sonucunda verilen kararlara karşı temyiz yolu açıktır. Ancak, itiraz ve istinaf incelemeleri, hukukilik denetiminin yanında olay incelemesini de kapsayıp, kural olarak esas hakkında da karar verilirken, temyiz incelemesinde sadece hukukilik denetimi yapılarak bozma ya da onama kararları verilmektedir.²³

İtiraz incelemesinin esasları, İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 45.maddesinin 4.fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir: Kural olarak bölge idare mahkemesi dosya üzerinden inceleme yapar ve işin esası hakkında karar verir. Dosya üzerinden inceleme yapılabilecek durumlar şu şekilde belirtilebilir; maddi olaylar hakkında edinilen bilgi olayı yeterince aydınlatıyorsa; itiraz sadece hukuki konulara ilişkin ise; uyuşmazlık, karardaki maddi yanlışlıklara ilişkin olup, bunların düzeltilmesi mümkün ise, bu hususlar düzeltilmek suretiyle esas hakkında karar verilir. Kısaca belirtmek gerekirse; ek bir araştırma yapmaya gerek olmadan uyuşmazlık çözülebilecek durumda ise, mahkeme dosya üzerinden işin esası hakkında karar verir, dosyayı ilk derece mahkemesine geri yollamaz. İtiraz konusu karardaki uyuşmazlık, dosya üzerinden yapılacak inceleme ile çözümlenecek durumda değil ise, mahkeme gerekli inceleme ve araştırmaları kendisi yapar ve işin esası hakkında kendisi karar verir, dosyayı ilk derece mahkemesine yollamaz.²⁴ İtiraz incelemesi sonunda dosyanın ilk derece mahkemesine geri gönderilmeyip işin esası hakkında karar verilmesi bakımından itiraz incelemesinin, istinaf incelemesinden bir farkı bulunmamaktadır.

²² A. Şeref Gözübüyük - Güven Dinçer, *İdari Yargılama Usûlü*, Turhan Kitapevi, 2.Baskı, Ankara, 1999. s.875.

²³ Ahmet Akbaba, "İdari Yargıda Kanun Yolları ve İstinaf", *Terazi Hukuk Dergisi*, Sayı:43, Ankara, Mart, 2010. s.161.

²⁴ Çağlayan, *age*, s.109.

İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 45.maddesinin 4. fıkrasına göre, bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan itirazı haklı bulursa veya davaya görevsiz mahkeme tarafından bakılmış olması durumunda kararı bozar ancak uyuşmazlığı kendisi esastan karara bağlamaz ve dava dosyasını ilgili mahkemeye geri gönderir. Fransa'da uygulanan istinaf sisteminde de kural olarak ilk derece mahkemesi kararında usûl hükümlerine aykırılık bulan istinaf mahkemesi, ikinci derece yargı yeri olmasının bir sonucu olarak, usûl hükümlerine aykırı kararı bozar ve uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmek üzere dava dosyasını ilk derece yargı yerine geri gönderir.²⁵ Kısaca belirtmek gerekirse, daha önce de değinildiği gibi itiraz ve istinaf incelemeleri arasındaki temel fark, inceleme sonucunda verilen kararların kesin olup olmadığı ile ilgilidir. İtiraz incelemesi sonucunda verilen kararlar kesin iken, kural olarak istinaf incelemesi sonucunda verilen kararlar temyiz edilebilir niteliktedir.

1.3. İstinaf ve Temyiz Kanun Yollarının Karşılaştırılması

İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 46-50.maddeleri temyiz kanun yolunu düzenlemektedir. Temyiz kanun yolu, ilk derece idari yargı mahkemeleri tarafından verilen nihai kararlar ile Danıştay Kanunu'nun 24.maddesi gereğince Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda verilen nihai kararların hukuka uygunluğunun denetlenmesidir.²⁶ Temyiz mercii Danıştay'dır.

²⁵ "Yargının faaliyetlerini gereği gibi yapmasının ölçütlerinden birinin görülen uyuşmazlığın 'makul süre'de çözümlenerek karara bağlanması olduğu ve bunun sağlanması amacıyla, bazı koşulların gerçekleşmesi durumunda, istinaf mahkemesinin usûle ilişkin olarak verdiği bozma kararından sonra işin esasına girmek suretiyle inceleme ve araştırmalar yapıp, karar vermesine istinafın "evolutif" etkisi denmektedir. İstinaf mahkemesinin "évocation" yoluna gidebilmesi için ilk koşul, ilk derece mahkemesinin kararının usûl yönünden bozulmasıdır. İkinci koşul, başvuruda bulunanın, uyuşmazlığın esastan karara bağlanmasını istinaf mahkemesinden istemesidir. İstinaf dilekçesinde, ilk derece mahkemesinin kararını usûl yönünden sakatlayan hususlar belirtildikten sonra, uyuşmazlığın esasına ilişkin iddiaların ortaya konmuş olması, "évocation" için gereklidir. Bu koşulların dışında, dava dosyasının esastan karar verilebilecek bir durumda olması koşulu da aranmaktadır". Bakınız. Karabulut, *agm*, s.6.

²⁶ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 3.Baskı, C.III, Hak Kitapevi, İstanbul, 1966. s.1992.

İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 49.maddesinde temyiz sebepleri düzenlenmiştir: Görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması, hukuka aykırı karar verilmesi ve usûl hükümlerine uyulmamış olunması durumlarında temyiz mahkemesi yapacağı inceleme sonunda kararı bozar. Kanunda yer alan temyiz sebeplerinin hepsi bir hukuk kuralının doğru uygulanmaması ile ilgilidir. Görev ve yetki konusu usûle ilişkin bir konudur. Usûl hükümleri de bir hukuk kuralıdır. Kanunda belirtilen hukuka aykırılık ifadesine, Anayasa, milletlerarası antlaşmalar, kanunlar, idarenin genel düzenleyici işlemleri, hukukun genel ilkeleri ve örf-adet hukuku girer.²⁷ Mahkeme içtihatları, temyiz sebebi değildir. Ancak, içtihadı birleştirme kararları, mahkemeleri bağlayıcı nitelikte olduğu için (Danıştay Kanunu, mad. 40/4) içtihadı birleştirme kararlarına aykırılık, bir hukuka aykırılıktır ve temyiz sebebi olarak kabul edilir.

Temyiz kanun yolunda yeniden bir yargılama yapılmamaktadır. Başka bir deyişle, ilk derece mahkemesi tarafından incelenen olaylar ve deliller yeniden değerlendirilmemektedir. Temyiz merci kural olarak yeni bilgi ve belge araştırması yapamaz, dava dosyası üzerinden inceleme yapar.²⁸ Ancak, ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu karardan sonra ortaya çıkan ve verilen kararı etkileyecek nitelikte olan olay ve deliller temyiz kanun yolunda ileri sürülebilir.²⁹ Çünkü bütün yargılama faaliyetlerinin yapıışındaki amaç, maddi gerçeğin ortaya çıkarılmasıdır.

Temyiz mahkemesi, temyiz incelemesi sonunda ilk derece mahkemesinin verdiği kararın bozulmasını gerektiren bir nedenin olması durumunda kararı bozar ve tekrar bir karar verilmek üzere ilk kararı veren mahkemeye dava dosyasını gönderir. Bozma nedenlerinin bulunmaması hallerinde ise, onama kararı verir. Temyiz incelemesi sonunda karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise, kararın düzeltilerek onanmasına karar verilir.

²⁷ A.Şeref Gözübüyük - Turgut Tan, *İdare Hukuku*, C.I, Turhan Kitapevi, Ankara, 1998. s.1031. ;Bâki Kuru, *Hukuk Muhakemeleri Usûlü*, Demir Yayınları, 6.Baskı, İstanbul, 2001. s.4533-4534. ;Ömer Sivrihisarlı, *Hukuk Yargılamasında Maddi Hukuka İlişkin Temyiz Nedenleri ve Yargıtay Denetiminin Kapsamı*, Doktora Tezi, İstanbul, 1978. s.27.

²⁸ Çağlayan, *age*, s.94.

²⁹ A.Şeref Gözübüyük - Turgut Tan, *İdare Hukuku-İdari Yargılama Hukuku*, C.II, Turhan Kitapevi, Ankara, 2003. s.1023.

Türk idari yargı sisteminde istinaf mahkemelerine yer verilmemiş olması, temyiz mercii olarak Danıştay'ın hem hukukun uygulanmasında birliğin sağlanmasını, hem de somut olayda hukuka uygun karar verilmiş olup olmadığının denetlenmesini gerçekleştirmek durumunda kalmasına sebep olmaktadır.³⁰

İstinaf ve temyiz kanun yolları arasındaki en önemli fark, temyiz incelemesinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmasıdır. Bir başka deyişle temyiz incelemesi sırasında kural olarak ilk derece mahkemesince incelenen olay ve deliller değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır. İstinaf incelemesinde ise, ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu karar, hem hukukilik hem de maddi açılardan denetlenmektedir.³¹ Temyiz mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda hukuka aykırılık görürse, kararı bozar ve yeniden bir karar verilmek üzere dava dosyasını kararı veren ilk derece mahkemesine gönderir. İstinaf mahkemesi ise, istinafa konu kararı, hukuka ve maddi olayın gereklerine uygun görürse onama kararı verir, aksi durumda yapmış olduğu inceleme sonucunda ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu kararı bozmakla kalmaz, işin esasına girmek suretiyle davayı kendisi karara bağlamaktadır. Şüphesiz istinaf mahkemesinin vermiş olduğu karar, ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu karar değildir, yeni bir karardır ve kural olarak temyiz edilebilir niteliktedir.³²

1.4. İstinaf Mahkemelerinin Kurulmasının Gerekliliği

İstinaf mahkemelerinin yargılama sistemimize dahil edilip edilmemesi konusunda öğretide olumlu ve olumsuz yönde çeşitli değerlendirmelerin yapıldığı görülmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, üç dereceli bir yargılama sisteminin, iki dereceli bir yargılama sistemine göre hukuka uygunluğun sağlanması ve yargılamanın tarafları için güvence teşkil etmesi bakımından daha olumlu olduğu değerlendirilebilir.³³

İstinaf mahkemelerinin, ilk derece mahkemelerinin kararlarını hukuki ve maddi açılardan bir kez daha incelemeleri, adil karar verilme-

³⁰ Çağlayan, *age*, s.21.

³¹ Cenk Akil, *İstinaf Kavramı*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010. s.205.

³² Ejder Yılmaz, *İstinaf*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005. s.22vd.

³³ A. Nâdi Günel, *Roma Medeni Üsûl Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007. s.75.

sine güvence teşkil etmektedir. İlk derece mahkemelerinin kararlarının tekrar inceleneneğini bilmeleri, karar verirken daha dikkatli ve titiz davranmalarına sebep olabilir, bu bakımdan da istinaf kanun yolunun olması olumludur. Üç dereceli bir yargılama sistemi, iki dereceli bir yargılama sistemine nazaran daha güvenlidir. Ayrıca, istinaf mahkemelerinin kurulması ile temyiz mahkemesinin dava yükünün azalması, asıl görevi hukuku geliştirmek ve içtihat birliğini sağlamak, bir başka deyişle ‘ıctihat mahkemesi’ olarak çalışmak olan görevini daha iyi bir şekilde yapabilir duruma gelmesine olanak sağlayacaktır.³⁴

Adli yargıda istinaf mahkemelerini kuran 5235 sayılı Kanun’un genel gerekçesi, adli yargı ile benzer sorunları yaşayan idari yargı ve idari yargıda istinaf mahkemelerinin kurulmasının da gerekçesine örnek teşkil edebilecek olması bakımından önemlidir. 5235 sayılı Kanun’un genel gerekçesinin bazı bölümlerinde şu açıklamalar yer almaktadır: “Yargılama süreci bir sistemdir. Bu sistem, uyuşmazlık ve çekişme hakkında verilecek hüküm kesinleşinceye kadar birden çok evreleri kapsamaktadır. Yargılamanın bu özelliği, temelde, gerçeğe ulaşarak adli hataları önlemek amacına dayanır. Evrelerden birisi, ‘kanun yolu’ adı verilen ‘denetim muhakemesi’dir. Esasta denetim muhakemesinin en önemli evresini oluşturan temyiz yolunda, doğrudan öğrenme yargılaması yapılmaz. Temyiz üzerine verilecek hüküm sadece hukuka aykırılığı denetler; bu nedenle maddi ve hukuki gerçeklere ulaşmak ve adli hataları gidermek bakımından, uyuşmazlık ve çekişmenin maddi olay yani ispat yönünden ve hukuka aykırılık açısından uygun bir sonuca bağlanıp bağlanmadığını denetleyen ve temyiz yolundan önce gelen ayrı bir kanun yoluna gereksinim olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Bugün çeşitli ülkelerde yargılama faaliyeti ile görevlendirilmiş bulunan ilk derece mahkemelerinin kararlarını inceleyen üst derece mahkemeleri vardır. İki dereceli yargı teşkilatı hak arama hürriyetinin yeterince gerçekleştirilmiş sayılması için de zorunlu görülmektedir.

³⁴ Bâki Kuru, “İstinaf Mahkemeleri Kurulurken”, *Adalet Dergisi*, Yıl:54, Sayı:5-8, Ankara,1963. s.550-551. ;Faruk Erem, “İstinaf Mahkemeleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt.VII, Sayı:12, Ankara, 1950. s.12-15. ;Bâki Kuru - Ramazan Arslan - Ejder Yılmaz, *Medeni Usûl Hukuku*, Yetkin Yayınları, 7.Baskı, Ankara, 1995. s.723. ;Süha Tanrıver, “Adliye Mahkemeleri İle Üst Mahkemelerin Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı İle İlgili Bazı Düşünceler”, *Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi (BATİDER)*, Cilt:XVIII, Sayı:1-2, Ankara, 1995. s.151-157.

İlk derece mahkemelerince verilen kararların olaylara, hukuka ve usûle uygunluğunu denetlemek görevini yüklenmiş olan ikinci derecedeki mahkemeler, bazı ülkelerde iki, bazı ülkelerde de üç kademede görev yapmaktadırlar. Ülkemizde ikili kademe sistemi vardır. Kararların hem hukuka hem de olaylara uygunluğunu ise Yargıtay denetlemektedir. Oysa, adli yargı ilk derece mahkemelerince verilen kararlar, bölge adliye mahkemelerince ispat ve hukuka uygunluk yönlerinden ve Yargıtay tarafından sadece hukuka uygunluk bakımından incelenmelidir. Yargıtay, bir içtihat mahkemesi olarak işlevini sürdürmelidir.

Bugün hemen hemen bütün ülkelerde Yargıtay'ın karşılığı olan yüksek mahkemeler, birer içtihat mahkemesi görevini yapmakta, ilk derece mahkemelerince verilen kararların olaylara, kanuna ve usûle uygunluğunu denetlemek yani istinaf kanun yolu incelemesini yapmakla görevli ikinci derece mahkemeler bulunmaktadır. Yargıtay ise, ilk derece mahkemeleri ile kendi arasında süzgeç görevini yapacak bir ara mahkemesi bulunmadığı için her iki görevi, yani hem içtihat yaratmak hem de istinafı yürütmek durumunda kalmıştır. Yargıtay'ın kendisinden beklenen içtihat mahkemesi olma niteliğini koruyabilmesi, iş yükünün çok artmış olması nedeniyle zorlaşmıştır. Yargıtay'ın içtihat mahkemesi olma niteliğinin korunması, yargılamanın güvenli ve hızlı sonuçlandırılması bakımından istinaf kanun yolu incelemesini yapmak üzere bölge adliye mahkemelerinin kurulmasının bir ihtiyaç hâline geldiği görülmektedir. Mahkemelerin verimli, etkili, süratli ve güvenli çalışmalarını sağlamak ve denetim yargılamasını güçlendirmek üzere bölge adliye mahkemelerinin kurulması gerekliliği ortaya çıkmıştır”.

Yukarıda bölge adliye mahkemelerinin kurulmasının gerekliliğini belirten 5235 sayılı Kanun gerekçesinde ortaya konan hususlar, benzer sorunlar yaşayan idari yargı sistemi ve idari yargıda istinaf yargılama sistemi ve istinaf mahkemelerinin kurulmasının gerekliliği ile örtüşmektedir.

İstinafa ilişkin olarak yukarıda yapılan genel açıklamalardan sonra, idari yargıda nasıl bir istinaf sistemi oluşturulabilir? sorusuna aşağıda belirtilen somut bir öneriyle cevap bulunmaya çalışılmıştır. Bu öneri üç dereceli olan istinaf sistemiyle yürürlükte olan iki dereceli idari yargı sisteminin karması olarak nitelendirilebilecek bir sistemi içermektedir.

2. İdari Yargıda İstinafa Geçilmesi Halinde Yapılması Önerilen Düzenlemeler

Bu çalışmada önerilen istinaf sisteminin yeni ve kendine özgü olduğu belirtilebilir. Örneğin istinaf kanun yolunun getirilmesiyle birlikte itiraz kanun yolunu dışlamadığı ifade edilebilir. İdari yargıda istinaf sistemine geçilmesi halinde, ortaya çıkacak olan sistem değişikliği nedeniyle idari yargıya ilişkin kanunların özellikle kanun yollarını düzenleyen maddelerinde bazı değişikliklerin yapılması kaçınılmaz görülmektedir. Aşağıda konuya ilişkin yapılması muhtemel olabilecek düzenleme önerilerinde bulunulmaya çalışılmıştır.

2.1. Danıştay Kanunu'nda Yapılması Önerilen Düzenlemeler

İdari yargıda istinaf sistemi kurulmasının önerilmesinin nedenlerinden biri de daha öncede ifade edildiği gibi Danıştay'ın çok fazla olan iş yükünü azaltmaktır. Bu bağlamda Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davaların azaltılması yararlı olabilir. Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak, *kamu idare, kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ülke çapında uygulanacak düzenleyici idari işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülme-yen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları* karara bağlamasına ilişkin bir düzenleme yapılması, Danıştay'ın iş yükünün azaltılması bakımından faydalı olabilir. Ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerin önemi, bu düzenleyici işlemlere dayalı olarak tesis edilen bireysel işlemlere karşı açılacak davaların ülke geneline yaygınlığı, düzenleyici işlem ile bireysel işlemin birlikte dava konusu edilmesi durumunda görev ve yetki konusunda sorun yaşanacak olması ve içtihat birliğinin sağlanması gibi nedenlere dayalı olarak bu uyuşmazlıkların Danıştay'da görülmesine devam edilmesi gerektiği belirtilmektedir.³⁵ Tahkim yolu öngörülme-yen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davalar da benzer gerekçelerle ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmeye devam edilebilir. Danıştay Kanunu'nun 24.maddesinde belirtilen diğer konulara ilişkin

³⁵ Bakınız. Danıştay tarafından hazırlanan ve Adalet Bakanlığı'na sunulan Kanun Tasarısı Taslağı Madde Gerekçeleri. http://www.danistay.gov.tr/danistay_gorusu_28012011.htm. Erişim Tarihi:10.07.2011.

davalara ilk derece mahkemesi olarak yetkili ve görevli idare ve vergi mahkemeleri bakabilir. Böylece Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalar ve dolayısıyla iş yükü azalmış olacaktır.

Temyiz yoluyla Danıştay'da görülecek davaları düzenleyen Danıştay Kanunu'nun 25.maddesi, önerilen istinaf sistemine uygun olarak değiştirilebilir. Danıştay Kanunu'nun 25.maddesi: *Bölge idare mahkemelerince istinaf kanun yolu incelemesi sonucunda verilen nihai kararlar ile ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili nihai kararlar Danıştay'da temyiz yoluyla incelenir ve karara bağlanır* şeklinde düzenlenebilir. Bu çalışmada önerilen düzenlemelerin tam olarak fonksiyonlarını yerine getirmesi ve bu düzenlemelerin uygulanması dolayısıyla oluşabilecek hak kayıplarının önüne geçilebilmesi ve ayrıca tabii yargıç ilkesinin gereklerinin karşılanması bakımından, idari yargıyı düzenleyen kanunlara bazı ek ve geçici maddelerin ilave edilmesi de zorunlu görülmektedir.³⁶

2.2. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Yapılması Önerilen Düzenlemeler

İdari yargıda istinaf sisteminin oluşturulması, esas itibariyle mevcut İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda köklü değişikliklerin yapıl-

³⁶ Danıştay Kanunu'na şu geçici madde eklenmelidir: "Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılmış bulunan ve bu Kanunla idare ve vergi mahkemeleri görevleri kapsamına alınan davalar, Danıştay'da bakılarak sonuçlandırılır". Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'a: "Özel kanunlarda, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevli olduğu belirtilen davalara, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren idare ve vergi mahkemelerinde bakılır", şeklinde ek madde ve "Bu Kanunun 4.maddesi ile idare ve vergi mahkemelerinin görevine bırakılan davalardan, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce açılmış bulunan davalar, Danıştay'da bakılarak sonuçlandırılır", şeklinde geçici madde eklenmelidir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Ek 1.maddesinin, 1.fıkrasının ilk cümlesinde yer alan, "17. maddesindeki" ibaresi "17 ve 45.maddelerindeki" şeklinde değiştirilmelidir. Ayrıca bu Kanuna şu geçici madde eklenmelidir: "Bu Kanunun 45.maddesinin 1 numaralı fıkrasının yeniden düzenlenmesi sonucu itiraza tabi kılınan uyumsuzluklarla ilgili olarak verilen nihai kararlardan; değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten önce verilen kararlar ile Danıştay'ın bozma kararı üzerine kararı bozulan mahkemece verilen kararlar, Danıştay'da temyiz edilebilir". Bkz. Danıştay tarafından hazırlanan ve Adalet Bakanlığı'na sunulan Kanun Tasarısı Taslağı. http://www.danistay.gov.tr/danistay_gorusu_28012011.htm. Erişim Tarihi:10.07.2011.

masını gerektirmektedir. İdari yargıda istinaf sisteminin getirilmesi neticesinde mevcut kanun yollarında yapılması gereken değişiklik önerilerinin temel amacı, idari yargı sistemindeki mahkemelerin iş yükünü azaltmak ve dolayısıyla davaların çözüm sürelerini hızlandırılmak, hukuki, doğru ve isabetli kararlar verilmesini ve kişi haklarının korunmasını sağlamaktır. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılması gereken değişiklik önerilerine geçmeden önce kanaatimizce şu hususun kısaca belirtilmesi gerekmektedir: Bilindiği gibi kanunların Türkçeleştirilmesi, sadeleştirilmesi ve gereksiz ifadelerden ayıklanmasına yönelik çalışmalar bütün hızıyla devam etmektedir. Bu bağlamda idari yargı sistemini esas itibarıyla düzenleyen İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun başlığı, genel olarak yargılama usûllerinde son zamanlarda yapılan değişikliklere paralel olarak *İdari Yargılama Kanunu* şeklinde değiştirilebilir. Örneğin Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun Hukuk Muhakemeleri Kanunu olarak değiştirildiği gibi. Ayrıca ifade etmek gerekir ki Türkiye'de hukuk fakültelerinde okutulan bu konuya ilişkin dersin adı da idari yargılama usulü hukuku değil, idari yargılama hukuku olarak geçmektedir.

2.2.1. İtiraza ve İstinafa İlişkin Düzenlemeler

İdari yargıda istinaf sisteminin getirilmesiyle idari yargıda mevcut olan itiraz kanun yolunun kalkması gerektiği düşünülebilir. Kanun koyucu yaptığı düzenlemeyle itiraz kanun yolu açık olan mahkeme kararlarının bölge idare mahkemesinde nihai olarak çözümlenmesi ve kesinleşmesini yeterli görmüş ve böylece her kararın Danıştay'da temyiz edilmesine engel olmak suretiyle Danıştay'ın iş yükünün artmasını önlemiştir. Bu açıdan kanun koyucunun iradesine katılmaktayız. Ancak kanaatimizce idari yargıdaki kanun yollarından olan *itiraz müessesesi* korunarak, bölge idare mahkemeleri, itiraz müessesesi dışında, tam istinaf mahkemesi haline dönüştürülebilir. İdari yargıda itiraz yolu açık olan ilk derece mahkemelerinin nihai kararları ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalarda verilen nihai kararlar dışında kalan ilk derece mahkemelerinin nihai kararları, bölge idare mahkemesinde istinaf kanun yoluna tabi kılınabilir. Önerilen bu sistem değişikliği nedeniyle İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45.maddesinin madde başlığı, *İtiraz ve İstinaf* olarak düzenlenebilir. 45.madde

de belirtilen ve bölge idare mahkemesinde itiraz kanun yoluna açık olan, idare ve vergi mahkemelerinin kurul halinde verdikleri nihai kararlara konu uyumsuzluklara benzer veya aynı nitelikte olan bazı uyumsuzluklar, yine sayma yoluyla madde kapsamına alınmak suretiyle arttırılabilir.³⁷ Ayrıca, *itiraz yolu açık olan nihai kararları dışında, ida-*

³⁷ İdari yargıda itiraz denetimi, sınırlı uyumsuzluklarda başvuru bir kanun yoludur. Danıştay'ın iş yükünün de ağır olduğu düşünüldüğünde, bölge idare mahkemelerince yapılan itiraz denetiminin kapsamının genişletilmesi gerektiği belirtilmektedir. Yıldırım, *İdari Yargı*, s.515. ;Konuyla ilgili olarak, Danıştay'ca oluşturulan komisyon, bir kanun taslağı hazırlamış ve bu taslağı 8 Şubat 2010 tarihinde Adalet Bakanlığı'na sunmuştur. Danıştay tarafından hazırlanan söz konusu tasarının 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 45.maddesinin 1 numaralı fıkrasını yeniden düzenleyen şekline katılmaktayız: "1.İdare ve vergi mahkemelerinin; a)İlk ve orta öğretim öğrencilerinin kayıt, nakil, ilişik kesme, disiplin, sınıf geçmelerine ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden, b) Yükseköğretim öğrencilerinin kayıt, nakil, öğrencilik ile işiğinin kesilmesi sonucunu doğuranlar dışında kalan disiplin cezaları, sınıf geçme ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerinden, c)Kamu görevlileri hakkında tesis edilen geçici görevlendirme, vekaleten atama, ikinci görev, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman, izin ve il içi naklen atama işlemlerinden, d)Kamu görevlilerinin, görevle işiğinin kesilmesi sonucunu doğuranlar dışında kalan disiplin cezalarından, e)3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasından, f)5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 16 ve 20.maddelerinde düzenlenen tahliye işlemlerinden, g)2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 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)Asker ailesine yardım ile ilgili işlemler hakkında açılacak davalardan, ı)2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75., 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7.maddesinin uygulanmasından, j)4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Kanunu'nun uygulanmasından, k)1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun uygulanmasından, l)2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu uyarınca valiliklerce, kaymakamlıklarca ve belediyelerce tesis edilecek işlemlerden, m)5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan kaynaklanan, ulaşım ve toplu taşımaya ilişkin işlerden, n)3194 sayılı İmar Kanunu ve diğer kanunlar uyarınca tesis edilen mühürleme, durdurma, yıkım kararları ile bunlara ilişkin olarak verilen para cezaları ve bu cezaların tahsili amacıyla tesis edilen işlemlerden, o)7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlere ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'dan, p)Tek hakim tarafından karara bağlanan vergi ve diğer kamu alacaklarının asıllarına bağlı ceza, faiz, gecikme faizi ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanun'un bunlar hakkında uygulanmasından, r)Konusu *elli bin lirayı* aşmayan idari işlemler ile bu miktarı aşmayan tazminat istemlerinden, kaynaklanan uyumsuzluklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hakime verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir." Bkz. http://www.danistay.gov.tr/danistay_gorusu_28012011.htm. Erişim Tarihi:10.07.2011.

re ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesinde istinaf kanun yoluna başvurulabilir ibaresi 45.maddenin 2.fıkrasının sonuna eklenebilir.³⁸

Çalışmada önerilen istinaf sistemi, İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 45.maddesinin 3 numaralı fıkrasını şu şekilde değiştirmeyi gerekli kılmaktadır: *İtiraz ve istinaf, temyizın şekil ve usûllerine tabidir.* Belirtmek gerekir ki, itiraz veya istinafa konu olabilecek kararlar, süre, itiraz veya istinaf başvurusunun yapılması, itiraz veya istinaf dilekçesinin şekli, itiraz veya istinaf incelemesi aşamasında duruşma yapılması ve itiraz ve istinaf sebepleri bakımından, itiraz ve istinaf ile temyiz kanun yolları arasında bir farklılık söz konusu değildir. Farklılık, itiraz veya istinaf ya da temyize konu olan kararın bozulması halinde, itiraz veya istinaf ya da temyiz merciinin yetkilerinin kapsamı açısından ortaya çıkmaktadır.³⁹ Şöyle ki; itiraz veya istinaf incelemesi üzerine bölge idare mahkemesi tarafından ilk derece mahkemesinin kararı bozulduktan sonra, dava dosyasının ilk derece mahkemesine geri gönderilmesi *kural olarak* söz konusu değildir. Buna karşın, temyiz makamı olan Danıştay'ın yapacağı temyiz incelemesi sonunda bölge idare mahkemesince verilen karar bozulursa *kural olarak* işin esası hakkında yeni bir karar verilmez, Danıştay tarafından kararın bozulması ile birlikte istinaf incelemesini yapan bölge idare mahkemesine dava dosyası geri gönderilir.

Çalışmada önerilen istinaf sistemi bir bütün olduğu için İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun bir çok maddesinin değiştirilmesini ve önerilen sisteme uygun hale getirmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 45.maddesinin 4 numaralı fıkrasını şu şekilde düzenlemek gerekebilir: *Bölge idare mahkemesi dava dosyası üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddî olaylar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse ya da itiraz veya istinaf başvurusu*

³⁸ Çalışmada önerilen istinaf sistemi gereği İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 45.maddesinin 2 numaralı fıkrasına şu ek tümce konabilir: *İdare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı istinaf kanun yolu süresi, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren otuz gündür.* Belirtmek gerekir ki, her kanun yolu için düzenlenmiş olan bir başvuru süresi vardır.

³⁹ Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Hukuku*, Değişim Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Eylül 2003. s.355.

sadece hukukî konulara ilişkin ise ya da itiraz veya istinaf yoluna başvuru-
rulan karardaki maddî yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası
hakkında karar verir. Aksi halde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yapar-
ak esas hakkında yeniden karar verir.⁴⁰ Ancak, ilk inceleme üzerine verilen
kararlara karşı yapılan itiraz veya istinaf başvurularını haklı bulduğu veya
davaya görevsiz hâkim tarafından bakılmış olması hallerinde kararı boz-
makla birlikte dosyayı geri gönderir, bölge idare mahkemesinin bu kararları
kesindir. İlk derece mahkemeleri tarafından verilen nihai kararların
maddi ve hukuki açılardan bölge idare mahkemeleri tarafından de-
netimini sağlayan ikinci derece bir kanun yolu olan istinaf sistemin-
de yeni olgu ve deliller ileri sürülebilir, davaya ilişkin nihai kararı da
kural olarak bölge idare mahkemesi verir. İlk derece mahkemesine
gönderme, yukarıda belirtildiği üzere istisnai durumlarda söz konu-
su olabilir.⁴¹

İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 45.maddesinin 5.fıkrası: *Bölge idare mahkemesinin itiraz üzerine verdiği kararlar kesindir; istinaf ve temyiz yoluna başvurulamaz şeklinde değiştirilebilir.* Daha önce de belirtildiği gibi, itiraz kanun yolunun korunması ve itiraz kanun yolunun açık olduğu mahkeme kararlarına karşı istinaf ve temyiz yoluna başvuru-
lamaması, Danıştay'ın ve kısmen bölge idare mahkemelerinin iş yükünün artmasını önleyebilir. Buna paralel olarak 6.fıkranın da: *İtiraza veya istinafa konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim, aynı davanın itiraz veya istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz biçiminde düzenlenmesi gerekmektedir.* Çünkü itiraza veya istinafa konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim, bu kararda görüşünü belirtmiş bulunmaktadır. Yürürlükteki kanunda da var olan bu düzenleme olmasaydı, kanun yoluna başvurma da bir anlamı kalmayacaktı.

⁴⁰ İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 20.maddesinde, idari yargı yerlerinin, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yapacakları düzenlenmek suretiyle *re'sen araştırma ilkesi* benimsenmiştir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız. Yücel Oğurlu, "Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usûlünde Re'sen Araştırma İlkesi", *Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 75'inci Yıl Armağanı, Cilt:II, Sayı:2, Ankara, 1998. s.121vd. ;Ramazan Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Seçkin Yayınları, 2.Baskı, Ankara, 2001. s.52vd.

⁴¹ Bahri Öztürk, "İstinaf Yargılamayı Yavaşlatır mı?", *Fasikül Aylık Hukuk Dergisi*, Yıl:2, Sayı:8, Ankara, Temmuz 2010. s.11.

Kural olarak davada işin esasına girilmesi suretiyle inceleme ve araştırmalar yapılması ve bunun sonunda yeniden bir karar verilmesi bakımından itiraz ve istinaf kanun yolları arasında bir ayrılığın olmadığı görülmektedir. İtiraz ve istinaf kanun yolları arasındaki temel ayrılık, itiraz incelemesi üzerine verilen nihai kararların kesin olmasına karşın, istinaf incelemesi üzerine verilen nihai kararlara karşı temyiz yolunun açık olmasıdır.

2.2.2. Temyize İlişkin Düzenlemeler

İstinaf sisteminin idari yargıda yapılandırılması, İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun temyiz kanun yoluna ilişkin hükümlerinin de değiştirilmesini gerekli kılmaktadır. İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun temyiz yolunu düzenleyen 46.maddesi şu şekilde değiştirilebilir: *1.Danıştay dava daireleri ile bölge idare mahkemelerinin istinaf incelemesi sonucunda verilen nihai kararları, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştay'da temyiz edilebilir. 2.Özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde, Danıştay dava daireleri ile bölge idare mahkemelerinin istinaf incelemesi sonucunda verilen nihai kararlarına karşı tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde Danıştay'da temyiz yoluna başvurulabilir.* İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 46.maddesinde yapılması önerilen bu değişiklik 47.maddenin: *İdare ve vergi mahkemesi kararları temyiz edilemez* şeklinde değiştirilmesini de gerektirmektedir. Çünkü üç dereceli yargılama sistemine uygun olarak ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları kural olarak istinaf yoluyla bölge idare mahkemelerinde incelenebilir. Bu kuralın istisnasını itiraz yolu teşkil edebilir, önerilen istinaf sisteminin bir gereği olarak idare ve vergi mahkemelerinin itiraz yolu açık olan kararlarına karşı ne istinaf yoluna ne de temyiz yoluna gidilmeyebilir, itiraz yolu sonucunda bölge idare mahkemesince verilen nihai kararlar yürürlükteki kanunda olduğu gibi kesin olabilir. Kısaca belirtmek gerekirse, önerilen bu sistemin bir gereği olarak idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarının hiçbirisi doğrudan temyiz incelemesine tabi olmayabilir. Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalarda verilen nihai kararlar, dava konusuna göre Danıştay idari veya vergi dava daireleri kurullarında temyiz edilebilir. İlk derece mahkemesi kararı olarak doğrudan temyiz incelemesine tabi olan nihai kararlar

sadece Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği nihai kararlar olabilir.⁴²

⁴² Burada kısaca belirtmek gerekir ki, temyiz dilekçesine ilişkin hükümleri içeren İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 48.maddesi ve yine temyiz incelemesine ilişkin olan 49 ve 50. maddeleri de, istinaf kanun yolunun uygulanmasına yönelik olarak yeniden düzenlenebilir. Bu maddeler de yapılacak şekli düzenlemelerin önerilen sistemin işleminde yeterli olabileceği görülmektedir. *Temyiz dilekçesi madde 48: 1.Temyiz istemleri Danıştay Başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır. 2.Temyiz dilekçelerinin 3.madde esaslarına göre düzenlenmesi gereklidir, düzenlenmemiş ise eksikliklerin on beş gün içinde tamamlanması hususu, kararı veren Danıştay veya bölge idare mahkemesince ilgiliye tebliğ olunur. Bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa temyiz isteminde bulunulmuş sayılmasına Danıştay veya bölge idare mahkemesince karar verilir. 3.Temyiz dilekçeleri, ilgisine göre kararı veren bölge idare mahkemesine, Danıştay'a veya 4.maddede belirtilen mercilere verilir ve kararı veren bölge idare mahkemesi veya Danıştay'ca 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.Kararı veren Danıştay veya bölge idare mahkemesi, cevap dilekçesi verildikten veya cevap süresi geçtikten sonra dosyayı dizi listesine bağlı olarak, Danıştay'a veya Kurula gönderir. 5.Yürütmenin durdurulması isteği bulunan temyiz dilekçeleri, karşı tarafa tebliğ edilmeden dosya ile birlikte, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar vermek üzere kararı veren bölge idare mahkemesince Danıştay Başkanlığına, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda, görevli dairece konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna gönderilir. Danıştay'da 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 bölge idare mahkemesi veya Danıştay daire başkanı tarafından verilecek on beş günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi olarak davaya bakan Danıştay dairesi, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması halinde de kararı veren bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi olarak davaya bakan Danıştay dairesi, temyiz isteminin reddine karar verir. Bölge idare mahkemesinin veya Danıştay dairesinin bu kararları ile bu maddenin 2.fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmuş sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir. 7.Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 3.madde esaslarına göre düzenlenmediği ve temyiz kanuni süre geçtikten sonra yapıldığı hususlarının dosyanın gönderildiği Danıştay'ın ilgili dairesi ve kurulunca saptanması hallerinde de 2 ve 6.fıkralarda sözü edilen kararlar daire ve kurulca verilir. Kararın bozulması madde 49: 1.Temyiz incelemesi sonunda Danıştay: a)Görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması, b)Hukuka aykırı karar verilmesi, c)Usûl hükümlerine uyulmamış olunması, sebeplerinden dolayı incelenen kararı bozar. 2.Temyiz incelenmesi sonunda karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise kararın düzeltilerek onanmasına karar verilir. 3.Kararın bozulması halinde dosya, Danıştay'ca kararı veren bölge idare mahkemesine gönderilir. Bölge*

2.2.3. Yürütmenin Durdurulmasına ve Kararın Düzeltilmesine İlişkin Düzenlemeler

Yine üç dereceli olan istinaf yargılama sistemine uygun olarak İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 52 ve 54. maddelerinin de değiştirilmesi gerekebilir. Bu bağlamda 52.maddenin başlığı: *Temyiz, istinaf veya itiraz istemlerinde yürütmenin durdurulması* olarak belirlenebilir ve maddenin içeriği; *1.Temyiz, istinaf veya itiraz yoluna başvurulmuş olması, hakim, ilk derece mahkemesi, bölge idare mahkemesi veya Danıştay kararlarının yürütülmesini durdurmaz. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu ya da itirazı veya istinafı incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebilir. Davanın reddine ilişkin kararların itiraz, istinaf ve temyiz incelemesine götürülmesi halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi 27.maddede öngörülen koşulun varlığına bağlıdır. 2.İptal davalarında teminat istenmeyebilir. 3.İdareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmaz. 4.Kararın bozulması, kararın yürütülmesini kendiliğinden durdurur şeklinde düzenlenebilir. Kanaatimizce çalışmadaki istinaf sisteminin bir gereği olarak idari yargıya ilişkin kanunlarda önerilen şekli madde değişikliklerinde, yürürlükteki kanunlardan bu anlamda bir farklılığı olmadığı için, ayrıca açıklama yapılması gerekmemektedir.*

Kararın düzeltilmesi kanun yolunu düzenleyen İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 54.maddesi ise istinaf sisteminin getirilmesiyle birlikte kaldırılabilir. Belirtmek gerekirse, istinaf mahkemelerinin bulunmaması nedeniyle kendine özgü bir kanun yolu olarak yargılama

idare mahkemesi, dosyayı diğer öncelikli işlere nazaran daha öncelikle inceler ve varsa gerekli tahkik işlemlerini tamamlayarak yeniden karar verir. 4.Bölge idare mahkemesi bozmaya uymayarak eski kararında ısrar edebilir. İsrar kararının ilgili tarafından temyizi halinde, dava, konusuna göre Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulunca incelenir. Danıştay'ın ilgili dava dairesinin kararı uygun görülürse bölge idare mahkemesinin kararı bozulur; aksi halde onanır. Danıştay İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulları kararlarına uyulması zorunludur. 5.Kararların kısmen onaylanması ve kısmen bozulması hallerinde kesinleşen kısım Danıştay kararında belirtilir. 6.Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davaların temyizen incelenmesinde de bu maddenin 4.fıkrası hariç diğer fıkraları kıyasen uygulanır. Temyizen verilen karar üzerine yapılacak işlem madde 50: Temyiz incelemesi sonucunda verilen karar, dosyayla birlikte kararı veren bölge idare mahkemesine veya Danıştay dairesine gönderilir. Bu karar, dosyanın bölge idare mahkemesine veya Danıştay dairesine geldiği tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara tebliğ edilir.

sistemine getirilmiş olan *kararın düzeltilmesi* kurumunun kaldırılması, istinaf mahkemelerinin davaları uzatacağı yönünde yapılan eleştirileri azaltmak açısından olumlu olabilir.⁴³ Benzer şekilde, adli yargı sistemine bölge adliye mahkemelerinin ve istinaf kanun yolunun getirilmesi ile, karar düzeltme müessesesi kaldırılmıştır.

2.3. Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'da Yapılması Önerilen Düzenlemeler

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (mad.45) idare ve vergi mahkemelerinde tek hakimle verilen nihai kararlara karşı itiraz kanun yolunun öngörülmüş olması Danıştay'da bu kararların temyiz edilemeyeceği anlamına gelmektedir ki bu durum Danıştay'ın iş yükünü hafifletmektedir. İdari yargıda istinaf sisteminin getirilmek istenmesinin temel amaçlarından birisi de Danıştay'ın iş yükünün azaltılmasını sağlamaktır. İdare ve vergi mahkemelerinde tek hakimle görülecek davalarda ise uyuşmazlık miktarı belli bir bedeli aşmayan davalar olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla tek hakimle görülecek davalarda uyuşmazlık miktarının arttırılması gerekir. Bu değişiklik önerisi istinaf sisteminin amacıyla da örtüşmektedir. Bu bağlamda Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 7.maddesi: 1. *Uyuşmazlık miktarı elli bin lirayı aşmayan; a) Konusu belli parayı içeren idarî işlemlere karşı açılan iptal davaları, b) Tam yargı davaları, idare mahkemesi hâkimlerinden biri tarafından çözümlenir. 2. 6.maddenin (a) ve (b) bentlerinde belirtilen uyuşmazlıklardan kaynaklanan toplam değeri elli bin lirayı aşmayan davalar, vergi mahkemesi hâkimlerinden biri tarafından çözümlenir* şeklinde yeniden düzenlenebilir.

3. Sonuç

Çalışmada önerilen istinaf sistemi, üç dereceli olan istinaf sistemiyle yürürlükte olan iki dereceli idari yargı sisteminin karması olarak

⁴³ Yılmaz, *age*, s.98.

nitelendirilebilecek bir sistemdir. Üç dereceli olan istinaf yargılama sistemi, ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerinin itiraz yoluna başvurulamayan nihai kararlarının bölge idare mahkemelerinde ikinci derece olan istinaf yoluyla bir kez daha incelenmesine olanak sağlayacaktır. Bölge idare mahkemelerinin istinaf yoluyla yaptığı inceleme sonucunda verdiği nihai kararlara karşı da nihayet üçüncü derece olarak Danıştay'da temyiz yoluna başvurulabilecektir. Kısaca belirtmek gerekirse, üç dereceli yargılama sistemiyle adil yargılamanın gerçekleşmesi, doğru ve isabetli kararlar verilebilmesi ve en önemlisi olarak da kişi haklarının korunması daha güvenceli hale gelebilir.

Bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinin sayısı arttırılmak koşuluyla, idare ve vergi mahkemelerinin verdiği nihai kararlardan bölge idare mahkemelerinde itiraz yolu açık olanlarının sayısının arttırılması ve Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davaların sayısının azaltılması, Danıştay'ın iş yükünü hafifletebilir, içtihat mahkemesi olarak yol gösterici ve nitelikli kararlar vermesini sağlayabilir.

Kanaatimizce Fransa'da yer verilmiş olan uzmanlaşmış idare mahkemeleri sisteminin oluşturulmasına kanaatimizce gerek yoktur çünkü ülkemizdeki idari yargı mahkemeleri alanında uzmanlaşmıştır. Ancak idari yargının ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemeleri her ilde olacak şekilde örgütlenebilir. Bölge idare mahkemelerinin sayısı arttırılabilir. Böylece her bir mahkemeye düşen iş yükü hafiflemiş olur. Bu durum hızlı ve doğru kararlar verilmesi de sağlayabilir.

İstinaf sistemi, davaların hızlı ve adil bir şekilde sonuçlandırılmasında tek başına yeterli olmayacaktır. Kamu idare, kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemleri, idari yargıdaki uyuşmazlıkların temel uğraş alanıdır. İdari yargıda davaların hızlı ve adil bir şekilde sonuçlandırılabilmesi bakımından, idari yargı ilk derece mahkemelerinde açılan dava sayısı da azaltılmalıdır. Bunu sağlamak için, kamu idare, kurum ve kuruluşlarının karar alma sürecine ilişkin usûller ile bu süreçten kaynaklanan uyuşmazlıkların idari dava yoluna gidilmeden arabulucu, uzlaştırıcı ve kamu denetçisi gibi alternatif uyuşmazlık çözüm yollarını öngören genel bir idari usûl kanununun bir an önce yürürlüğe konulması gerekmektedir.

TBMM’de kurulan idari yargı komisyonu, idari yargı sisteminin yeniden yapılandırılması konusunda çalışmalarına başlamıştır ve çalışmalarının sonucunda, başta Danıştay Kanunu, İdari Yargılama Usûlü Kanunu ve Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun olmak üzere idari yargı sistemine ilişkin bazı düzenlemelerin değiştirilmesi söz konusudur. Bu çalışmadaki değerlendirmeler, idari yargı sisteminde yapılabilecek değişiklikler bakımından, komisyon çalışmalarına az da olsa katkı sağlayabilir.

KAYNAKLAR

- Ahmet Akbaba, “İdari Yargıda Kanun Yolları ve İstinaf”, *Terazi Hukuk Dergisi*, Sayı:43, Ankara, Mart, 2010.
- Ali Rıza Çınar, “İstinaf”, *Fasikül Aylık Hukuk Dergisi*, Yıl:2, Sayı:8, Ankara, Temmuz 2010.
- A. Nâdi Günal, *Roma Medeni Usûl Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.
- A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, Turhan Kitapevi, 14.Baskı, Ankara, 2001.
- A. Şeref Gözübüyük - Güven Dinçer, *İdari Yargılama Usûlü*, Turhan Kitapevi, 2.Baskı, Ankara, 1999.
- A. Şeref Gözübüyük - Turgut Tan, *İdare Hukuku*, C.I, Turhan Kitapevi, Ankara, 1998.
- A. Şeref Gözübüyük - Turgut Tan, *İdare Hukuku-İdari Yargılama Hukuku*, C.II, Turhan Kitapevi, Ankara, 2003.
- Bahri Öztürk, “İstinaf Yargılamayı Yavaşlatır mı?”, *Fasikül Aylık Hukuk Dergisi*, Yıl:2, Sayı:8, Ankara, Temmuz 2010.
- Bâki Kuru, “İstinaf Mahkemeleri Kurulurken”, *Adalet Dergisi*, Yıl:54, Sayı:5-8, Ankara, 1963.
- Bâki Kuru, *Hukuk Muhakemeleri Usûlü*, Demir Yayınları, 6.Baskı, İstanbul, 2001.

- Bâki Kuru - Ramazan Arslan - Ejder Yılmaz, *Medeni Usûl Hukuku*, Yetkin Yayınları, 7.Baskı, Ankara, 1995.
- Bâki Kuru - Ramazan Arslan - Ejder Yılmaz, *İcra ve İflâs Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004.
- Cenk Akil, *İstinâf Kavramı*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010.
- Ejder Yılmaz, *İstinâf*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.
- Faruk Erem, "İstinâf Mahkemeleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt.VII, Sayı:12, Ankara, 1950.
- Feridun Yenisey, *Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinâf ve Tekrar Kabulü Sorunu*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979.
- Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Hukuku*, Değişim Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Eylül 2003.
- Haluk Konuralp - Emel Hanağası, "Fransız Hukukunda İptal Amaçlı İstinâf Yolu", *Mahalli İdarelere Hizmet Dergisi Aylık Yayını (MİH-DER)*, Sayı:1, Ankara, 2007.
- H. Yavuz Alangoya, *Medeni Usûl Hukuku Esasları*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.
- Kâmil Yıldırım, *Hukuk Devletinin Gereği: İstinâf*, Nesil Matbaacılık, İstanbul, 2000.
- Kâmil Yıldırım, "Kanun Yolu Olarak İstinâf", *Türkiye Barolar Birliği-İstinâf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı*, Ankara, 7-8 Mart 2003.
- Lutfi Duran, "İdari Yargı Adlileşti", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)*, Sarıca'ya Armağan, C.3, S.1-3, İstanbul, 1982.
- Nevhis Deren Yıldırım, "Teksif İlkesi Açısından İstinâf", *Türkiye Barolar Birliği-İstinâf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı*, Ankara, 7-8 Mart 2003.
- Ömer Sivrihisarlı, *Hukuk Yargılamasında Maddi Hukuka İlişkin Temyiz Nedenleri ve Yargıtay Denetiminin Kapsamı*, Doktora Tezi, İstanbul, 1978.
- Ramazan Çağlayan, *İdari Yargıda Kanun Yolları*, Seçkin Yayınevi, 1.Baskı, Ankara, 2002.

- Ramazan Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Seçkin Yayınları, 2.Baskı, Ankara, 2001.
- Sait Güran, *Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme*, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul, 1977.
- Saim Üstündağ, *Medeni Yargılama Hukuku*, Cilt:I-II, Nesil Matbaacılık, 7.Baskı, İstanbul, 2000.
- Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 3.Baskı, C.III, Hak Kitapevi, İstanbul, 1966.
- Süha Tanrıver, "Adliye Mahkemeleri İle Üst Mahkemelerin Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı İle İlgili Bazı Düşünceler", *Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi (BATİDER)*, Cilt:XVIII, Sayı:1-2, Ankara, 1995.
- Şehnaz Gençay Karabulut, "Fransa'da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi", http://www.danistay.gov.tr/2-FRANSADA_idari_istinaf.htm, Erişim Tarihi:29.03.2010.
- Turan Yıldırım, *İdari Yargı*, Beta Yayınları, İstanbul, 2010.
- Türk Dil Kurumu Sözlüğü, http://www.tdk.gov.tr/genel_sozluk.htm, Erişim Tarihi: 22.06.2011.
- Yücel Oğurlu, "Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usûlünde Re'sen Araştırma İlkesi", *Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 75'inci Yıl Armağanı, Cilt:II, Sayı:2, Ankara, 1998.
- Zehreddin Aslan - Kahraman Berk, *İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.
- Zuhal Bereket Baş, "İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu", *Danıştay Dergisi*, C.27, S.11, Ankara, 1996.