

İDARİ YARGIDA İSTİNAF KANUN YOLU

INTERMEDIATE APPEAL SYSTEM IN ADMINISTRATIVE LAW

Züleyha KESKİN*

Özet: İstinaf kanun yolu 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla İdari Yargılama Usulü Kanunu'na girmiş, buna paralel olarak aynı kanunla idari yargı örgütlenmesinde ve yargılama usullerine ilişkin birçok değişiklik yapılmıştır. 6545 sayılı Kanunla istinaf genel kanun yolu olarak düzenlenmiştir. İtiraz kanun yolu kaldırılmış, temyiz ise sayılan sınırlı hallerde başvurulacak bir kanun yolu olarak öngörülmüştür. Bu değişikliklerin diğer kanun yollarının işlevleri ve mahkeme kararlarının sonuçları, bölge idare mahkemelerinin yapısı ile Danıştay'ın içtihat mahkemesi olarak işlevi bakımından önemli sonuçları vardır. Bu makede, yapılan değişikliklerin olağan kanun yolları üzerindeki yansımaları tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: İdari Yargı, Yargılama Usulü, İstinaf, Kanun Yolları

Abstract: Appeal (to regional administrative court) as a remedy entered to the Procedure of Administrative Justice Act (No. 2577) through the Law no. 6545. Concordantly, by the same Law, many legal amendments were made in administrative judicial system and administrative trial procedure. By the Law no. 6545, appeal to the regional administrative courts were settled as a common remedy. Objection remedy was removed and appeal to the Council of State was considered as a remedy to be applied in limited circumstances. These amendments have important results on the function of the other remedies and consequences of the court's decisions, structure of regional administrative courts and function of Council of State as a case law court. This paper will discuss the reflections of these amendments on ordinary remedies.

Keywords: Administrative Procedure, Proceedings, Administrative Remedies, Appeal

* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora, zuleyhakeskin2005@yahoo.com

I. GENEL OLARAK İSTİNAF KAVRAMI VE NİTELİĞİ

İstinaf¹ ilk derece mahkemelerinin henüz kesinleşmemiş son kararlarının hem maddi hem de hukuki yönden denetlenerek, hukuka aykırılıkları gidermek için kabul edilmiş bir olağan kanun yoludur.² Öğretide istinafın klasik (eski) ve dar anlamda istinaf olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir. Klasik anlamda istinafta, ilk derece mahkemesinin incelediği ve değerlendirdiği olaylar, ondan bağımsız olarak ikinci derecede görev yapan istinaf mahkemesinde yeniden ele alınır.³ Bu sebeple istinaf mahkemelerine vakıa-olay mahkemesi denir.⁴ İstinaf incelemesinde ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu karar, hem hukukilik denetimine hem de maddi olay denetimine tabii tutulur. İstinafta ilk derece mahkemesinin kararını hukuka aykırı bulan mahkeme, ilk derece mahkemesinin kararını bozmakla kalmaz işin esasına girerek yeniden karar verir. Dar anlamda istinafta ise, ilk derece mahkemesince yapılan yargılama baştan sona yeniden ele alınarak tekrarlanmaz.⁵

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.⁶ Son değişikliklerden önce idari yargıda mevcut olan sistem iki dereceliydi. Adli yargıda olduğu gibi idari yargıda da zaman içinde oluşan *iş yükü fazlalığı*⁷ idari yargıda istinaf yargı yolunu gündeme

¹ "Arapça bir isim olarak kullanılan istinafın kelime anlamı yeniden başlamadır." Bkz. Bahri Öztürk, "İstinaf Yargılamayı Yavaşlatır mı?", Fasikül, 2010, Y. 2, S. 8, s.14.

² Ali Rıza Çınar, İstinaf, Fasikül, 2010, Y. 2, S. 8, s.15.

³ Çınar, s.15.

⁴ Ejder Yılmaz, İstinaf, 2. B., Yetkin Yayını, Ankara 2005, s.22.

⁵ Çınar, s.15.

⁶ Mustafa Avcı, İdari Yargıda İstinaf, *TBB Dergisi*, 2011, S.96, s.180.

⁷ İdari yargıda istinaf mahkemelerini kuran 6545 sayılı Kanun'un gerekçesinde de " III- İdari yargı ilk derece mahkemelerince verilen nihai kararların bir kısmı bölge idare mahkemesince, kalan kısmı ise Danıştay tarafından denetlenmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45 inci maddesinde itiraz üzerine bölge idare mahkemelerinde kesinleşecek davalar sayılmış olup, bunlar dışındaki tüm davalar temyiz üzerine Danıştay tarafından incelenmektedir. Bu uygulama sebebiyle idare ve vergi mahkemelerinin nihai karara bağladığı dosya toplamının yaklaşık yüzde yetmiş Danıştay'da yüzde otuzu ise bölge idare mahkemelerinde denetlenmektedir. Anılan iş yükü sebebiyle Danıştay'a gelen dosyaların kesinleşme süresi uzamaktadır. Bu bağlamda idari yargıda istinaf kanun yolunun getirilmesi konusu öteden beri yargı paydaşları arasında tartışılmaktadır. Tartışmaların

getirmiştir. İdari yargıda üç dereceli istinaf sisteminin oluşturulması ve idari yargının yeniden yapılandırılmasının Danıştay'ın ve ilk derece idari yargı mahkemelerinin *yargı yükünü hafifleteceği* ve dolayısıyla uyuşmazlıkların karara bağlanma *süresini kısaltacağı ve yargılamayı çabuklaştıracağı*, Danıştay ve ilk derece idari yargı mahkemelerinin daha *isabetli kararlar vereceği*⁸, Danıştay'ın somut olayda *adil karar verilmesi, hukukun geliştirilmesi, içtihat ve hukuk birliğinin sağlanması* işlevini daha iyi yerine getireceği belirtilmektedir.⁹

Ancak yargılamayı hızlandırmak, yüksek mahkemeyi de yalnızca hukuk denetimi yapan içtihat mahkemesi konumuna getirmek amacıyla getirilen istinaf yolunun bir tür temyiz olduğu ve kararın adeta

sonucunda varılan mutabakata bağlı olarak Tasarıyla bölge idare mahkemeleri istinaf mercii olarak yapılandırılmaktadır. Buna göre başvuru usulü ile inceleme ve yargılama usulüne ilişkin hükümler getirilmekte ve bölge idare mahkemelerince verilecek karar türleri yeniden düzenlenmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45 inci ve 46 ncı maddelerinde yapılan değişiklikler istinaf kanun yolunun temel düzenlemelerini oluşturmaktadır. 45 inci maddede yapılan değişiklikle, ilk derece mahkemelerince verilecek ve kesin olması sebebiyle istinaf ya da temyiz yoluna başvurulamayacak kararlar düzenlenmektedir. Aynı zamanda istinaf incelemesi için bölge idare mahkemelerine gelen davaların incelenme ve karara bağlanma usulü hükme bağlanmaktadır. 2577 sayılı Kanun'un 46 ncı maddesinde yapılan değişiklikle, istinaf mahkemelerince karara bağlanacak konulardan hangisinin temyiz yolu ile Danıştay'a gideceği belirlenmekte olup, bu maddede tahdidi olarak sayılan bu konular dışındaki davaların bölge idare mahkemelerinde istinaf incelemesi neticesinde kesinleşmesi öngörülmektedir. Böylece Danıştay'ın temyizen karara bağladığı iş yükünün yaklaşık yüzde seksen oranında azaltılarak Danıştay'ın içtihat mahkemesi rolünün güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun ilgili bazı hükümleri de değiştirilerek bölge idare mahkemelerinin teşkilat yapısı, istinaf kanun yolu incelemesine uygun hale getirilmektedir." denilmiştir.

⁸ Hakan Pekantez, "Hukuk Güvenliği Açısından İstinaf Mahkemeleri", İdari Yargıda İstinaf Semineri, Mayıs 2009, Antalya, s.133. "Çağdaş ülkelerde bulunan bu sistemle yerel etkilerden uzak kalabilecek istinaf mahkemelerince yargılamanın yapılmasının adaletin gerçekleşmesini sağlayacağı, ilk derece yargıçlarının üstlerinde istinaf denetimi olduğu için daha dikkatli ve özenli olmaya yönelteceği ve bu şekilde ikinci kez yapılan yargılamanın bir teminat olduğu istinafı savunanlarca ileri sürülmektedir. İlk derece mahkemeleri, verdikleri kararlar bozulduğu takdirde istinaf mahkemelerinin yeniden yargılama yaparak karar verileceğini bildikleri için yanlış ve hukuka aykırı karar vermekten dolayı kendilerini daha fazla sorumlu hissedecekleridir."

⁹ Bkz. İlhan Özay, Günışığında Yönetim, II Yargısal Koruma, On İki Levha Yayını, İstanbul 2010, s.44-45.

Baki Kuru, İstinaf Mahkemeleri Kurulurken, *Adalet Dergisi*, Y. 54, S. 5-8, Ankara, s.550-551; Faruk Erem, İstinaf Mahkemeleri, *AÜHF Dergisi*, Ankara 1950, C. VII, S. 12, s.12-15.

hem bölge idare mahkemesinde hem de Danıştay'da aynı şekilde iki defa inceleneceği ve *zaman kaybı olacağı* ve *adalete erişimin daha pahalı olacağı* (maliyet, ek gider vs.) ve *yargılama süresini uzatacağı* ayrıca sistemin, *içtihat farklılıklarına yol açabileceği* görüşleri dile getirilmektedir.¹⁰

II. İSTİNAFIN İTİRAZ ve TEMYİZ KANUN YOLLARI İLE KARŞILAŞTIRILMASI

A. İTİRAZ KANUN YOLU

Yeni düzenlemeyle İYUK (İdari Yargılama Usulü Kanunu) madde 45'te temyiz benzeri bir kanun yolu¹¹ olarak düzenlenen itiraz kurumu kaldırılmıştır. Ancak ara kararların hukukilik denetiminin yapılması anlamında gelen itiraz kurumu idari yargıda varlığını sürdürmektedir. Nitekim bölge idare mahkemesi dairelerinin görevleri arasında, *"İlk derece mahkemelerince yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı yapılan itirazları inceleyerek karara bağlamak."* (2576 sayılı Kanun, md. 3/D-1/b) sayılmıştır. Ayrıca bölge idare mahkemesinin İYUK madde 27/7'de *"bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine"* itiraz edilebileceği¹², yine aynı yargı çevresindeki mahkemelerde bulunan davaların bağlantılı olduğu yolundaki iddialar hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı

¹⁰ Bkz. İstinaf kanun yolu lehine ve aleyhine görüşler için ayrıca bkz. Oğuz Sancakdar, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu, 11 Mayıs 2012, Ankara, s.21; Ejder Yılmaz, "İstinaf Kavramı", Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları Yayınları, Aralık 2004, s. 212, 213, http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Perşembe-Konferanslari-Yayin-Listesi?control_PerşembeKonferanslariYayinListesi_gridThursdayConferences-PublicationsListChangePage=17 E.T.06.06.2016.

¹¹ Nihat Kayar, Yönetmelik Yargı, Kuruluş ve İşleyiş, Ekin Kitabevi, Bursa 2010, s.427.
¹² Bölge idare mahkemesinin ilk derece mahkemesi olarak bakacağı dava ve dolayısıyla yürütmenin durdurulması isteminin gündeme gelmesi söz konusu olamaz ancak istinaf mahkemesi olarak yürütmenin durdurulması kararına karşı bir itiraz söz konusu olabilir. Ancak burada da verilen yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar kesindir ve itiraza tabi değildir. O halde yasada yer alan bu kuralın, Bölge idare mahkemesinin ilk derece sıfatıyla davalara bakması söz konusu olmadığı halde idare ve vergi mahkemeleri başkan ve üyesinin dosyadan çekilmesi ya da reddi yolundaki isteklerin kabulü halinde dosyayı esastan incelemek zorunda kalacak olan bölge idare mahkemesinin yürütmenin durdurulması yolunda karar vermesi halinde uygulama yeteneği kazanacağı anlaşılmaktadır. Şevket Apalak, İdari Davalarda Yürütmenin Durdurulması, *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 1998, S. 31, s. 20.

bölge idare mahkemesine ve Danıştay'a "*başvuruda*"¹³ bulunabilecekleri, aynı zamanda bağlantılı davalarla ilgili diğer esasları düzenleyen İYUK madde 42/1'de "*Bağlantının varlığı yolunda idare ve vergi mahkemelerince veya bu konuda yapılacak itiraz üzerine bölge idare mahkemesi veya Danıştayca bağlantı hakkında karar verinceye kadar usuli işlemler durur.*" denilmesi suretiyle itiraz yolu öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

İtiraz yolunun dava benzeri özel itiraz yöntemi¹⁴ olarak düzenlenen Ek madde 2 "*Belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyalar; belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkanvekilinin savunması onbeş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir. Bu kararlara karşı tebliğini izleyen gündün itibaren on beş gün içerisinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir.*" şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme nedeniyle Danıştay tarafından alınan kararlar bir dava türü değil bir idari görev olduğu için bu kararlara yönelik itirazlar idari niteliktedir¹⁵ ve kanun yolu olarak öngörülen itiraz kurumundan farklıdır.

18.06.2014'te yapılan değişiklikten önce itiraz kurumu İYUK'ta olağan bir kanun yolu olarak düzenlenmişti. Bu maddeye göre, idari yargı ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerinin İYUK'un 45. maddesinde belirtilen hususlardan kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hâkimle verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa bile, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edebilirdi. İYUK madde 45'te düzenlenen şekliyle itiraz yolunda bölge idare

¹³ İYUK md. 41 Bağlantının Mahkemelerce Kabul Edilmemesi: -Bağlantı iddiaları mahkemelerce kabul edilmediği takdirde, bu hususta verilen ara kararı taraflara tebliğ edilir. Taraflar, tebliğ tarihini izleyen on beş gün içerisinde, aynı yargı çevresindeki mahkemeler için o yer bölge idare mahkemesine, 38 nci maddenin 2 ve 3 ncü fıkrasındaki durumlarla ilgili davalar için Danıştay'a başvuruda bulunabilir. Başvuru üzerine bölge idare mahkemesi veya Danıştay görevli dairesince durum, yukarıdaki maddelerde yazılı usullere göre incelenerek karara bağlanır.

¹⁴ Kayar, s. 428.

¹⁵ Bkz. D.8.D, 1997/2117E, 1997/2169K, K.T.18.06.1997, DD, S. 95, s. 496.

mahkemesi için esas hakkında karar verir ve dosyayı ilk derece mahkemesine gönderilmezdi.

İYUK madde 45'te düzenlenen itiraz kanun yoluna ilişkin öğretilerde farklı görüşler mevcuttur. DURAN'a göre ilk derece mahkemesi tarafından verilen nihai bir kararın, bir üst mahkemede bir kere daha incelenerek esastan karar verilmesini sağlayan itiraz kanun yolu bir istinaf incelemesidir.¹⁶ GÖZÜBÜYÜK, itiraz üzerine verilen kararların kesin olması, bu kararlara karşı temyiz yoluna başvurulmaması gibi nedenlerden dolayı itiraz kanun yolunun temyiz kanun yoluna benzetilmekte ancak inceleme ve tahkikat yapma ve nihai karar alma yetkisi açısından istinaf kanun yoluna benzediğini belirtmektedir.¹⁷ GÜRAN'a göre ise, istinaf itirazdan farklı olarak, 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" usul ve esasları çerçevesinde değerlendirilir.¹⁸ GÜRAN, bu gerekçelerle itirazın istinaftan farklı bir inceleme ve kanun yolu olduğunu belirtmesine rağmen, İYUK'nun itiraz kanun yoluna ilişkin "itiraz, temyizinki şekli ve usullerine tabidir" şeklindeki düzenlemesi ile (md. 45/3) itirazı temyize benzetmiştir. Danıştay ise itirazın "tek hâkimle verilen kararların temyizi niteliğinde" olduğu görüşündedir.¹⁹

İtiraz üzerine bölge idare mahkemeleri ilk olarak evrak üzerinde yaptığı inceleme sonucunda maddi vakıalarla ilgili incelemeyi yeterli görürse veya itiraz hukuki noktalara ilişkinse veya itiraz olunan noktalara ilişkin maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esas hakkında karar verir. İkinci olarak, ilk inceleme üzerine verilen karar-

¹⁶ Lutfi Duran, "İdari Yargı Adileti", *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, Sarıca'ya Armağan, İstanbul 1982, C. 3, S. 1-3, s.75.

¹⁷ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, 30. B., Turhan Kitapevi, Ankara 2010, s. 514.

¹⁸ Sait Güran, *Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Bir Deneme*, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul, 1977, s. 324-326.

¹⁹ D.10.D. 1983/1125E, 1983/72428K, K.T. 28.11.1983, kararı aktaran Zehra Odyakmaz, *Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, İstanbul 1993, s. 38.

lara karşı yapılan itirazı haklı bulduğu veya davaya görevsiz hâkim tarafından bakılmış olması hallerinde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir.

Belirleyici olarak, itiraz üzerine verilen kararların kesin olması bakımından itiraz kanun yolunun, istinaf kanun yolundan ayrıldığı ifade edilebilir.²⁰ İtiraz sonucu verilen kararlar kesin olmasına rağmen, istinaf sonucu verilen kararlara karşı temyiz yoluna başvurulabilmektedir. Kural olarak davada işin esasına girilmesi suretiyle inceleme ve araştırma yapılması ve bunun sonunda yeniden bir karar verilmesi bakımından itiraz ve istinaf kanun yolları arasında bir ayrılığın olmadığı görülmektedir.²¹ Her iki denetim türünde de hukuki denetimle birlikte maddi olayın incelenmesi söz konusu olmaktadır. İstinaf, itiraz gibi olağan kanun yolunun bir çeşidi olan asıl derece kanun yollarından biridir.

İtiraz, hukuki nitelik olarak kararın hem olay hem de hukuki açıdan denetlenmesi bakımından istinaf incelemesine, kesin ve üst mahkemeye gidilememesi bakımından ise, temyiz incelemesine benzerdir.²²

B. TEMYİZ

İstinaf ve temyiz kanun yolları arasındaki en önemli fark, temyiz incelemesinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmasıdır. Temyiz, bir karar hakkındaki karardır. Temyiz kanun yolunda yeniden bir yargılama yapılmamaktadır. Temyiz incelememesinde olaya uygulanan kanun hükmünün doğru tespit edilip edilmediği, usul kurallarına uyulup uyulmadığı incelenir, ancak dosya hakkında yeni bir karar verilmez.²³ İlk derece mahkemesi tarafından incelenen olaylar ve deliller yeniden değerlendirilmez. Temyiz merci kural olarak yeni bilgi ve belge araştırması yapamaz, dava dosyası üzerinden inceleme yapar.²⁴ Ancak ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu karardan sonra ortaya

²⁰ Avcı, s.185.

²¹ Avcı, s.197.

²² A. Şeref Gözübüyük/Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü, 2. B., Turhan Kitapevi, Ankara 1999, s. 875.

²³ Sancakdar, s. 23.

²⁴ Ramazan Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, 2. B., Seçkin Yayını, Ankara 2012, s. 546.

çıkan ve verilen kararı etkileyecek nitelikte olay ve deliller temyiz kanun yolunda ileri sürülebilir.²⁵

İstinaf incelemesinde ise ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu karar, hem hukukilik hem de maddi açılardan denetlenmektedir.²⁶ İstinaf incelmesinde de yeni olgu ve deliller ileri sürülebilir, davaya ilişkin nihai kararı da bölge idare mahkemesi verir. İstinaf mahkemesi, kararı hukuka uygun bulursa onar; tersi durumda bozma kararı vermekle kalmaz işin esasına girmek suretiyle davayı kendisi karara bağlamaktadır. Bu karar yeni bir karardır ve temyiz edilebilir niteliktedir.²⁷

İstinafa ya da temyize konu olan kararın bozulması bakımından da istinaf ve temyiz farklı sonuçları olan kanun yollarıdır. İstinaf incelemesi üzerine bölge idare mahkemesi tarafından ilk derece mahkemesinin kararı bozulduktan sonra dava ilk derece mahkemesine geri gönderilmez. 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 verilmediğinden, Danıştay, dava dosyasını istinaf incelemesi yapan bölge idare mahkemesine geri gönderir. Temyiz mahkemesi, temyiz incelemesi sonunda kararın bozulmasını gerektiren bir nedenin olması durumunda kararı bozar ve tekrar verilmek üzere esas derece mahkemesine dava dosyasını gönderir tersi durumda onama kararı verir.

III. İSTİNAFA İLİŞKİN YENİ YASAL DÜZENLEME

A. 2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU

Kanun yolları genel olarak iki kümede toplanır: olağan ve olağanüstü kanun yolu. İdari yargılama hukukunda, 6545 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik öncesinde, idari yargıda yer alan olağan kanun yolları; *itiraz*, *temyiz* ve *kararın düzeltilmesi*; olağanüstü kanun yolları ise *yargılamanın yenilenmesi* ve *kanun yararına bozma* olarak düzenlenmişti. Ancak, 6545 sayılı Kanun'la "*itiraz*" kaldırılmıştır. Bunun yerine istinaf kanun yolu getirilmiştir. Yine aynı Kanunla kanun ya-

²⁵ A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdari Yargılama Hukuku II, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s.1023.

²⁶ Cenk Akil, İstinaf Kavramı, Yetkin Yayını, Ankara 2010, s. 205

²⁷ Yılmaz, İstinaf, s. 22 vd.

rarına bozma kanun yolu “kanun yararına temyiz” olarak yeniden yapılandırılmış ve “kararın düzeltilmesi” kanun yolu ise yürürlükten kaldırılmıştır. Buna göre, yeni düzenleme sonrasında idari yargıda mevcut olan kanun yollarını; *istinaf, temyiz, yargılamanın yenilenmesi ve kanun yararına temyiz* olarak sıralamak mümkündür.

Türk yargı sisteminde CMK, HMK ve son değişikliklerle idari yargıda da İYUK'ta da “istinaf” olağan kanun yolu olarak öngörülmüş bulunmaktadır. Bundan sonra üç dereceli yargılama sisteminin bir gereği olarak, bölge idare mahkemeleri, itiraz başvuru yolunun da kaldırılmasıyla, tam istinaf mahkemeleri haline getirilmiştir.

I. İSTİNAF KANUN YOLU

İstinaf kanun yolunun getirilmesi ile en köklü değişikliklerden biri de itiraz kanun yolunun kaldırılması olmuştur. 6545 sayılı Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nda yapılan değişiklik ile İYUK'un itirazı düzenleyen 45. maddesi tamamen değişmiş ve istinaf hükümleri getirilmiştir.

45. madde 1. fıkrasına göre istinaf kanun yoluna konusu *beş bin TL'yi geçmeyen vergi davaları*, tam yargı davaları ve idari işlemler için başvurulamaz. Bu konuda idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesindir. Bu kararlar için temyiz kanun yolu da kapalıdır. Dolayısıyla bu grupta yer alan uyuşmazlıklar için ilk derece mahkemesi kararlarının üst yargı yerlerince denetimi söz konusu değildir. Aynı zamanda istinaf kanunun yolundan geçen kararlar için de bir miktar kısıtlaması bulunmaktadır. Bölge idare mahkemesinin “*Konusu yüz bin Türk lirasını aş(maya)n vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar*” hakkında verdikleri kararlar kesin kabul edilmekte ve temyiz yoluna gidilmemektedir. Kanunda belirtilen parasal sınırların her yıl yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılmak suretiyle güncelleneceğini belirtmek gerekir (İYUK, Ek md.1).

İdare hukukunda idari işlemlerin yargısal denetiminin etkili araçlarından biri de üst derece mahkemesinin yargı denetimidir. İlk derece mahkemesi kararlarının denetime tabi tutulmamasının parasal değer ile sınırlanması Anayasa'nın öngördüğü yargı denetimini kısıtlayacak niteliktedir. Bu düzenlemenin hak arama özgürlüğünü ve adil yargılanma hakkını sınırlandırıcı ve dolayısıyla yargısal denetimi

kısıtlayıcı ve daraltıcı nitelikte olduğu söylenebilir. İdari yargı bakımından böyle bir düzenleme (miktar bakımından getirilen sınırlama) hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkı bakımından ne Anayasa Mahkemesi'ne ne Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde yargılama konusu yapılmamıştır. Ayrıca Anayasa'da iki dereceli yargılamayı öngören herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.²⁸ Ancak 30.03.2005 günlü ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda öngörülen parasal sınırın altında kalan idari para cezalarına karşı başvuru üzerine verilen kararların kesin olacağına ilişkin hüküm Anayasa'nın 152. maddesine aykırılığı sebebiyle itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi önüne gelmiş ve Mahkeme, 01.03.2006 tarihli ve 2005/108E, 2006/35K sayılı kararında, her ne kadar adil yargılanma hakkıyla ilintili olan Anayasa'nın 36., 140. ve 142. maddelerinden bahsetmiş ise de, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 28. maddesinde yer alan ve iki dereceli yargılanma hakkına getirilen istisnai hüküm açısından bir irdeleme yapmamıştır. Yine ceza mahkemelerinden verilen ve miktarı iki milyar lirayı (2000 TL'yi) geçmeyen mahkûmiyet hükümlerinin temyiz edilemeyeceği kuralını öngören kanun maddesinin Anayasa aykırı olduğu iddiasıyla yapılan başvuruya istinaden Anayasa Mahkemesince verilen 23.07.2009 tarihli ve 2006/65E, 2009/114K sayılı kararda, itiraz konusu kanun maddesinin iptaline karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararıyla, ceza mahkemelerinde verilen ve miktarı iki milyar lirayı (2000 TL'yi) geçmeyen mahkumiyet hükümlerinin temyiz edilemeyeceği kuralını öngören düzenlemeyi iptal etmiş olsa da, kararın gerekçesinde, doğ-

²⁸ Alangoya, hukuk yargılamaları açısından Anayasa madde 154'ün Yargıtay'ı düzenleyen maddesini referans alarak mahkeme kararlarının bir üst mahkeme tarafından kontrolünün Anayasa'da açıkça düzenlenmiş olduğunu savunmaktadır. Alangoya'ya göre iki dereceli (teyiz) yargılama sistemi anayasa gereğidir. Anayasa madde 36 hükmündeki hak arama ve adil yargılanma hakkının bir unsuru da bu kontroldür. Ancak ilk derece mahkemeleri, istinaf mahkemeleri, teyiz mahkemeleri şeklinde üçlü bir değerlendirme anayasal bir zorunluluk değildir. Bkz. Yavuz Alangoya, "Kanun Yolunun Anayasal Temeli ve HUMK m.427 Hükmü ile Kanun Yolu Kapatılmış Olan Kararlara Karşı Kanun Yoluna Müracaat İmkânı", 75. Yaş Günü İçin Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı, TBB Yayını, Ankara 2004, s.31,40. Yıldırım ise Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Kararları ışığında kanun yoluna başvurma hakkının anayasal bir temeli olduğunu, adil yargılanma hakkı için istinaf kanun yolunun da gerekli olduğunu ancak bunun da yeterli olmayacağını ifade etmektedir. Bkz. Kamil Yıldırım, Hukuk Devleti Gereği: İstinaf, Nesil Matbaacılık, 2000, s. 23, 146.

rudan para cezası verilmesini gerektiren suçlar için öngörülen temyiz edilebilme sınırının, adalet duygusunu rencide edecek veya hukuk devleti kavramıyla bağdaşmayacak sonuçlara yol açacak boyutta bulunmadığı, Yargıtay'ın iş yükünü artırmama saikiyle bazı suçlardan ötürü verilen kararlara karşı temyiz yoluna başvurulmasına yasa ile sınır getirilmesinde, Anayasa'nın 2., 36., 141. ve 142. maddelerine aykırı bir yönü bulunmadığına işaret etmiştir.²⁹

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesi de tek dereceli yargılama sistemine yoğunluk vermiş, iki dereceli yargılama zorunluluğu üzerinde durmamıştır. Ancak Ek 7 nolu Protokol³⁰ ile ceza davalarında iki dereceli yargılama sistemi zorunluluğu getirilmiştir. Bununla birlikte suçun hafif cinsten olması, sanığın ilk derece olarak yüksek yargı yerinde yargılanmış olması gibi durumlarda bu zorunluluk aranmayacaktır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de bütün davalarda iki dereceli yargılamanın zorunlu olduğunu kabul etmemektedir. *Canbaz/Türkiye*³¹ davasında mahkemelerin önüne çok sayıda daha az önemli dava gelip iş yükünü arttırmamak gibi meşru bir amaç ile temyiz yoluna başvuru için getirilen parasal sınırlamanın adil yargılanma hakkını zedelediği kanaatine varılarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından başvuru reddedilmiştir.³²

²⁹ Bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin yakın tarihli bireysel başvuru kararları için bkz. M. Kemal Sungur Kararı, 2013/2507, 06.03.2014, par. 45; Tufan Şahin Kararı, 2012/799, 26.02.2014, par. 48.

³⁰ Ek 7 Nolu Protokol'ün 2. maddesi - İki Dereceli Yargılama Protokol'ünün "Cezai konularda iki dereceli yargılama hakkı" başlıklı 2. maddesinde;
"1. Bir mahkeme tarafından cezai bir suçtan mahkûm edilen her kişi, mahkûmiyet ya da ceza hükmünü daha yüksek bir mahkemeye yeniden inceletme hakkını haiz olacaktır. Bu hakkın kullanılması, kullanılabilme gerekçeleri de dâhil olmak üzere, yasayla düzenlenir.

2. Bu hakkın kullanılması, yasada düzenlenmiş haliyle az önemli suçlar bakımından, ya da ilgilinin birinci derece mahkemesi olarak en yüksek mahkemede yargılandığı veya beraatını müteakip bunun temyiz edilmesi üzerine verilen mahkûmiyet hallerinde istisnaya tabi tutulabilir." ilkeleri getirilmiştir.

³¹ Başvuru No 35641/06, K.T.13.09.2011, bkz. [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57584#{"fulltext":\["CANBAZ"\],"item id":\["001-106525"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57584#{)

³² Yasemin Çağ, Yüksek Yargı Kurumlarının Avrupa Standartları Bakımından Rollerinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi, kapsamında düzenlenen konferans, Ankara, <http://www.yargitay.gov.tr/belgeler/site/documents/YargitayKonfProgram.pdf> E.T.30.12.2015.

Dolayısıyla idari yargıda ilk derece mahkemesinin belli bir miktar sınırının altında kalan davalarda kararın kesin sayılıp kanun yoluna gitme hakkının engellenmesi bahsedilen mahkemelerce adil yargılanma hakkı ve hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak düzenlemeler olarak görülmemiştir.

Maddenin 2. fıkrasında, “İstinaf, temyizın 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.” denilmektedir. Bu düzenleme ile önceden itiraz ya da temyiz kanun yoluna tabi tutulan ve ancak yeni düzenleme ile istinaf kanun yoluna tabi tutulan mahkeme kararlarının doğrudan istinaf kanun yoluna tabi olacağı sonucu çıkmaktadır. Nitekim yeni uygulamaya geçildiği andan itibaren istinafa kanun yoluna konu olacak başvurular dilekçedeki “itiraz ediyorum” ya da “temyiz ediyorum” ifadelerine bakılmaksızın istinaf incelemesine tabi tutulacağı sonucu çıkmaktadır. Bu düzenleme istinafın genel kanun yolu olarak öngörülmesinin bir sonucu olarak kabul edilebilir.

İstinaf temyizın şekil ve usulüne tabidir. Bu nedenle istinafa konu olabilecek kararlarda; süre³³, istinaf başvurusunun yapılması, istinaf dilekçesinin şekli, istinaf aşamasında duruşma yapılması³⁴ ve istinaf sebepleri ile temyiz sebepleri arasında bir fark görünmemektedir.

Bölge idare mahkemesi “itiraz”da dosya üzerinden inceleme yapıp işin esası hakkında karar vermektedir (md. 45/4 değişikliğin yürürlüğe gireceği tarihe kadar geçerli olan eski düzenleme).³⁵ Bölge idare mahkemesi ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı itirazı haklı bulursa veya davaya görevsiz mahkeme tarafından bakılmışsa kararı bozar ancak uyuşmazlığı esastan karara bağlamaz, dava dosyasını ilgili mahkemeye gönderir. Yani uyuşmazlığın esastan çözülmediği

³³ İYUK md. 45/1. İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir.

³⁴ Temyiz ve istinaflarda duruşma yapılması tarafların istemine ve Danıştay veya ilgili bölge idare mahkemesi kararına bağlıdır (İYUK, md.17/2).

³⁵ Bölge Adliye Mahkemesi ve Bölge İdare Mahkemesi adıyla anılan istinaf mahkemelerinin 20 Temmuz 2016 tarih itibarıyla faaliyete geçeceği 07.11. 2015/29525 sayılı Resmi Gazete’de ilan edilmiştir.

durumlarda, bölge idare mahkemesi kararı bozar ve ilk derece mahkemesine gönderir.

İtiraz hukuki konulara ilişkin ise; uyuşmazlık karardaki maddi yanlışlıklara ilişkin olup, bunların düzeltilmesi mümkün ise, bunlar düzeltilmek suretiyle esas hakkında karar verilir ve dosya ilk derece mahkemesine gönderilmez. İtiraz konusu karardaki uyuşmazlık, dosya üzerinden çözümlenecek durumda değil ise, mahkeme gerekli inceleme ve araştırmaları kendisi yapar ve esas hakkında karar verir ve dosyayı ilk derece mahkemesine göndermez.³⁶

45. maddenin 3, 4 ve 5. fıkralarında istinaf usulüne ilişkin düzenleme yer almaktadır.³⁷ İstinaf incelemesinde kural, ilk derece mahkemesince verilen kararda tespit edilen maddi veya hukuki eksikliklerin istinaf mercii tarafından tamamlanarak nihai kararın da istinaf mercii tarafından verilmesidir. Ancak bu kuralın bir istisnası söz konusudur. Şayet ilk derece mahkemesinin İYUK'un 14 ve 15. maddeleri uyarınca ilk inceleme üzerine vermiş olduğu bir karara karşı istinaf başvurusu yapılmış ve istinaf mercii bu başvuruyu haklı görmüş ise istinaf mercii bu kararı kaldıracak ve dosyayı kararı veren mahkemeye geri gönderecektir. İlk derece mahkemesindeki davaya görevsiz ya da yetkisiz mahkeme tarafından yahut reddedilmiş ya da yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması halinde de istinaf mercii kararı kaldırmak suretiyle dosyayı geri gönderecektir.

³⁶ Avcı, s.1854.

³⁷ 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 yapılarak aynı kararı verir.

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 için esas 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.

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 hâlinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararları kesindir.

İstinaf düzenlemesinde dosyanın ilgili mahkemeye gönderilmesi gerektiği durumlar bakımından itiraz düzenlemesinde yer almayan “*yetkisiz mahkeme ve reddedilmiş hakim*” tarafından davaya bakılmış olması durumu da yer almaktadır. Bu bakımdan istinaf incelemesinden sonra ilk derece mahkemesine gönderilmesine karar verilecek nedenlerin arttırıldığını söyleyebiliriz.

İtiraza ve istinafa ilişkin düzenlemeler arasında temel farklardan biri şudur: itiraz incelemesinde bölge idare mahkemesi ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı itirazı haklı bulursa veya dava görevsiz mahkeme tarafından bakılmışsa kararın “**bozularak**” ilk derece mahkemesine gönderir ancak istinafta kararın “**kaldırılarak**” ilk derece mahkemesine gönderilmesinden bahsedilmektedir. Buradaki terim farklılığı aslında istinaf kanun yolunda yeniden yargılama yapılarak esas hakkında yeni bir kararın verileceğinin kabulünden ileri gelmektedir. Aksi durumda esas hakkında karar veren iki mahkeme kararı bulunması durumu söz konusu olacaktır. Nitekim bozma, temyiz kanun yolunda verilen karar için kullanılan bir terimdir. Bu karar temyiz mahkemesinin esas hakkında bir karar vermeyip esas hakkında verilen kararı hukuka aykırı bularak ilk derece mahkemesine yeniden göndermesi anlamına gelmektedir. Oysa istinaf yargılaması sonucu verilen karara ilk derece mahkemesinin uyması beklenmez, bu karar ancak temyiz kanun yoluna götürülebilir.

Bölge idare mahkemesi, *itiraz* başvurusu sonucunda ilk derece mahkemesi tarafından verilen kararı yerinde bulursa kararı onar. Esas hakkında yeni bir karar vermese de kararı onayarak “kesin nitelikte” bir karar verir. Bu halde bölge idare mahkemelerinin dosya üzerinde verdiği ya da maddi hataların düzeltilmesine ilişkin işlemi yine esas hakkında karar sayılmaktadır. Ancak istinaf incelemesinde (İYUK md. 45/3) bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulursa istinaf başvurusunun reddine karar verecektir. Karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararı verecektir. İstinaf yargılaması sonucu temyizden farklı olarak onama, bozma gibi kararlar verilemeyecektir.³⁸

Maddenin 6. fıkrasına göre bölge idare mahkemelerinin 46. maddeye göre temyize açık olmayan kararları kesindir. İtiraz düzenleme-

³⁸ Sancakdar, s.30.

sinde de bölge idare mahkemesinin bütün kararlarının kesin olduğu ve temyiz kanun yoluna başvurulmayacağı düzenlenmiştir.

İYUK md. 45/7'de "İstinaf başvurusuna konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim, aynı davanın istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz" şeklindeki düzenleme eski itiraz düzenlemesiyle aynı içeriktedir. Bu hükümlerle mahkeme üyelerinin aynı yargılamaya birden çok kere bakmalarını engellenmek istenmiştir. Bu adil yargılanma hakkının bir boyutunu oluşturan tarafsız ve bağımsız bir mahkemede yargılanma hakkının bir gereğidir.

Maddenin son fıkrasına göre ivedi yargılama usulüne ilişkin davalar için istinaf yoluna başvurulamaz. İdari yargı hukukuna yeni giren bir usul olan "*ivedi yargılama usulü*", 6545 sayılı Kanun ile İYUK'a eklenen 20/A maddesinde düzenlenmiştir. Maddede sayılan konulardaki uyuşmazlıklar için olağan yargılama usulünden farklı olarak, "hızlandırılmış" yargılama usulü benimsenmiştir. Bu kapsamda olan davalar için istinaf yoluna değil, sadece temyiz yoluna başvurulabilir (İYUK, md. 20/A-2/g). İvedi yargılama usulünün getiriliş amacına uygun olarak istinaf kanun yolu devreden çıkarılmıştır. Merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünde de verilen nihai kararlara karşı ancak temyiz yoluna başvurulabilir (md. 20/B/f).

Bu durumda mevcut uygulamada kullanılan "itiraz" olan kanun yolu, içeriğinde önemli bir değişiklik yapılmadan "istinaf" kanun yoluna çevrilmiştir. Esas bakımından bu iki olağan kanun yolu arasında fark bulunmamaktadır. Burada amaç iki dereceli adli yargılamanın üç dereceli hale getirilmesi durumunda sistemler arası uyumun sağlanması ve istinafın ikinci derece yargılamanın yolu olmasıdır.

Eski düzenlemede itiraz kanun yoluna gidilebilecek bütün davalar miktar sınırını aşmak suretiyle istinaf kanun yoluna tabi olacaktır. Bu bakımdan istinaf kanun yoluna ilişkin bir dava sınırlaması yoktur. İstinaf kanun yolunda biri miktar bakımından, diğeri ise ivedi yargılama usulü olmak üzere iki sınırlama sebebi öngörülmüştür.

Temyiz ise İYUK'un 46. maddesinde sayılan hallerle sınırlı olarak başvurulacak bir kanun yolu olarak düzenlenmiştir. Ayrıca burada dikkat edilmesi gereken husus, temyiz yoluna sadece Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin maddede

sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar (İYUK, md. 46/1) için gidilebileceğidir. Temyiz edilecek kararların bu maddede belirtilmesi ile temyiz edilemeyecek kararlara ilişkin 47. madde düzenlemesi mülga olmuştur.³⁹ Yani, idare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulamayacaktır. Bu haliyle, kanun yolları arasında bir silsile oluşmuştur. Öncelikle istinaf yoluna, daha sonra temyiz yoluna gidilebilecektir. Sınırlı olarak sayılan bazı uyuşmazlıklar hariç, doğrudan temyiz yoluna gitmek mümkün değildir. Münhasıran doğrudan temyize gidilecek davalar kanunda ivedi yargılama ve merkezi sınavlara ilişkin yargılamalar olarak belirtilmiştir. Eski düzenlemede itiraza kanun yolu ile kesinleşen kararlara karşı temyiz kanun yoluna gidilemeyeceğine ilişkin bir sınırlama vardı. Son düzenlemeye göre istinaf incelemesinden geçip kesinleşen kararlar ile konusu yüz bin Türk Lirası'nı aşmayan kararlar için temyiz yoluna gidilemeyecektir. Ayrıca bölge idare mahkemesinin 46. maddeye göre temyize açık olmayan, yani temyiz edilemeyen kararları kesindir ve bunlar için temyiz kanun yoluna gidilemeyecektir. Bu düzenlemeler ile hem konu bakımından hem de miktar bakımından üst derece mahkemesinde yargılanma hakkı kısıtlanmıştır.⁴⁰

6545 sayılı Kanun ile değişmeden önce, itiraz kanun yoluna gidilecek haller kanunda sınırlı olarak sayılmak suretiyle belirtilmişti. Temyiz ise, itiraz kapsamına girmeyen uyuşmazlıklar için genel kanun yolu niteliğindeydi. 6545 sayılı Kanun ile değişiklik ile istinaf *genel*

³⁹ Temyiz edilemeyecek kararlar md. 47 - (Mülga: 18.06.2014-6545/103 md.)

⁴⁰ Anayasa Mahkemesi iki dereceli yargılama hakkının miktar bakımından sınırlandırılmasını Anayasa'ya aykırı görmediği gibi konu bakımından üst derece yargılama yolunu kapatan düzenlemeyi de Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Anayasa Mahkemesi'nin idari para cezalarına itiraz üzerine idare mahkemesince verilecek kararın kesin olduğu hükmünü "hak arama özgürlüğüne kamu yararı amacıyla" getirilen sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmadığı gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. (2001/232 E, 2001/89 K, K.T. 23.5.2001, R.G.19.01.2002/24645) Özbek, kanun yoluna müracaat sınırlamasının caiz olup olmadığının temyiz kanun yolunun amacına göre tespit edilmesini savunmaktadır. Özbek, yüksek mahkemelerin (yazıda Yargıtay işaret edilmekte) esas görevinin hukukun uygulanmasında birliği sağlamak olduğu savunmaktadır. Yazar içtihat birliği amacının sınırlama ile bağdaşmadığını ifade etmektedir. Mutlaka bir sınırlama getirilmek içtihat birliği amacının mümkün merteye az zedelenmesini sağlayacak tedbirler alınmasını önermektedir. Selçuk Özbek, "HUMK m. 427'deki Kesinlik Sınırının Temyiz Kanun Yolunun Amacı Bakımından Değerlendirilmesi ve Anayasa Mahkemesinin 20.01.1986 tarihli Kararı", Hukuk Araştırmaları, Marmara Üniversitesi Yayını, 1987/II, s. 62-68.

kanunun yolu olarak düzenlenmiştir. Temyiz ise, İYUK'un 46. maddesinde sayılan hallerle *sınırlı* olarak başvurulacak bir kanun yolu olarak düzenlenmiştir. Yeni kurulan bölge idare mahkemeleri faaliyete geçtikten sonra, İYUK madde 20/A'da sayılan davalar dışındaki tüm davalarda verilen kararlar istinaf incelemesine tâbi olacaktır. İYUK madde 20/A kapsamındaki acele işlerde ise "**ilk derece ve temyiz**" şeklinde iki dereceli yargılama sistemi geçerli olacak. İYUK madde 46'da sayılmayan davalar da "**ilk derece ve istinaf**" şeklinde iki dereceli olacak. İYUK madde 46 kapsamındaki davalar ise üç aşamalı "**ilk derece, istinaf ve temyiz**" olacaktır. İstinaf mahkemesinin yeniden yargılama yaparak karar vermesinin sınırlandırılması yerinde bir düzenlemedir. İlk derece mahkemesinin özellikle dava şartları yönünden hataları halinde istinaf mahkemelerinin bu hataları tespit edip yargılama için dosyayı tekrar ilk derece mahkemesine göndermesi kabul edilmiştir. Böylelikle ilk derece mahkemesinin güçlendirilmesi ve daha fazla sorumluluk alması amaçlanmıştır.⁴¹

İstinaf kararlarının temyiz incelemesi çalışmanın konusunun istinaf olması sebebiyle ayrıntılı olarak incelenmeyecektir.

II. DİĞER KANUN YOLLARININ İSTİNAF SONRASI DÖNÜŞÜMÜ

6545 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik öncesinde idari yargıda yer alan olağan kanun yolları itiraz, temyiz ve kararın düzeltilmesi; olağanüstü kanun yolları ise yargılamanın yenilenmesi ve kanun yararına bozmadır. Söz konusu değişiklik ile kanun yararına bozma, "*kanun yararına temyiz*" olarak yeniden yapılandırılmış ve kararın düzeltilmesi kanun yolu ise yürürlükten kaldırılmıştır. İYUK'un 53. maddesinde düzenlenmiş olan yargılamanın yenilenmesi kanun yolu ise herhangi bir değişikliğe uğramamıştır.

İYUK'ta kanun yararına bozma yolunun düzenlendiği 51. madde 6545 sayılı Kanunla *kanun yararına temyiz* şeklinde yeniden düzenlenmiş olup, madde metni aşağıdaki gibidir.

"1. İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile *istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesin-*

⁴¹ Pekcanitez, s.134.

leşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

2. Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

3. Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete’de yayımlanır.” (İYUK, md.51)

Maddede yapılan değişiklik, söz konusu kanun yolunun özünü etkilememektedir. İstinaf kanun yolunun yargılama düzeninde yer almasına koşul olarak bu madde metninde ve başlığında gerekli uyarılama yapılmıştır.

6545 sayılı Kanun’la İYUK’un, “kararın düzeltilmesi” başlıklı 54. maddesi adli yargı sistemine istinaf kanun yolunun getirilmesiyle birlikte karar düzeltme yolu kaldırılmıştır. Zira istinaf kanun yolu bulunmaması nedeniyle kendine özgü bir kanun yolu olarak yargılama sistemine getirilmiş olan kararın düzeltilmesi kurumunun kaldırılması, itiraz kanun yolu kaldırıldığı için zaten işlevini yitirmiş olacaktır. Nitekim karar düzeltme, itiraz ve temyiz merciileri tarafından henüz kesinleşmemiş nihai kararların, yalnızca karar düzeltme nedenlerine bağlı kalarak kararı veren mahkeme tarafından tekrar gözden geçirilmesini sağlayan kanun yollarından biriydi.⁴²

III.İSTİNAF KANUN YOLUNDA YÜRÜTMİYİ DURDURMA

Bu değişiklikle bağlantılı olarak temyiz ve itiraz istemlerinde *Yürütmenin Durdurulması* başlıklı İYUK madde 52’deki itiraz deyimi, istinaf olarak değiştirilmiştir. İYUK madde 52 metni “*Temyiz veya istinaf yoluna başvurulmuş olması, hâkim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütülmesini durdurmaz.*” şeklindedir. İdari yargı yerinin vermiş oldukları kararlara karşı istinaf ve temyiz kanun yoluna başvurulması, hâkim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütmesini kendiliğinden durdurmaz, bu kararların yürütmesini durdurmadığı için idare verilen kararları yerine getirmekle yükümlüdür. Ancak üst derece

⁴² Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s.517.

mahkemeleri istem üzerine bu kararların yürütmesinin durdurulmasına karar verebilirler.

İstinaf aşamasında yürütmeyi durdurma talebi hakkında, ilk derece mahkemesinin kararının ret ve iptal olmasına göre düzenlemede farklı yollar öngörülmüştür.

Davanın reddine ilişkin kararın istinaf incelemesine konu olması halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi madde 27'de öngörülen "açık hukuka aykırılık" ve "telafisi güç ve imkânsız zarar" koşullarının varlığına bağlıdır. Üst yargı yoluna başvurarak yürütmeyi durdurma isteyen davacının amacı burada davanın reddi ile yeniden icra niteliği kazanan dava konusu işlemin icrasını engellemektir. Davanın reddine ilişkin kararlar, davacının hukuka aykırılık iddialarının ilk derece mahkemesi tarafından kabul görmediği, başka bir anlatımla iptal kararının verilmediği ya da tazminat talebinin kabul görmediği kararlardır. Ret kararından önce yürütmeyi durdurma kararı verilmişse ret kararı ile birlikte yürürlüğü duran işlem de ortadan kalkacağı için idare, hukuka uygun olduğu mahkemece tespit edilen işlemi uygulayacaktır. Yürütmeyi durdurma kararı verilmediği takdirde ise zaten davanın reddi yolundaki karar hukuk düzeninde yalnızca davayı bitirmekten, idari yargıcın davadan elini çekmesinden ibaret olacaktır. Davaya konu edilmiş bulunan idari işlemin icrailiği devam eder. Bu tarihten sonra davalı idare tarafından yapılacak işlem ve eylemler, davanın reddi yolunda verilen kararın uygulanması değil, davaya konu edilen işlemin söz konusu niteliğinin doğal sonucudur.⁴³

İlk derece mahkemesince dava konusu işlem hakkında iptal kararı verildiği durumlarda, bu kararın istinaf aşamasında yürütülmesinin durdurulabilmesi için mahkemenin ne gibi şartlar arayacağı konusunda düzenlemede bir açıklık bulunmamaktadır. Davanın kabulü, iptal davalarında dava konusu işlemin tümüyle ya da kısmen iptal edilmesine ilişkin kararlardır. Bu durumda da yürütmeyi durdurma istemi yine ilk derece mahkemesinde yargılamaya konu olan işlemin yürürlüğünün durdurulması istemini içermektedir. Yani idare, kanun yolu başvurusuna konu kararın yürütmesinin durdurulmasını isterken,

⁴³ Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 2005, s. 946.

bu kararın gereklerine göre işlem tesis etme ya da eylemde bulunma zorunluluğundan kurtulma yanında, iptal edilen idari işlemi uygulayabilmeyi de amaçlamaktadır.⁴⁴ İptal kararları hakkında üst yargı yerlerince İYUK 52. maddesi uyarınca verilecek yürütmenin durdurulması kararı, idareyi geçici olarak, kararın gereklerine göre işlem yapma veya eylemde bulunma zorunluluğundan kurtarır.⁴⁵

Dava kısmen ret ve kısmen iptal ile sonuçlanmış ise davanın ret ile sonuçlanan kısmı için yürütmenin durdurulması talebinde bulunmalıdır. Zira ret ile sonuçlanan kısım için ortada idare bakımından icra edilebilir bir karar bulunmaktadır.

Bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu veya istinaf başvurusunu incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebilir. Ancak kanun hükmüne göre iptal davalarında teminat istenmeyebileceği, bu kararın yürütmenin durdurulması talebini isteyen mahkemece değerlendirileceği sonucu çıkmaktadır. Ayrıca kanunda idareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmayacağı düzenlenmiştir. Burada teminatın sadece iptal davası için alınmayacağı belirtilmediğinden tazminat davaları içinde ilgililerden teminat alınmayacağını kabul etmek gerekir. Teminat kural olarak istenir ve teminat olmadan yürütmenin durdurulması kararı verilemez. Ancak bazı istisnalar öngörülmüştür. İptal davalarında teminat istenmeyebileceği düzenlenmiştir. Ayrıca adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmayacağı düzenlenmiştir (İYUK md. 27/6)

İYUK madde 52'de süre konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. O halde temyiz ve istinaf incelemesinde işin esası hakkında karar verilmeye kadar yürütmenin durdurulması isteminde bulunulabilir ve yürütmeyi durdurma kararı esas hakkında karar verilmeye kadar geçerli olacaktır.

Maddenin son fıkrasında kararın bozulmasının, kararın yürütülmesini kendiliğinden durduracağı düzenlenmiştir ancak üst de-

⁴⁴ Turgut Candan, "İtiraz ve Temyiz Başvuruları Dolayısıyla Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının İptal Davasına Konu İdari İşlemin Yürütülebilirliği Üzerindeki Etkileri", *Ankara Barosu Dergisi*, 1992/4, s.564

⁴⁵ Candan, "İtiraz ve Temyiz Başvuruları Dolayısıyla Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının...", s.564.

rece mahkemesi bozma kararı verdiğinde icraya konulmuş ilk derece mahkemesinin kararının icrası kendiliğinden ortadan kalkacağı için kararın icrası duracaktır. Yine bu düzenlemenin (son fıkranın) temyiz kanun yolu için geçerli sayılabilecek bir düzenleme olduğu kabul edilebilir. Nitekim istinaf kanun yolunda bölge idare mahkemeleri tarafından verilen kararlar bozma ve onama şeklinde olmayacak, kararın kaldırılması yani ilk derece mahkemesinin yerine geçen yeni bir kararın verilmesi şeklinde olacaktır. İstinaftan sonra, temyiz edilen kararlar bakımından bozma kararı söz konusu olabilecektir. Ancak etkileri bakımından istinaf incelemesi sonucu verilen davanın reddi ya da kabulü hakkında karara göre yürütmenin durdurulması tıpkı ilk derece mahkemesi kararında olduğu gibi sonuç doğuracaktır. Temel ilke yürütmenin durdurulması kararının esas karar verilineye kadar etkili olduğuna ve Danıştay'ın bozma kararı son karar niteliği taşıdığına göre, bozma kararı yürütmeyi durdurma kararının yerine geçmektedir. Bozma kararından sonraki süreç ve kararın bu defa temyiz incelemesine konu olması durumunda aynı süreç tekrar işleyecektir.

Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında üst yargı yerlerince verilen kararlara itiraz edilemez.⁴⁶ Ayrıca 52. madde kararlara karşı itiraz yoluna gidilebileceği belirtilmemiştir.

B. 2576 sayılı BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ, İDARE MAHKEMELERİ VE VERGİ MAHKEMELERİNİN KURULUŞU VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUNDA İSTİNAF KANUN YOLUNA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Üç dereceli yargılama sistemi içinde istinaf mahkemesi olarak yer alan bölge idare mahkemelerinin görev alanları⁴⁷ ve madde içindeki bütün itiraz deyimleri istinaf kanun yolu ile uyumlu olarak istinaf kurumunun idari yargıya yerleşmesi ile birlikte değiştirilmiştir. 2576 sayılı Kanunla 3. madde yer alan bölge idare mahkemeleri ve dairelerinin görevleri düzenlenmekle birlikte yeni oluşumlar da eklenmiştir. Örneğin yeni değişikliklerle birlikte bölge idare mahkemesi bünyesinde

⁴⁶ Cüneyt Büyükyaka, "İdari Yargılama Usul Hukukunda Temyiz Aşamasındaki Yürütmenin Durdurulması Kararının Özelliği", *İstanbul Barosu Dergisi*, 2004, C. 78, S. 1 s.124.

⁴⁷ Bkz. 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun md. 3.

başkanlar kurulu, bölge idare mahkemesi adalet komisyonu ve müdürlükler kurulmuştur.

Ayrıca bölge idare mahkemelerinin istinaf mahkemeleri olarak yapılandırılmasına ilişkin geçiş dönemi hükümleri ve uygulamanın başlamasına ilişkin hükümler 6545 sayılı Kanun ile 2576 sayılı Kanun'a eklenen geçici 20. madde ile hükme bağlanmıştır. Buna göre;

"1. Adalet Bakanlığı, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde, Kanunun, bu Kanunla değişik 3 üncü maddesinde öngörülen bölge idare mahkemelerini kurar. Bölge idare mahkemelerinin kuruluşları, yargı çevreleri ve tüm yurttaki görev başlayacakları tarih, Resmî Gazete'de ilan edilir. Mevcut bölge idare mahkemeleri, yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin görev başlayacakları tarihe kadar faaliyetlerine devam ederler.

2. Yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin görev başlayacakları tarih itibarıyla mevcut bölge idare mahkemelerinde bulunan dosyalar; yargı çevreleri dikkate alınarak yeni kurulan bölge idare mahkemelerine devredilir ve ilgili dairelere tevzi edilir.

3. Yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin görev başlama tarihinden önce Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca bu mahkemelerin başkanları, daire başkanları ve üyelerinin atamaları yapılır. Bölge idare mahkemelerinde görev yapacak diğer personelin atamaları da aynı süre içinde yapılır.

4. Yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin adalet komisyonları da bu mahkemelerin görev başlayacakları tarih itibarıyla oluşturulur." (2576 sayılı Kanun, geçici md.20).

Bölge İdare Mahkemelerinin yapısında değişiklik yapan kanun hükümleri yayımı tarihinde (28.06.2014) yürürlüğe girmiş olmasına rağmen fiili uygulama, Adalet Bakanlığı tarafından (3 ay içerisinde) söz konusu bölge idare mahkemelerinin kuruluşu, bu mahkemelerinin kuruluşları, yargı çevreleri ve tüm yurttaki görev başlayacakları tarih Resmi Gazete'de ilan edildikten sonra başlayacaktır.⁴⁸

⁴⁸ Bölge Adliye Mahkemesi ve Bölge İdare Mahkemesi adıyla anılan istinaf mahkemelerinin 20 Temmuz 2016 tarih itibarıyla faaliyete geçeceği 07.11. 2015/29525 sayılı Resmi Gazete'de ilan edilmiştir.

C. GEÇİŞ HÜKÜMLERİ VE UYGULAMANIN FİİLEN BAŞLAMASI

Yukarıda açıklanan yeni yapılanmaya ilişkin geçiş dönemi hükümleri ve uygulamanın başlamasına ilişkin hükümler 6545 sayılı Kanun ile İYUK'a eklenen geçici 8. madde ile hükme bağlanmıştır.

"1. Bu Kanunla idari yargıda kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler, 2576 sayılı Kanun'un, bu Kanunla değişik 3 üncü maddesine göre kurulan bölge idare mahkemelerinin tüm yurttta göreve başlayacakları tarihten sonra verilen kararlar hakkında uygulanır. Bu tarihten önce verilmiş kararlar hakkında, kararın verildiği tarihte yürürlükte bulunan kanun yollarına ilişkin hükümler uygulanır.

2. Bölge idare mahkemelerinin faaliyete geçme tarihine kadar idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara yapılan itirazlarda bu Kanunla düzenlenen istinaf kanun yolu için öngörülen harçlar alınır." (İYUK, geçici md.8).

2576 sayılı Kanun'a eklenen geçici 20. maddedeki düzenlemeyi İYUK'taki geçici 8. madde ile okuduğumuzda ortaya ikili bir sistem çıkmaktadır. Nitekim bu hükümlerden de anlaşılacağı gibi bölge idare mahkemelerinin tüm yurttta göreve başlayacakları tarihe kadar eski düzenleme yürürlükte kalacak, bu tarihten önce verilmiş kararlar hakkında, kararın verildiği tarihte kanun yollarına ilişkin hükümler uygulanacak ve bölge idare mahkemeleri kurulduktan sonra yeni yargılama sistemine geçilecek ve eski bölge idare mahkemelerindeki dosyalar bu mahkemelere aktarılacaktır. Aktarılan dosyalara hangi yargılama usulünün uygulanacağı açık bir şekilde belirtilmemiştir. O halde bölge idare mahkemeleri faaliyete geçtiğinde buralara aktarılan dosyalara hali hazırda eski kanun hükümlerine göre yargılama yapılacak, yani *itiraz dosyaları* olarak devam edecek dosyalar mı olacak yoksa genel kanun yolu istinaf olarak öngörüldüğü için ve daha önce itiraz konusu yapılabilecek bütün kararların istinaf incelemesine tabi olup istinaf incelemesine mi tabi tutulacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Yeni kurulan *bölge idare mahkemesine* dağıtılan dosyaların eski kanunun yürürlükte bulunduğu dönemde alınan kararlar olduğunu kabul edersek bu kararlar için itiraz incelemesi yapılacak

ve verilen kararlar kesin olacaktır. Aynı zamanda bu tarihten sonra verilen kararlar da istinaf incelemesine konu olacaktır. Ancak kararlar kesin olmayacak, bu kararlara karşı temyize gidilebilecektir. Bu durumda bölge idare mahkemeleri aynı anda hem itiraz incelemesi hem de istinaf incelemesi yapacaktır. Ancak verilen kararların niteliğinde bir ayrılık söz konusu olacaktır. İtiraz üzerine verilen karar temyiz edilemeyecek ancak istinaf üzerine verilecek aynı nitelikteki karar temyiz edilebilecektir. Bu da ikili uygulamaya sebep olabilir. Dolayısıyla bölge idare mahkemelerinin faaliyete geçirecek düzenlemede bu durumun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

SONUÇ

Kanun yollarının ve bir kanun yolu olarak istinafın temel amacı bireyin kişisel haklarının özellikle adil yargılanma hakkının korunmasıdır. Üç dereceli yargılamanın hak arayanlar açısından daha fazla güvence sağlayacağı açıktır. Ancak belirtmek gerekir ki istinaf mahkemelerinin kurulması hukuk devletinin öncelikli gereği değildir. Yukarıda da değinildiği gibi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi de adil bir yargılamanın yapılması açısından çok dereceli yargı yolunu zorunlu görmüyor. Üç dereceli bir yargı yolu öngören istinaf uygulaması anayasal bir zorunluluk da değildir.

İstinaf sisteminin olmamasının ülkenin veya hukuk sisteminin çağdaş olup olmaması ile ilgili değil, hukuk devleti ilkesinin tüm kurum ve kurallarıyla yaşama geçirilememiş olması, yargı bağımsızlığının tam olarak sağlanamaması çağdaşlıkla daha yakından ilgilidir.⁴⁹ Dolayısıyla Danıştay'ın iş yükünün azaltılması nedeniyle oluşturulan bir bölge idare mahkemeleri istinaf mahkemesi yapısının sağlıklı olmayacağı açıktır. Bölge idare mahkemelerinin istinaf mercilerine dönüştürülmesinde temel amaç, hak arama hürriyetinin daha geniş anlamda kullanılabilmesi ve adil yargıya hizmet etmek olmalıdır.⁵⁰

⁴⁹ Fahrünnisa Tunca, Türkiye'de İstinaf Arayışları ve İdari Yargının Sorunları, İdari Yargıda İstinaf Semineri, Mayıs 2009, Antalya, s.28.

⁵⁰ Bahtiyar Akyılmaz, Yargı Kararlarının Temyiz Öncesi Kesinleşmesi, İdari Yargıda İstinaf Semineri, Mayıs 2009, Antalya, s.170.

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 yargıya bu bağlamda taşınacak dava sayısının da azaltılması gerekir. Bunu sağlamak için, kamu idare, kurum ve kuruluşlarının karar alma sürecine ilişkin usuller ile bu süreçten kaynaklanan uyuşmazlıkların idari dava yoluna gidilmeden arabulucu, uzlaştırıcı ve kamu denetçisi gibi alternatif uyuşmazlık çözüm yollarını öngören genel bir idari usul kanununun bir an önce yürürlüğe konulması gerekmektedir.⁵¹

Belirtmek gerekir ki temyiz kanun yolu içtihadı birleştirme işlevi bakımından önem taşımaktadır. Ancak istinaf kanun yolu yeniden bir denetim olanağı tanınması bakımından hak arama hürriyeti ve adil yargılama hakkının yerine getirilmesi bakımından ek bir güvence olarak görülmektedir. Diğer yandan itirazdan farklı olarak, istinaf mahkemeleri, ilk derece mahkemesi kararından tatmin olmayanlar için yeni bir yargılama yolu olarak görülmelidir. Sadece hukuki değil, maddi vakıalar ve delillerin değerlendirilmesi suretiyle maddi yönden de denetim yaptığı için ilk derece mahkemelerinin kararlarında daha etkili olmaya zorlayacak, temyiz mercii olan yüksek mahkemenin de gerçek fonksiyonu olan içtihat oluşturma görev ve yetkisine hizmet edecektir.⁵² Ancak hem istinaf denetimine hem de temyiz denetimine tabii tutulacak davaların konu ve miktar bakımından sınırlandırılması Danıştay'ın içtihat mahkemesi olarak işlevini yitirmesine neden olma riskini taşımaktadır. Hukuka uygunluğun kontrolü olmadan hukuk birliğinin sağlanması söz konusu olamaz. Böylece ilk derece mahkemelerinin güçlendirilmesi ve daha fazla sorumluluk hissetmeleri sağlanmış olacaktır.

Hali hazırda var olan bölge idare mahkemelerinin yanı sıra Danıştay daireleri bile kendi aralarında içtihat birliğine varmış değillerdir. Bölge idare mahkemeleri istinaf mahkemeleri olarak kurulduğunda birçok daire ve bölge idare mahkemeleri arasında içtihat birliğinin na-

⁵¹ Avcı, s.201.

⁵² Akyılmaz, s.170.

sil sağlanacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.⁵³ Daireler ve bölge idare mahkemeleri arasında aynı ya da benzer konulara ilişkin farklı kararlar verilmesi içtihat birliğinin sağlanmasını engellemektedir.⁵⁴ Bu eleştiri Danıştay içtihadı birleştirme kararları ile sağlanacağı savunulsa⁵⁵ da uzun bir süre bölge idare mahkemelerinin kararları arasında bir uyumsuzluk ve farklılık doğacağı kesindir.

Kaynakça

- Akbaba Ahmet, "Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış", *Ankara Barosu Dergisi*, 2014/2.
- Akil Cenk, *İstinaf Kavramı*, Yetkin Yayını, Ankara 2010.
- Akyılmaz Bahtiyar, "Yargı Kararlarının Temyiz Öncesi Kesinleşmesi", *İdari Yargıda İstinaf Semineri*, Mayıs 2009, Antalya.
- Alangoya Yavuz, "Kanun Yolunun Anayasal Temeli ve HUMK m. 427 Hükmü ile Kanun Yolu Kapatılmış Olan Kararlara Karşı Kanun Yoluna Müracaat İmkânı", 75. Yaş Günü İçin Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı, TBB Yayını, Ankara 2004.
- Apalak Şevket, "İdari Davalarda Yürütmenin Durdurulması", *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 1998, S. 31.
- Avcı Mustafa, "İdari Yargıda İstinaf", *TBB Dergisi*, 2011, S. 96.

⁵³ 18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanun'un 6. maddesiyle 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanuna eklenen 3/C maddesinde yer alan "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 istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştay Başkanlığına iletmek." hükmüyle bölge idare mahkemesi kararlarına karşı içtihatları birleştirme imkânı tanınmış gibi görünmektedir.

⁵⁴ İstinaf mahkemeleri arasında içtihat farklılıklarının giderilmesine ilişkin bir çözüm olarak İçtihatı Birleştirme Kurulu'na bölge idare mahkemesi başkanlarının üye olarak kabul edilmesi içtihat birliğinin sağlanmasına katkı sunacak bir düzenleme olabilir. Ayrıca Fransız idari yargısında yer alan 'yargısal görüş' kurumu benzeri bir uygulama da düşünülebilir. Yargısal görüş kurumu hakkında ayrıca bkz. Gürsel Kaplan, *Yargısal Görüş (Avis Contentieux) Kurumu*, Danıştay Dergisi, Ankara 2008, S. 119, s.1-12, <http://www.idare.gen.tr/kaplan-avis.htm>, E.T. 25.01.2016. Daha fazla bilgi için bkz. Jean-Marc Sauve, "The French Administrative Jurisdiction System", Speech by Jean-Marc Sauve, Hunter Valley, Australia, 4 March 2010, s.13. <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/The-French-administrative-jurisdictional-system>, E.T. 25.01.2016.

⁵⁵ Bkz. Sancakdar, s.21.

- Bereket Baş Zuhal, "İdari Yargılama Usulü Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu", *Danıştay Dergisi*, C. 27, S. 11, Ankara 1996.
- Büyükyaka Cüneyt, "İdari Yargılama Usul Hukukunda Temyiz Aşamasındaki Yürütmenin Durdurulması Kararının Özelliği", *İstanbul Barosu Dergisi*, 2004, C. 78, S.1.
- Candan Turgut, "İtiraz ve Temyiz Başvuruları Dolayısıyla Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının İptal Davasına Konu İdari İşlemin Yürütülebilirliği Üzerindeki Etkileri", *Ankara Barosu Dergisi*, 1992/4.
- Candan Turgut, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2005.
- Çağ Yasemin, Yüksek Yargı Kurumlarının Avrupa Standartları Bakımından Rollerinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi, kapsamında düzenlenen konferans, Ankara, <http://www.yargitay.gov.tr/belgeler/site/documents/YargitayKonfProgram.pdf> E.T.30.12.2015.
- Çağlayan Ramazan, *İdari Yargılama Hukuku*, 2. B., Seçkin Yayını, Ankara 2012.
- Çınar Ali Rıza, "İstinaf", *Fasikül*, 2010, Y. 2, S. 8.
- Erem Faruk, "İstinaf Mahkemeleri", *AÜHF Dergisi*, Ankara 1950, C. VII, S. 12.
- Gözübüyük A. Şeref/Dinçer Güven, *İdari Yargılama Usulü*, 2. B., Turhan Kitabevi, Ankara 1999.
- Gözübüyük A. Şeref/TAN Turgut, *İdari Yargılama Hukuku II*, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- Gözübüyük A. Şeref, *Yönetsel Yargı*, 30. B., Turhan Kitabevi, Ankara, 2010.
- Güran Sait, "Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Bir Deneme", *İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayınları*, İstanbul 1977.
- Gürsel Kaplan, *Yargısal Görüş (Avis Contentieux) Kurumu*, *Danıştay Dergisi*, Ankara 2008, S. 119, s.1-12, <http://www.idare.gen.tr/kaplan-avis.htm>, E.T. 25.01.2016.
- Kayar Nihat, *Yönetsel Yargı Kuruluş ve İşleyiş*, Ekin Kitabevi, Bursa 2010.
- Kuru Baki, "İstinaf Mahkemeleri Kurulurken", *Adalet Dergisi*, Yıl 54, S. 5-8, Ankara.
- Lutfi Duran, "İdari Yargı Adileşti", *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, Sarıca'ya Armağan, İstanbul 1982, C. 3, S. 1-3.
- Odyakmaz Zehra, *Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, İstanbul 1993.
- Özay İlhan, *Günüşiğinde Yönetim, II Yargısal Koruma*, On İki Levha Yayını, İstanbul 2010.
- Öztek Selçuk, "HUMK m. 427'deki Kesinlik Sınırının Temyiz Kanun Yolunun Amacı Bakımından Değerlendirilmesi ve Anayasa Mahkemesinin 20.01.1986 tarihli Kararı", *Hukuk Araştırmaları*, Marmara Üniversitesi Yayını, 1987/II
- Öztürk Bahri, "İstinaf Yargılamayı Yavaşlatır mı?", *Fasikül*, 2010 Y. 2, S. 8.
- Pekcanitez Hakan, "Hukuk Güvenliği Açısından İstinaf Mahkemeleri", *İdari Yargıda İstinaf Semineri*, Mayıs 2009, Antalya.

- Sancakdar Oğuz, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu, 11 Mayıs 2012, Ankara.
- Sauve Jean-Marc, The French Administrative Jurisdictional System, Speech By Jean-Marc Sauve, Hunter Valley, Australia, 4 March 2010, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/The-French-administrative-jurisdictional-system>, E.T. 25.01.2016.
- Tunca Fahrünnisa, "Türkiye'de İstinaf Arayışları ve İdari Yargının Sorunları", İdari Yargıda İstinaf Semineri, Mayıs 2009, Antalya.
- Yıldırım Kamil, Hukuk Devleti Gereği: İstinaf, Nesil Matbaacılık, 2000.
- Yılmaz Ejder, İstinaf Kavramı, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları Yayınları, Aralık 2004, http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Persembe-Konferanslari-Yayin-Listesi?control_PersembeKonferanslariYayinListesi_gridThursdayConferencesPublicationsListChangePage=17 E.T.06.06.2016.
- Yılmaz Ejder, İstinaf, 2. B., Yetkin Yayını, Ankara 2005.