

# İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Üzerine Bir Değerlendirme



Doç. Dr. Gül ÜSTÜN\*

## ÖZET

28 Haziran 2014 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 6545 sayılı Kanunla kabul edilen idari yargıda istinaf kanun yolu 20 Temmuz 2016 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, 6545 sayılı Kanundaki bir takım çelişkiler, eksik düzenlemeler henüz yeni başlayan uygulamada bir takım sorunlara sebep olacak görünmektedir. Çalışmamızda bu sorunlara değinilmiş ve çözüm önerileri sunulmuştur. Diğer bir yandan, çalışmamızda istinaf sisteminin özellikleri yorumlanmış ve uygulamaya yardımcı olabileceğine inanılan düşüncelere yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** *İstinaf, idari yargı, bölge idare mahkemesi, kanun yolu, istinaf mahkemesi.*

## ABSTRACT

Law no. 6545, adopted the administrative court of appeal, published 28 June 2014 in the Official Gazette, come into force 20 July 2016. But a number of contradictions in the Law No. 6545, yet lacking regulations seem to be causing some problems in practice. In our study we addressed the problems and presented solutions. On the other hand this study interpreted the new appeals system and is incorporated features that we believe will help to implement the ideas.

**Keywords:** *Appeal, administrative jurisdiction, district administrative court, legal remedy, court of appeal.*

## GİRİŞ

Yargı sistemimizde önceden mevcut olan istinaf kanun yolu, 1924 yılında 469 sayılı Kanunla kaldırılmasına rağmen, çok geçmeden

---

\* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

1930'lu yıllarda tartışmalara konu edilmiş; yeniden düzenlenmesi gereği ileri sürülmüştür. Bu dönemde, İstinaf Mahkemelerinin kurulmasının gerekliliği konusunda çalışmalar, toplantılar yapılmış ve kanun tasarıları hazırlanmıştır<sup>1</sup>. Nihayetinde 2004 yılında adli yargıda 5235 sayılı Kanunla, 2014 yılında 6545 sayılı Kanunla idari yargıda istinaf kanun yolu düzenlenmiştir.

Her ne kadar 6545 sayılı Kanun 28 Haziran 2014 yılında Resmi Gazete'de yayınlanmış ise de, istinaf kanun yolunun uygulanması 20 Temmuz 2016 tarihinden itibaren gerçekleşebilmiştir. Uygulamanın yeni ve yerleşmemiş olması, yasal düzenlemelerdeki bir takım eksiklikler nedeniyle idari yargıda istinaf kanun yolu halihazırda tartışılabilir. Çalışmamızda ise, bu kapsamda idari yargıdaki istinaf kanun yolunun özellikleri ele alınacak, yasal düzenlemelerdeki eksiklikler, çelişkiler değerlendirilecek ve uygulamaya ilişkin yürürlük sorunu gibi hususlarda çözüm önerileri sunulmaya çalışılacaktır. Bu nedenle, çalışmamızda istinafin tanımı, türleri, gerekli olup olmadığı meseleleri tekrardan ele alınmayacak, ancak gereği kadar değinilecektir.

## 1. Kanun Yolları ve İstinaf Kanun Yolu

Kanun yolları, yargılamada ortaya çıkan; vakıaların ispatlanamaması, hukuk kuralları uygulanırken hakim in hata yapması gibi kişinin hakkına ulaşmasına engel olan hususların bertaraf edilmesi için usul kanunlarının kişiye sunduğu vasıtalar<sup>2</sup>. Hakim görüşe göre kanun yollarının amacının, somut uyuşmazlık hakkında doğru bir karar verilmesi; uyuşmazlığın taraflarının korunması, adalete duyulan güvenin ve hukuk birliğinin sağlanması olduğu belirtilmektedir<sup>3</sup>. Zira, ne kadar

<sup>1</sup> Konuya ilişkin olarak yürütülen çalışmalar, sorun tespitleri hakkında bkz. TOKLU Esat, "İdari Yargıda istinaf Sistemine Geçiş", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:147. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 12 Mayıs 2015, [http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02\\_11\\_2015\\_023358.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02_11_2015_023358.pdf)

<sup>2</sup> YILDIRIM M. Kamil, **Hukuk Devletinin Gereği: İstinaf**, İstanbul, 2000, s.1. Kanun yolunun yanlış yargı kararlarının tekrar incelenmesi ve değiştirilmesini sağlayan hukuki bir yol olduğu hakkında bkz. KURU Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü, C.6**, İstanbul, 2001, s.4483.

Bu yolun eksik ve hataların giderilmesine hizmet ettiği hakkında da bkz. PEKCANITEZ Hakan/ATALAY Oğuz/ÖZEKES Muhammet, **Medeni Usul Hukuku Dersleri**, Ankara, 2006, s. 523.

<sup>3</sup> Bkz. AKİL Cenk, **İstinaf Kavramı**, Ankara, 2010, s. 39, 40; ÇİFTÇİ Murat Özgür, **Medeni Yargılama Hukukunda İstinaf**, İstanbul, 2011, s.7-9.

bilgili, tecrübeli ve dürüst olsalar da hakimler de birer insan olarak yanılabilirlerinden, mahkeme kararlarının hatalı olması muhtemel olup<sup>4</sup>, bu hatanın giderilmesi yargılama/usul kanunlarında ayrı bir başvuru yolu öngörülerek sağlanabilecektir<sup>5</sup>.

İstinaf da, bir kanun yolu olup, Türkçe sözlükte, “mahkemenin verdiği kararı kabul etmeyerek bir üst mahkemeye götürme” olarak tanımlanmıştır<sup>6</sup>. Hukuki anlamda ise, ilk derece mahkemelerinin henüz kesinleşmemiş nihai kararlarının hem maddi hem de hukuki yönlerden denetlenerek hukuka aykırılıklarının giderilmesini konu alan bir kanun yoludur<sup>7</sup>. Diğer bir ifadeyle, “İstinaf kanun yolu ile hüküm bir üst mahkeme tarafından olay ve hukuki mesele yönünden tekrar (sistemin izin vermesi halinde yeni malzeme de kullanarak) incelenmektedir”<sup>8</sup>.

Mahkeme kararları, istinafta hem hukuka uygunluk hem olaya uygunluk yani maddi mesele bakımından kontrol edilmekte olup, temyizde sadece hukuka uygunluk bakımından diğer bir ifadeyle hukuki mesele bakımından kontrol edilmektedir<sup>9</sup>. Uygulanması gereken hukuk kuralının uygulanmaması, uyuşmazlığa/somut olaya ilişkin uygulanan hukuk normunun yanlış olması<sup>10</sup>, usul kurallarına uyulup uyulmadığı, görev-yetki kurallarının ihlal edilip edilmediği<sup>11</sup> hukuki mesele

<sup>4</sup> Yargılama sistemlerinin tek dereceli olarak düzenlenmesi, başka bir merci tarafından denetlenmesinin söz konusu olmadığı hallerde hatalı karar verilmesi ihtimalinin daha yüksek olduğu ifade edilmiştir. Bkz. AKYILDIZ Ali, “İstinafa İlkel Bakmak”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 147. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 12 Mayıs 2015, [http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02\\_11\\_2015\\_023358.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02_11_2015_023358.pdf)

<sup>5</sup> AKİL, s.40. AKİL, ayrıca hüküm ve kararların tarafların işlemi olmadığını dolayısıyla maddi hukuk işlemleri gibi iptal edilemeyeceğini bu nedenle mahkeme kararları bakımından ayrı bir başvuru yolunun öngörülmesi gerekliliğini ifade etmiştir.

<sup>6</sup> <http://www.tdk.gov.tr>

<sup>7</sup> ÇINAR Ali Rıza, “İstinaf” Fasikül Aylık Hukuk Dergisi Y.2, S.8, Ankara, Temmuz 2010, s.14,15.

<sup>8</sup> YILDIRIM s.3.

<sup>9</sup> AKİL, s.205. Maddi mesele ile hukuki mesele ayrımının isabetli olmadığı hakkında detaylı bilgi için bkz. AKİL, s.207-209.

<sup>10</sup> YILDIRIM, s.12, AKYILDIZ, “İstinafa İlkel Bakmak”.

<sup>11</sup> SANCAKDAR Oğuz, “İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler”, <http://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/4-O%C4%9Fuz-SANCAKDAR.pdf>.

sayılmakta iken, zaman ve mekana göre belirlenebilen, dış dünyaya ya da insanların ruhsal yaşantılarına ilişkin olan ve objektif hukukun, hukuki bir sonucun şartı kabul ettiği hadiseler ve durumlar maddi mesele olarak kabul edilmektedir<sup>12</sup>. Dolayısıyla istinaf yoluna başvurulması halinde istinaf mahkemesi tarafından ilk derece mahkemesi tarafından incelenen olaylar ve deliller yeniden değerlendirilmekte iken<sup>13</sup>, temyizde bu değerlendirme yapılmamakta sadece dava dosyası üzerinden inceleme yapılmaktadır<sup>14</sup>. Ancak, kanımızca ceza yargılaması gibi yargılama tiplerinde daha rahat yapılacak bu ayrımın idari yargılamada bu kadar rahat yapılması mümkün görünmemektedir<sup>15</sup>.

## 2. İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolunun Niteliği

İstinaf kanun yolunda hem maddi hem hukuki meselenin irdele-  
nebilmesi, kişilerin haklarının korunması ve adil kararların verilmesi konularında önemli bir adımdır. Bu kanun yolunun mevcudiyeti ilk derece mahkemesini tahkikatta ve kararı gerekçelendirirken titiz çalışmaya zorlar<sup>16</sup>. Diğer bir yandan kanun yoluna konu olan bir yargı kararının düzeltilmesi veya hatalı olduğu yönündeki iddianın doğru olmadığını anlaşılması halinde mahkemenin itibarı nasıl ona iade ediliyorsa<sup>17</sup>, isti-

<sup>12</sup> AKİL, s.205.

<sup>13</sup> Ek delilerin değerlendirilmesinin mümkün olup olmadığı, kanunkoyucu tarafından kabul edilen istinafin yöntemine göre belirlenebilecektir.

<sup>14</sup> “Temyiz denetiminin hukuki mesele ile sınırlandırılması, temyiz mahkemesinin kanuni kavramların kullanımında, irade açıklamalarının yorumunda ve delillerin değerlendirilmesinde bilimsel kuralları, sosyal-etik ilkeleri, şekli mantığın kurallarını, düşün kurallarını vs. göz önünde bulundurmasını engellemektedir”. AKİL, s.210.

<sup>15</sup> Aynı yöndeki görüş için bkz. ÜNLÜÇAY Mehmet Rıza, Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:147. Yıl Sempozyumunda birinci Oturum sonu tartışmalarındaki görüşü, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:147. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 12 Mayıs 2015, [http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02\\_11\\_2015\\_023358.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02_11_2015_023358.pdf).

<sup>16</sup> YILDIRIM, s.10. Ayrıca, İstinafin ilk derece yargılaması bakımından fayda sağlayacağı, hakimlerin daha fazla delil toplama, değerlendirmelerini daha dikkatli yapacağı ancak asıl çözümün hakimlerin iyi yetiştirilmesi olduğu bkz. YILDIRIM Ramazan, “Türkiye’de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:147. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 12 Mayıs 2015, [http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02\\_11\\_2015\\_023358.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02_11_2015_023358.pdf).

<sup>17</sup> BELGESAY Mustafa Reşit, **İsbat ve Hüküm Teorileri**, İstanbul, 1951, s.206.

naf başvurusuna konu olan bir kararın uygun bulunması durumunda da aynı durum geçerli olacaktır.

İstinaf kanun yolu, temyiz kanun yolundan farklı olarak maddi yönden tekrar incelemeyi; aynı davayı ilk derece mahkemesi gibi bütün boyutlarıyla yeniden inceleyerek karar verilmesini de kapsamaktadır<sup>18</sup>. Dolayısıyla ilk derece mahkemesinin tespitlerinin doğruluğu veya tamlığı konusunda tereddüt hasil olması halinde istinaf mahkemesi bizzat yeni bir tespit yapabilme yetkisine sahiptir<sup>19</sup>.

Ancak, kanun koyucunun taraflar lehine getirdiği ek korunma mekanizması olan kanun yolunun, davanın uzaması sonucunu da doğurmakta olduğu<sup>20</sup> ifade edilmekte olup, istinafın yeni bir tespit yapma yetkisini içerisinde barındırması, aynı şekilde davaların uzamasına neden olabilecektir. Yine aynı gerekçeyle; istinafta tekrar maddi olay tespiti yapılacağından, ilk derece mahkemesi hakiminin görevini yaparken daha az özen göstermesi sonucunu doğuracağına da iddia edildiği görülmektedir<sup>21</sup>. Ayrıca kanun yolu, masraflı olması, farklı derecelerde farklı kararlar verilmesi nedeniyle yargıya duyulan güvenin sarsılması gibi bazı olumsuzlukları da barındırmaktadır<sup>22</sup>. Bu nedenle, istinaf kanun yoluna ilişkin olarak yöneltilen eleştiriler yargılamanın uzaması, daha pahalı hale gelmesi<sup>23</sup>, içtihat birliğinin bozulacak olması, yeniden incelemenin ilk derece yargılamasını önemsiz kılacağı ve istinaf için maddi, teknik altyapının olmadığı, ihtiyaca yetecek sayıda uzmanlaşmış yetişmiş hakim olmadığı şeklinde belirtilebilir<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> BEREKET BAŞ Zuhâl, "İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu" Danıştay Dergisi C.27, S.11, Ankara, 1996, www.danistay.gov.tr

<sup>19</sup> GAIER Reinhard, Çev. AKİL Cenk, "Subject Matter of the Case In Appellate Instance- İstinaf Yargılamasında Dava Malzemesi", <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/1656/17696.pdf>

<sup>20</sup> YILDIRIM, s.2.

<sup>21</sup> Bkz. SANCAKDAR, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler".

<sup>22</sup> YILDIRIM, s.11.

<sup>23</sup> Bu konuda bkz. SANCAKDAR, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler". SANCAKDAR, karar düzeltme yolunun kaldırılmasıyla davaların uzayacağı yönündeki eleştirinin minimize edilebileceğini ifade etmektedir.

<sup>24</sup> TOKLU, "İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş".

Ancak, bu sakıncaların büyük bir kısmının bertarafı da çeşitli yöntemlere kanımızca mümkün görünmektedir. İdari usul kurallarının teşekkülüyle, alternatif uyuşmazlık yöntemlerinin etkili bir şekilde kabulüyle dava sayısının, idari yargının iş yükünün azaltılmasında; açılan dava sayısının ve haliyle yapılacak masrafın düşürülmesinde daha etkin bir sonuç sağlanabilecektir. Diğer bir yandan, içtihatların herkes tarafından ulaşılabilir olması, özellikle mahkemelerdeki raportör hakimlerin bu içtihatlara ulaşmasında herhangi bir engel olmaması durumunda içtihat farklılıklarının önüne geçilmesi/azaltılması mümkün olabilecektir<sup>25</sup>.

### 3. 6545 sayılı Kanunla Getirilen İstinaf Kanun Yolunun Düzenleniş Amacı ve Genel İlkeleri

6545 sayılı Kanunun Genel Gerekçesinde<sup>26</sup>,

- idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararların denetlenmesinin yüzde yetmişinin Danıştay'da; yüzde otuzunun bölge idare mahkemelerinde gerçekleştiği bu durumda Danıştay'ın iş yükünün oldukça fazla olduğu ve dosyaların kesinleşme süresinin uzadığı,
- bu kapsamda kanun yolu olan itiraz müessesenin kaldırılmasına, yerine istinaf yolunun getirilmesine, hangi kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamayacağı, tahdidi olarak sayılan hususlarda temyiz yoluna başvurulabileceği, temyiz yoluna başvurulamayan davalarda istinaf incelemesi sonucu kararın kesinleşeceğine ilişkin düzenlemeler yapıldığı böylelikle Danıştay'ın iş yükünün yüzde seksen oranında azaltılacağı

belirtilmiştir. Böylelikle, kanunkoyucu istinaf kanun yoluna neden gerek duyulduğunu ve yapılan düzenlemenin hangi amaçla tesis edildiğini açıkça beyan etmiştir.

Nitekim, doktrinde de, idari yargıda istinaf kanun yolunun mevcut olmasının Danıştay'ın ve ilk derece mahkemelerinin yargı yükünü hafifleteceği, uyuşmazlıkların karara bağlanma süresini kısaltacağı,

<sup>25</sup> Nitekim Fransa' da bu yöndeki uygulamalar için bkz. SANCAKDAR, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler".

<sup>26</sup> <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0918.pdf>

mahkemelerin daha az dosyayla ilgilenmesi neticesinde daha sağlıklı karar vermesine yardımcı olacağı ifade edilmiştir<sup>27</sup>.

Bu amaçlarla, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45. maddesinde, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı başka kanunlarda aksi hüküm bulunsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabileceği ifade edilmiş, 46. maddesinde ise, temyiz yolu yeniden düzenlenmiştir.

46. madde hükmü şu şekildedir:

*"Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir:*

- a) Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları.
- b) Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar.
- c) Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları.
- d) Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları.
- e) Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları.
- f) İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar.
- g) Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun uygulanmasından doğan davalar.
- h) Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulamasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar.
- ı) Ülke çapında uygulanan öğrenim ya da meslek veya sanatın icrası veyahut kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar hakkında açılan davalar.

<sup>27</sup> Bkz. AVCI Mustafa, "İdari Yargıda İstinaf", TBB Dergisi, [http://portal.ubap.org.tr/App\\_Themes/Dergi/2011-96-1139.pdf](http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-96-1139.pdf)

i) Liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akar-yakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar.

j) 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan davalar.

k) 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

l) 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

m) Düzenleyici ve denetleyici kurallar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar.

Yapılan bu değişikliklerle, idari yargı teşkilatı üç kademeli hale getirilmiş; bu kapsamda bölge idare mahkemeleri ikinci kademe yargı yeri (istinaf mercii) olarak yapılandırılmış, idari yargıda kanun yolları istinaf, temyiz, yargılamanın yenilenmesi ve kamu yararına temyiz olarak belirlenmiştir<sup>28</sup>. İstinaf ise bu kapsamda, istisnai olarak sayılan istinaf dışı bırakılan uyuşmazlıklar haricinde; genel kanun yolu olarak düzenlenmiştir<sup>29</sup>.

İstinaf öncesi dönemde, idari yargılama usulünde itiraz ve temyiz usulü bulunmakta olup, itiraz usulünde temyizden farklı olarak itiraz mercii bölge idare mahkemesi esas hakkında da karar vermekteydi<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> KAPLAN Ersin, “İdari Yargıda Yeni Kanun Yolu:İstinaf”, <http://www.vmhk.org.tr/idari-yargida-yeni-kanun-yolu-istinaf/>

<sup>29</sup> KAPLAN, “İdari Yargıda Yeni Kanun Yolu:İstinaf”.

<sup>30</sup> İdari yargılama usulünde önceden itiraz usulü vardı böylelikle belirli konular (ilk-orta öğretim, sınıf geçme, not, kayıt, nakil, disiplin cezaları, yükseköğretim öğrencilerinin sınıf geçme, not tespiti, kamu görevlilerinin uyarma ve kınama cezaları, asker ailelerine yardımla ile işlemler, çiftçi mallarının korunması hakkında kanun uygulamasından kaynaklanan uyuşmazlıklar) ve tek hakimli kararlar itiraza tabiydi ve Kanunun 47. maddesi gereği bu kararlara karşı temyiz yolu kapalıydı. Bu konular ve tek hakimle verilen kararlar haricindeki kararlara karşı temyiz yoluna başvurulabiliyordu, yani iki kanun yolundan biri ancak söz konusu olabiliyordu. Ancak, şimdi istinaf yolu kapalı olan kararlar ve temyiz edilemeyecek kararlar haricinde; her iki kanun yoluna da başvurulması mümkündür.



Bu yönüyle istinafa benzer olan itirazın usulü ve şekline ilişkin olarak İdari Yargılama Usulü Kanununda temyizın usul ve şekil esaslarının uygulanacağı ifade edilmişti. Diğer bir yandan itiraza tabi olan kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurma yoluna gidilemeyecekti. İtiraz üzerine verilen kararların temyize tabi olmaması itirazın tam olarak istinaf kanun yolu olmadığını ortaya koymaktaydı<sup>31</sup>. 2014 değişikliğiyle isim ve kavram değişikliği sağlanarak; istinaf kanun yolu getirilmiş ve itiraz usulü terk edilmiştir. Bu değişikliklerle, bazı istisnai kararlar hariç olmak üzere istinaf kanun yoluna başvurulmuş kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurulması mümkün hale gelmiştir. Diğer bir yandan yine itiraz usulünde olduğu gibi istinaf mercii olan bölge idare mahkemelerinin esas hakkında karar verme yetkisi de bulunmaktadır. Kısaca önceki dönemde itiraz ve temyiz birbirinin alternatifi iken, 6545 sayılı Kanunla temyiz istinafın devamı olan kanun yolu niteliğinde olup, istinaf öncesi sistemde genel kanun yolu temyiz iken; anılan Kanunla genel kanun yolu istinaf olarak öngörülmüştür<sup>32</sup>.

Getirilen bu sistemde idari davaların bir üst mahkemede ikinci kez görülmesi ve bu aşamada maddi ve hukuki denetim yapılması, üst mahkemede verilen kararların da Danıştay’ da temyiz edilmesi öngörüldüğünden, idari yargıda istinaf kanun yolunun adil yargılanma hakkı bakımından olumlu bir gelişme olduğu değerlendirilmiştir<sup>33</sup>. Nitekim, bu değerlendirmeyi yapan ÜNLÜÇAY, -Kanunun gerekçesinde de ifade edildiği üzere- istinaf öncesi dönemde olay denetimi yapmak durumunda kalan Danıştay’ın, salt hukukilik denetimi yapmasıyla içtihat mahkemesi işlevine yoğunlaşmasının sağlanabileceğini ifade etmiş, ancak 6545 sayılı Kanunda öngörülen istinaf mahkemelerinin verdiği kararların kural olarak kesin olduğu, sadece 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 46. maddesinde sayılan konularla sınırlı şekilde istinaf mahkemesi kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilmesinin idari yargı düzeninde içtihat birliğini sağlamada belli güçlükler çıkar-

<sup>31</sup> Bu konuda doktrindeki farklı değerlendirmeler için bkz. AVCI, [http://portal.ubap.org.tr/App\\_Themes/Dergi/2011-96-1139.pdf](http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-96-1139.pdf)

<sup>32</sup> AKYILDIZ, “İstinafa İlkesel Bakmak”.

<sup>33</sup> ÜNLÜÇAY Mehmet Rıza, Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:147. Yıl Sempozyumunda sunduğu Birinci Oturum açılış konuşması, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:147. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 12 Mayıs 2015, [http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02\\_11\\_2015\\_023358.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02_11_2015_023358.pdf)

tacağını ifade etmiştir<sup>34</sup>. Nitekim farklı bölge istinaf mahkemelerinde aynı konuda verilebilecek çelişkili kararlar yargıya olan güveni ve hukuk düzenini olumsuz etkileyebilecektir<sup>35</sup>.

Ancak, istinaf mahkemelerinin tüm kararlarının da temyize tabi olması durumunda da yargılama sürecinin uzaması ve adil yargılanma hakkı bakımından “makul sürede yargılanma hakkı”nın ihlali de gündeme gelebilecektir. Kaldı ki, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinde de kanunla kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından davanın makul bir süre içinde, hakkaniyete uygun ve açık olarak görülmesinden bahsedilmekte olup, kanun yolu bir zorunluluk olarak öngörülmemiştir<sup>36</sup>.

Diğer yandan, 2577 sayılı Kanununun 46. maddesi incelendiğinde temyize tabi olacak kararların sayıldığı, bu kararların sayısının az olmadığı; temyize tabi olacak kararların çok çeşitli sayılması ÜNLÜÇAY tarafından belirtilen sakıncaların ortaya çıkması ihtimalini de düşürebilecektir. Ancak, madde de yer alan çeşitliliğin yanısıra, daha çok “ekonomik önem” kıstasının göz önüne alındığı, temel hak ve özgürlüklere dokunan idari işlem ve eylemlerin kapsam dışı kaldığı, hukuk devleti açısından bu durumun önemli olduğu da ifade edilmiştir<sup>37</sup>. Kanımızca bu görüşün haklılık payı olmakla birlikte, temel hak ve özgürlükleri konu alan işlemlerin bir kısmının maddenin (a) bendinde yer alan düzenleyici işlemlere konu edilmesi halinde veya idari eylemin bu düzen-

<sup>34</sup> ÜNLÜÇAY Mehmet Rıza, Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:147. Yıl Sempozyumunda sunduğu Birinci Oturum açılış konuşması. ÜNLÜÇAY bu duruma örnek olarak 2577 sayılı Kanunun değişiklik öncesi 45. Maddesinde itiraz üzerine verilen kararların kesin olduğu, itiraz yoluyla kesinleşen temyiz yoluna kapalı olan kararlara yönelik olarak iki ay içerisinde 52 kanun yararına bozma başvurusu yapmak zorunda kalındığını ifade etmiştir.

<sup>35</sup> AKYILDIZ, “İstinafa İlkesel Bakmak”.

<sup>36</sup> Bu konuda bkz. YILDIRIM, s.13-23.

<sup>37</sup> AKYILDIZ, “İstinafa İlkesel Bakmak”. Nitekim, AKYILDIZ tarafından, sistemin tek başına Danıştay’ın iş yükünün azaltılması üzerine kurulmasının, davalarının yüzde seksenine temyiz yolunun kapatılması ve temyiz incelemesinin etkisizleştirilmesinin istinaf kanun yolunun düzenlendiği anlamına gelmeyeceği, idari yargıda önceden mevcut olan itiraz kanun yolunun kural temyizinde istisnai bir kanun yolu haline getirilmesinden ibaret olacağı ifade edilmiştir.

leyici işlemlerden kaynaklanması halinde<sup>38</sup> düzenleyici işlemin iptali istemli davalarda temyiz sonucunda tesis edilecek karara göre temyize tabi olmayan birel işlemin iptaline ilişkin davada yargılamanın yenilenmesi yoluna başvurulması mümkün olabilecektir<sup>39</sup>. Veya ilk derece yargılaması devam eden birel işlemlere ilişkin davalarda; düzenleyici işleme ilişkin davaların akıbetine göre istinaf incelemesi etkin bir şekilde yürütülebilecektir. Diğer bir yandan özgürlükleri konu alan işlemin doğrudan düzenleyici işlem olması durumunda ise temyiz yoluna başvurmak zaten mümkün görünmektedir.

Ancak, hem yazım tekniği bakımından hem de istinafla getirilen sistemin aslında üç dereceli yargılamanın sağlanması olduğu düşünüldüğünde kanımızca kanunkoyucu tarafından temyize tabi olmayacak

<sup>38</sup> İdare tarafından gerçekleştirilen bir eylemin herhangi bir idari işleme dayanmadan temel hak ve hürriyetleri ihlal etmesi durumunda zaten fiili yol söz konusu olacak olup, bu durumda uyuşmazlığın adli yargıda çözümlenmesi gerekmektedir.

<sup>39</sup> 2577 sayılı Kanununun 53. Maddesinde yargılamanın yenilenmesi şartları şu şekilde düzenlenmiştir:

- “...Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinden verilen kararlar hakkında, aşağıda yazılı sebepler dolayısıyla yargılamanın yenilenmesi istenebilir.
- a) Zorlayıcı sebepler dolayısıyla veya lehine karar verilen tarafın eyleminden doğan bir sebeple elde edilemeyen bir belgenin kararın verilmesinden sonra ele geçirilmiş olması,
  - b) Karara esas olarak alınan belgenin, sahteliğine hükmedilmiş veya sahte olduğu mahkeme veya resmi bir makam huzurunda ikrar olunmuş veya sahtelik hakkındaki hüküm karardan evvel verilmiş olup da, yargılamanın yenilenmesini isteyen kimsenin karar zamanında bundan haberi bulunmamış olması,
  - c) Karara esas olarak alınan bir ilam hükmünün, kesinleşen bir mahkeme kararıyla bozularak ortadan kalkması,
  - d) Bilirkişinin kasıtlı gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu mahkeme kararıyla belirlenmesi,
  - e) Lehine karar verilen tarafın, karara etkisi olan bir hile kullanmış olması,
  - f) Vekil veya kanuni temsilci olmayan kişiler ile davanın görülüp karara bağlanmış bulunması,
  - g) Çekinmeye mecbur olan başkan, üye veya hakim katılmasıyla karar verilmiş olması,
  - h) Tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilamın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması.
  - ı) Hükümün, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlali suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olması”.

kararların açıkça düzenlenmesi, düzenlenen bu –sınırlı- istisnalar hariçinde<sup>40</sup> temyiz kanun yoluna başvurulabilmesi daha yerinde bir düzenleme olabilirdi. Fakat, Kanunun gerekçesinden ve temyiz edilebilecek kararların sayılması suretiyle yapılan düzenlemelerden kanunkoyucunun amacının daha çok yargılamanın hızlandırılması ve Danıştay' ın iş yükünün azaltılması olduğu görülmektedir. Oysa ki, yargılamanın kısa olmasından ziyade adil ve güvenli olması önemlidir<sup>41</sup>. Nitekim, idari yargılama sistemimizin esinlendiği Fransa' da da kural olarak bütün kararlar istinaftan sonra temyize tabidir<sup>42</sup>.

#### 4. 6545 sayılı Kanunla Getirilen İstinaf Mahkemeleri Teşkilatı

6545 sayılı Kanunun Geçici 20. maddesinde, Adalet Bakanlığı tarafından bölge idare mahkemeleri kurulacağı, bölge idare mahkemelerinin kuruluşları, yargı çevreleri ve tüm yurttan göreve başlayacakları tarihin Resmi Gazete'de ilan edileceği hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda, 07.11.2015 tarih, 29525 sayılı Resmi Gazete' de Bakanlığın sekiz adet bölge idare mahkemesinin kuruluşuna ve yargı çevrelerinin belirlenmesine ilişkin kararı yayınlanmıştır. Aynı Resmi Gazetede Bakanlığın kurulan bu bölge idare mahkemelerinin 20.07.2016 tarihinde göreve başlayacağına ilişkin kararı da yayınlanmıştır. Kanundaki düzenleme nedeniyle<sup>43</sup>, mevcut bölge idare mahkemeleri, yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin göreve başlayacakları tarihe kadar faaliyetlerine devam etmiştir.

Kanun uyarınca yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin teşkilat yapısı ise, 6545 sayılı Kanunun 3. maddesiyle (2576 sayılı Kanunun 3. maddesinde yapılan değişiklikle) şu şekilde düzenlenmiştir:

*“Bölge idare mahkemeleri, başkanlık, başkanlar kurulu, daireler, bölge idare mahkemesi adalet komisyonu ve müdürlüklerden oluşur.*

<sup>40</sup> TOKLU, bu istisnalara örnek olarak Bakanlıkların unvan ve unvan değişikliği içermeyen tüm atamalarını, taşra teşkilatınca yapılan işlemleri, belediyelerin imar ve parsellasyon işlemleri hariç olmak üzere tüm işlemlerini, il özel idarelerinin işlemlerini göstermiştir. Bkz. TOKLU Esat, “İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş”.

<sup>41</sup> SANCAKDAR, “İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler”.

<sup>42</sup> SANCAKDAR, “İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler”.

<sup>43</sup> Bkz. Geçici 20. Madde.

*Bölge idare mahkemelerinde biri idare diğeri vergi olmak üzere en az iki daire bulunur. Gerekli hâllerde dairelerin sayısı, Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca artırılıp azaltılabilir.*

*Dairelerde bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur.*

*Bölge idare mahkemesi başkan ve üyeliklerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atama yapılır”.*

6545 sayılı Kanunun 4.,5.,6.,7.,8.,9.,10. ve 11. maddeleriyle 2576 sayılı Kanuna 3. maddesini takiben yeni maddeler eklenmiş, yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin görevleri, başkanlarının görevleri, başkanlar kurulu, dairelerin görevleri, başkan, daire başkanları ve üyelerin nitelikleri, atanmaları, toplantı ve karar, adalet komisyonu, müdürlükler açıkça bu maddelerde düzenlenmiştir.

## 5. 6545 sayılı Kanunla Getirilen İstinaf Kanun Yoluna Konu Olacak Kararlar

6545 sayılı Kanunla 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45. maddesinde yapılan değişiklikle istinaf kanun yolu düzenlenmiştir. Maddeye göre,

İstinaf mercii, bölge idare mahkemelerdir. İstinaf kanun yoluna başvurma süresi idare/vergi mahkemesi kararının tebliğinden itibaren 30 gün olup, kararı veren idare/vergi mahkemesinin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine başvurulması gerekmektedir. Başkaca bir kanunda farklı hüküm bulunsa dahi bu kural geçerli olacaktır.

Bölge idare mahkemelerince yapılacak inceleme sırasında ilk derece mahkemesine veya istinabe suretiyle idare/vergi mahkemelerine başvurabilmesi mümkündür.

İstinaf kanun yoluna idare ve vergi mahkemelerinin uyuşmazlık hakkındaki nihai kararlarına başvurulacak olup, bu kanun yoluna kapalı olan kararlar da bulunmaktadır. Maddeye göre konusu 5000 Lirayı geçmeyen vergi, tam yargı davaları ve işlemlere ilişkin davalar ile ivedi yargılama usulüne tabi olan davalarda verilen kararlar istinaf kanun yoluna kapalıdır. Bu kapsamda, istinaf yoluna kapalı olan kararların temyize de kapalı olacağı kural olarak benimsenmektedir. Nitekim temyizi konu alan 46. maddede bölge idare mahkemesi kararlarının ve Danıştay dairesi kararlarının temyize tabi olacağından bahsedilmekte olup,

maddede idare/vergi mahkemesi kararlarından bahsedilmediğinden temyiz kural olarak istinaf yoluna başvurulmuş kararlara karşı bir yol olduğu, istinaf yoluna başvurulmayan veya istinaf yolu kapalı kararlara karşı temyiz incelemesi yapılamayacağı görülmektedir. Diğer bir yandan bu madde aslında istinafın sadece idare/vergi mahkemesi kararlarına karşı başvurulabilecek yol olduğunu diğer bir ifadeyle tüm ilk derece mahkemelerinin kararına karşı bir yol olmadığını, Danıştay Kanununun 24. maddesi gereği ilk derece mahkemesi olarak görev yapan Danıştay dairesi kararının istinafa konu edilemeyeceği de görülmektedir.

Kısaca, Kanununun 45. maddesinde yer alan istinafa kapalı olan kararlarda ise tek dereceli yargılama söz konusudur. Önceden de ifade edildiği üzere, mahkeme kararlarına karşı kanun yolu mecburiyeti bulunmamakla birlikte, istinaf incelemesinden geçen bir kararın temyize tabi olup olmamasıyla, karara karşı hiçbir kanun yolunun olmaması farklı niteliktedir. Zira, idari yargıda dava konusu uyuşmazlık idarenin kamu gücü kullanarak tek taraflı tesis ettiği işlemlerdir, adli yargıdaki gibi tarafların eşit iradelerinin uyuşmazlığı dava konusu edilmemektedir. Bu durumda, idarenin tasarrufunun hukuka uygunluğunun etkin bir şekilde denetlenmesinin gerektiği, bunun için de bir kontrol mekanizmasının bulunması gerektiğini söylemek hukuk devletinin bir gereğidir<sup>44</sup>.

## 6. İstinaf Kanun Yoluna Kapalı Olan Temyize Tabi Kararlar

Yukarıda da ifade edildiği üzere, istinaf kanun yoluna başvurulmayacak kararlar kural olarak temyiz kanun yoluna da konu edilemeyecektir. Ancak, ivedi yargılamaya tabi olan davalarda ve merkezi ve ortak sınavlara ilişkin davalarda istisnai bir durum mevcuttur:

İvedi yargılama usulünü konu alan 2577 sayılı Kanununun 20/A maddesinde ivedi yargılama usulünde görülen davalarda verilen nihai kararlara karşı on beş gün içinde temyiz yoluna başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Nitekim paralel bir düzenleme Kanununun 45. maddesinde de yer almaktadır. Bu durumda, istinaf yolu kapalı olsa da bu özel hüküm gereği tarafların temyiz yoluna başvurma hakkı saklıdır.

Diğer bir yandan, merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünü konu alan Kanununun 20/B maddesinde de verilen nihai karar-

<sup>44</sup> Aynı yöndeki bir görüş için bkz. AKYILDIZ, "İstinafa İlkesel Bakmak".

lara karşı beş gün içinde temyiz yoluna başvurulabileceği ifade edilmiş olmakla birlikte, 45. madde hükmünde paralel bir düzenlemeye yer verilmemektedir.

Ancak, 20/A ve 20/B maddelerinde sınırlı sayılı olarak belirlenen davalarda hızlı karar alma ve alınan kararı kesinleştirme fikri benimsendiği<sup>45</sup> muhakkak olup, bu durumda istinaf kanun yoluna kapalı olmakla birlikte temyize tabi olan yargı kararları arasında merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne tabi olan nihai kararları da saymak gerekmektedir. Bu nedenle, Kanunun 45. maddesinde 20/B maddesinde bulunan düzenlemenin zikredilmesinde bir yarar mevcut ise de, kanımızca, eksikliği uygulama bakımından herhangi bir engel teşkil etmemelidir.

## 7. İstinaf Kanununun Yolunun Usulü ve Şekli

Kanunun 45. maddesine göre, istinaf kanun yolu temyiz kanun yolunun usul ve şekline tabi olup, temyiz sebepleri kanunda gösterilmediğinden istinafın da sebepleri tahdidi değildir. İdare/vergi mahkemesi kararlarına yapılan herhangi bir başvuruda hitabın ve isteğin ne olduğu önemli olmayıp (örneğin başvurunun temyiz istemi olarak düzenlenmesi veya Danıştay Başkanlığına yönelik hazırlanması gibi), bu başvuru istinaf başvurusu kabul edilerek dosyanın bölge idare mahkemesine gönderilmesi gerekmektedir.

Ancak istinaf kanun yolunun temyiz kanun yolunun usul ve şekline tabi olduğu yönündeki hükmün tamamen, istinaf yargılaması sonucunda verilen kararlara uygulanabilir olmadığı; Danıştay bozma kararı tesis edebileceğinden bu yöndeki düzenlemelerin bozma kararı tesis edemeyecek istinaf mahkemesi bakımından uygulanamayacağı belirtilmektedir<sup>46</sup>. Söz konusu görüş, idari yargılama usulünde istinaf kanun yolunun detaylıca düzenlenmesi gerekliliğini açıkça göstermekle birlikte, mevcut durum itibarıyla temyiz usul ve şeklini konu alan 48., 49. ve 50. maddenin, 45. maddede yer alan hükümlerle bağdaşan hükümlerinin uygulanmasını gerektirmektedir. Elbette ki, kanunkoyucu tarafından istinafın usul ve şeklinin açıkça hükme bağlanması ve Kanundaki bu çelişkinin de giderilmesi gerekliliği de muhakkaktır.

<sup>45</sup> YILDIRIM Ramazan, "Türkiye'de istinaf Uygulamasının idari yargıya Etkileri".

<sup>46</sup> Bu konudaki değerlendirme için bkz. AKYILDIZ, "İstinafa İlkesel Bakmak".

Kanunun 45. maddesindeki yeni düzenlemede tartışılan diğer bir husus ise, istinaf mercii olan bölge idare mahkemesinin; davanın görevli/yetkili mahkemede açılmadığı yönündeki istinaf başvurusuna ilişkin kararlarının niteliğidir. Önceden de ifade edildiği üzere, davanın yetkisi veya görevsiz mahkeme tarafından görülmüş olması durumunda istinaf mercii başvuruyu kabul ederek, mahkeme kararının kaldırılmasına ve dosyayı ilgili mahkemesine gönderecektir. İlgili mahkeme görevli/yetkili olarak tespit edilen mahkeme olmakla birlikte, bu yönde verilen bölge idare mahkemesi kararları kesindir. Ancak, görevli mahkemenin Danıştay olarak tespit edilmesi durumunda veya görevli/yetkili mahkemenin farklı bölge idare mahkemesinin yargı çevresindeki mahkemeden olması ve bu mahkeme tarafından da görevsizlik/yetkisizlik kararı verilmesi durumunda 45. maddeyle 2577 sayılı Kanunun “Görevsizlik ve Yetkisizlik Hallerinde Yapılacak İşlem” başlıklı 43. maddesinin çeliştiği görülmektedir<sup>47</sup>.

Zira, 45. madde düzenlemesi gereği bölge idare mahkemesinin görevli mahkemeyi Danıştay olarak tespit etmesi durumunda kararının kesin olmasıyla; 43. maddede yer alan, dosyayı kendi görev alanında görmeyen Danıştay dosyayı görevli gördüğü mahkemeye göndereceği hükmü birbiriyle uymamakta ve Danıştay’ın yüksek yargı organı olması nedeniyle tarafımızca güç görünmektedir. Diğer bir yandan, yine 43. maddede yer alan, farklı bölge idare mahkemesinin yargı çevre-

<sup>47</sup> Kanunun 43. maddesinde aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir:

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



sindeki mahkemelerin görev ve yetkili olup olmadığının tespitinin ise Danıştay'ca yapılması gerekmektedir. Ancak, 45. maddede yer alan düzenlemede bölge idare mahkemesinin kararının kesin olduğu düşünüldüğünde yine madde uyarınca Danıştay'ın yetkisinde bir kısıtlama söz konusu olmaktadır. Kaldı ki, 45. madde düzenlemesinin doğrudan uygulanması, bir bölge idare mahkemesinin kararının farklı bölge idare mahkemesinin yargı çevresindeki mahkeme açısından kesinliği mevcut mudur veya o mahkemenin bulunduğu yargı çevresinde bulunan bölge idare mahkemesinin farklı karar vermesi durumunda görev uyuşmazlığı nasıl çözümlenecektir gibi çeşitli soru ve sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Anılan nedenle 43. maddeyle 45. maddenin uyumlu hale getirilmesi; 45. maddede yer alan bölge idare mahkemesinin yetki/göreve ilişkin kararlarının kendi yargı çevresi hakkında olanlar hariç olmak üzere Danıştay'a yollanma şeklinde düzenlenmesi gerekmektedir<sup>48</sup>.

Diğer bir yandan söz konusu maddede yer alan ilgili mahkemeye gönderme kararının görevli yargı yeri bakımından nasıl uygulanacağı meselesi de tartışmalı hususlardan biridir. Zira, istinaf merci tarafından söz konusu uyuşmazlığın idari yargıda dava konusu edilemeyeceği örneğin adli yargının görev alanına girdiği yönünde karar tesis edilirse, ilgili mahkemenin hangi mahkeme olacağı belirsizdir. İdari yargının adli yargı organına dosya göndermesi mümkün olmadığına göre, istinafa konu olan kararı veren mahkemeye dosyanın gönderilmesi şeklinde bir yorum yapmak mümkünse de, usul ekonomisi bakımından bu yorumun yerindeliği tartışmalıdır<sup>49</sup>.

## 8. İstinaf Başvurusu

İstinaf başvurusu, Bölge İdare Mahkemesine hitaben yazılan dilekçeyle dosyaya bakan idare/vergi mahkemesine, 2577 sayılı Kanununun 4. maddesinde öngörülen mercilere yapılır. Dilekçenin 2577 sayılı Ka-

<sup>48</sup> Bu konuda detaylı açıklama için bkz. YILDIRIM Ramazan, "Türkiye' de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri".

<sup>49</sup> YILDIRIM, bu durumda dava açmak üzere dosyaların bölge idare mahkemelerinden alınmasının daha yerinde olacağını ifade etmektedir. Bkz. YILDIRIM Ramazan, "Türkiye' de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri".

nunun 3. maddesine<sup>50</sup> uygun olması gerekmektedir. Dilekçede eksiklik/yanlışlık bulunması halinde idare/vergi mahkemesi tarafından eksikliğin 15 gün içinde tamamlanması hususu ilgili tarafa tebliğ edilir, dilekçe bu süre içerisinde tamamlanmazsa mahkeme tarafından istinaf başvurusunda bulunulmamış sayılmasına yönelik karar tesis edilir. Söz konusu kural harç eksikliği ve tamamlanmaması durumunda da geçerli olup, 15 günlük süre harçlara ilişkin eksikliklerde 7 gün olarak hükme bağlanmıştır.

Cevap süresi 30 gündür. Cevap veren süresinde istinaf yoluna başvurmamışsa bile cevap dilekçesinde istinaf kanun yoluna başvurulabilir. Cevap süresi geçtikten veya cevap dilekçesi verildikten sonra idare/vergi mahkemesi tarafından dosya bölge idare mahkemesine gönderilir.

Yürütmenin durdurulması istemi, istinaf başvuru dilekçesinde belirtilir. Bu istemin varlığı halinde istinaf başvuru dilekçesi karşı tarafa tebliğ edilmeden, dosya bölge idare mahkemesine gönderilir. Bu istemin görüşülmesi akabinde bölge idare mahkemesi tarafından tebligat yapılır ve dosya tekemmül ettirilir.

İstinafın süresinde yapılmaması veya istinaf kanun yoluna kapalı bir karara karşı başvuruda bulunulması halinde idare/vergi mahkemele-ri istinaf başvurusunun reddine karar verir. İstinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin idare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde istinaf yoluna

<sup>50</sup> 2577 sayılı Kanununun 3. maddesi hükmü şu şekildedir:

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

başvurulabileceği açıkça düzenlenmemişse de,<sup>51</sup> temyiz usul ve şekil şartlarına tabi olma kuralı gereği söz konusu kararların da istinafa tabi olacağı muhakkaktır<sup>52</sup>. Ancak, bu kuralın açıkça düzenlenmesinin de, olası yorum hatalarını ortadan kaldırmak adına daha yerinde olacağı ifade edilmiş olup<sup>53</sup>, kanımızca bu hükmün yerine istinafın usul ve şeklinin açıkça kanunda düzenlenmesi tüm olası yorum hatalarını ve çelişkileri ortadan kaldıracaktır.

### 9. İstinaf Kanun Yolunda Tesis Edilebilecek Kararlar

İstinaf kanun yolunda idare/vergi mahkemesinin kararının hukuka uygun olduğuna karar verilirse başvurunun reddine karar verileceği, maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise ( tarafların isim ve unvanlarında yanlışlık gibi) bu düzeltme yapılarak başvurunun reddine karar verileceği, mahkeme kararı hukuka aykırı ise istinaf başvurusunun kabulüyle mahkeme kararının kaldırılmasına karar verileceği ve işin esasına girileceği yine Kanununun 45. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak, davanın görevsiz, yetkisiz mahkeme tarafından görülmüş olması veya hakimin reddedilmiş yasaklanmış olmasına rağmen davanın bu hakim tarafından karar bağlanması hallerinde ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verilecek, ancak işin esasını görüşmeyecek dosyayı mahkemesine geri gönderecektir. İstinaf merciinin bu kararı kesin olup, temyize tabi değildir.

<sup>51</sup> Oysaki, temyiz dilekçesini konu alan Kanununun 48. maddesinin 6. fıkrasında; temyiz dilekçesi verilirken, gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren merci tarafından verilecek yedi günlük süre içinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçileceği hususunun temyiz edene yazılı olarak bildirileceği, verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, ilgili mercinin, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar vereceği, temyiz kanuni süre geçtikten sonra yapılması veya kesin bir karar olması halinde de kararı veren mercinin, temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurabileceği hüküm altına alınmıştır.

<sup>52</sup> Nitekim Ramazan YILDIRIM da, aksi düşüncenin Danıştay'a temyiz yoluna başvurulması imkanını doğuracağı ancak kanunkoyucunun amacı göz önünde bulundurulursa bu tespiti varmanın mümkün olmayacağı ifade edilmiştir. Bkz. YILDIRIM Ramazan, "Türkiye' de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri".

<sup>53</sup> YILDIRIM Ramazan, "Türkiye' de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri".

Diğer bir yandan bölge idare mahkemesinin kararlarından 46. madde uyarınca temyize tabi olmayan kararları da kesindir. Temyize ilişkin 46. madde gereğince bölge idare mahkemesi kararlarının ve Danıştay dairesi kararlarının temyize tabi olduğu görülmekle birlikte bu maddede hangi uyuşmazlıklara ilişkin kararların temyiz incelemesine konu edileceği açıkça düzenlenmiştir. Bu kapsamda konusu 100.000 lira ve altı olan vergi, tam yargı davası ve idari işlemler hakkındaki davalarda istinaf merciinin kararının kesin olduğu temyiz yoluna başvurulamayacağı görülmektedir. 45. ve 46. madde birlikte okunduğunda tekrar etmekte fayda bulunmaktadır ki, artık idari yargıda tek hakimli kararların bölge idare mahkemesinde incelenmesi heyet halinde tesis edilen kararların Danıştay'da incelenmesi esası terk edilmiştir.

İstinaf incelemesi sonunda bölge idare mahkemesi esas hakkında karar verdiğiinden bu karara karşı şartları bulunuyorsa, ancak; yargılamanın yenilenmesi yoluna başvurulması mümkündür.

### **10. İstinaf Kanun Yolunda Yürütmenin Durdurulması ve Duruşma**

2577 sayılı Kanunun 52. maddesinde istinaf istemlerinde yürütmenin durdurulması düzenlenmiştir. Maddeye göre istinaf isteminde bulunulması yürütmenin durdurulmasını gerektirmez, bu yöndeki talebin bölge idare mahkemesince kabul edilmesi gerekmekte ve teminat karşılığı yürütmenin durdurulması kararı verilebilmektedir. Ancak, iptal davalarında teminat istenmeyebilecek olup, idareden ve adli yarımdan yararlanandan teminat alınmayacaktır. Yine maddeye göre, yürütmenin durdurulması kararı davanın reddi kararına karşı tesis ediliyorsa; 2577 sayılı Kanunun 27. maddesindeki şartların gerçekleşmiş olması gerekmektedir.

İstinaf aşamasında yürütmenin durdurulmasına itiraz edilip edilmeyeceği açıkça ifade edilmemekle birlikte, temyiz incelemesinde yürütmenin durdurulmasına itiraz yolunun tanınmaması gerekçesi, istinaf kanun yolu için de geçerli olacaktır. Zira, 52. madde de, 27. maddede yer alan itiraz yolu öngörülmemiş olup, bu nedenle temyiz aşamasında yürütmenin durdurulmasına itirazın mümkün olmadığı görülmektedir.

2577 sayılı Kanunun 17. maddesine göre ise, istinaflarda duruşma yapılması tarafların istemine ve ilgili bölge idare mahkemesi kararına bağlıdır. Maddede duruşma talebinin, dava dilekçesi ile cevap

ve savunmalarda yapılabileceği ifade edilmişse de, istinaf aşamasında -yine açıkça bir düzenleme olmasa da- istinaf başvurusunda ve cevap aşamasında bu talebin yapılabileceği söylenebilecektir. Diğer bir yandan, madde uyarınca istinaf mahkemesi kendiliğinden duruşma yapılmasına karar verebilecektir.

### 11. İstinaf Kanun Yolunda Görev Alan Hükümlerin Niteliği

Yukarıda da izah edildiği üzere, bölge idare mahkemesi istinaf merci olduğundan bölge idare mahkemeleri hakimleri istinaf incelemesini yapacaklardır. Kanunun 45. maddesine göre, istinaf başvurusuna konu edilen kararı veren ya da karara katılan hakim, aynı davanın istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamayacaktır.

Ancak, değerlendirilmesi gereken bir husus da, ilk derece mahkemesinde verilen yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlara karşı itirazın, aslında istinaf merci olan bölge idare mahkemesine yapılacağı düşünüldüğünde; bu itirazı inceleyen hakimlerin istinaf incelemesi yapıp yapamayacağı meselesidir. 45. maddede ilk derece yargılamasında kararı veren/karara katılan hakimin istinaf incelemesinde bulunamayacağı ifade edilmişse de, bu yönde bir kısıtlama ilk derece yargılaması sırasında yürütmenin durdurulması kararına itirazları inceleyen istinaf mercii hakimlerine getirilmemiştir. Bu durumda ilk derece yargılaması sırasında itiraz yoluyla uyuşmazlığın çözümüne bir şekilde katılan hakim karara katılan hakim olarak değerlendirilmesi kanımızca mümkün olmamakla birlikte, itirazı inceleyen hakimlerin dava hakkında kanaatlerini ortaya koyduğu düşünülürse itiraz incelemesinde bulunan hakimlerin, istinaf kanun yolunda davayı inceleyen heyette yer almaması yerinde olacaktır<sup>54</sup>.

### 12. Yürürlük Sorunu

20 Temmuz 2016 sonrasında açılan davalar bakımından uygulanması konusunda tereddüt olmayan yeni kanun yolunun 20 Temmuzdan önce açılan davalar bakımından veya yine bu tarihten önce karara çıkmamış davalar bakımından nasıl uygulanacağı diğer bir meseledir. Ör-

<sup>54</sup> Bu konuda bkz, TEKİNSOY Ayhan, "Danıştay'ın Temyiz İncelemesi Üzerine Verdiği Kararların Uygulanması", <http://inonu.dergipark.gov.tr/download/article-file/208316>.

neğin, Kanunun yürürlük tarihinden önce temyizle konu olan ve temyiz incelemesi sonucunda bozulmasına karar verilen kararlar hakkında yeniden tesis edilen ilk derece mahkemesi kararına karşı usul kurallarına derhal uygulanması ilkesi gereği<sup>55</sup>, istinafa başvurulması mı gerekmektedir, yoksa önceki usul kurallarının mı uygulanması gerekmektedir?

2014 yılında düzenlenen istinaf kanun yolu öncesinde, itiraz yolunun genişletildiği dönemlerde, bu konuya ilişkin olarak 2577 sayılı Kanunun Geçici 4. ve Geçici 6. maddelerinde; itiraza konu olan uyuşmazlıklarla ilgili olarak ilk derece mahkemelerince verilen nihai kararlarının, ilgili Kanunun yayımı tarihinden önce verilen kararların ve Danıştay'ın bozma kararı üzerine kararı bozulan mahkemece verilen kararların, Danıştay'da temyiz edilebileceği hükme bağlanmış ve önceki usul kurallarının uygulanması gerekliliği ifade edilmiştir.

Konuya ilişkin 6545 sayılı Kanunun 27. maddesiyle 2577 sayılı Kanuna eklenen Geçici 8. maddesinde aşağıda ifadelere yer verilmiştir:

- “1. İvedi yargılama usulü hariç olmak üzere bu Kanunla idari yargıda” kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler, 2576 sayılı Kanunun, bu Kanunla değişik 3 üncü maddesine göre kurulan bölge idare mahkemelerinin tüm yurtda 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.
3. İvedi yargılama usulüne ilişkin olmak üzere, 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra on beş gün içinde temyiz kanun yoluna başvurulmadığı için temyiz talebi reddedilen kararlara karşı, bu fıkrayı ihdas eden Kanunun yayımı tarihinden itibaren on beş gün, bu fıkrayı ihdas eden Kanunun yayımı tarihinden önce aynı gerekçeyle temyiz talebi reddedilmekle birlikte

<sup>55</sup> Kanunların zaman bakımından nasıl uygulanması gerektiği hakkında bkz. AKILLIOĞLU Tekin, “Kanunların Zaman Bakımından Uygulanmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/la35a99dcbf818\\_ek.pdf?dergi=Amme%20dairesi%20Dergisi](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/la35a99dcbf818_ek.pdf?dergi=Amme%20dairesi%20Dergisi).

*bu fıkrayı ihdas eden Kanunun yayımı tarihinden sonra tebliğ edilen kararlara karşı da bu kararların tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde yeniden temyiz yoluna başvurulabilir”.*

Anılan maddede kararın verildiği tarihte yürürlükte olan usul kurlarının uygulanacağı ifade edilmişse de, itiraza ilişkin olarak yapılan geçici madde düzenlemelerinde yer alan "Danıştay'ın bozma kararı üzerine bozulan mahkemece verilen kararların" hangi usul kuralına tabi olacağı, Danıştay'da mı veya istinaf merciinde mi inceleneceği açıkça ifade edilmemiştir.

Ancak, madde gerekçesinde, ifadelere yer verilmiş olup, bu kapsamda Resmi Gazetede ilan tarihinden önce idare ve vergi mahkemelerince verilip, ilan tarihinden önce ya da sonra kanun yollarına müracaat edilen ve bozulmak suretiyle idare ve vergi mahkemelerine gönderilen dosyalar hakkında da; ilk kararın verildiği tarihte uygulanan kanun yoluna ilişkin hükümlerin uygulanması gerekmektedir:

*“Geçici maddeyle idare ve vergi mahkemelerinin verdikleri nihai kararlar hakkındaki kanun yolu hükümlerinin belirlenmesinde; 2576 sayılı Kanunun, bu kanunla değişik 3 üncü maddesine göre yeni kurulan Bölge İdare Mahkemelerinin Resmi Gazetede yayımlanacak göreve başlama tarihi esas alınmaktadır. Buna göre, idare ve vergi mahkemelerinin kararları Resmi Gazetede ilan tarihinden önce verilmiş ise bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce uygulanan kanun yoluna ilişkin hükümler uygulanacaktır. Şayet, idare ve vergi mahkemeleri kararları Resmi Gazetede ilan tarihinden sonra verilmiş ise, bu Kanunla getirilen kanun yoluna ilişkin hükümler uygulanacaktır.*

*Bir başka ifadeyle, Resmi Gazetede ilan tarihinden önce idare ve vergi mahkemelerince verilip henüz haklarında kanun yoluna müracaat edilmemiş kararlar hakkında bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce uygulanan kanun yoluna ilişkin hükümler uygulanacaktır.*

*Resmi Gazetede ilan tarihinden önce idare ve vergi mahkemelerince verilip ilan tarihinden önce ya da sonra kanun yollarına müracaat edilen ve bozulmak suretiyle idare ve vergi mahkemelerine gönderilen dosyalar hakkında da ilk kararın verildiği tarihte uygulanan kanun yoluna ilişkin hükümler uygulanacaktır...<sup>56</sup>”*

Maddeden ve gerekçesinden de görüleceği üzere, ilk derece yargılamasında verilen ilk kararının hüküm tarihi; yargılamada istinaf

<sup>56</sup> <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0918.pdf>

usulünün mü yoksa itiraz usulünün mü uygulanacağını gösterecektir. Dolayısıyla itiraz merci tarafından verilen bozma kararının tarihiyle bu bozma kararı gereği tesis edilen mahkeme kararının tarihinin kanun yolunun belirlenmesinde herhangi bir rolü bulunmamaktadır.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Mahkemelerin kararlarının hem maddi hem de hukuki bakımdan yeniden değerlendirilmesi bir gerekliliktir. İstinaf öncesi dönemde mahkeme kararının temyiz yoluyla sadece hukukilik denetimine tabi olması bu aşamada istinafın önemini ortaya koymaktadır. Bu nedenle, 6545 sayılı Kanunla idari yargıda istinaf kanun yolunun öngörülmesi adil yargılanma hakkı bakımından önemli bir adım olmakla birlikte, kanunkoyucunun gerekçesine bakıldığında daha çok amacın Danıştay'ın iş yükünün azaltılması, yargılamanın hızlandırılması olduğu görülmektedir. Yargılamanın hızlandırılması, makul sürede yargılamanın sağlanması bakımından önemli ise de, başta kamu gücü kullanılarak yapılan iş ve işlemlerin denetiminde daha çok kontrol mekanizmasının öngörülmesi Hukuk Devletinin bir gereğidir.

Ancak, bu iki ilkenin dengelenmesi de kanımızca mümkündür. Adil ve doğru kararların ortaya çıkabilmesi için az sayıda sayılacak istisnalar haricinde tüm mahkeme kararlarının hem istinafa tabi hem temyize tabi olması gerekliliği benimsenmelidir. Kaldı ki, temyize tabi olmayan kararlar şeklinde bir madde düzenlemesi, kanunun yazım tekniği bakımından da daha yerinde olacaktır. Diğer bir yandan üç aşamalı bu yargılama düzeninin kabulüyle makul sürede yargılamanın sağlanabilmesi; diğer bir ifadeyle, iş yükünün azaltılması için; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından benimsenen “kabul edilebilirlik” kurumunun/izninin Kanuna konu edilmesi mümkündür<sup>57</sup>. Böylelikle, keyfi ve adeta otomatik hale dönüşen temyiz başvurularının önüne geçilmesi sağlanabilecektir. Diğer bir yandan, bu kapsamda temyiz sebeplerinin Kanunda açıkça düzenlenmesi de alternatif bir çözüm yolu olabilecektir.

Temyiz yolunun kapalı olduğu kararlarda çıkacak diğer bir sakınca her bölge idare mahkemesinin aynı nitelikteki olaylarda farklı karar-

<sup>57</sup> AKYILDIZ, “İstinafa İlkesel Bakmak”. Ayrıca bu konuda bir örnek olan “görülebilirlik izni” sistemini kullanan İsveç idari yargı sistemi hakkında detaylı bilgi için bkz. ERKAN Fikret, İsveç İdari Yargı Sistemi (İdari İstinaf Sistemi) ve Analizi, [http://www.danistay.gov.tr/upload/isvec\\_ysk\\_Fikret\\_erkan.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/isvec_ysk_Fikret_erkan.pdf)



lar tesis edebilecek olmasıdır. Temyiz yolunun açık olması durumunda, tek merkezden kararlar denetlenebileceğinden yargı birliği sağlanabilecektir.

Diğer bir yandan, temyiz yolu olsun olmasın, kanundaki düzenleme nedeniyle, aynı/benzer konularda, farklı bölge idare mahkemesi kararlarının mevcudiyeti mümkündür. Bu kapsamda ise, yargı birliğinin bozulmaması; içtihat birliğinin sağlanması adına kanımızca Danıştay nezdinde bir yapılanma ve faaliyet şekli oluşturulabilir<sup>58</sup>. Nitekim, bu amaçla olsa gerek 6545 sayılı kanununun 6. Maddesiyle 2576 sayılı Kanuna eklenen 3/C maddesiyle Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kuruluna “benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık bulunması hâlinde; resen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştay Başkanlığına iletmek” görevi verilmiştir. Kararlar arasında çelişki olması durumunda muhakkak bu yetki ve görevin kullanılması ve yargı birliğinin sağlanması gerekmektedir.

6545 sayılı Kanunla 2577 sayılı Kanunda yapılan bu değişiklikler, genel anlamda olumlu ise de, (yeni) 45. maddenin yazılışından konunun Kanunun diğer maddeleri bakımından ele alınmadığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, istinafı konu alan 45. Madde düzenlemesi 2577 sayılı Kanunun diğer hükümleriyle çelişir niteliktedir. Her ne kadar kanunkoyucunun amacına uygun yorum yaparak çelişkilere çözüm getirilebilir ve boşluklar doldurulabilirse de, olası yorum farklılıkları uygulamada sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Anılan nedenle, 2577 sayılı Kanunda istinaf kurumunun detaylı olarak düzenlenmesi, örneğin usul ve şekil şartlarının açıkça öngörülmesi kanımızca bir gerekliliktir.

<sup>58</sup> Nitekim AKYILDIZ bu konuda Danıştay’ daki savcılık kurumundan yararlanılmasını tavsiye etmektedir. Bkz. AKYILDIZ, “İstinafa İlkesel Bakmak”. SANCAKDAR da benzer şekilde 5235 sayılı Adli Yargı İlk derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanununun 35. Maddesinde yer alan benzer uyuşmazlıklarda verilen kesin kararlar arasındaki uyuşmazlığın giderilmesi için Yargıtay Birinci Başkanlığına başvurmaya ilişkin düzenlemeyi ve Yargıtay Kanununun 15. Maddesinde yer alan Yargıtay’ın içtihat birleştirme görevini hatırlatarak bu yöntemle sorunun çözülebileceğini ifade etmiştir. Bkz. SANCAKDAR, “İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler”.

## KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU Tekin, “Kanunların Zaman Bakımından Uygulanmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, <http://www.todaie.edu.tr>
- AKİL Cenk, **İstinaf Kavramı**, Ankara, 2010.
- AKYILDIZ Ali, “İstinafa İlkesel Bakmak”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 147. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 12 Mayıs 2015, [http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02\\_11\\_2015\\_023358.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02_11_2015_023358.pdf)
- AVCI Mustafa, “İdari Yargıda İstinaf”, TBB Dergisi, [http://portal.ubap.org.tr/App\\_Themes/Dergi/2011-96-1139.pdf](http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-96-1139.pdf)
- BELGESAY Mustafa Reşit, **İsbat ve Hüküm Teorileri**, İstanbul, 1951, s.206.
- BEREKET BAŞ Zuhâl, “İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu” Danıştay Dergisi C.27, S.11, Ankara, 1996, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr)
- ÇINAR Ali Rıza, “İstinaf” Fasikül Aylık Hukuk Dergisi Y.2, S.8, Ankara, Temmuz 2010.
- ÇİFTÇİ Murat Özgür, **Medeni Yargılama Hukukunda İstinaf**, İstanbul, 2011.
- ERKAN Fikret, İsveç İdari Yargı Sistemi (İdari İstinaf Sistemi) ve Analizi, [http://www.danistay.gov.tr/upload/isvec\\_ysk\\_Fikret\\_erkan.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/isvec_ysk_Fikret_erkan.pdf)
- GAIER Reinhard, Çev. AKİL Cenk, “Subject Matter of the Case In Appelate Instance- İstinaf Yargılamasında Dava Malzemesi”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/1656/17696.pdf>
- KAPLAN Ersin, “İdari Yargıda Yeni Kanun Yolu:İstinaf”, <http://www.vmhk.org.tr/idari-yargida-yeni-kanun-yolu-istinaf/>
- KURU Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü, C.6**, İstanbul, 2001.
- PEKCANITEZ Hakan/ATALAY Oğuz/ÖZEKES Muhammet, **Medeni Usul Hukuku Dersleri**, Ankara, 2006.
- SANCAKDAR Oğuz, “İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler”, <http://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/4-O%C4%9Fuz-SANCAKDAR.pdf>.
- TEKİNSOY Ayhan, “Danıştay’ın Temyiz İncelemesi Üzerine Verdiği Kararların Uygulanması”, <http://inonu.dergipark.gov.tr>
- TOKLU Esat, “İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:147. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 12 Mayıs 2015, [http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02\\_11\\_2015\\_023358.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02_11_2015_023358.pdf)
- ÜNLÜÇAY Mehmet Rıza, Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 147. Yıl Sempozyumunda birinci Oturum sonu tartışmalarındaki görüşü, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:147. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 12 Mayıs 2015, [http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02\\_11\\_2015\\_023358.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02_11_2015_023358.pdf).
- YILDIRIM M. Kamil, **Hukuk Devletinin Gereği: İstinaf**, İstanbul, 2000,
- YILDIRIM Ramazan, “Türkiye’de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:147. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 12 Mayıs 2015, [http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02\\_11\\_2015\\_023358.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/02_11_2015_023358.pdf).
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0918.pdf>
- [www.kararara.com](http://www.kararara.com)
- [www.kazanci.com](http://www.kazanci.com)