

# İDARİ YARGIDA İSTİNAF MAHKEMESİ TARTIŞMALARI ÜZERİNE BİR ANALİZ

Yard. Doç. Dr. Engin Saygın\*

## ÖZET

Bilindiği üzere, 26 Eylül 2004 tarihli 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkındaki Kanun ile “bölge adliye mahkemeleri” adıyla istinaf mahkemeleri yeniden adli yargı alanında Türk hukuk sistemine girmiştir. İdari yargıda karşılaşılan sorunların çözümü noktasında, başta Adalet Bakanlığı olmak üzere çeşitli çevrelerce mevcut yapının revize edilerek idari yargı alanında da istinaf mahkemelerinin kurulması gerektiği dile getirilmektedir. Bu bağlamda, idari yargı alanında istinaf mahkemelerine ihtiyaç duyulup duyulmadığı konusunu ele alan bu çalışmada, literatürde istinaf mahkemeleri leh ve aleyhinde ileri sürülmüş düşünceler, idari yargının kendine özgü nitelikleri dikkate alınarak incelenecektir.

## GİRİŞ

Devletin üç temel organından ve fonksiyonundan biri olan yargı organı ve bu organın üstlenmiş olduğu yargısal denetim fonksiyonu, 1982 Anayasasında cumhuriyetin temel nitelikleri arasında sayılan demokratik hukuk devletinin olmazsa olmaz unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>1</sup> Sözü edilen bu yargısal denetim şüphesiz idarenin her türlü işlem ve eylemini kapsamakla birlikte, idarenin idare hukukunca düzenlenen işlem ve eylemlerinden doğacak uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzeni tarafından yerine getirildiği de görülmektedir.<sup>2</sup> Türkiye'nin de içinde yer aldığı bu yargı düzeni kaynak ülke Fransa olduğu için “Fransa Sistemi” ya da “İdari Rejim” olarak adlandırılmaktadır.<sup>3</sup>

Aşağıda tarihi gelişim çizgisi kısaca ele alınacak olan Fransız idari yargı sistemi, Türk idari yargısının ilham kaynağı olmuştur. Bu anlamda, ülkemizde Fransa örneğine uygun olarak “Şuray-ı Devlet” adı ile ilk kez 10 Mayıs 1868 tarihinde Danıştay'ın kurulması ile idari yargı yolunda ilk adım atılmıştır.<sup>4</sup>

---

\* Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ABD.

<sup>1</sup> Özyay, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004.

<sup>2</sup> Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, C. 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, s.10.

<sup>3</sup> Atay, E. Ethem, İdare Hukuku, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s.29.

<sup>4</sup> Çağlayan, Ramazan, İdari Yargıda Kanun Yolları, 2. Baskı, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara, s.28.

Fransız idari yargı sisteminin bugün geldiğimiz noktada altta idare mahkemeleri; ortada idari istinaf mahkemeleri ve üstte de Conseil d'Etat olmak üzere üç dereceli bir örgütlenmeyle oluştuğu gözlemlenmekte iken,<sup>5</sup> Türk idari yargı sisteminin iki dereceli bir örgütlenmeyle oluştuğu gözlemlenmektedir.<sup>6</sup>

Fransız ve Türk idari yargı sistemi arasındaki bu örgütlenme farkı, özellikle Türk idari yargı sisteminde yapılması istenen revizyon talepleri ile gündeme gelmekte ve ülkemizde istinaf mahkemelerinin idari yargı alanında da kurulması gerektiği öne sürülmektedir. Bu makalenin amacı, şu ana kadar daha çok medeni ve ceza yargılama hukuku bakımından ele alınan istinaf mahkemelerine, Türk idari yargı sisteminde ihtiyaç duyulup duyulmadığını, öğretilerde istinaf mahkemeleri leh ve aleyhinde öne sürülen görüşleri dikkate alarak açıklamaktır. Bu amaçla, makalenin birinci bölümünde istinaf kavramı üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde ise, Türk idari yargı sistemine kaynaklık etmesi bakımından önce Fransız idari yargı sistemine ve bu sistem içindeki istinaf mahkemelerine kısaca değinilecektir. Ardından istinaf mahkemelerinin ülkemiz açısından kısa bir tarihçesine değinilecektir. Adalet Bakanlığı ile İsveç Ulusal Mahkemeler İdaresi arasında 22 Ekim 2007 tarihinde imzalanan ikili işbirliği programı konularından birisi, idari yargıda mevcut yapının revize edilerek istinaf mahkemesinin kurulmasıdır. Ayrıca, Adalet Bakanlığı'nın 2009 tarihli Yargı Reformu Stratejisi'nde idari yargıda istinaf mahkemelerinin kurulması ve faaliyete geçirilmesi amaçlanmaktadır. Adalet Bakanlığı'nın idari yargıda istinaf mahkemelerinin kurulması yönündeki bu kararlı tutumu nedeniyle son bölümde, istinaf mahkemelerinin ülkemizde idari yargı alanında kurulmasına ihtiyaç bulunup bulunmadığı sözü edilen mahkemeler leh ve aleyhindeki görüşler idare ve idari yargılama hukuku açısından ele alınacaktır.

### A. İstinaf Kavramı

İstinaf kelimesi Arapça bir kelime olup, burun, önce, uç anlamına gelen enf kökünden üretilmiştir ve bir işe yeniden başlamak anlamına gelmektedir.<sup>7</sup> Hukuksal bağlamda ise bu kavram "yeniden yargılamayı" ifade etmektedir.<sup>8</sup> Daha spesifik anlamda, istinaf karşımıza bidayet mahkemesinden verilen hükmün, bir üst mahkemeye başvurarak feshini isteme anlamında bir kanun yolu olarak çıkmaktadır ki, Feridun Yenisey tarafından "*ilk defa işe bakan mahkemenin verdiği son karar ile uygulandığı muhakeme hukuk normlarının bir başka ve üst yetkili mahkemece öğrenme muhakemesi yapılarak kontrol edilmesi*

<sup>5</sup> Gözübüyük, A. Şeref/ Tan, Turgut, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, C. 2, Turhan Kitapevi, Ankara, 2010, s.24.

<sup>6</sup> 1982 yılında çıkarılan 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, ilk derecede "idare mahkemeleri" ve "vergi mahkemeleri"ni kurmuş; sözü edilen kanunlar ayrıca Danıştay'ı hem özel görevli ilk ve son derece mahkemesi hem de ilk derece mahkemelerinin kararlarının temiz yolu ile incelendiği yüksek mahkeme haline getirmiştir.

<sup>7</sup> Bilge, Necip, Üst Mahkemeler (Ord. Prof. Sabri Şakir Ansay'ın Hatırasına Armağan), Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1964, s.62.

<sup>8</sup> Yılmaz, Ejder, İstinaf Kavramı, Perşembe Konferansları, <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/perskonfyn/perskonfyn6.pdf>, 29.10.2010.

ve gereken hallerde son kararın ıslah edilmesine yönelik muhakeme” olarak tanımlanmaktadır.<sup>9</sup>

Klasik ve dar olmak üzere iki anlamda karşımıza çıkan istinafın klasik anlamı, söz konusu uyuşmazlığın ilk derece mahkemesinin önünde yapılan yargılamasından tamamen bağımsız olarak, yeni meydana gelen değişiklikler ve bir sınırlamaya tabi olmaksızın ileri sürülebilin, yeni delil ve olaylar da göz önünde tutularak yeniden ele alınması ve karara bağlanmasıdır.<sup>10</sup> Dar anlamda istinafta ise, ilk yargılama baştan sona tekrarlanmamakta ve maddi vakıalar yalnızca gereken hususlarda yeniden ele alınıp değerlendirilerek uyuşmazlıklar hakkında bir karar verilmektedir.<sup>11</sup> Bugün yargılama hukukunda istinaf kavramı ile daha çok dar anlamıyla kabul edilmektedir.

Kanaatimizce istinaf kavramı konusunda iki noktayı not etmemiz gerekmektedir. İlk olarak, sözü edilen tanımlarda istinafın bir “üst mahkeme” olduğu açıkça görülmektedir. Bu nedenle bazı yazarlar<sup>12</sup> eserlerinde istinaf yerine sadece “üst mahkeme” kavramını kullanmayı tercih etmişlerdir. Bununla birlikte, adli yargı alanında kurulan ve henüz uygulanmaya başlamamış sistemde, “bölge adliye mahkemeleri” kavramının benimsendiği gözlemlenmektedir. İstinaf kavramı konusunda not edilmesi gereken ikinci husus ise, istinafı diğer kanun yollarından ayıran özelliğidir ki, bu da maddi meselelerin tekrar incelenmesidir. Şöyle ki, yargı organları tarafından verilen kararların yeniden incelenmesi, maddi ve hukuki değerlendirmenin yeniden yapılması, böylece yargılamanın sağlıklı işlemesi için her hukuk sisteminde kanun yolu müessesesi kabul edilmiştir.<sup>13</sup> Nitekim kanun yolları varlıklarını hâkimlerin de her insan gibi hata yapabilecekleri, yani hükümlerin yanlış olabileceği düşüncesine dayanmaktadır.<sup>14</sup> Türk idare hukukunda kanun yolları, olağan ve olağanüstü diye ikiye ayrılmaktadır. Olağan kanun yollarından kasıt, yargı yerlerince verilen kararların kesinleşmesini önleyen kanun yoludur ki, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda düzenlenen olağan kanun yolları, itiraz, temyiz ve karar düzeltmedir. Olağanüstü kanun yolundan kasıt ise, kesinleşmiş hükümlere karşı kabul edilmiş kanun yoludur ki, 2577 sayılı Kanun’da düzenlenen olağanüstü kanun yolu yargılamanın yenilenmesidir.

<sup>9</sup> Yenisey, Feridun, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979, s.4.

<sup>10</sup> Yılmaz, Ejder, İstinaf, 2. Baskı, Ankara, 2005, s.21.

<sup>11</sup> Yenisey, Feridun, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979, s.5-6, 58 vd.

<sup>12</sup> Bkz. Bilge, Necip, Üst Mahkemeler (Ord. Prof. Sabri Şakir Ansay’ın Hatırasına Armağan), Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1964; Selçuk, Sami, Üst (İstinaf) Mahkemeler Tezelden Kurulmalı, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 49, S. 1, Ocak 1992, s.20-25.

<sup>13</sup> Aras, Bahattin, Türk Hukukunda İstinaf Sistemi, Yargıtay Dergisi, S.1-2, Ocak-Nisan 2007, s.134.

<sup>14</sup> Bkz. Kleszczewski, Diethelm, Ceza Yargılama Hukukunda İstinafın Yeri, İstinaf Mahkemeleri, Uluslararası Toplantı, 7-8 Mart 2003, TBB Yayını, Ankara, 2003, s.149-158, s.149.

## B. İstinaf Mahkemesi Örnekleri

İstinaf mahkemelerinin ilk örneklerinin Roma Hukukunda görüldüğü ve ilk hakim kararlarına karşı ikinci bir hakime başvurma yolunun “*appellatio*” olarak adlandırıldığı bilinmektedir.<sup>15</sup> Günümüzde de, aynı düşünce ile gelişmiş birçok ülkede istinaf mahkemelerinin bulunduğu bilinmektedir.<sup>16</sup> Bununla birlikte, yukarıda da ifade edildiği üzere, Türk idari yargı sisteminin esin kaynağı Fransa olduğu için yalnızca Fransız idari yargı sistemindeki istinaf mahkemelerine kısaca göz atmak faydalı olacaktır.

### B.1. Fransa’da İstinaf Mahkemeleri

Fransa’da idari yargının ortaya çıkışı hukuki ve teknik nedenlerden çok, Fransız Devrimi sonrası ortaya çıkan tarihi ve siyasi nedenlere dayanmaktadır.<sup>17</sup> Nitekim Devrimden sonra “adli ve idari makamların ayrılığı ilkesi” kabul edilmiş ve hâkimlerin idareye karşı açılmış davalara bakmaları yasaklanmıştır.<sup>18</sup> İdare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıkları çözme görevi ise öncelikle 13 Aralık 1799 Anayasasıyla *Conseil d’État*’ya verilmiş, daha sonra 24 Mayıs 1872 tarihli Kanunla da uyuşmazlıklar hakkında kesin karar verme yetkisi verilerek *Conseil d’État* bir idari yargı organı haline getirilmiştir.<sup>19</sup>

İdari yargının gelişimi ile birlikte, 30 Eylül 1953 tarihli Kanun Hükümünde Kararname ile idari mahkemeler kurulmuş ve bu mahkemeler idari uyuşmazlık alanında görev yapan ilk derece mahkemeleri halini almıştır.<sup>20</sup> Fransa’da da idari yargı alanında revizyon arayışlarının bir sonucu olarak, istinaf mahkemeleri 31 Aralık 1987 tarihinde çıkarılan bir yasayla kurulmuş ve idare mahkemelerinin verdiği kararların istinaf yoluyla incelenmesi bu yeni kurulan mahkemelerin görevine verilmiş, yine sözü edilen yasayla, *Conseil d’État* istinaf mahkemelerinin verdiği kararlara karşı yapılan başvuruları inceleyen temyiz mercii haline dönüştürülmüştür.<sup>21</sup>

Bununla birlikte, Fransa’da istinaf mahkemelerinin tek başına idari yargı sistemindeki bütün sorunları –ki bu sorunlar karar vermedeki yavaşlık, acil durumlardaki yetersizlik, kararlarda idarenin takdir yetkisine fazlasıyla saygılı olunması, hükmedilen tazminatların çok düşük olması ve verilen kararların idarece uygulanmasını sağlayacak yeterli yetkinin olmaması olarak zikredilebilir- çözmediği anlaşıldığından, 8 Şubat 1995 tarihli idari yargı reformu ile idari yargıyı daha hızlı çalıştırmaya, geçici tedbir kararlarını kolaylaş-

<sup>15</sup> Yücel, Erdoğan, Bölge Adliye Mahkemeleri, Adalet Dergisi, S:25, 2006, s.25.

<sup>16</sup> Yıldırım, Kamil, Hukuk Devletinin Gereği: İstinaf, İstanbul, 2000, s.122.

<sup>17</sup> Gözübüyük, A. Şeref/ Tan, Turgut, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, C. 2, Turhan Kitapevi, Ankara, 2010, s.22.

<sup>18</sup> Gözler, Kemal, İdare Hukuku, C.1, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s.53.

<sup>19</sup> Gözler, Kemal, İdare Hukuku, C.1, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s.54.

<sup>20</sup> Karabulut, Şehnaz Gencay, Fransa’da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelemesi, [http://www.danistay.gov.tr/2-FRANSADA\\_idari\\_istinaf.htm](http://www.danistay.gov.tr/2-FRANSADA_idari_istinaf.htm). 29.10.2010.

<sup>21</sup> Karabulut, Şehnaz Gencay, Fransa’da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelemesi, [http://www.danistay.gov.tr/2-FRANSADA\\_idari\\_istinaf.htm](http://www.danistay.gov.tr/2-FRANSADA_idari_istinaf.htm). 29.10.2010.

tırmaya, idari yargı kararlarını daha etkin uygulamaya ve idari yargıya daha fazla maddi imkân vermeye yönelik şu yenilikler getirilmiştir:<sup>22</sup>

- a- Tek hâkimle verilebilen konuların sayısının artırılması,
- b- Düzenleyici işlemlere bakma yetkisinin istinaf mahkemelerine verilmesi,
- c- Geçici askıya alma müessesesi,
- d- Yargısal emir,
- e- Yargısal görüş kurumu,<sup>23</sup>
- f- 1 Ocak 2001 Tarihinde yürürlüğe giren “İdari Yargı Kodu”.

Yukarıda kısaca değindiğimiz gelişmeler dikkate alındığında, Fransa’da idari yargı alanında neredeyse her on senelik dilimlerde, bir kaç kere yapılan mevzuat yenilemeleri, değişiklikleri ve eklemeleriyle idari yargıdaki revizyonların yapıla gelmekte olduğu görülmektedir.<sup>24</sup>

## **B.2. Türkiye’de İstinaf Mahkemeleri**

Aslında istinaf mahkemeleri Türk hukuk sistemine tamamen yabancı mahkemeler değildir. Çünkü 1869 yılında Yargıtay’ın temeli sayılan Divan-ı Ahkam-ı Adliye’nin kurulması ile Osmanlı döneminde ilk defa iki dereceli bir yargı düzenine geçildikten 10 yıl sonra, 1879 tarihli Usulü Muhakemat-ı Ceza-iye Kanunu ile istinaf mahkemeleri mevzuata girmiştir. Ancak sözü edilen bu istinaf mahkemeleri, 24 Nisan 1924 tarihli 469 sayılı Mehakimi Şer’iyenin İlgasına ve Mehakim Teşkilatına Ait Ahkam-ı Muaddil Kanun ile şeriye mahkemeleri ile birlikte kaldırılmıştır.

1924 tarihinde kendilerinden beklenen faydayı veremedikleri için kaldırılan istinaf mahkemeleri, 26 Eylül 2004 tarihli 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkındaki Kanun ile “bölge adliye mahkemeleri” adıyla adli yargı düzeninde olmak üzere yeniden Türk hukuk sistemine girmiştir. Bölge adliye mahkemelerinin kurulması ile adli yargı alanında ilk derece mahkemesi ve Yargıtay’dan oluşan iki dereceli yargılama sisteminden üç dereceli yargılama sistemine geçilmiştir.

Adli yargı sisteminde olduğu gibi, Türk idari yargı sisteminde de revizyon gerektiği düşüncesi uzun süredir hem idari yargı teşkilatı mensuplarının, hem Adalet Bakanlığının hem de bu idare hukuku alanındaki akademisyenlerin üzerinde konsensüse vardıkları bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu revizyon arayışları noktasında, ilk olarak Danıştay’ın iş yükünün azaltılması sorunsalı ön plana çıkarılmış ve 1990lı yılların sonunda daire sayısının artırılması, temyiz yolunun daraltılması ile tek hakimle görülecek davaların sayısının ve bölge idare mahkemelerinin yetkilerinin artırılması düşünceleri ileri sürül-

<sup>22</sup> Ulusoy, Ali, 1995 Tarihli Fransız İdari Yargı Reformu, Danıştay Dergisi, Sayı: 102, Yıl: 2001, s.22 vd.

<sup>23</sup> Bkz. Kaplan, Gürsal, Yargısal Görüş (Avis Contentieux) Kurumu, Danıştay Dergisi, Sayı: 119, Yıl: 2008, s.1-12.

<sup>24</sup> Gülan, Aydın, Fransa’da İdari Yargının Etkinliğini Sağlama Arayışları, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, 11-12 Mayıs 2001, Ankara 2003, Danıştay Yayınları No:63.

müştür.<sup>25</sup> Aşırı iş yükü altında “boğulmuş”<sup>26</sup> olan Danıştay’ın iş yükünün hafifletilmesi hiç şüphesiz idari yargı alanındaki revizyon taleplerinin merkezini oluşturmaktadır. Nitekim Danıştay Başkanı Mustafa Birden’in Danıştay’ın Kuruluşunun 142.Yıldönümü, “Danıştay ve İdari Yargı Günü”nde yaptığı konuşmada Danıştay’ın iş yükü ile ilgili şu çarpıcı rakamları vermektedir:

*“1 Nisan 2010 tarihi itibarıyla Danıştay’da incelenmeyi bekleyen dava ve iş sayısı 172.654’tür. 2007 yılında, Danıştay’da açılan dosya sayısı, 110.934 iken; bu rakam, 2008 yılında, 130.278; 2009 yılında ise 126.224 olarak gerçekleşmiştir. Anılan yıllarda sonuçlandırılan dava ve iş sayısı ise 2007 yılında 88.297’ye, 2008 yılında 99.299’a; 2009 yılında ise, 106.982’ye ulaşmıştır.”<sup>27</sup>*

Danıştay Başkanı Sayın Birden, Danıştay’ın iş yükünü makul düzeye çekilebilmesi için, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacağı davaların ve temyiz incelemesine tabi uyuşmazlıkların yeniden belirlenmesi noktasında 1990lı yıllarda öne sürülen çözüm önerilerine benzer öneriler sunmaktadır. Şöyle ki, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülen davalardan bakanlıkların tüm düzenleyici işlemleri yerine; sadece, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerine karşı açılacak davaların Danıştay’da görülmesi; bakanlıkların bu nitelikte olmayan düzenleyici işlemlerine karşı açılacak davaların ise, idare ve vergi mahkemelerine bırakılması Danıştay Başkanı Sayın Birden tarafından ifade edilmektedir.<sup>28</sup> Ayrıca Danıştay’a ilk derece mahkemesi sıfatıyla görev veren yasaların uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünün de alt derece idari yargı yerlerine devri zorunlu olduğu Sayın Birden tarafından dile getirilmekte ve Danıştay’ın temyiz incelemesine esas olan bazı idari uyuşmazlıkların, niteliğine göre ayrılarak bölge idare mahkemelerinin itiraz incelemesine tabi kılınması gerektiği önerilmektedir.<sup>29</sup> Danıştay Başkanı Sayın Birden’e göre, özellikle son öneri bölge idare mahkemelerinin istinaf mahkemeleri olarak teşkilatlanmalarının hazırlayıcı adımlarını oluşturacaktır ki, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 45’inci maddesinde düzenlenen konular artırılarak, ilk derece idari yargı yerlerinin evvelce Danıştay’ın temyiz incelemesine tabi olan bazı kararlarına karşı bölge idare mahkemelerine itiraz yolu açılmalıdır.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Bereket, Zuhal, İdari Yargılama Usulü Hukuku Açısından İstinaf ve Kabul Sorunu, Danıştay Dergisi, Sayı: 94, Yıl: 1998, s.20 vd.

<sup>26</sup> Özay, İl Han, Güneşinde Yönetim, Yetkin, İstanbul, 1996, s.669.

<sup>27</sup> Danıştay Başkanı Mustafa BİRDEN’in Danıştay’ın Kuruluşunun 142.Yıldönümü, “Danıştay ve İdari Yargı Günü”nde Yaptığı Konuşma, <http://www.danistay.gov.tr/index.html>, 29.10.2010.

<sup>28</sup> Danıştay Başkanı Mustafa BİRDEN’in Danıştay’ın Kuruluşunun 142.Yıldönümü, “Danıştay ve İdari Yargı Günü”nde Yaptığı Konuşma, <http://www.danistay.gov.tr/index.html>, 29.10.2010.

<sup>29</sup> Danıştay Başkanı Mustafa BİRDEN’in Danıştay’ın Kuruluşunun 142.Yıldönümü, “Danıştay ve İdari Yargı Günü”nde Yaptığı Konuşma, <http://www.danistay.gov.tr/index.html>, 29.10.2010.

<sup>30</sup> Danıştay Başkanı Mustafa BİRDEN’in Danıştay’ın Kuruluşunun 142.Yıldönümü, “Danıştay ve İdari Yargı Günü”nde Yaptığı Konuşma, <http://www.danistay.gov.tr/index.html>, 29.10.2010.

İdari yargı alanında yapılması istenen revizyonun merkezini Danıştay'ın iş yükünü makul bir seviyeye çekmek oluştursa da, idari yargı alanında yapılacak bir revizyon ile şu hedeflere ulaşılması da amaçlanmaktadır:

- a- Davalara daha hızlı bir biçimde bakılabilmesi, kararların daha kısa bir sürede verilmesi,
- b- Danıştay'ın daha önemli konulara derinlemesine girebilmesi ve birincil görevi olan içtihat yaratması,<sup>31</sup>
- c- Bireylerin etkin hukuki korumadan yararlanması,
- d- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesinde tanımlanan adil yargılanma hakkının etkin korunması,
- e- Ve en önemlisi son dönemde daha gür çıkan yargıya karşı güvenin kaybolduğuna dair söylemlerin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

Bugün geldiğimiz noktada, Adalet Bakanlığı hem Yargı Reformu Stratejisi kapsamında hem de İsveç Ulusal Mahkemeler İdaresi ile 2007 yılından itibaren yürüttüğü ikili bir işbirliği programı kapsamında yukarıdaki hedeflere ulaşmanın önemli bir aracı olarak istinaf mahkemelerini görmekte ve idari yargıda mevcut yapının revize edilerek istinaf mahkemesinin kurulmasını amaçlamaktadır. Bu noktada, gerek Fransız gerekse de İsveç idari yargı alanında bulunan istinaf mahkemelerine Türk idari yargısında ihtiyaç duyulup duyulmadığı önemli bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunun cevabını ise ancak, Türk idare hukuku öğretisindeki istinaf mahkemeleri leh ve aleyhindeki görüşleri dikkate alarak bulabiliriz.

### **C. İstinaf Sistemi Hakkındaki Görüşler**

Türk idari yargı sisteminde yer almayan fakat 5236 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile adli yargı sistemine tekrar dâhil edilen "istinaf" kurumu leh ve aleyhinde pek çok görüşleri sürülmüştür. Literatürde istinaf mahkemelerini konu edinen eserler incelendiğinde, bu mahkemeler hakkındaki görüşlerin ayrı ayrı paragraflar altında ele alındığı görülmektedir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak, istinaf lehindeki bir görüş incelenirken, bu görüşün karşısındaki düşünceye de yer verilmekte ve böylece ister istemez tekrara düşülmektedir. İşte istinaf mahkemeleri leh ve aleyhindeki görüşlerin daha iyi anlaşılabilmesi ve bunu yaparken de tekrara düşülmemesi için bu çalışmamızda bütüncül bir yaklaşım benimsemekteyiz. Böyle bir bütüncül yaklaşım ile çalışmamızda istinaf mahkemeleri leh ve aleyhteki görüşlerden en önemlileri olduğunu düşündüğümüz ve birbirleri ile yakın ilişkili olan on görüşü aynı başlık altında ele alacağız. Yine literatürde istinaf mahkemelerini konu edinen eserler incelendiğinde, istinaf mahkemeleri leh ve aleyhindeki görüşlerin daha çok medeni ve ceza yargılama hukuku bakımından ele alındığı görülmektedir. Bu çalışmamızda ise istinaf mahkemeleri leh ve aleyhindeki düşünceler, idari yargılama hukukunun kendine özgü özellikleri dikkate alınarak açıklanacaktır.

---

<sup>31</sup> Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Alfa, İstanbul, 1996, s.669.

### **C.1. İstinafa Siyasi Gerekçelerle Karşı olan Görüşlere Karşılık İstinafa Halka Daha Yakın Bir Yol Olduğu Görüşü**

İstinaf mahkemeleri aleyhindeki ilk görüşün dayanağı, onun bir “krallık kurumu” olduğu yönündedir ki, bununla Fransız tarihi gelişimine atıf yapılmakta ve yetkilerini senyörlerden değil de krallardan alan mahkemeler olduğuna vurgu yapılmaktadır.<sup>32</sup> Sonuç olarak ise, istinaf mahkemelerinin yerel mahkemeleri zayıflatmak ve merkezi bir mahkemeyi kuvvetlendirmek şeklindeki siyasi bir amaçla kurulduğu iddia olunmaktadır. Bununla beraber, kurumun ortaya çıkışındaki amaç her ne kadar siyasi olursa olsun, kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti gibi ilkelerin geçerli olduğu günümüz koşullarında bu eleştirinin pek de kuvvetli bir zemine oturmadığı açıktır. Kaldı ki, istinaf mahkemeleri tek merkezde olmayıp yurdun çeşitli yerlerinde kurulacağından, vatandaşın oralara ulaşması daha kolaydır.<sup>33</sup> Bu nedenle istinafin iddia olunan aksine halka daha yakın bir sistem olduğu ifade edilmektedir.<sup>34</sup>

### **C.2. İstinaf Kanun Yolunun Kabulü İle Yargılamanın Daha da Uza-yacağı Görüşü ve İstinafa Kabulü İle Adaletin Pahalılaşacağı Görüşüne Karşılık İdari Yargılama Hukukunun Kendine Özgü Niteliğine Vurgu Yapan Görüş**

İstinaf mahkemelerine getirilen en önemli eleştiri,<sup>35</sup> ilk derece mahkemelerindeki yargılamadan sonra istinaf, sonra da temyiz kabul edilecek olursa, davaların tahammül edilemez bir şekilde uzayacağıdır.<sup>36</sup> Bu eleştiriye hak verilmekle birlikte, aslında bu eleştirinin yukarıda istinafin klasik anlamına vurgu yaptığı görülmektedir. Kaldı ki, gerek medeni yargılama hukuku gerekse de ceza yargılama hukuku bakımından bu konuyu ele alan yazarlar, istinafin her iki alanda yargılamayı uzatacağı yolundaki görüşün geçerli olmadığını ileri sürmektedir. Bu bağlamda, medeni yargılama hukuku bakımından Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 5236 Sayılı Kanun ile karar düzeltme yolu kaldırılması ile bu eleştirinin bir derece minimize edildiği görülmektedir.<sup>37</sup> Ceza yargılama hukuku bakımından ise, kabul edilen istinaf sisteminin aslında genişletilmiş temyiz olduğundan bahisle,

<sup>32</sup> Erem, Faruk, İstinaf Mahkemeleri, AÜHFD, 1950/1-2, s.9-17, s.12; Konuralp, Haluk, Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafin Yeri- Hukuk Davaları Açısından, AÜHFD, 2001/1, s.25-39, s.28.

<sup>33</sup> Nitekim Adalet Bakanlığı'nın 5.6.2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmış olan kararına göre, 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun'un 25 inci maddesi uyarınca Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun olumlu görüşü alınarak bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluklarına göre; İstanbul, Bursa, İzmir, Ankara, Konya, Samsun, Adana, Erzurum ve Diyarbakır'da bölge adliye mahkemeleri kurulmuştur. Bkz. RG. 5.6.2007. S. 26543, <http://rega.basbakanlik.gov.tr>, 29.10.2010.

<sup>34</sup> Yılmaz, Ejder, İstinaf, 2. Baskı, Ankara, 2005, s.27; Yıldırım, Kamil, Hukuk Devletinin Gereği: İstinaf, İstanbul, 2000, s.127.

<sup>35</sup> Yılmaz, Ejder, İstinaf, 2. Baskı, Ankara, 2005, s.28.

<sup>36</sup> Evren, Teoman, Yargılamanın Hızlandırılması Konusunda Düşünceler, ABD, 1984/2, s.864-868, s.866.

<sup>37</sup> Yılmaz, Ejder, İstinaf, 2. Baskı, Ankara, 2005, s.29-30.



Yargıtay'a nazaran işlerin daha süratli görüleceği düşüncesi ortaya konulmuştur.<sup>38</sup>

İstinafın pahalı olmasının iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, istinaf yolunun bireyler bakımından ek yargılama giderlerine yol açacağıdır.<sup>39</sup> Diğer ise, istinaf mahkemelerinin kuruluşunun ve muhakemesinin devlet açısından masraflı ve pahalı olmasıdır.<sup>40</sup> Ekonomik gerekçelerle medeni yargılama hukuku alanında istinafa neden karşı çıkılmaması gerektiğine dair ileri sürülen düşünceler idari yargılama hukuku bakımından da geçerlidir. Adaletin pahalılaşması bağlamında ise, idari yargılama hukukunun iki önemli özelliğinin göz ardı edildiği görülmektedir. İlk olarak, idari yargılama çoğu kez medeni yargılamaya göre daha az yargılama gideri gerektirmektedir. Ayrıca bölge idare mahkemelerinin varlığı sebebiyle, idari yargıda istinaf mahkemelerinin kurulması bakımından yasal ve fiziksel altyapı ile yargısal alışkanlıkların adli yargıdan daha ileri konumda olduğu belirtilmektedir.<sup>41</sup>

### ***C.3. Önceki Uygulamayla İstinafın Başarısız Olduğunun Kanıtlandığı Görüşüne Karşılık İstinafın En Eski Kanun Yolu Olduğu Görüşü***

Yukarıda da kısaca değinildiği üzere, istinaf ülkemiz açısından hiç uygulanması olamamış bir kurum değildir. Öğretide istinaf mahkemelerinin Osmanlı döneminde ve o günün koşullarında neden başarısız olduklarının nedenleri yazarlar tarafından açıklanmıştır.<sup>42</sup> İstinaf mahkemelerinin Cumhuriyet öncesi başarısız uygulaması, istinaf mahkemeleri hakkında şüpheli davranılmasına neden olsa da, daha önce çok değişik ve daha çok günün şartlarına bağlı olarak başarısız uygulaması olan istinafın, günümüz koşullarında da başarısız olacağına hükmen kabulünün zor olduğunu not etmeliyiz. Nitekim yine yukarıda da kısaca not edildiği üzere, bir davanın tekrar bir başka üst seviyedeki bir mahkeme tarafından görülmesi düşüncesi çok eskilere kadar gitmektedir ki, istinaf kanun yolu eski Yunan ve Roma'dan günümüze kadar uygulanmaktadır.

### ***C.4. İstinaf İçin Henüz Ortamın Oluşmadığı Görüşüne Karşılık İstinafa Başvurma Hakkının Hukuk Devletinin Bir Gereği Olduğu Görüşü***

İstinaf mahkemeleri aleyhindeki en temel endişelerden bir diğeri, istinaf mahkemelerinin kurulması için gerekli hazırlıkların yapılmadığına işaret etmektedir. Şöyle ki, istinaf mahkemelerinin kurulması için öncelikle mahkemelerin hem nitelik hem de nicelik bakımından yeterli hâkim, savcı ve yardımcı

<sup>38</sup> Öztürk, Bahri/Erdem, Mustafa Ruhan, Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku, 9. Bası, Ankara, 2006, s.843.

<sup>39</sup> Akil, Cenk, İstinafın Aleyhindeki ve Lehindeki Görüşler ve Bu Görüşlerin Değerlendirilmesi, Kazancı Hukuk Dergisi, Sayı 49-50, 2008, s.35.

<sup>40</sup> Akil, Cenk, İstinafın Aleyhindeki ve Lehindeki Görüşler ve Bu Görüşlerin Değerlendirilmesi, Kazancı Hukuk Dergisi, Sayı 49-50, 2008, s.35.

<sup>41</sup> Akyılmaz, Bahtiyar, Yargı Kararlarının Temyiz Öncesi Kesinleşmesi, İdari Yargıda İstinaf Semineri, Antalya, Mayıs 2009, s.156-170, s.169.

<sup>42</sup> Bilge, Necip, Üst Mahkemeler (Ord. Prof. Sabri Şakir Ansay'ın Hatırasına Armağan), Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1964, s. 92.

personel ile donatılması gerektiği haklı olarak dile getirilmektedir.<sup>43</sup> Medeni yargılama hukuku bakımından son derece kabul edilebilir görülen bu eleştiri, idari yargılama hukuku açısından, bölge idare mahkemelerinin varlığı dikkate alındığında, kabul edilebilir olmaktan uzaktır.

Bununla birlikte, bireyin en temel haklarından biri olan ve ulusal ve uluslararası hukuk tarafından güvence altına alınmış adil yargılanma hakkı tek bir kademeden ibaret yargılama ile gerçekleştirilemeyeceğinden iki kademeli bir yargılamayı gerektirmektedir.<sup>44</sup> Bu bağlamda, kimi yazarlara göre istinaf kanun yolu hukuk devletinin bir gereği olarak görülmektedir.<sup>45</sup>

### **C.5. İstinafın Kabulü İle Ülkede İçtihat Birliğinin Sağlanamaya- cağı Görüşüne Karşılık İstinafın Yüksek Yargının İş Yükünü Azaltacağı ve Bu Sayede Yüksek Yargının Daha İyi Çalışacağı Görüşü**

İstinaf mahkemelerine yönelik getirilen bir başka eleştiri ise, istinaf mahkemeleri ile yüksek yargı arasında çok büyük görüş ayrılıklarının olabileceği ve içtihat ayrılıklarının ortaya çıkabilecek olmasıdır.<sup>46</sup> Medeni yargılama hukuku bakımından bu eleştirinin 5235 sayılı Kanun'un 35. maddesinde bölge adliye mahkemesi başkanlar kuruluna

*“re’sen veya bölge adliye mahkemesinin ilgili hukuk veya ceza dairesinin ya da Cumhuriyet başsavcısının, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu veya Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların, benzer olaylarda bölge adliye mahkemesi hukuk veya ceza dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında ya da bu mahkeme ile başka bir bölge adliye mahkemesi hukuk veya ceza dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında uyumsuzluk bulunması hâlinde bu uyumsuzluğun giderilmesini gerektiren*

<sup>43</sup> Surlu, Mehmet Handan, Türk Hukuk Uygulamasının Tarihsel Perspektifi Açısından İstinaf (Üst) Mahkemeleri veya Türk Yargı Sisteminin Dinmeyen Özlemi, Yargı Reformu 2000, İzmir Barosu Yayını, 5-6-7-8 Nisan 2000, s. 90-103, s.102; Tercan, Erdal, Medeni Yargılama Hukukunda İstinafın Yeri, Tartışmalar Kısmı, İstinaf Mahkemeleri, Uluslararası Toplantı, 7-8 Mart 2003, TBB Yayını, Ankara, 2003, s.129; Bayraktar, Köksal, Türk Ceza Yargılama Hukukunda Bölge Adliye Mahkemelerini İşlevi, İstinaf Mahkemeleri, Uluslararası Toplantı, 7-8 Mart 2003, TBB Yayını, Ankara, 2003, s.176-190, s. 184-185; Öztürk, Bahri, Türk Ceza Yargılama Hukukunda Bölge Adliye Mahkemelerini İşlevi, İstinaf Mahkemeleri, Uluslararası Toplantı, 7-8 Mart 2003, TBB Yayını, Ankara, 2003, s.185-190, s.186; Bayraktar, Köksal, İstinaf İle İlgili Tartışmalara Kısa Bir Bakış, Prof. Dr. Nurullah Kunter’e Armağan, 33-44, s.43.

<sup>44</sup> İbrahimhakkioğlu, Uğur, Bölge Adliye Mahkemeleri (İstinaf) nin Kuruluşunun Desteklenmesi Eşleştirme Projesi Çalışmalarının 31 Ocak 2006 Günü Ankara Hakimevi’nde Yapılan Açılış Toplantısında Yargıtay Adına Yaptığı Açış Konuşması, <http://www.yargitay.gov.tr/content/view/157/67/>, 29.10.2010.

<sup>45</sup> Selçuk, Sami, Üst (İstinaf) Mahkemeler Tezelden Kurulmalı, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 49, S. 1, Ocak 1992, s.24; İbrahimhakkioğlu, Uğur, Bölge Adliye Mahkemeleri (İstinaf) nin Kuruluşunun Desteklenmesi Eşleştirme Projesi Çalışmalarının 31 Ocak 2006 Günü Ankara Hakimevi’nde Yapılan Açılış Toplantısında Yargıtay Adına Yaptığı Açış Konuşması, <http://www.yargitay.gov.tr/content/view/157/67/>, 29.10.2010; Kalyan, Keskin, İstinaf Mahkemeleri, Uluslararası Toplantı, 7-8 Mart 2003, TBB Yayını, Ankara, 2003, s.206.

<sup>46</sup> Erem, Faruk, İstinaf Mahkemeleri, AÜHFD, 1950/1-2, s.9-17, s.17.

olarak istemeleri üzerine, kendi görüşlerini de ekleyerek Yargıtay Birinci Başkanlığından istemek<sup>47</sup>

yetkisi verilerek aşıldığı görülmektedir. Yine 5235 sayılı Kanun ile Yargıtay Kanunu'nun 15. maddesinde değişiklik yapılarak, "aynı veya farklı yer bölge adliye mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararlar bakımından hukuk daireleri arasında veya ceza daireleri arasında uyumsuzluk bulunursa"<sup>48</sup>, bunların Yargıtay'da içtihadı birleştirme yoluyla kesin olarak karara bağlanacağına düzenlenmiş olması, istinaf mahkemelerinin varlığının içtihat birliğini bakımından sorun çıkaracağına ilişkin eleştiriyi dayanaksız kılmaktadır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, Danıştay'ın iş yükünün neredeyse sistemi tıkayacak seviyelere ulaştığı düşüncesi hem Danıştay Başkanlarınca, hem Adalet Bakanlığınca hem de akademisyenlerce ifade edilen tartışmasız bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Danıştay'ın iş yükünün azaltılması çarelerinden birisi olarak istinafın öne sürüldüğü görülmektedir. Kanaatimizce, istinaf mahkemelerinin kurulmasındaki amaç, sadece ve sadece Danıştay'ın iş yükünü azaltmak olmamalıdır. Nitekim bu amacı temin etmenin istinaf dışında daha pratik çözüm yolları bulunabileceği düşüncesindeyiz. Daha büyük sorunsal, kanaatimizce, Danıştay'ın aşırı iş yükünün Danıştay'ın içtihat mahkemesi olma vasfını tehlikeye atacak boyutlara ulaşmasıdır. İstinaf mahkemesinin varlığı, Danıştay'ın içtihat mahkemesi olma vasfına hizmet etmektedir ki, kanaatimizce, istinaf mahkemelerinin önemi bu noktadan kaynaklanmaktadır.

### ***C.6. İlk Yargılama Garantili Yapılırsa İstinafa Gerek Kalmaz Görüşüne Karşılık Davanın İstinaf Mahkemesindeki Yargılamada Olgunlaşacağı Görüşü***

Kaliteli bir ilk derece yargılamasının yapılmasını sağlayacak tedbirler alınması ile maddi meselelerde hataya düşülmesinin önlenmesi ve böylece istinafa gerek kalmayacağı görüşü ileri sürülmüş olsa da,<sup>49</sup> alınacak bütün önlemlere rağmen yine de maddi meselenin tespitinde hata yapılabileceği unutulmamalıdır. Ayrıca, ilk derece yargılaması sırasında ortaya atılmış delil ve olaylardan lüzumsuz olanlar ayıklanmış olacağından, istinaf sadece aydınlanmamış ve tartışmalı meselelere ağırlık verebilecektir.<sup>50</sup>

### ***C.7. İstinaf Mahkemesinin Son Kararı İlk Derece Mahkemesinin Kararından Daha Doğru Olamaz Görüşüne Karşılık Davanın İki Defa Görülmesinin Hakikati Daha İyi Ortaya Çıkaracağı Görüşü***

İlk derece yargılaması ile istinaf yargılaması arasında geçecek sürenin, özellikle tanık ve delillerin istinaf yargılamasına maddi gerçeği yansıtacak şe-

<sup>47</sup> 5235 Sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, Madde 35.

<sup>48</sup> 5235 Sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, Madde 51.

<sup>49</sup> Akil, Cenk, İstinafın Aleyhindeki ve Lehindeki Görüşler ve Bu Görüşlerin Değerlendirilmesi, Kazancı Hukuk Dergisi, Sayı 49-50, 2008, s.40.

<sup>50</sup> Yılmaz, Ejder, İstinaf, 2. Baskı, Ankara, 2005, s.23; Bilge, Necip, Üst Mahkemeler (Ord. Prof. Sabri Şakir Ansay'ın Hatırasına Armağan), Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1964, s.78.

kilde aktarılmasının ve meselenin bu bilgiler ışığında yeniden gözden geçirilmesinin olası olmadığı görüşü ortaya atılmıştır.<sup>51</sup> Bununla birlikte, sözü edilen durum, pek çok usul kanununda kabul edilmiş bulunan ve maddi meselenin yeniden gözden geçirilmesi sonucunu doğuran yargılamanın yenilenmesi yolunda da geçerlidir.<sup>52</sup>

### ***C.8. İstinaf İlk Yargılamanın Bir Tekrarıdır Görüşüne Karşılık Maddi Meselenin Kontrol Edilmesi Gerektiği Görüşü***

İstinaf kanun yolunun özellikle delilerin doğrudanlığı ve yargılamanın sözlülüğü ilkelerinin geçerli olduğu klasik anlamına getirilen diğer bir eleştiri ise, istinafın ilk derece mahkemesi önünde yapılan yargılamanın tekrarı olduğu görüşüdür.<sup>53</sup> Bununla birlikte, yukarıda istinaf kavramına değinilir iken ifade edildiği üzere, günümüzde yaygın şekliyle kabul edilmiş istinaf uygulamasında, yargılama baştan alınmamakta, sadece ilk derece yargılamasındaki aydınlanmamış ve tartışmalı konular üzerinde durulmaktadır.<sup>54</sup>

### ***C.9. Bilgili Hâkimlerin Doğrudan İlk Derece Mahkemelerine Tayin Edilmesi Suretiyle İstinaftan Vazgeçilmesi Görüşüne Karşılık İlk Derece Mahkemeleri Üzerinde Etkili Olabilecek Yöresel Etkilerin İstinaf Mahkemeleri Bakımından Söz konusu Olmayacağı Görüşü***

İstinaf aleyhindeki en eski düşüncelerden birisi de, iyi ve tecrübeli hâkimlerin ilk derece mahkemelerine atanmaları suretiyle istinafa gerek kalmayacağı düşüncesidir.<sup>55</sup> Bu düşüncenin geçerli kabul edilmesi durumunda, ilk derece mahkemesinde bilge hâkimlerin varlığı halinde, bizi temyiz kanun yolunun bile sorgulanmasına götürebilir. Kaldı ki, en kıdemli hâkimlerden oluşan yüksek yargı da bile olağanüstü kanun yolu tanınmıştır.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> Akil, Cenk, İstinafın Aleyhindeki ve Lehindeki Görüşler ve Bu Görüşlerin Değerlendirilmesi, Kazancı Hukuk Dergisi, Sayı 49-50, 2008, s.42.

<sup>52</sup> Yenisey, Feridun, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979, s.214.

<sup>53</sup> Akil, Cenk, İstinafın Aleyhindeki ve Lehindeki Görüşler ve Bu Görüşlerin Değerlendirilmesi, Kazancı Hukuk Dergisi, Sayı 49-50, 2008, s.43.

<sup>54</sup> Şahin, Başak, Medeni Hukuk Alanında İstinaf ve Bölge Adliye Mahkemelerinin Teşkilatları, <http://www.hukuki.net/hukuk/index.php?article=418>, 15.10.2010, s.10.

<sup>55</sup> Bilge, Necip, Üst Mahkemeler (Ord. Prof. Sabri Şakir Ansay'ın Hatırasına Armağan), Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1964, s.76.

<sup>56</sup> Yenisey, Feridun, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979, s.217.

**C.10. İstinafın Mevcudiyetinin İlk Derece Mahkemesi Hâkimlerinin Sorumluluk Duygusunu Azaltacağı Görüşüne Karşılık İstinafın Mevcudiyetinin İlk Derece Mahkemesi Hâkimlerinin Daha Titiz Çalışmaya Teşvik Edeceği Görüşü**

İstinaf mahkemesinin mevcudiyetinin ilk derece mahkemesi hâkimi üzerindeki etkisinin ne olacağı yönünde birbirine tamamen zıt iki görüş ileri sürülmektedir. Bir yandan, istinaf mahkemesinin varlığının ilk derece mahkemesi hâkiminin görevini yaparken daha az özen göstermesi sonucunu doğuracağı iddia edilir iken, öte yandan bir üst derece kontrolünün ilk derece mahkemesi hâkimini daha dikkatli davranmaya sevk edeceğini ileri sürülür.<sup>57</sup> Kanaatimizce, her iki görüş de, doğruluğu kanıtlaması güç varsayımlara dayanmaktadır. Bu nedenle, adalet dağıtan mekanizmanın asli unsurları olan hâkimlerin her derecede görev yaparken dikkatli ve titiz davranmaları gerektiği ve çoğu kez de davrandığı düşüncesindeyiz.

**SONUÇ**

Adli yargı sistemimize 5235 sayılı Kanun ile “bölge adliye mahkemeleri” adı ile yeniden giren istinaf, esas mahkemesi tarafından verilen bir hükmün, bir üst mahkeme tarafından hem hukuki hem de maddi mesele yönünden incelenmesidir. Özellikle Yargıtay’ın aşırı iş yükü ile birlikte çözüm önerisi olarak gündeme gelen istinaf mahkemeleri, literatürde adli yargılama hukuku bakımından kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Benzer şekilde, Danıştay’ın aşırı iş yüküne karşı çözüm önerisi olarak istinaf mahkemelerinin kurulması gündeme gelmektedir. Nitekim Fransa’dan esinlenen Türk idari yargı sisteminde, Fransa’da üç dereceli bir örgütlenme söz konusu iken Türkiye’de iki dereceli bir sistemin bulunması, dikkatleri istinaf mahkemeleri üzerine çekmektedir. Benzer şekilde, Adalet Bakanlığı’nın hem Yargı Reformu Stratejisi kapsamında hem de İsveç Ulusal Mahkemeler İdaresi yapmış olduğu ikili bir işbirliği programı kapsamında idari yargıda mevcut yapının revize edilerek istinaf mahkemesinin kurulması düşüncesine sahip olduğu görülmektedir. Bu çalışmamızın konusu Türkiye’de idari yargı alanında istinaf mahkemelerine ihtiyaç duyulup duyulmadığıdır ki, bu sorunun cevabı ancak literatürde istinaf mahkemeleri leh ve aleyhindeki düşünceler dikkate alınarak aranmaktadır.

Yukarıda istinaf mahkemeleri leh ve aleyhinde dile getirilen düşünceler dikkate alındığında şu sonuçlara varmak mümkündür. İlk olarak, yasal ve fiziksel alt yapı bakımından istinaf mahkemeleri adli yargı alanına kıyasla idari yargı alanında daha hazır bir konumda görünmektedir. İkinci olarak, ülkemizde istinaf mahkemelerinin idari yargıda kurulması ile birlikte ilk derece mahkemesi kararından memnun olmayanlar için yeni bir yargılama usulü sunacak olduğudur. Son ve belki de en önemli sonuç, istinaf mahkemelerinin Danıştay’ın gerçek fonksiyonu olan içtihat oluşturma yetkisine hizmet de ede-

<sup>57</sup> Bilge, Necip, Üst Mahkemeler (Ord. Prof. Sabri Şakir Ansay’ın Hatırasına Armağan), Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1964, s.75.

cek olmalarıdır. Bu nedenle, istinaf mahkemelerine duyulan ihtiyacın temel nedeninin sadece ve sadece hak arama hürriyetinin geniş bir biçimde kullanılabilmesi ve adil yargılamanın gerçekleştirilmesi olmalıdır. Aksi halde, sadece iş yükü altında boğulmuş olan Danıştay'ı bu iş yükünden kurtarmak için Türk idari yargı sisteminde istinaf mahkemelerinin kurulması gerektiği önerisi çok kuvvetli bir zemine oturmamaktadır.