

İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Aşamasında Verilen Gönderme Kararları Üzerine Bir İnceleme^(*)

A Review on Submission Decisions in the Appeal Stage of Administrative Jurisdiction

Dr. Yunus ERASLAN^(**)

Öz

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan değişiklikle, itiraz ve karar düzeltme kanun yolu kaldırılarak istinaf kanun yolu getirilmiştir. İstinaf aşamasında verilecek kararlar, 2577 sayılı Kanunda özel olarak gösterilmiştir. 2577 sayılı Kanun'a göre istinaf kanun yolunda verilecek kararlar; istinaf isteminin reddi, istinaf başvurusunun kabul edilerek ilk derece mahkemesi kararının kaldırılması ve işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesi, ilk derece mahkemesi kararının kaldırılması ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesi kararlarıdır. 2577 sayılı Kanuna göre, yeniden karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesi gerektiren sebepler tahdidi sayıdadır. İdari yargı uygulamasında, kanunda öngörülmeyen bir çok sebebe dayanarak gönderme kararları da verilmektedir. İdari yargıda istinaf kanun yolu uygulamasının yeni geliştiği de dikkate alındığında, kanunda öngörülmeyen gönderme kararlarının sebepleri ve mevzuattaki yerinin incelenmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler

İdari Yargı, İstinaf, Gönderme kararı, Kanun Yolu.

Abstract

With the amendment made to the Law 2577 on Administrative Procedure, the remedy of objection and rectification was abolished, and the remedy of appeal was brought into force. The decisions to be made at the stage of appeal are specifically indicated in Law No. 2577. According to the Law no. 2577, the decisions to be made in the appeal proceedings are the rejection of the appeal, the removal of the first-instance court decision and meeting a new decision on the merits of the case, the removal of the first-instance court decision and the submission of the file to the court for a new decision. According to Law No. 2577, the reasons that require the file to be submitted to the court for re-decision are limited. In practice of the administrative jurisdiction, there are also submission decisions for a number of reasons not prescribed by law. Taking into consideration that the appeal practice is newly developing in the administrative jurisdiction, it is aimed to examine the reasons of submission decisions which are not foreseen in the law and their status in the legislation.

Keywords

Administrative Jurisdiction, Appeal, Submission Decision, Remedy.

(*) [Makalenin editörlüğe gönderildiği tarih: 07.10.2019.](#) [Birinci hakeme sevk tarihi: 07.10.2019.](#) [Raporun birinci hakemden dönüş tarihi: 08.10.2019.](#) [İkinci hakeme sevk tarihi: 07.10.2019.](#) [Raporun ikinci hakemden dönüş tarihi: 12.10.2019.](#)

(**) Konya Bölge İdare Mahkemesi Hâkimi,
E-mail: yunus.eraslan@adalet.gov.tr,
Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-9660-5519>.

GİRİŞ

İdari yargıda ilk derece mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri ile Danıştay'dır. Danıştay aynı zamanda temyiz merciidir. Bölge idare mahkemeleri ise, istinaf incelemesiyle görevli yargılama merciidir.¹

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda 6545 sayılı Kanunla yapılan değişiklik² ile idari yargılama usulünde, itiraz ve karar düzeltme olağan kanun yolu kaldırılarak istinaf kanun yolu getirilmiş ve üç dereceli yargılama sistemine geçilmiştir.

6545 sayılı Kanun değişikliği ile 2577 sayılı Kanunun 45. maddesinin "itiraz" başlığı "istinaf" olarak değiştirilmiştir (6545 SK m.19). 6545 sayılı Kanun 28.06.2014 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanmış ve aynı tarihte yürürlüğe girmiştir. 20 Temmuz 2016 tarihinde bölge idare mahkemeleri faaliyete geçirilmiş ve bu tarihten sonra verilen ilk derece mahkemesi tarafından verilen bazı nihai kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulmaya başlanmıştır.³

2577 sayılı Kanunun "istinaf" başlıklı 45. maddesinde, istinaf başvurusu üzerine istinaf mercii tarafından verilebilecek kararlar ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bu kararlar sırasıyla, istinaf başvurusunun reddine, ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına ve esastan karar verilmesine şeklindedir. Yine ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusu haklı bulunursa, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına ve dosyanın mahkemeye gönderilmesine karar verilir (m. 45).

2577 sayılı Kanunun "istinaf" başlıklı 45. maddesinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına ve dosyanın mahkemeye gönderilmesi kararı gerektiren sebepler tahdidi olarak sayılmıştır. Ancak idari yargı uygulamasında istinaf daireleri, kanunda öngörülmeyen bir çok sebebe dayanarak gönderme kararları vermektedir.

İdari yargıda istinaf kanun yolunun yeni uygulanmaya başladığı da dikkate alındığında, istinaf dairelerince verilen kanunda öngörülmeyen gönderme karar-

¹ Hüseyin Bilgin, *99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi*, Ankara 2016, s. 22.

² 6545 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler hakkında bilgi için bkz. Hüseyin Bilgin, "Beşinci Yargı Paketiyle İdari yargıdaki Son Değişiklikler Hakkında Bir İnceleme", *KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.1, S. 2, s.149-186.

³ Konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz. İvedi yargılama usulüne tabi olan davalarda istinaf yoluna başvurulamaz (İYUK m. 45).

larının nedenleri, hukuka uygunluğu, bu kararların bağlayıcılığı, bu kararlara karşı kanun yolu, konuyla ilgili istinaf kanun yolunda mevzuat değişikliği gerek- kip gerekmediğinin ayrıntılı olarak incelenmesi amaçlanmaktadır.

1. GENEL OLARAK İDARİ YARGIDA İSTİNAF KANUN YOLU

İstinaf, arapça kökenli bir kelimedir ve yeniden başlamak anlamına gelmek- tendir.⁴ İstinaf, yargılama usulünde bir kanun yoludur.⁵ Anayasada teminat altına alınan adil yargılanma hakkı (m. 36), hukuki korunmayı da gerektirmektedir.⁶ Bu anlamda adil yargılanma hakkının⁷ teminatlarından biri de kanun yollarıdır.⁸

Doktrinde kanun yolları, olağan ve olağanüstü kanun yolları olarak sınıflan- dırılmaktadır. Bu sınıflandırma yapılırken çeşitli kıstaslar esas alınabilmektedir. Bu kıstaslar, “ikinci incelemede maddi olayın tekrar ele alınıp alınmaması”, “ka- nunda gösterilen nedenlere bağlı olma” veya “kararın şekli anlamda kesinleşip kesinleşmediği” şeklinde gösterilebilir. Çoğunluk görüşüne göre, yargı merciince verilen kararın kesinleşmesini önleyen kanun yolu olağan, kesinleşen yargı kara- rına karşı başvurulması kabul edilen kanun yolu olağanüstü kanun yoludur.⁹

Türk idari yargılama usulünde kanun yolları istinaf, temyiz, kanun yararına temyiz ve yargılamanın yenilenmesidir. İstinaf, ilk derece mahkemesinin bazı nihaî kararlarına karşı başvuru, hukukî ve maddi denetimin yapıldığı bir kanun yoludur.¹⁰ İstinaf kanun yolu, olağan bir kanun yoludur.¹¹ İstinaf aşama-

⁴ Necip Bilge, “Üst Mahkemeler”, *Sabri Şakir Ansay’a Armağan*, Ankara 1964, s. 62; Hakan Pekcanitez, “İstinaf Mahkemeleri”, *Prof. Dr. Hakan Pekcanitez Makaleler*, İstanbul 2016, C. II, s. 224; Hakan Pekcanitez/Oğuz Atalay/Muhammet Özekes, *Medeni Usul Hukuku*, İstanbul 2018, s. 2203.

⁵ Mustafa Avcı, “İdari Yargıda İstinaf”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2011, S. 96, s. 181.

⁶ Selda Taner, “Vergi Yargısında İstinaf Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2018, S. 136, s. 186.

⁷ Adil yargılanma hakkında geniş bilgi için bkz. Osman Doğru/Atilla Nalbant, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi*, Ankara 2012, s. 609-656; Sibel İnceoğlu, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa*, Ankara 2013, s. 209-284; Hüseyin Bilgin, *İdari Yargı İçin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulama Rehberi*, Ankara 2017, s. 85-89.

⁸ Tolga Akkaya, *Medeni Usul Hukukunda İstinaf*, Ankara 2009, s. 26.

⁹ A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdari Yargılama Hukuku*, C. II, Ankara 2016, s. 1002; Zehra Odyakmaz, *Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, İstanbul 1993, s. 7.

¹⁰ İstinaf kanun yolu hakkında geniş bilgi için Ali Rıza Çınar, “İstinaf”, *Fasikül Aylık Hukuk Dergisi*, 2010, Y. 2, S. 8, s. 14-15; Turan Yıldırım, *İdari Yargı*, İstanbul, 2010, s. 513; Ejder Yılmaz, *Hukuk Muhakemeleri Şerhi*, Ankara 2013, s. 1478; Deniz Meraklı Yayla, *Medeni Usul Hukuku’nda İstinaf Kanun Yolunda Yeniden Tahkikat Yapılması*, Ankara 2014, s. 19; Sami Özgür Memişoğlu, “Hukuk Yargılamasında İstinafa Başvuru Usûlü ve İstinafta Yeni Vakıa ve Delillere Dayanılması”, *Legal Hukuk Dergisi*, 2012, C. 10, S. 113, s. 78; Mert Namlı, “İş Uyuşmazlıkları ve İstinaf”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, 2016, S. 36, s. 121; Murat Özgür Çiftçi, *Medeni Yargılama Hukukunda İstinaf*, Ankara 2016, s. 10 vd.

¹¹ Ramazan Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarına Karşı Kanun Yolları*, Ankara 2017, s. 28.

sında kural olarak kararlar kesin şekilde verilmez, bu kararlar bir üst mahkemenin temyiz incelemesine tabidir.¹² İstinaf kanun yolunun uygulandığı sistem, üç dereceli bir yargılama sistemidir.¹³

28.06.2014 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan ve aynı tarihte yürürlüğe giren 6545 sayılı Kanunla, 2576 ve 2577 sayılı kanunlarda değişiklikler yapılmış, idari yargılama usulünde itiraz kanun yolu kaldırılarak “istinaf” kanun yolu getirilmiştir. İtiraz kanun yolu, kanunda belirtilen sınırlı sayıda kararlara karşı gidilebilen istisnai kanun yolu iken, istinaf kanun yolu ise, kanunda öngörülen istisnalar hariç olmak üzere genel başvuru yoludur.¹⁴ Başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulur (2577 SK m. 45).

2577 sayılı Kanununun 45. maddesine göre idari yargıda istinaf kanun yolu, ilk derece idare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde başvurulabilen bir yoldur. Ancak konusu beş bin Türk lirasını (2020 yılı için yedi bin Türk lirası) geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.¹⁵ İvedi yargılama usulüne tabi olan davalarda da istinaf yoluna başvurulamaz (m. 45).

Diğer kanunlarda, ilk derece mahkemesince verilen kararın kesin olduğu yönünde hüküm bulunması halinde, istinaf yoluna başvurulması olanaklı değildir. Örneğin 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’na göre, sınır dışı etme kararına karşı mahkemeye yapılan başvurular on beş gün içinde sonuçlandırılır ve mahkemenin bu konuda vermiş olduğu karar kesindir (m.53/3). İdari yargı uygulaması da bu yöndedir.¹⁶

¹² 2577 sayılı Kanununun 46. maddesinde sayılan davalar hakkında, bölge idare mahkemelerince verilen kararlara karşı Danıştay’a temyiz yoluna gidilebilir.

¹³ Çağlayan, a.g.e., s. 263, Avcı, a.g.m., s. 180.

¹⁴ Çağlayan, a.g.e., s. 307.

¹⁵ Mustafa Avcı, *İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu*, Ankara 2017, s. 126.

¹⁶ *Sınırdışı edilme işleminin iptali istemiyle açılan davada verilen mahkeme kararının kesin olduğu, istinaf kanun yoluna tabi olmadığından, istinaf başvuru yoluyla incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle istinaf isteminin incelenmeksizin reddine dair Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 19/11/2018, E. 2018/1280, K. 2018/1677 sayılı kararı; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 9. İDD, 12.09.2019, E. 2019/1019, K. 2019/652 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10. İDD, 13.06.2019, E. 2019/750, K. 2019/955 sayılı kararı; Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 31.05.2019, E. 2019/514, K. 2019/874 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 20.09.2019.*

İstinaf kanun yolunda yetkili merci, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesidir (İYUK m. 45). İlk derece mahkemelerince verilen ve istinaf yolu açık olan nihai kararlara karşı¹⁷ yapılan istinaf başvurularını inceleyerek karara bağlamak görevi, bölge idare mahkemesi dairelerine aittir.¹⁸

2. İSTİNAF KANUN YOLUNDA VERİLEN KARAR TÜRLERİ

Bölge idare mahkemelerinin istinaf aşamasındaki yetkileri 2576 sayılı Kanunun 3. maddesi ile 2577 sayılı Kanunun 45. ve 48. maddesinde düzenlenmiştir. Bölge idare mahkemeleri istinaf aşamasında, usulden karar verebileceği esastan da karar verebilmektedir.

A. İstinaf Kanun Yolunda Usulden Verilen Karar Türleri

İstinaf dairelerinin yapmış oldukları incelemelerde usul yönünden verdiği kararlar şu şekildedir: istinaf isteminin incelenmeksizin reddi, istinaf edilmemiş sayılması, istinaf isteminin süre yönünden reddi, karar verilmesine yer olmadığı ve gönderme kararlarıdır.

Konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz

¹⁷ Nihai karar olmadığından ara kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulamaz, Oğuz Sancakdar, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu*, Ankara 2012, s. 2249.

¹⁸ 6545 sayılı Kanunun 103. maddesiyle bölge idare mahkemelerinin görevleri başlıklı 2576 sayılı Kanunun 8. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bölge idare mahkemelerinin görevleri 2576 sayılı Kanuna eklenen 3/A maddesinde yeniden düzenlenmiştir. 2576 sayılı Kanunun 3/A maddesine göre, bölge idare mahkemelerinin görevleri:

"a) İstinaf başvurularını inceleyip karara bağlamak.

b) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlamak.

c) Diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak.

Diğer taraftan 2576 sayılı Kanuna 3. maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 3/D maddesinde ise "bölge idare mahkemesi dairelerinin görevleri şunlardır:

a) İlk derece mahkemelerince verilen ve istinaf yolu açık olan nihai kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını inceleyerek karara bağlamak.

b) İlk derece mahkemelerince yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı yapılan itirazları inceleyerek karara bağlamak.

c) Yargı çevresi içinde bulunan ilk derece mahkemeleri arasındaki görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözmek.

d) Yargı çevresi içinde bulunan yetkili ilk derece mahkemesinin bir davaya bakmasına fiilî veya hukukî bir engel çıktığı veya iki mahkemenin yargı çevresi sınırlarında tereddüt edildiği veya iki mahkemenin de aynı davaya bakmaya yetkili olduklarına karar verdikleri hâllerde; o davanın bölge idare mahkemesi yargı çevresi içinde bulunan başka bir mahkemeye nakline veya yetkili mahkemenin tayinine karar vermek.

e) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak." olarak düzenlenmiştir.

(İYUK m. 45/1). Bu davalarda verilen kararlara karşı istinaf yoluna başvurulması halinde, istinaf isteminin incelenmeksizin reddine karar verilir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, *“davacı şirket tarafından fazladan yatırıldığı iddia olunan ve iadesi istenilen munzam aidatın (5.135,00-TL) yeniden belirlenen 6.000 TL’sinin altında olduğu, bu durumda, istinaf istemine esas teşkil eden kararın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 45’inci maddesine göre istinaf yolu açık olmayan “kesin” kararlardan olduğu anlaşıldığından, istinaf isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmadığından, davacının istinaf başvurusunun incelenmeksizin reddine”* karar verilmiştir.¹⁹ İlk derece mahkemesi kararında istinaf kanun yolu açık olduğu belirtilmiş ise dahi, istinaf incelemesi yapılmaz. İstinaf başvurusu incelenmeksizin reddedilir.²⁰

Özel kanun hükmünde, ilk derece mahkemelerinin kararlarının kesin olduğu kurala bağlanması halinde de, kesin nitelikteki ilk derece mahkemesi kararı yapılan istinaf başvurusu incelenmeksizin reddedilir. Örneğin 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 6. maddesinde, para cezalarına karşı itiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararların kesin olduğu hükme bağlanmıştır. 2559 sayılı Kanun uyarınca verilen para cezalarına yapılan itiraz üzerine idare mahkemelerince verilen kararlar kesin olduğundan, bu kararlara karşı yapılan istinaf istemi incelenmeksizin reddedilir. İdari yargı uygulaması da bu yöndedir.²¹

Konusu bakımından istinaf kanun yolu açık olan davalarda, ilk derece mahkemesince kararın kesin olarak verildiğinin belirtilmesi ve bu karara karşı istinaf yoluna başvurulması halinde, bölge idare mahkemesince istinaf başvuruları esastan incelenir. Çünkü mahkeme kararındaki kanun yolunun açık olup olmadığına ilişkin ifade, bölge idare mahkemesini bağlamaz.

¹⁹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 12. İDD, 20.06.2019, E. 2019/920, K. 2019/1247 sayılı kararı; benzer yönde İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 03.09.2019, E. 2019/425, K. 2019/613 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 23.05.2018, E. 2018/651, K. 2018/875 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 21.09.2019.

²⁰ Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta *“konusu altı bin Türk lirasını geçmeyen vergi davası hakkında Kayseri Vergi Mahkemesince bölge idare mahkemelerinin göreve başladıkları tarihten sonra verilen karar, her ne kadar mahkeme kararında istinaf yolunun açık olduğu belirtilmiş ise de, kesin olup, bu karara karşı istinaf yoluna başvurulamayacağından, anılan kararın kaldırılmasına yönelik davalı idare isteminin incelenmesine olanak bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle istinaf başvurusunun incelenmeksizin reddine”* dair Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. VDD, 18.09.2019, E. 2019/1347, K. 2019/1422 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 21.09.2019.

²¹ 2559 sayılı Yasanın 6. maddesi uyarınca idari para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada idare mahkemelerinin kararlarının kesin olduğundan, kesin nitelikte ilk derece Mahkemesi kararına yönelik olarak yapılan istinaf başvurusunun incelenmeksizin reddine dair İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6. İDD, 13.06.2019, E. 2019/957, K. 2019/1053 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 21.12.2018, E. 2018/1778, K. 2018/1891 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 21.09.2019.

Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir.

İstinaf, temyizın şekil ve usullerine tabidir (İYUK m. 45). İstinaf dilekçelerinin 3'üncü madde esaslarına göre düzenlenmesi gereklidir. Düzenlenmemiş ise eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması hususu, kararı veren mahkemesince ilgiliye tebliğ olunur. Bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa, istinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına mahkemesince karar verilir. İstinaf dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren merci tarafından verilecek yedi günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde istinaf isteminden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, ilgili merci, kararın istinaf edilmemiş sayılmasına karar verir. İstinaf dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 3'üncü madde esaslarına göre düzenlenmediği, istinaf incelenmesi aşamasında anlaşıldığı hâllerde, eksikliklerin gerekli süre içinde tamamlanmaması halinde, istinaf edilmemiş sayılmasına bölge idare mahkemesi dairesince karar verilir (İYUK m. 48). İstinaf başvurusunun süresinde yapılmadığı hususu, istinaf incelenmesi aşamasında anlaşıldığı hâllerde, istinaf başvurusunun reddine bölge idare mahkemesi dairesince karar verilir (İYUK m. 48).

İstinaf aşamasında çeşitli sebeplere dayanılarak gönderme kararları verilebilmektedir. Örneğin İYUK 45/8 maddesine göre, ivedi yargılama usulü kapsamında görülen davalarda verilen kararlara karşı temyiz yoluna başvurulabilir. Bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz. Şayet başvurulursa, dosyanın Danıştay'a gönderilmesine karar verilir.²² Diğer gönderme kararlarına örnek olarak, işbölümü nedeniyle diğer istinaf dairesine gönderme, yürütmeyi durdurma istemli olmayan istinaf dilekçesinin karşı tarafa tebliğe çıkarılmaması

²² "İtirazen şikayet başvurusunun reddine dair işlemde kaynaklanan davanın ivedi yargılama usulüne tabi olduğu, istinaf yoluyla Bölge İdare Mahkemesince incelenemeyeceği, temyiz incelemesinin ise Danıştay tarafından yapılması gerektiği, dava dosyasının görüm ve çözümüne görevli olan Danıştay'a gönderilmesine" dair Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İDD, 16.08.2019, E. 2019/2691, K. 2019/1729 sayılı kararı; benzer yönde İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 10. İDD, 13.02.2019, E. 2019/257, K. 2019/366 sayılı kararı; "ivedi yargılama konusu bir işleme yönelik olarak açılmış davada verilen kararın doğrudan temyize tabi, istinaf yolu kapalı bir karar olması nedeniyle davalının istinaf başvurusunun incelenmeksizin reddine; temyiz incelemesiyle görevli Danıştaya gönderilmek üzere dava dosyasının Mahkemesine gönderilmesi" yönünde de karar verilebilmektedir, İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6. İDD, 11.09.2018, E. 2018/1180, K. 2018/1298 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 21.09.2019.

(dosyasının tekemmül ettirilmemesi) nedeniyle dosyanın mahkemesine gönderilmesi kararları gösterilebilir.²³

B. İstinaf Kanun Yolunda Esastan Verilen Karar Türleri

İstinaf aşamasında verilen esastan kararlar, istinaf başvurusunun reddi ve istinaf başvurusunun kabulüyle işin esas hakkında verilen kararlardır.

Bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulursa istinaf başvurusunun reddine karar verir (İYUK 45/3). İstinaf aşamasında, uyuşmazlık maddi ve hukuki yönden incelendikten sonra, karar usul ve esas yönden hukuka uygun bulunursa, istinaf başvurusunun reddine karar verilir.²⁴

İstinaf incelemesinde, ilk derece mahkemesi kararında maddi yanlışlıklar var ve düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararı verir (m. 45/3). Maddi hatalar, kararı hukuka aykırı hale getirmiyorsa ve düzeltilmesi mümkün ise, maddi hataların düzeltilerek istinaf isteminin reddine karar verilir. İdari yargı uygulamasında “düzelterek istinaf isteminin reddine” kararı verilmektedir.²⁵

Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde bölge idare mahkemesi işin esas hakkında yeniden bir karar verir (İYUK 45/4).

Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını sonucu itibariyle hukuka uygun bulduğu, ancak gerekçesi yönünden hukuka uygun bulmadığı takdirde ne yönde karar verileceğine ilişkin açık bir kanuni düzenleme yoktur. İYUK 45/4.

²³ “Mahkemece davacıların istinaf dilekçesinin davalıya tebliğ edilerek dosyanın tekemmülünün sağlanması gerekirken, söz konusu istinaf dilekçesi davalıya tebliğ edilip, tekemmülü sağlanmadan dosyanın Dairemize gönderildiğinden, davacıların istinaf dilekçesinin davalı idareye tebliğ edilip tekemmülü sağlandıktan sonra Dairemize gönderilmek üzere esas kaydının kapatılarak dosyanın kararı veren mahkemesine gönderilmesine” dair Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 04.07.2019, E. 2019/451, K. 2019/785 sayılı kararı; Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 11.07.2019, E. 2019/429, K. 2019/909 sayılı kararı; İzmir Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 10.09.2019, E. 2019/1009, K. 2019/1242 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 22.09.2019.

²⁴ Çağlayan, a.g.e., s. 331.

²⁵ “İdare Mahkemesince verilen gerekçeli kararda “davanın 02/08/2017 tarihinde açıldığı” şeklinde yer alan kısmının “26/07/2017 tarihi” şeklinde düzeltilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır. Açıklanan nedenlerle; istinaf başvurusunun reddine, Van 1. İdare Mahkemesi’nin 18/01/2018 gün ve E: 2017/1934, K: 2018/124 sayılı kararının yukarıda belirtildiği şekilde düzelterek onanmasına” dair Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 1. İDD, 12.07.2018, E. 2018/317, K. 2018/1625 sayılı kararı; “istinaf başvurusunun karar tarihinin “19.01.2017” olarak düzelterek reddine” dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 8. İDD, 05.07.2017, E. 2017/1097, K. 2017/1155 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 22.09.2019.

maddesinin şekli anlamda uygulanması halinde, gerekçe yönünden hukuka aykırı görülen kararın kaldırılması ve işin esası hakkında yeniden karar verilmesi gerekir. Temyiz aşamasında, kararın sonucu hukuka uygun olmakla birlikte gösterilen gerekçeyi Danıştay doğru bulmaz veya eksik bulursa, kararı, gerekçesini değiştirerek onar (İYUK 49/1-a). İstinaf, temyizın şekil ve usullerine tabi olsa da, temyiz üzerine verilecek kararlar başlıklı İYUK 49. maddesinin, istinaf kanun yolu bakımından uygulanması hukuken zordur.²⁶ Çünkü, temyiz üzerine verilecek kararlar başlıklı İYUK 49. maddesi, temyizın şekil ve usulüne ilişkin değildir. İYUK 49. maddesinin istinaf kanun yolu bakımından uygulanması gerektiğini kanun koyucu kabul etse idi, istinafta “maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararın verileceği” yönünde bir düzenleme gereği duymazdı.

2577 sayılı Kanunun istinaf başlıklı 45. maddesinde, verilecek karar türleri tek sayıldığı ve hatta maddi hataların düzeltilerek istinaf isteminin reddine karar verilmesi dahi açıkça düzenlendiği halde, “gerekçenin değiştirilerek istinaf isteminin reddine karar verilmesi” gerektiği yönünde bir kanuni düzenleme yapılmaması, istinaf kanun yolu açısından kanun boşluğunun bir göstergesidir. İdari yargı uygulamasında bölge idare mahkemeleri, gerekçenin yerinde olmadığı veya eksik olduğu durumlarda “gerekçeli olarak istinaf isteminin reddine” karar vermektedir. Bir uyumsuzlukta “*istinafa konu idare mahkemesi kararının kaldırılmasını gerektiren bir neden bulunmadığından istinaf başvurusunun yukarıda açıklanan gerekçeyle reddine*” kararı verilmiştir.²⁷ Bölge idare mahkemesince gerekçesi hukuka aykırı görülen kararlarda “gerekçeli istinaf isteminin reddi” kararlarının kanuna uygun olarak verilen kararlar olmadığı söylemek mümkündür. Bu tür durumlarda istinaf isteminin kabulü, ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasıyla işin esası hakkında benimsenen gerekçeyle yeniden bir karar verilmesi gerekir. Ancak böyle bir durumda da, istinaf başvurusu kabul edilen tarafın aleyhine karar verilecektir. Çünkü ilk derece mahkemesi kararı, sadece gerekçe değiştirilmek amacıyla kaldırılmaktadır.

Bazı durumlarda ise, ilk derece mahkemesi kararının gerekçesi hukuka uygun olmakla birlikte, bölge idare mahkemesi, mevcut gerekçenin daha güçlü bir gerekçeyle değiştirilmesi yönünde karar verebilmektedir. Bu durum, genellikle ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davalarda verilen iptal kararlarında görülmektedir. Örneğin ilk derece mahkemesince, ödeme emri konusu alacağın usulü-

²⁶ Aynı görüşte Turgut Candan, “İstinaf Başvurusu, İlk Derece Mahkemesinin Kararının Gerekçesi Değiştirilerek Reddedilebilir mi”, <https://turgutcandan.com/page/2>, erişim tarihi 03.10.2019.

²⁷ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 12.09.2019, E. 2019/485, K. 2019/1483 sayılı kararı; benzer yönde Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 11.09.2019, E. 2019/1245, K. 2019/1518 sayılı kararı; Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 04.09.2019, E. 2018/2235, K. 2019/1112 sayılı kararı; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 18.07.2019, E. 2019/1742, K. 2019/2013 sayılı kararı; İzmir Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 27.06.2019, E. 2019/960, K. 2019/1078 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 22.09.2019.

ne uygun kesinleştirilmeden tahsilinin hukuka aykırı olduğu yönündeki iptal kararının gerekçesi, bölge idare mahkemesince, adına ödeme emri düzenlenen ilgilinin borçtan sorumlu olmadığı gerekçesiyle değiştirilerek, istinaf isteminin reddine karar verilebilmektedir.²⁸ Diğer idari davalarda da bu usule başvurulması mümkündür. Burada, hukuka aykırı görülen bir karar gerekçesi bulunmadığından, ilk derece mahkemesi kararının kaldırılması söz konusu olamaz. Yürürlükte bulunan kanun hükümlerine göre, ilk derece mahkemesi kararının sonucu hukuka uygun olmakla birlikte, gerekçesinin hukuka uygun olup olmadığına göre istinaf aşamasında farklı kararlar verilmesi gerektiği gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bunun ana nedeni ise, temyizde olduğu gibi istinaf aşamasında da, bölge idare mahkemesinin ilk derece mahkeme kararının gerekçesini değiştirerek karar verebilmesine olanak tanıyan açık bir düzenlemeye kanunda yer verilmemesidir. Bu nedenle, 2577 sayılı Kanunun 45/4. maddesinde değişiklik yapılmalı, bölge idare mahkemesine, ilk derece mahkeme kararının gerekçesini değiştirerek istinaf isteminin reddine karar verebilmesine olanak tanıyan açık bir düzenleme yapılmalıdır.²⁹

Bölge idare mahkemeleri, istinaf incelemesinde vakıa mahkemesi yetkilerine sahiptir. Bu kapsamda bölge idare mahkemeleri, ilk derece mahkemesi gibi uyuşmazlık konusu olayın çözümü için maddi yönden hür türlü araştırma ve inceleme yetkisine sahiptir. Bu yönüyle istinaf incelemesi, temyiz incelemesinden ayrılmaktadır. Taraflar istinaf aşamasında yeni iddialar ve yeni deliller ileri sürebilir. İstinaf merci tarafların sunduğu delilleri serbestçe değerlendirebileceği gibi, maddi olayın tespiti ve uyuşmazlığın aydınlatılması için kendiliğinden de diğer her türlü araştırmayı yapabilir. İstinaftaki incelemenin maddi yönünün, mahkeme kararını gerekçeli olarak onama yetkisini istinaf merciine verdiği, bu nedenle bir kanun değişikliğine ihtiyaç olmadığı akla gelebilir. Ancak istinafta ilk derece mahkeme kararının gerekçeli olarak onanması durumu, istinafin maddi yönünden çok hukuki boyutuyla ilgili olduğu düşüncesindeyiz. Hatta gerekçeli onama, istinafta karar verme usuli ile ilgili bir durumdur. Diğer bir anlatımla istinaf merciince benimsenen gerekçenin karara yansması, ilk derece mahkeme kararının kaldırılması suretiyle mi yoksa doğrudan mı olacağıyla ilgilidir. İstinaf aşamasında ilk derece mahkeme kararının gerekçesinin değiştirilmesi, istinafin maddi yönüyle ilgili olmadığından, bölge idare mahkemesine, ilk derece mahkeme kararının gerekçesini değiştirerek istinaf isteminin reddine karar verebilmesine yetkisi kanun değişikliğiyle verilmelidir.

²⁸ Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. VDD, 02.07.2019, E. 2018/1428, K. 2019/1140 sayılı kararı; İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 25.05.2018, E. 2018/457, K. 2018/646 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 22.09.2019.

²⁹ Candan'a göre kanunda boşluk bulunmamakta, istinaf merciince, ilk derece mahkemesinin kararının kaldırılarak, doğru gerekçeyle yeniden verilmesini kanun koyucu istemiştir.

Bölge idare mahkemesi ilk derece mahkemesinin esastan verdiği kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden bir karar verir (İYUK 45/4). Bölge idare mahkemesi işin esası hakkında davanın reddi yönünde karar verebileceği gibi, işlemin iptali tazminat isteminin kabulü yönünde de karar verebilir.

Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesinin esastan verdiği kararı hukuka aykırı bulur ve davada usul yönünden bir karar verilmesi gerektiği kanaatine varması halinde ne yönde karar verecektir. Örneğin ilk derece mahkemesince verilen iptal kararının hukuka uygun bulunmadığı ve davanın süreden reddi gerektiği kanaatine varılması halinde, bölge idare mahkemesince davanın süre aşımı yönünden reddedilip edilmeyeceği önem arz etmektedir. İdari davalarda usulden karar verilmesini gerektiren bir sebep mevcut ise esas hakkında karar verilmez. Usulden karar verilmesini gerektiren sebep ilk inceleme konularına ilişkin ise, İYUK 14'teki sıranın takip edilmesi gerekir.³⁰ İlk inceleme konularından olmayan örneğin davanın açılmamış sayılması veya dava dilekçesinin iptali gibi usuli sebeplerin bulunması halinde de esastan karar verilmez.

2577 sayılı Kanununun 45/4. maddesi uyarınca bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkeme kararını kaldırdıktan sonra işin esası hakkında yeniden bir karar verebilir. Bölge idare mahkemesince işin esası hakkında yeniden verilen karardan, sadece uyumsuzluğun esasına yönelik verilen kararların mı kastedildiği, yoksa usulden verilecek kararlarında mı kastedildiğinin açıklığa kavuşturulması gerekir. Kanun koyucunun, işin esası hakkında yeniden verilecek karar ifadesiyle, uyumsuzluğun esasına yönelik verilecek kararları amaçladığını söylemek mümkündür. İlk derece mahkemesinin esastan verdiği kararın, istinaf aşamasında hukuka uygun bulunmayarak kaldırıldığı ve usulden karar verilmesi gereken hallerde, ne yönde karar verileceği noktasında kanunda boşluk bulunmaktadır. Davaların en az giderle görülmesi gerektiği yönündeki Anayasal ilke uyarınca, bu halde bölge idare mahkemesi ilk derece mahkemesi kararını kaldırıp usulden karar verebilmelidir. Nitekim idari yargı uygulaması da bu yöndedir. Konuya ilişkin bir uyumsuzlukta, “*dava konusu planın iptali yolundaki ilk derece mahkemesi kararında hukuki isabet görülmediğinden, istinaf talebinin kabulüne, idare mahkemesi kararının kaldırılmasına, davanın süre aşımı nedeniyle reddi*” yönünde karar verilmiştir.³¹

³⁰ Turgut Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara 2015, s. 660.

³¹ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 12.09.2019, E. 2019/1085, K. 2019/1478 sayılı kararı; benzer yönde İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 1. VDD, 18.07.2019, E. 2019/1630, K. 2019/1876 sayılı kararı; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 10.10.2018, E. 2018/996, K. 2018/860 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 23.09.2019.

3. İSTİNAF KANUN YOLUNDA VERİLEN GÖNDERME KARARLARI

İdari yargıda istinaf kanun yolu, 20.07.2016 tarihinden itibaren fiilen uygulanmaya başlamıştır. İstinaf aşamasında verilen karar türünden biri de gönderme kararlarıdır. Gönderme kararı, istinaf uygulamasında sık başvuru olan bir karar türüdür. İstinaf kanun yolunda gönderme kararı gerektiren durumların bir kısmı kanunda açık olarak öngörüldüğü halde, bir kısım gönderme kararlarının ise kanuni dayanağı bulunmamaktadır. Bu nedenle, istinaf kanun yolunda verilen gönderme kararlarını, sebebi ve dayanağı kanunda öngörülen gönderme kararları ile kanunda öngörülmeyen gönderme kararları olarak iki ayrı başlık altında incelenmesi konunun daha kolay anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

A. Kanunda Öngörülen Gönderme Kararları

Kanunda öngörülen bir çok sebebe dayanılarak gönderme kararı verilebilmektedir. İlk inceleme üzerine verilen kararların istinaf başvurusunun haklı bulunması, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde ilk derece mahkemesi kararı kaldırılarak gönderme kararı verilebileceği gibi (İYUK m. 45/5), kanunda öngörülen diğer sebeplere dayanılarak da gönderme kararı verilebilmektedir.

a. İlk İnceleme Üzerine Verilen Kararlarda

İdari yargılama usulünde dava dilekçeleri, Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından, a) Görev ve yetki, b) İdari merci tecavüzü, c) Ehliyet, d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, e) Süre aşımı, f) Husumet, g) 3 ve 5'inci maddelere uygun olup olmadıkları, yönlerinden sırasıyla incelenir (İYUK m. 14/3).

İlk inceleme üzerine, adli yargının görevli olduğu konularda, davanın görev yönünden reddine; idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine karar verilir. Ehliyet ve süre aşımı yönünden kanuna aykırılık görülmesi ve idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem bulunmaması halinde davanın reddine karar verilir (İYUK m. 15). İdari merci tecavüzü bulunması halinde, dava dilekçesinin görevli idare merciine tevdiine karar verilir (m. 15).

Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulması hâlinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararları kesindir (İYUK 45/5).

İlk inceleme üzerine, idari yargının görevli olduğu konularda davanın görev ve yetki yönünden reddine, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine ve dava dilekçesinin reddine ilişkin kararlara karşı istinaf veya temyiz yoluna başvurulamaz (İYUK m. 15). Dolayısıyla İYUK 45. maddesinde, ilk inceleme üzerine verilen kararlardan kastedilen, istinaf kanun yolu açık olan kararlardır.

İdari yargı istinaf uygulamasında, kanunda öngörülen gönderme kararı genellikle, ilk inceleme üzerine verilen kararlara ilişkin olarak verilmektedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, “Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğunu öngören Anayasa’nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeye rağmen, davalı idare tarafından davacıya gönderilen ... işleminde davacının hangi kanun yolları ve mercilere başvurabileceği ve dava açma süreleri belirtilmediğinden, idarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve hak arama özgürlüğünün ihlâl edilmiş olması karşısında ... sayılı işlemin davacıya tebliğ edildiği tarihte dava açma süresinin işlemeye başlamadığı anlaşıldığından, davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmesinde usul hükümlerine uygunluk bulunmadığı, ... istinaf başvurusunun kabulüne, ... İdare Mahkemesince ... sayılı kararın kaldırılmasına, 2577 sayılı Kanununun 45. maddesi uyarınca yukarıda belirtilen husus göz önünde bulundurulurken yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Mahkemeye gönderilmesi” yönünde karar verilmiştir.³²

Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulması hâlinde, zorunlu olarak, ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye göndermesi mi gerektiği, yoksa uyuşmazlıkta başka bir ilk inceleme sebebine dayalı usûle ilişkin karar verilmesi gerektiği kanaatine varması halinde, istinaf başvurusunu gerekçeli olarak reddetme yetkisi olup olmadığının açıklığa kavuşturulması gerekir. Mesela, ehliyet yönünden davanın reddine dair karar bölge idare mahkemesince hukuka aykırı bulunması halinde, davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle istinaf başvurusunun reddinin mümkün olup olmadığı bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Kanunun lafzından, bölge idare mahkemesinin ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulması hâlinde, zorunlu olarak gönderme kararı vermesi gerektiğini söylemek mümkündür. Öte yandan istinaf kanun yolunda, gerekçeli olarak istinaf isteminin reddedileceği yönünde açık bir kanuni düzenleme de bulunmamaktadır.

³² İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6. İDD, 30.04.2019, E. 2019/386, K. 2019/755 sayılı kararı; benzer yönde Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 1. İDD, 29.01.2019, E. 2019/127, K. 2019/100 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 14.09.2018, E. 2018/996, K. 2018/828 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 23.09.2019.

Ancak bu uygulama, yargılamanın uzamasına sebebiyet verecektir. Bu konuda kanunda boşluk bulunmaktadır. Nedeni ise, kanun koyucunun bu ihtimali öngörmeden düzenleme yapmış olduğu düşüncesindeyiz. İdari yargı uygulamasında, ilk inceleme üzerine verilen kararın bölge idare mahkemesince hukuka aykırı bulunması halinde, başka bir ilk inceleme sebebine dayalı olarak gerekçeli istinaf başvurusunun reddine karar verilmektedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta “dava konusu işlemlerin; ... idari davaya konu olacak tek yanlı kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliği taşımadığı hususları dikkate alındığında 2577 sayılı Kanununun 14. maddesinin (3-d) bendi ile 15. maddesinin (1-b) bendi uyarınca davanın incelenmeksizin reddi yolunda karar verilmesi gerekmekte iken idari davaya konu olabilecek bir işlem gibi değerlendirilerek davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle süre aşımı nedeni ile davanın reddi yolunda verilen istinafa konu mahkeme kararında sonucu itibarıyla hukuka aykırılık bulunmadığından ... davacının istinaf başvurusunun ise yukarıda yer verilen gerekçeyle reddi” yönünde karar verilmiştir.³³ Bölge idare mahkemesi kararının kanunun lafzına uygun olmadığı, ancak usul ekonomisine uygun olduğu düşüncesindeyiz. Bu nedenle 2577 sayılı Kanununun 45/5. maddesinde değişiklik yapılmalı, bölge idare mahkemesine, ilk inceleme üzerine verilen ve hukuka aykırı bulunan mahkeme kararının gerekçesini değiştirerek istinaf isteminin reddine karar verebilmesine olanak tanıyan bir düzenleme yapılmalıdır.

İstinaf kanun yolu aşamasında, dava daireleri arasındaki farklı uygulamaların veya birbirine aykırı olarak verilen kesin kararların, içtihadı birleştirme yoluyla giderilmesinin hukuken mümkün olmadığı da unutulmamalıdır. Çünkü 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 39. maddesine göre, *İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir.*

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, Danıştay dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılıkları içtihadın birleştirilmesi yoluyla giderebilir. Bölge idare mahkemesi dava dairelerinin verdikleri kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesi, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun görevi arasında değildir.

³³ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 19.04.2019, E. 2019/1327, K. 2019/1166 sayılı kararı; benzer yönde “2942 sayılı Kanunda belirtilen 30 günlük süre içerisinde açılmadığı anlaşıldığından, davanın kamulaştırma işlemine yönelik kısmının süre aşımı yönünden reddi gerekirken, ehliyet yönünden davanın reddi yolunda verilmiş istinafa konu mahkeme kararında sonucu itibarıyla hukuki isabetsizlik görülmediğine” dair Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 20.02.2019, E. 2018/1295, K. 2019/125 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 23.09.2019.

b. Görevsiz veya Yetkisiz Mahkemece Bakılan Davalarda

Görev, bir yargı merciinin, uyuşmazlığın konusu bakımından yetkili olması durumunu ifade eder.³⁴ Aynı yargı kolu bakımından görev, bir davanın ilk derece mahkemelerinden hangisi tarafından görüleceği manasında kullanılır.³⁵ İdari yargıda görev,³⁶ idari davaların konusu bakımından idari yargıdaki görevli mahkemeler arasında dağılımı ile ilgilidir.³⁷

Türk idari yargı sisteminde faaliyet gösteren merciler sırasıyla ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemeleri, istinaf merci olan bölge idare mahkemesi ve temyiz merci olan Danıştay'dır. İdare ve vergi mahkemelerinin görevleri 2576 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Danıştay 2575 sayılı Kanununun 24. maddesinde öngörülen idari davaları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara bağlar.

İdari davalarda yer yönünden hangi mahkemenin davaya bakması gerektiği, mahkemenin yetkisini ilgilendirir.³⁸ İdari davalarda yetki, 2577 sayılı Kanun'un 32-37 maddeleri arasında özel olarak düzenlenmiştir.

Davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme tarafından bakılmış olması hâllerinde, bölge idare mahkemesi, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir (İYUK 45/5).

Davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme tarafından bakılmış olması³⁹ nedeniyle gönderme kararı verilmesi için, ilk derece mahkemesi kararının usulden veya esas yönünden verilmiş olması arasında bir fark bulunmamaktadır. Her iki durumda da gönderme kararı verilir.

³⁴ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, Ankara 2017, s. 75; Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara 2016, s. 176.

³⁵ Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Nisan 2016, s. 244; Baki Kuru, *Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı*, Ankara 2019, s. 69.

³⁶ İdari yargıda görev hakkında geniş bilgi için bkz. Yılmaz Dilşat, "İdari Yargıda Görev İş Dağılımı Paradoksu", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVII, S. 4, s. 263-267; Turgut Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara 2015; Celal Karavelioğlu/Erdem Cemil Karavelioğlu, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara 2015; Ramazan Yıldırım, "Türk İdari Yargısında Görev ve Yetki", *Amme İdaresi Dergisi*, 1996, C. 29, S. 3.

³⁷ Gözübüyük/Tan, a.g.e., s. 838.

³⁸ İdari davalarda yetki hakkında geniş bilgi için bkz. Celal Işıklar, "İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usûlü", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, C. 1, Y. 2, S. 6.

³⁹ Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta "davacı adına kayıtlı alkollü içki satışı yapılan işletmenin satış belgesinin süresinin uzatılması yolundaki başvurunun TAPDK adına zımnen reddi yolunda tesis edilen işlemde kaynaklanan uyuşmazlığın çözümünde, 2577 sayılı Kanun'un 32. maddesi uyarınca adına işlem tesis edilen makamın bulunduğu yerdeki Ankara İdare Mahkemesi yetkili olduğundan, yetkisiz idare mahkemesince verilen kararda usul kurallarına uygunluk görülmediğine ve ... 2577 sayılı Kanununun 45. maddesi uyarınca yukarıda belirtilen husus göz önünde bulundurulurken yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın davaya bakmakla yetkili ... İdare Mahkemesine gönderilmesine" dair İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6. İDD, 26.09.2017, E. 2017/1164, K. 2017/1151 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 24.09.2019.

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Tek hakimle çözümlenecek davalar" başlıklı değişik 7. maddesinin 1. fıkrasında, uyuşmazlık miktarı yirmi beş bin Türk Lirasını aşmayan ve konusu belli parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları ile tam yargı davalarının idare mahkemesi hakimlerinden biri tarafından çözümleneceği hüküm altına alınmıştır.⁴⁰ Heyet halinde karara bağlanması gereken davanın tek hakim tarafından karara bağlanması veya tek hakim tarafından kararı bağlanması gereken davanın heyet halinde karara bağlanması hali de, davaya görevsiz mahkeme tarafından bakılmış olması olarak kabul edilir. Bu şekilde verilen mahkeme kararı kaldırılarak dosya ilgili mahkemeye gönderilir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, "tek hakimle çözümlenebilecek parasal sınır ... 2018 yılında yeniden değerlendirilerek artırılarak 36.000,00 (otuzaltıbin) Türk Lirası olduğu, ... davacı tarafından dava konusu yapılan işlemin tutarının 41.000,00 TL olduğu, dolayısıyla İstanbul 10. Vergi Mahkemesi'nde açılan ve 2018 yılında karar verilen davanın heyet halinde karara bağlanması gerekirken, mahkeme hakimliğince karara bağlanmasında hukuka ve usule uygunluk görülmediği, ... davalı idarenin istinaf başvurusunun kabulüne, mahkemesi hakimliği'nin ... kararının kaldırılmasına, yeniden bir karar verilmek üzere 2577 sayılı Yasa'nın 45/5. maddesi uyarınca dosyanın mahkemesine gönderilmesine" karar verilmiştir.⁴¹ Başka bir uyuşmazlıkta "konusu belli bir parayı içeren ve miktar itibarıyla tek hakimle çözümlenecek parasal sınırın altında kalan işbu davanın görüm ve çözümünün tek hakimle yapılması gerekirken heyet halinde karar verilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığından, mahkeme kararının kaldırılmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine" karar verilmiştir.⁴²

Karar veren ilk derece mahkemesinin, görevsiz olup olmadığının tam olarak belli olmadığı durumlarda da, ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderilebilmektedir. İlk derece yargılama aşamasında, davalı idare tarafından görev itirazında bulunulmasına rağmen, mahkemece, görev itirazı hakkında herhangi bir karar verilmeksizin davanın esasına girilerek veya usulden uyuşmazlık karara bağlanabilmektedir.

⁴⁰ Aynı Kanun'un Ek 1. maddesinde ise, "Bu Kanunun tek hakimle çözümlenecek davalara ilişkin 7. maddesindeki parasal sınırlar; her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298. maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirilme oranında artırılması suretiyle uygulanır..." hükmüne yer verilmiştir.

⁴¹ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 31.01.2019, E. 2018/3122, K. 2019/170 sayılı kararı; benzer yönde Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. İDD, 16.01.2019, E. 2018/2226, K. 2019/38 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 24.09.2019.

⁴² İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 8. İDD, 08.01.2019, E. 2018/1221, K. 2019/20 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 24.09.2019.

2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 10. ve izleyen maddelerine göre;⁴³ idari yargı yerlerinde, dilekçe ve savunma evresi tamamlanmadan başka bir yargı kolunun görevli olduğu yönünde görev itirazında bulunulması durumunda, mahkemenin yargılama işlemlerini durdurarak öncelikle görev itirazını değerlendirmesi, görev itirazını uygun bulması durumunda davanın görev yönünden reddi, uygun bulmaması durumunda ise; görevlilik kararı vermesi gerekmektedir. Görev itirazında bulunulması durumunda, mahkemenin kendini görevli görmesine rağmen, bu konuda herhangi bir karar vermeden yargılamaya devam etmesi, ilgili tarafın 2247 sayılı Kanun hükümlerine göre olumlu görev uyuşmazlığı çıkarma hakkının fiilen elinden alınması anlamına geleceğinden, bu itiraz karşılanmaksızın yargılamaya devam edilerek verilen kararın usul hükümlerine aykırı olacaktır.

İdari yargı uygulamasında, görev itirazı hakkında herhangi bir karar verilmeksizin, davanın esasına girilerek veya usulden verilen kararlar, görevsiz mahkeme tarafından verilmiş olarak kabul edilmektedir. Bu kararların istinaf incelemesinde bölge idare mahkemesi, görev itirazı karşılanmak ve görev itirazına ilişkin prosedür tamamlanmak amacıyla, görev itirazı çözüme kavuşturulmaksızın verilen kararı kaldırarak dosyayı mahkemesine gönderme kararı vermektedir.⁴⁴ Bu yönde verilen gönderme kararlarının hukuka uygun olmadığı ve

⁴³ 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanununun 10. maddesinin birinci fıkrasında, görev uyuşmazlığı çıkarma; adli, idari ve askeri bir yargı merciinde açılmış olan davada ileri sürülen görev itirazının reddi üzerine, görev konusunun incelenmesinin Uyuşmazlık Mahkemesinden istenmesi olarak tanımlanmış; ikinci fıkrasında, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarma, öncelikle görev itirazının idari yargı yerlerinde dilekçe ve savunma evresi tamamlanmadan yapılmış olması ve yargı yerlerinin de kendilerinin görevli olduklarına karar vermiş bulunmaları şartına bağlanmış, üçüncü fıkrasında, görev itirazının yargı merciince yerinde görülerek görevsizlik kararı verilmesi halinde, görev konusunun Uyuşmazlık Mahkemesince incelenbilmesi, temyizden bu kararın bozulmuş ve yargı merciince de bozmaya uyularak görevli olduğuna karar verilmiş bulunmasına bağlı olduğu belirtilmiş, anılan Kanunun "Yargı merciince yapılacak işlemler" başlıklı 12. maddesinde ise, "Görev itirazında bulunan kişi veya makam, itirazın reddine ilişkin kararın verildiği tarihten, şayet bu kararın tebliği gerekiyorsa tebliğ tarihinden, itiraz yolu açık bulunan ceza davalarında ise ret kararının kesinleştiği tarihten başlayarak onbeş gün içinde, uyuşmazlık çıkarılmasını istemeye yetkili makama sunulmak üzere iki nüsha dilekçeyi itirazı reddeden yargı merciine verir. Bu yargı mercii, dilekçenin bir nüshasını ve varsa eklerini yedi gün içinde cevabını bildirmesi için diğer tarafa tebliğ eder. Tebligat yapılan taraf, süresi içinde bu yargı merciine cevabını bildirmezse, cevap vermektен vazgeçmiş sayılır. Yargı mercii, itiraz dilekçesi üzerine verdiği itirazı ret kararını kaldırarak görevsizlik kararı vermediği takdirde; yetkili makama sunulmak üzere kendisine verilen dilekçeyi, alınan cevabı ve görevsizlik itirazının reddine ilişkin kararını, dava dosyası muhtevasının onaylı örnekleriyle birlikte uyuşmazlık çıkarmak isteminde bulunmaya yetkili makama gönderir..." düzenlemesine yer verilmiştir.

⁴⁴ Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta "İdare Mahkemesi tarafından, davalı idarece süresinde verilen savunma dilekçesinde ileri sürülen görev itirazı karşılanmak ve bu husustaki prosedür tamamlanmak suretiyle bir karar verilmesi gerekirken, görev itirazı çözüme kavuşturulmaksızın verilen kararda hukuka uyarlık bulunmadığı ... istinaf isteminin kabulüne, ... Mahkemesinin ... sayılı kararının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin 5. fıkrası uyarınca kaldırılmasına, yukarıda belirtilen hususlar da gözetilerek yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın adı geçen mahkemeye gönderilmesine" dair Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD,

gereksiz yere yargılamanın uzamasına sebebiyet verdiği düşüncesindeyiz. Çünkü bu aşamada, idari yargının görevsiz olup olmadığı henüz belli değildir. Görev itirazı karşılanmadan verilen ilk derece mahkeme kararını inceleyen bölge idare mahkemesi, şayet davanın adli yargının görevine girdiği kanaatine varması halinde, kaldırma ve İYUK 45/5 maddesine göre dosyayı mahkemesine gönderilmesine karar verme yetkisine sahiptir. Bu karar kesindir ve ilk derece mahkemesini bağlar. Bölge idare mahkemesi, idari yargının görevli olduğu kanaatine varması halinde ise, görev itirazının karşılanması amacıyla dosyayı mahkemesine gönderme kararı yerine, görevlilik kararını kendisinin vermesi yerinde olacaktır. 2247 sayılı Kanun hükümlerine göre, görevlilik kararının idare veya vergi mahkemesi tarafından verilmesi zorunlu değildir. Bu nedenle bölge idare mahkemesi, görev itirazı karşılanmadan verilen kararlarda kendisi görevlilik kararı vermeli, bu karar üzerine, görev itirazında bulunan kişi veya makam uyuşmazlık çıkarılmasının istemesi halinde ise, 2247 sayılı Kanunda öngörülen olumlu görev uyuşmazlığı prosedürü tamamlanmalıdır. Bu şekilde, 2247 sayılı Kanunda öngörülen olumlu görev uyuşmazlığı sonucuna göre, yargılamaya devam edilmeli veya adli yargının görevli olduğu gerekçesiyle İYUK 45/5 maddesine göre dosyanın mahkemesine gönderilmesine karar verilmelidir.

c. Reddedilmiş veya Yasaklanmış Hâkim Tarafından Bakılan Davalarda

2577 sayılı Kanun'un 31. maddesine göre, hâkimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi konusunda 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa yollamada bulunulmuştur. 1.10.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun 450'nci maddesi ile 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu yürürlükten kaldırılmış; anılan Yasanın 447'nci maddesinin 2'nci fıkrasında ise, mevzuatta, yürürlükten kaldırılan 18.6.1927 tarih ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa yapılan yollamaların, Hukuk Muhakemeleri Kanununun bu hükümlerin karşılığını oluşturan maddelerine yapılmış sayılacağı kuralına yer verilmiştir.

Bölge idare mahkemesi, davaya reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir.⁴⁵ Bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararları kesindir (İYUK 45/5). Gönderme kararı gerektiren bu sebep, idari yargıda uygulama alanı yok denecek düzeydedir. Öte yandan bu sebep kanunda, istinaf inceleme-

10.09.2019, E. 2019/1222, K. 2019/1150 sayılı kararı; benzer yönde İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6. İDD, 20.06.2019, E. 2019/1061, K. 2019/1147 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 25.09.2019.

⁴⁵ Serkan Çınarlı, *İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri*, Ankara 2018, s. 82.

sinde gönderme kararı gerektiren haller arasında düzenlememiş olsaydı dahi, ilk derece mahkeme kararının kaldırılıp mahkemesine gönderilmesi mümkündür. Çünkü reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından davaya bakılması, görevsiz hakim veya mahkeme tarafından davaya bakılmış olarak kabulü mümkündür. Bu sebep zaten kanunda gönderme sebepleri arasında sayılmıştır.

Reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılan davanın, kanun yollarından geçilerek ve geçilmeden kesinleşmesi durumunda dahi, yargılamanın yenilenmesi yoluyla davanın yeniden görülmesi olanaklıdır. Çünkü 2577 sayılı Kanunda, çekinmeye mecbur olan başkan, üye veya hakim katılmasıyla karar verilmiş olması sebebi dolayısıyla yargılamanın yenilenmesi sebebi olarak düzenlenmiştir (m. 53). Reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim, çekinmeye mecbur olan hakim konumundadır.

d. Diğer Haller

2577 sayılı Kanunun 45/8. maddesine göre, ivedi yargılama usulü kapsamında görülen davalarda verilen kararlara karşı temyiz yoluna başvurulabilir. Bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz. Şayet başvurulursa, dosyanın Danıştay'a gönderilmesine karar verilir.⁴⁶ Bu karar türü de kanunda öngörülen gönderme kararlarından biridir.

B. Kanunda Öngörülme Yen Gönderme Kararları

2577 sayılı Kanunun "istinaf" başlıklı 45. maddesinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına ve dosyanın mahkemeye gönderilmesi kararı gerektiren sebepler tahdidi olarak sayılmıştır. İstinaf aşamasında bölge idare mahkemelerince, kanunda öngörülen sebeplere dayanılarak gönderme kararları verildiği gibi, kanunda öngörülme Yen bir çok sebebe dayanılarak da dosyanın mahkemesine gönderme kararları verilmektedir. İdari yargıda, istinaf kanun yolu uygulamasının yeni olduğu da dikkate alındığında, istinaf kanun yolunda verilen ve kanunda öngörülme Yen gönderme kararlarının ayrıntılı olarak ele alınması yerinde olacaktır.

İdari yargı kararlarında, kanunda öngörülme Yen sebebe dayanılarak verilen gönderme kararlarının gerekçesi olarak; ilk derece mahkemesinin yerine geçilecek eksiklikler tamamlanmak ve işin esası hakkında karar verilmek suretiyle

⁴⁶ "İtirazen şikayet başvurusunun reddine dair işlem den kaynaklanan davanın ivedi yargılama usulüne tabi olduğu, istinaf yoluyla Bölge İdare Mahkemesince incelenemeyeceği, temyiz incelemesinin ise Danıştay tarafından yapılması gerektiği, dava dosyasının görüm ve çözümüne görevli olan Danıştay'a gönderilmesine" dair Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İDD, 16.08.2019, E. 2019/2691, K. 2019/1729 sayılı kararı, benzer yönde İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 10. İDD, 13.02.2019, E. 2019/257, K. 2019/366 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 25.09.2019.



sonuçlandırılması halinde, birden fazla dereceli yargılamanın taraflara sağladığı hukuki güvence ve faydanın ortadan kalkacağı, bu suretle, yargılamanın, kanun koyucunun iradesine de uygun olmayan şekilde, tek derecede gerçekleşmesi sonucunun doğabileceği, 2577 Kanunda açıkça sayılmayan bazı hukuka aykırılık hallerinde de, kaldırma kararları sonrasında, dosyaların ilk derece mahkemelerine gönderilmesine karar verilmesinin adil yargılanma hakkının gereği olduğu belirtilmektedir.⁴⁷

İstinaf kanun yolunda verilen ve kanunda öngörülmeven gönderme kararı gerektiren sebepler, dava dosyasının tekemmül ettirilmemesi, dava konusunun hatalı belirlenerek yargılama yapılması veya kararda eksik hüküm bulunması, duruşma yapılmadan karar verilmesi, davanın açılmamış sayılmasına veya dilekçenin reddine karar verilmesi, dosya işleminden kaldırılmadan karar verilmesi, dava dilekçesini reddi veya merciine tevdi gerektiren sebeplerin bulunması, KVYO veya incelenmeksizin ret kararlarının hukuka aykırı bulunması, eksik veya yanlış hasımla davanın görülmesi, eksik inceleye dayalı olarak karar verilmesi, eksik gerekçeyle veya gerekçe ile hüküm fıkrası arasında uyumsuzluk bulunması, kararda imzanın eksik olması veya görüşme tutanağı ile kararın çelişkili olması ve benzeri usuli durumlar gösterilebilir.

a. Dava Dosyasının Tekemmül Ettirilmeden Karar Verilmesi

2577 sayılı Kanun'un "Tebliğat ve cevap verme" başlıklı 16. maddesinde; "1. Dava dilekçelerinin ve eklerinin birer örneği davalıya, davalının vereceği savunma davacıya tebliğ olunur. 2. Davacının ikinci dilekçesi davalıya, davalının vereceği ikinci savunma da davacıya tebliğ edilir. Buna karşı davacı cevap veremez. Ancak, davalının ikinci savunmasında, davacının cevaplandırmasını gerektiren hususlar bulunduğu, davanın görülmesi sırasında anlaşılırsa, davacıya cevap vermesi için bir süre verilir. 3. Taraflar, yapılacak tebliğlere karşı, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap verebilirler. Bu süre, ancak haklı sebeplerin bulunması halinde, taraflardan birinin isteği üzerine görevli mahkeme kararı ile otuz günü geçmemek ve bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir. Sürenin geçmesinden sonra yapılan uzatma talepleri kabul edilmez..." hükmü yer almaktadır.

Dava dosyasının tekemmül etmemesi, davacının ilk veya ikinci dilekçesinin davalıya tebliğ edilmemesinden kaynaklanabileceği gibi, davalının savunma dilekçesinin davacı tebliğ edilmemesinden de kaynaklanabilir. Tarafların birden

⁴⁷ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 18.07.2019, E. 2019/184, K. 2019/2012 sayılı kararı; benzer yönde İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6. İDD, 25.05.2017, E. 2017/725, K. 2017/807 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 25.09.2019.

fazla olması durumunda, tarafın her birine ayrı ayrı tebligat yapılarak tekemmülün sağlanması gerekir. Aksi halde dosya tekemmül ettirilmiş olmaz. Örneğin savunma dilekçesi, davacıardan birine tebliğ edilip diğerine tebliğ edilmemiş ise, dosya tekemmül etmemiş sayılır.

Bazı durumlarda ise, verilen dilekçe (örneğin ara karar cevap dilekçesi) savunma dilekçesi olarak nitelendirilmediği için tebliğe çıkarılmamaktadır. İstinaf dairesi, dilekçeyi savunma dilekçesi olarak nitelemesi halinde, savunma dilekçesinin tebliğ edilmemesi nedeniyle dosyanın tekemmül etmediği sonucu ortaya çıkacaktır. Bu tür durumlarda, verilen dilekçenin içeriği önem arz etmektedir. Çünkü verilen dilekçe, savunma veya cevap dilekçesi adı altında verilmemekte, ara karara cevap dilekçesi veya ek beyan dilekçesi adı altında verilmektedir. Ancak dilekçenin içeriğinden, tebliğe çıkarılması gereken savunma veya cevap dilekçesi olduğu anlaşılabilir. ⁴⁸ Bu gibi durumlarda, dava dosyası tekemmül ettirilmeden esastan karar verilebilmektedir.

İstinaf incelemesinde bölge idare mahkemeleri, ilk derece mahkemesince dava dosyasının 2577 sayılı Kanununun 16. maddesi uyarınca tekemmül ettirilmeden esastan karar verilmesi halinde, bu durumu usul hükümlerine aykırılık olarak nitelermekte ve istinafa konu mahkeme kararını kaldırarak, dosyanın tekemmül ettirilip yeniden karar verilmek üzere mahkemesine gönderme kararı vermektedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta *“işin esası hakkında karar verilebilmesi için dosyanın usulünce tekemmül ettirilmesi gerektiği için, dosyanın usulünce tekemmül ettirildikten sonra davanın esasının karara bağlanmasını teminen, dosya tekemmül etmeden verilen iş bu istinaf konusu kararın kaldırılması ve dosyanın mahkemesine gönderilmesi gerektiği”* yönünde karar verilmiştir. ⁴⁹

2577 sayılı Kanununun 45/5. maddesinde, istinaf incelemesi sonucunda işin esası hakkında karar verilmeyip, kaldırma kararı sonrasında dosyanın mahkemesine gönderileceği durumlar tahdidi olarak sayılmıştır. Bu durumlar ilk ince-

⁴⁸ Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, *“her ne kadar mahkeme kararında davalı idarelerce savunma dilekçesi verilmediği, ara kararına cevaben bilgi belge sunulduğu belirtilmiş ise de, davalı ... Kaymakamlığı'nın mahkemece 30 gün olarak belirlenen savunma süresi içinde mahkemeye sunduğu .. ve “davaya konu işlemlerde herhangi bir hukuka aykırılık bulunmadığı” iddiasını içeren dilekçenin savunma dilekçesi mahiyetinde olduğunun kabulü gerektiğinden, işbu savunma dilekçesi davacı tarafa tebliğ edilmek suretiyle dosyanın tekemmül ettirilmesi gerekmekte iken tebliğ edilmediği, böylece dosya tekemmül ettirilmeden karar verildiği ... istinaf başvurusunun kabulü ile ... İdare Mahkemesinin ... sayılı kararının kaldırılmasına, ... yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesi”* yönünde Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 11.07.2019, E. 2019/429, K. 2019/909 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 25.09.2019.

⁴⁹ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 1. İDD, 06.12.2018, E. 2018/856, K. 2018/1054 sayılı kararı; benzer yönde Ankara Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 31.10.2018, E. 2017/2860, K. 2018/3228 sayılı kararı; İzmir Bölge İdare Mahkemesi 1. İDD, 29.04.2019, E. 2019/78, K. 2019/458 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 17.10.2018, E. 2018/895, K. 2018/1410 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 25.09.2019.

leme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunun haklı bulunması, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olmasıdır.

İstinaf incelemesi sırasında, 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesinde sayılan ve usul kurallarına aykırı verilen kararlara yönelik başvurunun incelenmesinde, açık kanuni düzenlemeye yer verilirken; ilk derece mahkemesinin “dava dosyasının tekemmülüne” ilişkin usul kurallarına aykırı olarak verdiği kararlara yönelik başvuruların incelenmesi ve verilecek kararlar bakımından, 2577 sayılı Kanunda açık bir kuralın yer almadığı, bu bakımdan “yasal boşluk” bulunduğu ileri sürülmektedir.⁵⁰ Bu görüşün aksini savunmak da mümkündür. Çünkü 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesinde, istinaf incelemesi sonucunda, kaldırma kararı sonrasında dosyanın mahkemesine gönderileceği durumlar tahdidi olarak sayılmıştır. 2577 sayılı Kanun’un 45/4. maddesi uyarınca ise, bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde, bölge idare mahkemesi, işin esası hakkında yeniden bir karar verir. 2577 sayılı Kanun’un 45/5. maddesinde sayılan durumlar dışındaki tüm hallerde, ilk derece mahkemesi kararı ister usulden ister esastan hukuka aykırı bulunsun, bu kararın kaldırılmasını ve bölge idare mahkemesince işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesini kanun koyucunun amaçladığı söylenebilir. Kanunun lafzından bu yoruma ulaşmak mümkündür.

2577 sayılı Kanun’un 45/5. maddesinde gönderme kararı gerektiren sebeplerin ortak özelliği, ilk derece mahkemesince verilen kararların esastan verilmemiş olması ya da esastan da olsa usulden de olsa mahkemece verilmemesi (davaya görevsiz veya yasaklanmış hakimin bakması gibi) gerektiğidir. Burada kanun koyucu, esastan verilmeyen ilk derece mahkemesi kararlarının kaldırılarak mahkemesine gönderilmesi ve bu şekilde mahkemesince esastan karar verilmesini amaçladığı söylenebilir.

2577 sayılı Kanun’un 45/5. maddesinde sayılan durumlar dışındaki tüm hallerde ise, ilk derece mahkemesince esastan karar verildiğinden hareket eden kanun koyucu, bilerek, bölge idare mahkemesince hukuka uygun bulunmayan kararın kaldırılmasını ve işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesini amaçladığını söylemek mümkündür. “bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden bir karar verir” ifadesinden bu sonuca ulaşmak mümkündür. İlk derece mahkemesi kararı, ister usule aykırılıklar nedeniyle hukuka aykırı bulunsun ister esas yönünden hukuka aykırı görülsün, kararın kaldırılmasını, usûli eksik-

⁵⁰ İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6. İDD, 30.05.2019, E. 2019/438, K. 2019/1027 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 25.09.2019.

liklerin giderilmesini, gerekli araştırmanın yapılmasını ve ihtiyaç duyulması hâlinde kararı veren mahkeme veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesi ile istinabe olunmasını, akabinde ise, işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesini amaçladığı anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakılırsa, ilk derece mahkemesince, dava dosyasının 2577 sayılı Kanununun 16. maddesi uyarınca tekemmül ettirilmeden esastan karar verilmesi halinde, usul hükümlerine aykırı bulunan karar kaldırılmalı, usuli eksiklik olan dosyanın tekemmülü bölge idare mahkemesi tarafından tamamlanarak, işin esası hakkında yeniden bir karar verilmelidir. Netice itibarıyla ilk derece mahkemesince dava dosyasının 2577 sayılı Kanununun 16. maddesi uyarınca tekemmül ettirilmeden esastan karar verilmesi halinde, kanunda boşluğun bulunmadığını söylemek mümkündür.

Bölge idare mahkemeleri, ilk derece mahkemesinin yerine geçilerek usuli eksiklikler tamamlanmak ve işin esası hakkında karar verilmek suretiyle sonuçlandırılması halinde, birden fazla dereceli yargılamanın taraflara sağladığı hukuki güvence ve faydanın ortadan kalkacağı, bu suretle yargılamanın, kanun koyucunun iradesine de uygun olmayan şekilde, tek derecede gerçekleşmesi sonucunun doğabileceği, bu durumda adil yargılanma hakkını zedeleyeceği görüşündedir.⁵¹ Bu görüşe katılmak hukuken olanaklı değildir. Çünkü kanun koyucu, istinaf incelemesinde belli bir sistematik ile hareket etmektedir. İlk derece mahkemesince işin esasına girilmeden verilen veya esastan da olsa usulden de olsa mahkemece verilmemesi gereken (davaya görevsiz veya yasaklanmış hakimin bakması gibi) kararların yeniden karar verilmek üzere mahkemesine gönderilmesi, esastan verilen kararların hukuka aykırı bulunması halinde, işin esası hakkında yeniden karar verilmesi amaçlanmıştır. İlk derece mahkemesince işin esasına yönelik verilen kararlar yönünden, usule ilişkin aykırılıklar ile esasa ilişkin hukuka aykırılıklar bakımından, farklı şekilde karar verilmesini gerektiren bir durum söz konusu değildir. Her iki durumda da, esastan verilmiş ilk derece mahkeme kararı mevcuttur.

İlk derece mahkemesince esastan karar verilen bir davada, bölge idare mahkemesince usuli eksiklikler tamamlanmak ve işin esası hakkında karar verilmek suretiyle sonuçlandırılması halinde, birden fazla dereceli yargılamanın taraflara sağladığı hukuki güvence ve faydanın ortadan kalkacağı, bu suretle yargılamanın tek derecede gerçekleşeceği itiraz gerekçesi, esasa yönelik hukuka aykırılık sebebiyle işin esası hakkında yeniden karar verilmesi durumları yönünden de geçerlidir. Bu durumda da bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi yerine geçerek karar vermektedir. Örneğin, ilk derece mahkemesinin

⁵¹ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 28.06.2019, E. 2019/1679, K. 2019/1831 sayılı kararı; benzer yönde İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 25.05.2017, E. 2018/797, K. 2018/863 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 25.09.2019.

verdiği “davanın reddi” kararı, bölge idare mahkemesince hukuka aykırı bulunursa, kararın kaldırılması ile dava konusu işlemin iptaline karar verilmesi halinde, yargılamanın tek derecede gerçekleştiği veya üç dereceli yargılamanın iki dereceye düştüğü söylenebilir. Bu nedenle, esastan verilen bir kararın, bölge idare mahkemesince, dosyanın tekemmül etmemesi gibi usul hükümlerine aykırılık sebebiyle kaldırılması halinde, dosyayı mahkemesine gönderilmesini, tek dereceli yargılama yapılmasını engellemek gerekçesine dayandırmanın kanuna uygun olmadığı düşüncesindeyiz. Çünkü kanun koyucu her iki durumda da, bölge idare mahkemesi tarafından işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesi gerektiğini düzenlemiştir. Aksi bir uygulama, kanuna aykırı olacaktır. Bu nedenle, bölge idare mahkemelerinin, ilk derece mahkemesince dava dosyasının 2577 sayılı Kanunun 16. maddesi uyarınca tekemmül ettirilmeden esastan karar verilmesi halinde, bu durumu usul hükümlerine aykırılık olarak niteleyip istinafa konu mahkeme kararını kaldırması ve dosyanın tekemmül ettirilip yeniden karar verilmek üzere mahkemesine gönderme kararı vermesinin kanuna aykırı olduğu düşüncesindeyiz. Zira kanun koyucu, istinaf mahkemelerince yapılan denetimler sonucu kaldırılan kararlarda, kural olarak, temyiz incelemesinden farklı ve istinaf kanun yolunun niteliğine uygun olarak, uyuşmazlığın esası istinaf mahkemesince neticelendirilmek suretiyle, hızlı bir yargılama yapılmasını amaçladığı da unutulmamalıdır.

b. Duruşma Yapılmadan Karar Verilmesi

Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkının temel unsurlarından biri de Anayasa'nın 141. maddesinde düzenlenen “yargılamanın açık ve duruşmalı” yapılması ilkesidir.⁵² Yargılamanın açıklığı ilkesinin amacı, yargısal mekanizmanın işleyişini kamu denetimine açarak yargılama faaliyetinin saydamlığını güvence altına almak ve yargılamada keyfiliği önlemektir.

2577 sayılı Kanun'un “Duruşma” başlıkla 17. maddesinin 1. bendinde; Danıştay ile idare ve vergi mahkemelerinde açılan iptal ve yirmibeşbin lirayı aşan tam yargı davaları ile tarh edilen vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları toplamı yirmibeşbin lirayı aşan vergi davalarında, taraflardan birinin isteği üzerine duruşma yapılacağı hükmüne, aynı maddenin üçüncü bendinde ise, duruşma talebi, dava dilekçesi ile cevap ve savunmalarda yapılabileceği, dördüncü bendinde ise, Danıştay, mahkeme ve hakim kendiliğinden duruşma yapılmasına karar verebileceği hükmüne yer verilmiştir.

⁵² Inceoğlu, a.g.e., s. 243-247; Feyyaz Gölcüklü/A. Şeref Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Ankara 2013, s. 288-290.

Bölge idare mahkemeleri, ilk derece yargılama aşamasında tarafların duruşma isteminde bulunmasına karşın, mahkemesince duruşma yapılmadan esas-tan karar verilmesini, usul hükümlerine aykırılık olarak görmekte ve istinafa konu mahkeme kararını kaldırarak, duruşma yapıp yeniden bir karar verilmek üzere, dava dosyasını mahkemesine gönderme kararı vermektedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, “iptal davası olarak görülen mevcut uyuşmazlıkta davacı tarafından dava dilekçesinde duruşma talebinde bulunulduğu ve bu isteminden vazgeçilmediği halde duruşma yapılmaksızın karar verildiği, bu durumda, usul hükümlerine aykırı olarak duruşma yapılmadan verilen istinafa konu kararda bu yönüyle hukuka uyarlık bulunmadığı, ... tarafların istinaf talebinin kabulüne, ... sayılı kararın kaldırılmasına, dava dosyasının yeniden bir karar verilmek üzere mahkemesine gönderilmesine” karar verilmiştir.⁵³

İlk derece mahkemesince duruşma yapılması⁵⁴ gereken hallerde, duruşma yapılmadan esastan karar verilmesi usul hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır. Ancak bu durum, istinaf incelemesi aşamasında, kararın kaldırılıp dava dosyasının mahkemesine gönderme sebebi sayılmamalıdır. Çünkü 2577 sayılı Kanunda, duruşma yapılmadan karar verilmesinden kaynaklı, dosyanın mahkemesine gönderme sebebi sayılmamıştır. İkinci olarak, yargılamanın devamı olan istinaf aşamasında, bölge idare mahkemesinin de duruşma yapma yetkisi bulunmaktadır. Temyiz ve istinaf aşamasında duruşma yapılması, tarafların istemine ve Danıştay veya ilgili bölge idare mahkemesi kararına bağlıdır (İYUK m. 17).

Bölge idare mahkemesi, ilk derece yargılama aşamasındaki duruşma yapılması yönündeki usuli eksikliği, istinaf yargılaması aşamasında duruşma yapılmak suretiyle giderme yetkisine sahiptir. Bölge idare mahkemesi, ilk derece yargılama-sında yapılmayan duruşmayı resen de olsa kendisi yaptıktan sonra,⁵⁵ işin esası hakkında karar vermelidir. İstinaf aşamasında duruşma yapıldıktan sonra, esastan veri-

⁵³ İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 28.11.2018, E. 2018/5261, K. 2018/5521 sayılı kararı; benzer yönde İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 19.06.2019, E. 2019/352, K. 2019/502 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 13. İDD, 11.07.2019, E. 2019/875, K. 2019/728 sayılı kararı; Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 12.07.2018, E. 2018/4129, K. 2018/4894 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 17.05.2019, E. 2019/546, K. 2019/888 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 26.09.2019.

⁵⁴ İdari yargıda duruşma hakkında geniş bilgi için bkz. Celal Işıklar, “İdari Yargıda Duruşma”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 2011, C. 2, S. 4, s. 45-100; Selçuk Hondu, “İdari Yargılama Usulünde Duruşma Yapılması ve Uygulamadaki Durum”, *Danıştay Dergisi*, S. 89, s. 3-16; Mustafa Köksal, “İdari Yargıda Duruşma ve Duruşmaya İlişkin Uygulamadaki Sorunlar”, *Terazi Hukuk Dergisi*, 2009, S. 38, s. 139-150; Cafer Ergen, *İdari Yargılama Usulü Kanunu Şerhi*, Ankara 2008.

⁵⁵ İdari yargılama usulünde re’sen araştırma ilkesi hakkında geniş bilgi için bkz. Yücel Oğurlu, “Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Re’sen Araştırma İlkesi”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1998, C. II, S. 2, s. 121 vd.; Zehreddin Aslan, “Türk İdari Yargı Sisteminde Re’sen Araştırma İlkesi”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, İstanbul, Ekim 2000, s. 23-24.

len kararın hukuka uygun olduğu kanaatine varılması halinde ise istinaf istemini reddedilmeli, aksi halde kaldırma kararı vererek işin esası hakkında yeniden karar verilmelidir. Bu şekilde yapılacak uygulama, yargılamanın en az masrafla ve kısa sürede yapılmasıyla, adil yargılanma hakkına da hizmet etmiş olacaktır. Ancak uygulamada bölge idare mahkemeleri, ilk derece yargılama aşamasında duruşma yapılmamasını gönderme sebebi olarak görmesi nedeniyle, 2577 sayılı kanunda değişiklik yapılmalı ve duruşma yapılmaması halinde, dosyanın mahkemesine iade edilip edilmeyeceği konusunda açık bir düzenlemeye yer verilmelidir.

c. İhbar Yapılmadan Karar Verilmesi

İYUK 31. maddesinde, davanın ihbarı konusunda Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümlerine atıf yapılmış ve davanın ihbarı ve bilirkişi seçimi Danıştay, mahkeme veya hakim tarafından re'sen yapılacağı kurala bağlanmıştır. Görülmekte olan bir davada taraflardan birisinin, kendisine yardım etmek üzere davaya katılmasını veya kendisini davada temsil etmesini sağlamak amacıyla üçüncü kişiye davayı haber vermesine, davanın ihbarı⁵⁶ denir (HMK m. 61).

Taraflardan biri davayı kaybettiği takdirde, üçüncü kişiye veya üçüncü kişinin kendisine rücu edeceğini düşünüyorsa, tahkikat sonuçlanıncaya kadar davayı üçüncü kişiye ihbar edebilir (HMK m. 61/1). HMK 357. maddesine göre “*Bölge adliye mahkemesi hukuk dairelerinde karşı dava açılmaz, davaya müdahale talebinde bulunulamaz*”. Bu hükümden hareketle idari yargıda istinaf aşamasında, davanın ihbarı ve davaya müdahale imkanının olmaması gerektiği söylenebilir.⁵⁷ İdari yargıda bölge idare mahkemeleri de, 6100 sayılı Kanun’da (hukuk muhakemeleri usulünde) “tahkikat sona erinceye kadar” bulunulabileceği belirtildiğinden, idari yargılama usulünde “karar verilinceye kadar” bulunulabileceğinin kabulü gerektiği, buna göre, idari yargıda davaya müdahale isteminde bulunmanın idare ve vergi mahkemelerince nihai karar verilinceye kadar mümkün olduğu, 6100 sayılı Kanun’un 357/1. maddesi uyarınca, istinaf aşamasında davaya müdahale isteminde bulunulamayacağı görüşündedir.⁵⁸ İstinaf

⁵⁶ Davanın ihbarı hakkında geniş bilgi için bkz. Hakan Pekcanitez/Oğuz Atalay/Muhammet Özeker, *Medeni Usul Hukuku*, İstanbul 2018, s. 173; Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara 2015; Ender Türk, “6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu Işığında İdari Yargılama Hukukunda Üçüncü Kişilerin Davaya Müdahalesi”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Eylül 2013, C. 13; Melikşah Yasin, “İdari Yargılama Usulünde Davaya Müdahale”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 2011, C. LXIX, S. 1-2; Ahmet Kafalat, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’na Göre Üçüncü Şahısların Davaya Katılması (Fer’i Müdahale)”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2007, S. 73; M. İlhan Dinç/Turgut Candan, “İdari Yargılama Usulünde Davanın İhbarı (Duyurulması)”, *Danıştay Dergisi*, 1992, S. 84-85.

⁵⁷ Zehra Odyakmaz/Ümit Kaymak / İsmail Ercan, *İdari Yargı*, İstanbul 2011, s. 235; Gözübüyük/Tan, a.g.e., s. 941.

⁵⁸ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 29.11.2018, E. 2018/452, K. 2018/2580 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 26.09.2019.

kanun yolunda davanın ihbarı ve müdahale isteminin kabulü yönünde karar veren bölge idare mahkemesi kararı bulunsa⁵⁹ da, uygulamada ağırlık görüş aksi yöndedir.

Bölge idare mahkemeleri, ilk derece yargılama aşamasında “davanın ihbarı” gereken hallerde, ihbar yapılmadan karar verilmesi halinde, usul hükümlerine aykırı bulunan kararı kaldırarak, davanın ihbarı yapıp, ihbar usulü işletildikten sonra yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine karar vermektedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, “2577 sayılı Yasanın 31. maddesi uyarınca İdare Mahkemesince ilgili doktora davanın ihbar edilmesi ve ihbar müessesesine ilişkin usuller uygulandıktan sonra yargılamaya devam edilmesi gerekirken bu usule uyulmadan karar verilmesi sebebiyle kararda hukuka uyarlık görülmediği, ... istinaf konusu kararın kaldırılmasına, resen davanın ihbarı yapıp ihbar usulü işletildikten sonra yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine iadesine” karar verilmiştir.⁶⁰ İstinaf kanun yolu aşamasında, davanın ihbarı ve müdahale isteminde bulunulmadığı yönündeki doktrindeki ve uygulamadaki ağırlık görüş, bu uygulamayı desteklemektedir.

Danıştay da, ilk derece yargılama aşamasında gereken hallerde davanın ihbar edilmesinin, usul yönünden bir zorunluluk olduğu, davayla ilgili olanlara davanın mutlaka ihbar edilmesi gerektiği, esastan verilen kararların bu sebeple bozulması gerektiği görüşündedir.⁶¹

⁵⁹ “dava konusu işlemin niteliği dikkate alındığında, bakılan davayla ilgili olarak verilecek kararın müdahil olma (davalı yanında) isteminde bulunan tarafın menfaatini etkileyebileceği sonucuna ulaşıldığından, yukarıda anılan kural uyarınca ...’ün davalı idare yanında müdahale talepleri kabul edilerek işin esasına geçildi” yönünde İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 7. İDD, 01.07.2019, E. 2019/233, K. 2019/1151 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 26.09.2019.

⁶⁰ Konya Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 30.05.2019, E. 2018/1587, K. 2019/710 sayılı kararı; benzer yönde İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 21.06.2019, E. 2019/987, K. 2019/1090 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İDD, 16.05.2019, E. 2019/898, K. 2019/1139 sayılı kararı; Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 19.10.2018, E. 2018/1519, K. 2018/5506 sayılı kararı; Samsun Bölge İdare Mahkemesi 1. İDD, 26.06.2019, E. 2019/325, K. 2019/561 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 26.09.2019.

⁶¹ D. 8. D., 18.12.2015, E. 2015/11587, K. 2015/12472 sayılı kararı, bu kararda “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 2. Dairesi’nin 9.12.2008 tarihli Menemen Minibüsçüler Odası-Türkiye davasında, yargıya erişim hakkının sadece yargılanma hakkından ibaret olmadığı, haklarına müdahale edilen bir kimsenin açık ve kesin bir şekilde bu işleme itiraz edebilmesinin erişim hakkının etkin olabilmesi için gerekli olduğu; üçüncü şahısların müdahil olma yöntemlerinin Hukuk Muhakemeleri Kanunu’na bırakıldığını, ancak İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 31. maddesinin özü itibarıyla, hakimin ilgili tüm kişilere açılan idari davaları resen bildirmesi gerektiği hükmünün yer aldığı, bu maddedeki çok açık ifadelerle rağmen, başvuranın ulusal mahkemeler tarafından söz konusu dava hakkında bilgilendirilmediği, başvuranın ilk yargılamanın ancak temyiz safhasında müdahil olabildiği, esas hakimi önünde kendisini savunmasına imkân verilmediği, Danıştay önünde bir itiraz davasının kabul edilebilirlik şartlarının kurallara bağlı ve sınırlı sayıda (numerus clausus) olması nedeniyle Danıştay önünde de esasa ilişkin görüşlerini dile getiremediği, ulusal mahkemelerin İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 31. maddesindeki usul hükümlerini yerine ge-

İlk derece yargılama aşamasında “davanın ihbarı” gereken hallerde, ihbar yapılmadan karar verilmesi halinde, usul hükümlerine aykırılık bulunduğu açıktır. Bu usuli eksikliğin, yargılama sonlandırılmadan önce, davanın ihbarı yapılmak suretiyle giderilmesi gerekmektedir. Ancak istinaf yargılamasında, ilk derece yargılamasında yapılmayan davanın ihbarı, istinaf mercileri tarafından mı yapılacağı yoksa davanın ihbarı için mahkeme kararı kaldırılarak dosyanın mahkemesine mi gönderileceği önem arz etmektedir. Kanaatimce, ilk derece yargılamasında yapılmayan davanın ihbarı, istinaf incelemesi aşamasında, kararın kaldırılıp dava dosyasının mahkemesine gönderme sebebi sayılmamalıdır. Çünkü 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesinde, ihbar yapılmadan karar verilmemesinden kaynaklı dosyanın mahkemesine gönderme sebebi sayılmamıştır. Ancak bölge idare mahkemelerinin bu sebebe dayalı gönderme kararlarının çoğunluğunda, 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesi dayanak gösterilmektedir. Bu durum, uygulamadaki gönderme kararlarının kanuni dayanağının bulunmadığının açık bir göstergesidir. Diğer yandan doktrinde ağırlıklı görüş, kanun yolu aşamasında davanın ihbarı ve müdahale isteminin mümkün olmadığı yönünde ve bu yönde idari yargı uygulaması bulunmakta⁶² ise de, aksi yöndeki idari yargı uygulaması⁶³ çoğunluktadır.

Hukuk yargılama usulü, özel hukuk alanında, tarafların öznel haklarının çatıştığı uyuşmazlıkların çözümünde uygulanmakta, idari yargılama usulü ise idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun yargı yolu ile denetlenmesinde uygulanmakta ve öznel hakların korunması amacıyla çok, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanması ile kamu yararının gerçekleşmesine hizmet etmektedir. İdari yargılama hukukunda “kendiliğinden araştırma ilkesi” geçerlidir ve hâkim, medeni yargılama hukukuna göre daha etkin bir konumdadır. 2577 sayılı Kanun’un 20. maddesinde düzenlenen bu ilkeye göre,

tirmemesi nedeniyle, başvuranın hak ve yükümlülüklerini doğrudan etkileyen bir ihtilaf konusunda kendisini savunmadığı, bunun sonucu olarak başvuranın mahkemeye erişim hakkından yoksun bırakıldığı ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6. maddesinin 1. fıkrasının ihlal edildiği sonucuna varıldığı” açıklamasına da yer verilmiştir.

⁶² “istinaf kanun yolunun kabulü ile birlikte, temyiz incelemesi hukuki değerlendirme ile sınırlandırılmıştır. Temyiz incelemesi sırasında maddi vakıanın ve davadaki delillerin araştırılması ve değerlendirilmesi yapılamayacağına göre, temyiz aşamasında müdahale talebinde bulunulamayacağı açıktır. Öte yandan, davaya müdahale müessesesinin ancak ilk derece mahkemesinde yarar sağlayacağı öngörülerek, istinaf aşamasında davaya katılma hakkı tanınmamıştır. Bu durumda, temyiz aşamasında davaya katılma talebinde bulunan ...’ün davalı daire yanında davaya müdahale isteminin reddine” dair D. 2. D., 06.03.2019, E. 2018/3553 sayılı davaya müdahale isteminin reddine dair karar; istinaf kanun yolunda müdahale isteminde bulunulamayacağı yönünde Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 29.11.2018, E. 2018/452, K. 2018/2580 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 26.09.2019.

⁶³ İstinaf kanun yolunda yapılan müdahale isteminin kabulüne dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 7. İDD, 01.07.2019, E. 2019/233, K. 2019/1151 sayılı kararı; benzer yönde D. 6. D., 16.05.2017, E. 2016/1996 sayılı davanın ihbarı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 27.09.2019.

medeni yargılama hukukundan farklı olarak, mahkeme, davadaki olguları ve delilleri kendiliğinden araştırır. Medeni yargılama hukukunda ise delilleri taraflar toplar ve mahkemeye sunar.

Bu iki yargılama hukukunun birbirinden ayrışık olmasına ve farklı usul kanunları bulunmasına rağmen, idari yargılama hukuku (İYUK 31. madde) bazı konularda medeni yargılama hukukuna atıf yapmıştır. Bu atıfla birlikte Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda düzenlenen kimi kurumlar, idari yargılamanın özellikleri dikkate alınarak uygulanmaktadır. HMK'nın "taraflarca hazırlama ilkesine" göre düzenlenen fer'i müdahale kurumunun, idari yargılamanın kendine özgü kuralları dikkate alınmadan uygulanması hâlinde, kamu yararının gerçekleşmesinde bir kısım sıkıntılar yaşanabilecektir.

Davanın ihbarı ve ilgili üçüncü kişilerin davaya müdahalesi, idari yargının özellikleri ve temel ilkeleri açısından, özel hukuktan farklı olarak anlaşılması ve uygulanması gereken bir usul müessesesidir. Bu bağlamda, idari yargının tek ve nihaî amacının taraflar arasındaki uyuşmazlığı çözmek olmadığı, aynı zamanda idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamak olduğunun göz önüne alınması gerekmektedir.

Kanun yollarında, uyuşmazlığın çözümüne yönelik olarak Danıştay veya bölge idare mahkemesi daireleri tarafından ara kararları yapıldığı, ara kararlarına verilen yanıtlar üzerine kararları verildiği dikkate alındığında, davanın ihbarı ve üçüncü kişinin davaya müdahalesinin, kanun yolları da dâhil olmak üzere davanın her aşamasında olabileceğinin kabulü, idari yargılama hukukunun temel ilkelerine uygun düşecektir. Danıştay'ın ağırlıklı görüşü bu yöndedir.⁶⁴

Bölge idare mahkemesi, istinaf kanun yolunda davanın ihbarını yapabilmeli ve müdahale istemleri hakkında karar verebilmelidir. Bölge idare mahkemesi, ilk derece yargılamasında yapılmayan davanın ihbarı ve müdahale istemlerine ilişkin usul hükümlerini istinaf aşamasında uyguladıktan sonra, işin esası hakkında yeniden karar verebilmelidir. Esastan verilen kararın hukuka uygun olduğu kanaatinde ise istinaf istemini reddetmeli, aksi halde kaldırma kararı vererek işin esası hakkında yeniden karar vermelidir. Bu şekildeki uygulama, istinaf kanun yolunun niteliğine uygun olur ve uyuşmazlığın istinaf mahkemesince hızlı bir şekilde yargılama yapılmasını sağlar. Ancak uygulamada bölge idare

⁶⁴ "davanın, bulunduğu aşamada temyiz istemi sonucu verilecek karar menfaatini etkileyebilecek olan ...'a ihbarına, istekleri halinde (30) gün içerisinde müdahale talebinde bulunabileceğinin duyurulmasına" dair D. 6. D., 09.06.2016, E. 2016/3433 sayılı davanın ihbarı kararı; D. 6. D., 11.07.2019, E. 2018/9488 sayılı davanın ihbarı kararı; D. 13. D., 25.06.2019, E. 2019/1993 sayılı davanın ihbarı kararı; D. 6. D., 12.02.2019, E. 2014/388 sayılı davanın ihbarı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 27.09.2019.

mahkemelerinin tamamına yakını, ilk derece yargılama aşamasında yapılması gereken davanın ihbarının yapılmamasını, gönderme sebebi olarak görmektedir. Öte yandan HMK' da, kanun yolu aşamasında davanın ihbarı ve davaya müdahale edilmesine engel olacak şekilde yorumlanacak hükümlerin de yer alması nedeniyle 2577 sayılı Kanunda değişiklik yapılmalıdır. Değişiklikte, ilk derece yargılama aşamasında yapılması gereken ihbarın yapılmaması halinde, davanın ihbarı ve müdahale istemlerinin bölge idare mahkemesince yapılması ve akabinde işin esası hakkında karar verilmesi gerektiği yönünde bir düzenlemeye yer verilmelidir.

d. Dava Dilekçesi Merciiine Tevdii Edilmeden Kararı Verilmesi

İdari dava açılmadan önce idareye başvurulması, kanunda zorunlu kılınmasına rağmen, bu başvuru yapılmadan idari dava açılması durumuna idari merci tecavüzü denir.⁶⁵ İdari yargılama usulünde, idari merci tecavüzü ilk inceleme konularındandır.⁶⁶ Açılan davada, idari merci tecavüzü bulunduğu tespit hâlinde, 2577 sayılı Kanun'un 15/1-e maddesine göre, dilekçenin görevli idare merciiine tevdiine karar verilir. Dilekçenin görevli idare merciiine tevdi kararı, ilk inceleme üzerine verilen kararlardandır. İstinaf kanun yolunda bu kararlar hukuka aykırı bulunması halinde, kararın kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine karar verilir (İYUK 45/5).

İlk derece mahkemelerince, idari merci tecavüzü bulunan bir davada, esastan karar verilmesi mümkündür. Bu yönde verilen karar, usul hükümlerine aykırıdır. Bu kararların istinaf incelemesinde, ne yönde karar verileceği önem arz etmektedir. Bu kararlar usule ilişkin kararlar olmadığından İYUK 45/5. maddesi kapsamında gönderme kararı verilemez. Bölge idare mahkemesince işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesi de mümkün değildir. Çünkü hukuka aykırılık, idari mercii tecavüzünün gözardı edilmesine ilişkindir. Neticede usul yönünden bir karar verilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, ilk derece yargı yerince idari mercii tecavüzünün gözardı edilerek esastan verilmesi halinde, istinaf aşamasında ne yönde karar verileceği konusunda 2577 sayılı Kanunda boşluk bulunmaktadır.

İlk derece yargı yerince idari mercii tecavüzünün gözardı edilerek esastan verilmesi halinde, uygulamada bölge idare mahkemeleri, kararın kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine karar

⁶⁵ Ramazan Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Ankara 2004, s. 52-53; Kazım Yenice/Yüksel Esin, *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usûlü*, Ankara 1983, s. 442; Kalabalık, a.g.e., s. 136, Gözübüyük/Tan, a.g.e., s. 329; Nuri Alan, "İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları", *Danıştay Dergisi*, 1983, Y. 13, S. 50-51, s. 29; konu hakkında geniş bilgi için bkz. Jülide İşçi, *İdari Mercii Tecavüzü*, Ankara 2019.

⁶⁶ İşıklar (İlk İnceleme), a.g.m., s. 24.

verebilmektedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta “*uyuşmazlığa konu vergi borcunun kaldırılması istemiyle dava açma süresi geçtikten sonra yapılan başvurunun düzeltme başvurusu olarak kabul edilmesi ve dava konusu edilebilecek kesin bir işlem mevcut değilken vergi borcunun kaldırılması istemiyle açılan dava dilekçesinin 2577 sayılı Kanunun anılan hükmü uyarınca Gelir İdaresi Başkanlığı’na tevdi edilmesi gerekirken; davanın esasına girmek suretiyle kanun hükmüne aykırı olarak verilen mahkeme kararında hukuki isabet bulunmadığı gerekçesiyle ... davacının istinaf başvurusunun kabulüne, ... istinafa konu kararın kaldırılmasına, ... yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine*” karar verilmiştir.⁶⁷ Bu karar türü de, istinaf aşamasında kanunda öngörülmeleyen gönderme kararlarından biridir. Bölge idare mahkemeleri, merciiine tevdi karar verilmesi gerekirken esastan karar verilen kararı kaldırarak, dilekçenin görevli idare merciiine tevdi kararı da vermektedir. Bir uyuşmazlıkta “*şikayet mercii olan Gelir İdaresi Başkanlığına başvurulmadan açılan davada, davanın kabulü yönünde verilen kararın usule ve hukuka uygun bulunmadığı sonucuna varılmakla, kararın bozularak 2577 sayılı Kanunun 15/1-e maddesi uyarınca mercii tecavüzü nedeniyle dava dilekçesinin Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı’na tevdiine*” karar verilmiştir.⁶⁸

Bu konuda hangi yönde karar verilmesi gerektiğine ilişkin olarak, bölge idare mahkemeleri uygulama birliği içinde değildir. Bunun nedeni ise, kanunda boşluk bulunmasıdır. Yargılamanın çabuk ve en az masrafla yapılmasını gerektiği nazara alındığında, ilk derece mahkemesince merciiine tevdi karar verilmesi gerekirken esastan karar verilmesi hallerinde, bölge idare mahkemesince kararın kaldırılarak merciiine tevdi kararı verilmesi yerinde bir uygulama olacaktır. Bu karar türü, yargılamanın gereksiz yere uzamasına engel olur.

Kaldı ki bölge idare mahkemeleri, ilk derece mahkemesince esastan verilen kararların istinaf incelemesinde, davanın ehliyet, süre aşımı veya kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı yönünden usulden reddi gereken hallerde, esastan verilen kararın kaldırılmasına ve davanın usulden reddine karar vermektedir. İlk derece mahkemesince esastan verilen kararın kaldırılmasına ve davanın ehliyet, süre aşımı veya kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı yönünden reddine karar veren bölge idare mahkemelerinin, merciiine tevdi kararı verilmesi gereken durumda da, usul yönünden merciiine tevdi kararını kendisi verebilmesi gerekir.

⁶⁷ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 1. VDD, 02.07.2019, E. 2019/621, K. 2019/1470 sayılı kararı; benzer yönde İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3. VDD, 07.11.2018, E. 2018/3003, K. 2018/2960 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 27.09.2019.

⁶⁸ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 31.05.2017, E. 2016/1440, K. 2017/2547 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 28.09.2019.

2577 sayılı Kanununun 45/4. maddesinde yer verilen “bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden bir karar verir” hükmünü, usulden verilmesi gereken kararları da kapsar şekilde geniş yorumlanması da mümkündür. Bu şekilde yapılacak bir yorumla da, bölge idare mahkemesince, merciine tevdi kararı verilmesi gerektiği söylenebilir. Ancak bu gibi durumlarda, bölge idare mahkemesinin her türlü usulden kararı vermesi de mümkün görünmemektedir. Örneğin yanlış hasımla görülen veya dava dilekçesinin reddi gerektiği halde, esastan karar verilen bir davada, bölge idare mahkemesi bu tür usul kararlarını istinaf aşamasında verebilecek midir. Bu soruya evet cevabı vermek, hukuken zor görünmektedir.

İlk derece mahkemesince esastan verilen kararların istinaf incelemesinde, merciine tevdi gibi usulden karar verilmesi gereken hallerde, uygulamada bölge idare mahkemesi tarafından hem bizzat merciine tevdi kararı verildiği, hem de merciine tevdi için dosyanın mahkemesine gönderme kararı verilmektedir. Davanın ehliyet, süre aşımı veya kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı yönünden usulden reddi gereken hallerde ise, esastan verilen kararın kaldırılmasına ve davanın usulden reddine karar verilmektedir. Uygulama birliğinin sağlanması amacıyla 2577 sayılı Kanunda değişiklik yapılmalıdır. Yapılacak değişiklikte, ilk derece mahkemesince esastan verilen kararların hukuka aykırı bulunması ve usulden bir karar verilmesi gereken hallerde, bölge idare mahkemesinin hangi tür usulden kararları kendisinin vereceği, hangi tür usul kararı verilmesi için dosyanın mahkemesine gönderilmesi gerektiğinin açık olarak düzenlenmesi yerinde olacaktır.

e. Eksik veya Yanlış Hasımla Davanın Görülmesi

İdari davalarda davalı olabilme yeteneği husumeti ifade etmektedir.⁶⁹ İdari davaların, dava konusu işlemi veya eylemi yapan idari kuruluşa yöneltilmesi gerekir.⁷⁰ Dava dilekçesinde tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adreslerinin gösterilmesi zorunludur (İYUK m. 3).

Dava dilekçesinde hasım gösterilmemesi veya yanlış hasım gösterilmesi halinde, mahkemece resen, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine karar verilir (İYUK m. 15).

İlk derece yargılama aşamasında idare ve vergi mahkemelerince, gerçek hasmın tespit edilmesi halinde sorun yoktur. Dava dilekçesi, tespit edilecek gerçek hasma tebliğ edilir ve bu kararlara karşı kanun yoluna başvurulması olanaklı değildir (İYUK 15/son).

Bir idari davanın eksik veya yanlış hasımla görülerek esastan karar verilmesi halinde, istinaf aşamasında ne yönde karar verileceği önem arz etmektedir.

⁶⁹ Ramazan Yıldırım, *Türk İdari Rejimi Dersleri*, C. 3, Konya 2014, s. 256;

⁷⁰ Candan (İdari Yargılama), a.g.e., s. 534.

2577 sayılı Kanunda, bir idari davanın eksik veya yanlış hasımla görülerek esastan karar verilmesi, istinaf kanun yolunda gönderme gerektiren sebepler arasında sayılmamıştır. Bu gibi durumlarda, bölge idare mahkemelerinin hukuka aykırı kararı kaldırması ve usuli eksiklikleri tamamlayarak işin esası hakkında yeniden karar vermesi gerektiği düşünülebilir. Ancak ilk derece yargılamasında, davanın eksik veya yanlış hasımla görülmesi ağır bir usule aykırılıktır. Çünkü, eksik veya yanlış hasımla görülerek esastan karar verilen davada, dava dilekçesinin gerçek hasma tebliği, akabinde dava dosyanın tekemmülü ve gerektiğinde duruşma gibi diğer usul işlemlerinin tamamlanması gerekir. Bu tür usuli işlemlerin istinaf merciince yapılması, bölge idare mahkemelerinin iş yükünü çok artıracığı gibi, böyle bir uygulamayla, istinaf yargılamasıyla güdülen amacı aşan bir durum ortaya çıkacağını düşüncesindeyiz. Bu nedenle, kanunda aksine bir düzenleme bulunmadığı müddetçe, eksik veya yanlış hasımla görülerek esastan verilen kararlar kaldırılmalı ve usuli eksiklikler tamamlanarak yeniden karar verilmesi için, dosyanın mahkemesine gönderilmesi yerinde bir uygulama olacaktır.

Uygulamada bölge idare mahkemeleri, ilk derece yargılamasının eksik veya yanlış hasımla görülerek esastan karar verilmesi halinde, kararın kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine karar vermektedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta “*dava konusu işlemin tesisinde Milli Eğitim Bakanlığı'nca herhangi bir işlem tesis edilmediği, dava konusu işlemlerin Ankara Valiliği ve Keçiören Kaymakamlığınca tesis edildiği göz önüne alınarak anılan idarelerin hasım mevkiine alınmak suretiyle dosyanın tekemmül ettirilerek karar verilmesi gerekirken, yanlış hasım olan Milli Eğitim Bakanlığı husumetiyle dosyanın tekemmül ettirilerek verilen idare mahkemesi kararında usul hükümlerine uyarlık bulunmadığı, ... istinaf başvurusunun kabulüne, başvuruya konu mahkeme kararının kaldırılmasına; ... yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine*” karar verilmiştir.⁷¹ İdari yargı istinaf uygulamasında, bu karar türü, kanunda öngörülme-yen gönderme kararlarından biridir. Bu karar türünün kanuni dayanağı bulunmasa da, uygulamada zorunluluktan kaynaklı verildiği unutulmamalıdır.

⁷¹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 08.05.2019, E. 2018/3548, K. 2019/1121 sayılı kararı; “*Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün yanında Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın da hasım konumuna alınarak dosyanın tekemmül ettirilmesi suretiyle karar verilmesi gerekmekte iken salt Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü husumetiyle dosyanın tekemmül ettirilerek karara bağlanmasında usul hükümlerine uyarlık görülmediği, ... yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine*” dair Konya Bölge İdare Mahkemesi 1. İDD, 28.03.2019, E. 2019/64, K. 2019/512 sayılı kararı; aynı yönde Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 1. İDD, 10.01.2019, E. 2018/3159, K. 2019/23 sayılı kararı; Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 13.03.2019, E. 2018/798, K. 2019/335 sayılı kararı; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 25.06.2019, E. 2019/542, K. 2019/1250 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 29.09.2019.

f. Dava Konusunun Hatalı Belirlenerek Yargılama Yapılması veya Eksik Hükümle Karar Verilmesi

Davacının istem sonucu, kararın dayandığı hukuki sebepler ile gerekçesi ve hüküm, tazminat davalarında hükmedilen tazminatın miktarı, kararlarda bulunacak hususlardandır (İYUK m. 24).

2577 sayılı Kanunda, ilk derece mahkemelerince dava konusunun hatalı olarak belirlenerek veya eksik hükümle karar verilmesi, istinaf aşamasında dava dosyasının yeniden karar verilmek üzere mahkemesine gönderilmesi gerektiren durumlardan değildir.

İdari yargı istinaf uygulamasında, ilk derece mahkemelerince dava konusunun hatalı olarak belirlenerek veya eksik hükümle karar verilmesi, istinafa konu kararı kaldırma ve dosyanın mahkemesine gönderilme sebebi sayılmaktadır. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta *“dava konusu doğru tespit edilmek suretiyle, dava konusu yapılan hususların tümü hakkında hüküm tesis edilmesi gerekirken, dava konusu eksik tespit edilmek suretiyle eksik hüküm kurulan mahkeme kararında usule ve hukuka uyarlık bulunmadığından, yeniden bir karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesi gerektiği”* yönünde karar verilmiştir.⁷² Eksik hükümde, istem sonucunun bir kısmı hakkında hüküm kurulmamaktadır. Dava konusunun hatalı olarak belirlenerek karar verilmesinde ise, istem sonucunun tamamı hakkında hiçbir hüküm kurulmamakta, istem so-

⁷² Konya Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 11.09.2019, E. 2019/343, K. 2019/868 sayılı kararı; *“mahkemece davacının hem iptal hem tazmin istemi hakkında karar verilmesi gerekirken, tazmin istemi hakkında hüküm kurulmaksızın karar verilmesinde usul hükümlerine uygunluk bulunmadığı, ... kararının kaldırılmasına, dava konusu istemlerin tamamı hakkında yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine”* dair Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 04.07.2019, E. 2019/492, K. 2019/871 sayılı kararı; aynı yönde Ankara Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 16.05.2019, E. 2019/3877, K. 2019/1280 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 1. İDD, 27.06.2019, E. 2019/587, K. 2019/794 sayılı kararı; Samsun Bölge İdare Mahkemesi 1. İDD, 26.06.2019, E. 2010/249, K. 2019/543 sayılı kararı; *“dava konusu işlemin içeriğinde yer alan işten ayrılış bildirgesinin süresinde kuruma verilmemesine ilişkin olarak herhangi bir değerlendirme yapılmadığı, dava konusu işlemin bu kısmına yönelik bir hüküm kurulmadığı anlaşıldığından söz konusu eksiklikler giderilmek üzere dosyanın mahkemesine iadesi gerektiğine”* dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 7. İDD, 14.06.2019, E. 2019/753, K. 2019/1063 sayılı kararı; *“dava dilekçesinin “Netice ve Talep” kısmında dava konusu işlemin iptali yanında açıkça “parasal” hakların da yasal faiziyle birlikte ödenmesi istenildiği halde, istinaf konusu kararın dava özeti kısmında davacının bu talebine yer verilmediği gibi karar içeriği ve hüküm fıkralarında da bu konuda mahkemenin hukuki değerlendirmelerine dayalı herhangi bir gerekçe oluşturulmadığı ve uyuşmazlığın bu yönüyle ilgili hüküm kurulmadığı, ... eksik hüküm içeren ilk derece mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanun’un 24/e maddesine uyarlık bulunmadığından, istinaf başvurusuna konu kararın kaldırılıp, dosyanın bütün istemler hakkında karar verilmek üzere mahkemesine iadesi gerektiği, öte yandan; istinaf konusu karar tamamıyla kaldırıldığından, ilk derece Mahkemesince davacının tüm talepleri hakkında yeniden bir karar verileceği gerekçesiyle istinaf talebinin kabulüne, ..Mahkemesinin ... sayılı kararının kaldırılmasına, dava dosyasının yeniden bir karar verilmek üzere mahkemesine iadesine”* dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 18.07.2019, E. 2019/978, K. 2019/1242 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 30.09.2019.

nucu dışındaki bir konuda karar verilmektedir. Bir uyuşmazlıkta “*dava dilekçesinde ... takip numaralı ödeme emri ile adına tesis edilen haciz işlemlerinin iptali istemi dava konusu olarak gösterildiği halde; mahkemece, davanın konusu, ödeme emri ve haciz işlemine konu amme alacağıının kaldırılması istemiyle yapılan düzeltme başvurusunun reddi üzerine Gelir İdaresi Başkanlığı’na yapılan şikayet başvurusunun reddine ilişkin işlem kabul edilmek suretiyle davanın reddi yolunda hüküm kurulduğu, ancak dava konusu edilen .. takip numaralı ödeme emri ve haciz işlemi ile ilgili hüküm kurulmadığı, başka bir anlatımla maddi olay hatalı değerlendirilmek suretiyle hüküm kurulduğu ... mahkemesinin ... sayılı kararının .. kaldırılmasına; ... yeniden karar verilmek üzere dosyanın anılan mahkemeye gönderilmesine*” karar verilmiştir.⁷³

2577 sayılı Kanun hükümlerine göre, istinaf kanun yolunda işin esasının incelenbilmesi için, ilk derece mahkemesince, uyuşmazlığın konusuna ve maddi olayın özelliğine göre inceleme yapılmak suretiyle, istem sonucuna bağlı olarak dava konusunun esasının incelenmesi ve denetlenebilir bir hükmün kurulmuş⁷⁴ olması gerekir. Bu durum, vakta mahkemesi olan ilk derece mahkemesinin dava konusunu aydınlatma yükümlülüğü⁷⁵ ve hukuki dinlenilme hakkı ile doğrudan ilgilidir.

2577 sayılı Kanun’un 45/4. maddesinde yer verilen, bölge idare mahkemesi ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde, istinaf başvuru-

⁷³ Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. VDD, 26.03.2019, E. 2018/1285, K. 2019/498 sayılı kararı; “*dava dilekçesinde de açık bir şekilde görüleceği üzere, davacının, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uyarınca geçici işçi statüsüne geçirilmesine yönelik talebinin reddine ilişkin ... sayılı işlemin iptali istenilmesine karşın, mahkemece davanın konusu, davacının sürekli işçi statüsüne geçirilmesi talebinin reddine yönelik işlem olarak hatalı bir şekilde değerlendirilmek suretiyle karar verildiği, bu durumda, davanın asil konusu hakkında, konuyla ilgili mevzuat hükümleri kapsamında bir değerlendirme yapılarak nihai bir karar verilmediğinden dava dosyasının mahkemesine iadesi gerektiğine*” dair Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 10.04.2019, E. 2019/232, K. 2019/562 sayılı kararı; başka bir uyuşmazlıkta “*dava dilekçesinde dava konusu edilen işlemlerin, düzenleme ortaklık payından terk edilen alanların ihdas edilmesi ve ... Belediyesi adına tescil edilmesine ilişkin Belediye Meclisi kararı ile .. ada ... parselin güneyinde kapatılan yolun ihdas edilerek Belediye adına tesciline ve anılan parselte tevhid edilerek oluşan taşınmazın satışına ilişkin Encümen kararlarının iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı, mahkemece uyuşmazlığın çözümü için mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırıldıktan sonra sunulan bilirkişi raporunda uyuşmazlığın tamamen plan değişikliği olarak değerlendirildiği, ancak davanın konusunun imar planı değişikliğine ilişkin olmadığı, davanın imar uygulaması işlemleri olan ihdas, tevhid, tescile ve sonunda da satış işlemlerine ilişkin olması nedeniyle uyuşmazlığın bu yönüyle ve bu işlemlere ilişkin mevzuat hükümleri kapsamında değerlendirilerek çözüme kavuşturulması gerekmekte iken davanın konusu olmayan imar planı kapsamında uyuşmazlık değerlendirildiği bilirkişi raporu hükme esas alınarak mahkemece verilen karar hakkında istinaf incelemesi yapılmasına olanak bulunmaması nedeniyle uyuşmazlığın yukarıda belirtilen hususlar dikkate alınarak yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesi gerektiğine*” dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 10.04.2019, E. 2018/1683, K. 2019/771 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 01.10.2019.

⁷⁴ Nilüfer Boran Güneysu, *Medeni Usul Hukukunda Karar*, Ankara 2014, s. 230.

⁷⁵ Ahmet Kürşat Ersöz, “Türk İdari Yargılama Hukukunda Karar Verme Usulü ve Hükmün Tesis Edilmesi”, *Legal Hukuk Dergisi*, 2018, C. 16, S. 189, s. 4099.

rusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verecektir. Bu hâlde bölge idare mahkemesinin işin esası hakkında yeniden bir karar vereceğine dair hüküm dikkate alındığında; iki dereceli yargılama sistemi içerisinde, istinaf mercileri, hem maddi olayı değerlendiren hem de ilk derece mahkemesi kararının hukuka uygunluğunu denetleyen birimlerdir.

İstinaf sisteminin amacına uygun şekilde, tam ve sağlıklı bir hukuki denetim yapılabilmesi, öncelikle “ilk derece mahkemesince davacıların tüm taleplerinin karşılanması” şartına bağlıdır. Taleple bağlılık ilkesine uymakla görevli olan yargı mercilerinin verdiği kararlarda, bu kurala uyulmadığı takdirde, dava konularından bir kısmı veya tamamı hakkında karar verilmemiş olacağından, davacıların adil yargılanma⁷⁶ hakları zedelenebileceği gibi yargılamanın uzamasına da neden olunabilir. İlk derece mahkemesince, hukuki neticenin tespitinde hataya düşülmüş olması halinde, örneğin istem dışındaki bir konuda veya tüm istemler karşılanmadan karar verilmesi, kararı hukuka aykırı hale getirecektir.⁷⁷

İdari yargı yerlerinde açılan davaların yargısal denetimi yapılırken, dava dilekçelerinde yer alan istem sonucunun, diğer bir deyişle dava konusunun açık ve tereddüde yer vermeyecek şekilde belirlenmesi, usul ve esasa yönelik incelemenin bu çerçevede yapılması gerekir.⁷⁸ Verilecek kararlarda, davacının istem sonucunun tümü hakkında inceleme yapılarak hüküm kurulması gerekmektedir. Davacının istem sonucunun tamamı ya da bir kısmı hakkında hüküm kurulmaması durumunda ise, istinaf başvurusunun yerinde olup olmadığı konusunda hukuki denetim yapılmasına elverişli bir ilk derece mahkemesi kararının varlığından söz edilemeyecektir. Bu takdirde ise, işin esası hakkında eksik hüküm içeren ya da davacının istemleri hakkında herhangi bir hüküm içermeyen kararlara karşı yapılan istinaf başvurularının değerlendirilmesinde, 2577 sayılı Kanun’un 45/4. maddesi kapsamında, bölge idare mahkemelerince “uyuşmazlığın esası hakkında yeniden bir karar verilmesinin” hukuken mümkün olmayacağı açıktır.

İdari yargıda istinaf incelemesinin maddi yönü istinaf merciine, aydınlatılmayan konuları aydınlatma yükümlülüğü de yüklemektedir. İstinaf incelemesinin maddi yönü kapsamında, istinaf merciinin hüküm kurulmayan istem sonucunun tamamı ya da bir kısmı hakkında hüküm kurması gerektiği akla gelebilir.

⁷⁶ Adil yargılanma hakkında geniş bilgi için bkz. Doğru/Nalbant, a.g.e., s. 609-656; Inceoğlu, a.g.e., s. 209-284; Bilgin, a.g.e., s. 85-89.

⁷⁷ Burhan Gürdoğan, “Temyiz Mahkemesinin Kontrolü Bakımından Vakıa ve Hukuk”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1966, C. 11, S. 3, s. 283.

⁷⁸ Davacının istem sonucunun tümü hakkında inceleme yapılarak hüküm kurulmasının, kararın gerekçeli olmasıyla da ilgili olduğu hakkında Ersöz, s. 4107.

Ancak ilk derece mahkemesi, uyuşmazlık konusunu aydınlatmasına rağmen davacının istem sonucunun tamamı ya da bir kısmı hakkında hüküm kurmamış olabilir. Mesela uyuşmazlık konusunun aydınlatılması için yeteri kadar ara karar ile keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmasına rağmen istem sonucunun tamamı ya da bir kısmı hakkında hüküm kurulmamıştır. Davacının istem sonucunun tamamı ya da bir kısmı hakkında hüküm kurulmaması, uyuşmazlık konusunun aydınlatılmasıyla doğrudan ilişkili değildir. Bu durum 2577 sayılı Kanunun “kararlarda bulunacak hususlar” başlıklı 24/e maddesinde; kararlarda hükmün belirtileceği kuralına aykırılıkla ilgilidir. Bu nedenle, hüküm kurulmayan istem sonucunun tamamı ya da bir kısmına ilişkin eksikliğin, istinaf incelemesinin maddi yönü kapsamında tamamlanması hukuken zor görünmektedir.

İlk derece mahkemelerince, dava konusunun hatalı olarak belirlenerek veya eksik hükümle karar verilmesi halinde, bölge idare mahkemesince ne yönde karar verileceği hususunda 2577 sayılı Kanunda boşluk bulunmaktadır. Bu gibi durumlarda bölge idare mahkemelerince, dosyanın yeniden karar verilmek üzere mahkemesine gönderme kararı verilmesi, işin esası hakkında karar verilmesine göre daha yerinde bir uygulamadır.

Bu konudaki kanuni boşluğun doldurulması için 2577 sayılı Kanunda değişiklik yapılmalıdır. 2577 sayılı Kanunda yapılacak değişikliklerle, ilk derece mahkemelerince dava konusunun hatalı olarak belirlenerek veya eksik hükümle karar verilmesi halinde, bölge idare mahkemelerince, dosyanın eksik hüküm hakkında karar verilmek üzere mahkemesine gönderme kararı mı verileceği, yoksa, istinaf aşamasında eksik hükme yönelik işin esası hakkında bir karar mı verileceği hususu açık olarak düzenlenmelidir.

g. İncelenmeksizin Ret ve KVYO Kararlarında

İdari yargılama usulünde, kanunda öngörülen usul kararları dışında “incelenmeksizin ret kararları” ve “karar verilmesine yer olmadığı (KVYO) kararları” gibi usul kararları da verilmektedir. Bu kararlar, kanunda öngörülmeyen karar türleridir. Uyuşmazlığı sonlandıran incelenmeksizin ret kararı sebeplerinden sadece “idari davaya konu olacak kesin ve yürütülebilir olmayan işlem”e karşı dava açılması durumu, 2577 sayılı Kanunda, dilekçe üzerine ilk inceleme konuları arasında düzenlenmiştir (m. 14/3-d). 2577 sayılı Kanunun 15/1-b maddesi hükmüne göre, idari işlemin davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinde bulunmaması halinde, davanın reddine karar verileceği belirtilmiştir. İdari yargı uygulamasında ise, davanın reddi yerine davanın incelenmeksizin reddine karar verilmektedir. Uyuşmazlığı sona erdiren incelenmeksizin ret karar sebepleri; “idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi zorunlu olmayan işlemin iptali istemi”, “derdestlik”, “kesin hüküm”, “dava

açıldığı tarihte davanın konusunun bulunmaması”, “idari işlem ya da eylem niteliğinde istem”, “yargı yolu kapalı işlemin iptali istemi”, kanun, kanun hükmünde kararname, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğünün idari yargıdan iptali istemidir.⁷⁹ KVYO kararı verilmesi gerektiren sebepler, davadan feragat, kabul, davanın konusuz kalması veya özel kanun hükmü ve diğer bazı nedenlerdir.⁸⁰

Bu karar türleri, ilk inceleme üzerine verilen kararlar gibi usule ilişkindir. Davanın her aşamasında verilebilirler. Bu karar türünün sebebi mevcut iken, uyuşmazlığın esası hakkında karar verilemez.⁸¹ İdari yargılama usulünde, incelenmeksizin ret veya karar verilmesine yer olmadığına ilişkin kararlar, yargı kararlarıyla isimlendirilen usule ilişkin kararlardır. İncelenmeksizin ret kararları ve KVYO kararlarında, uyuşmazlık esastan sonlandırılmaz. Bu kararlar ilk inceleme üzerine de verilebilir. Bu karar türleri idari yargıda kabul görmüştür ve çok sayıda verilmektedir.

Diğer usul kararları gibi incelenmeksizin ret kararları ve KVYO kararlarına karşı kanun yollarına başvurmak hukuken mümkündür. Bu kararlarına karşı kanun yoluna başvurulmasını engelleyen bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır.

İstinaf aşamasında, incelenmeksizin ret veya KVYO kararının hukuka aykırılığı bulunması ve istinaf başvurusunun kabulüne karar verilmesi durumu özellik arz etmektedir. Bölge idare mahkemesi, incelenmeksizin ret veya KVYO kararını kaldırdıktan sonra, uyuşmazlık hakkında kendisinin mi karar vereceği yoksa yeniden karar verilmek üzere dava dosyasını mahkemesine mi göndereceği önem arz etmektedir.

2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesinde, bölge idare mahkemesinin dava dosyasını mahkemesine göndereceği haller arasında, uyuşmazlığı sona erdiren incelenmeksizin ret veya KVYO kararı açıkça sayılmamıştır. Bu durumun nedeni ise, incelenmeksizin ret veya KVYO kararlarının 2577 sayılı Kanunda öngörülüş karar türlerinden olmamasıdır.

2577 sayılı Kanun’un 45/4. maddesi kapsamında, bölge idare mahkemele-rince uyuşmazlığın esası hakkında yeniden bir karar verilmesi de hukuken

⁷⁹ Yunus Eraslan/Selman Sacit Boz, “İdari Yargılama Usulünde İncelenmeksizin Ret Kararları”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 91, Haziran 2019, S. 488, s. 239.

⁸⁰ Örneğin düzenleyici işlemlerin eksik düzenleme içerdiği iddiasıyla açılan iptal davalarında, dava aşamasında, davacının davayı açmakla ulaşmayı hedeflediği amaca uygun düzenleme yapılarak söz konusu eksikliğin giderildiği halinde, eksik düzenlemeye yönelik iptal istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına hükmedilmektedir, D. 2. D., 08.03.2018, E. 2016/10295, K. 2018/1458 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 02.10.2019.

⁸¹ Eraslan/Boz, a.g.m., s. 207.

mümkün değildir. Çünkü, incelenmeksizin ret veya KVYO kararları usulden verilen kararlardır. Bu kararlar ilk inceleme üzerine de verilmesi mümkündür. İlk derece mahkemesince, incelenmeksizin ret veya KVYO kararlarında işin esası hakkında bir karar verilmediğinden, bölge idare mahkemelerince, usulden verilen bu kararların kaldırılarak “uyuşmazlığın esası hakkında yeniden bir karar verilmesi” de söz konusu olamaz.

İstinaf aşamasında, ilk derece mahkemesince verilen incelenmeksizin ret veya KVYO kararı kaldırıldıktan sonra, uyuşmazlık hakkında ne yönde karar verileceğine ilişkin kanunun mevcut halinde boşluk bulunduğu açıktır. Uygulamada bölge idare mahkemeleri, istinaf isteminin kabulü ile incelenmeksizin ret veya KVYO kararının kaldırılması halinde, yeniden bir karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine karar vermektedir.⁸² Kanundaki boşluğun doldurulmasına yönelik değişiklik yapılması yerinde olacaktır. Kanundaki bu boşluk iki türlü düzenlemeyle doldurulabilir. Birincisi, uyuşmazlığı sona erdiren incelenmeksizin ret veya KVYO karar türü, ilk inceleme üzerine verilen kararlar arasında düzenlenebilir.⁸³ Yapılacak bu düzenlemeyle, incelenmeksizin ret veya KVYO kararları ilk inceleme üzerine verilen kararlardan olacağından, istinaf aşamasında bölge idare mahkemesi, bu kararları kaldırdıktan sonra, 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesi uyarınca mahkemesine gönderme kararı verilebilecektir. İkinci olarak, istinaf incelemesinde, hukuka aykırı bulunan incelenmeksizin ret veya KVYO kararı kaldırıldıktan sonra ne yönde karar verileceği yönünde açık bir düzenlemeye yer verilebilir.

h. Dava Dilekçesinin Reddi Gereken Davalarda

İdare ve vergi mahkemesi tarafından işin esası hakkında karar verilen bir davanın istinaf incelemesinde, bölge idare mahkemesince, dava dilekçesinin reddi gerektiren sebeplerin bulunduğu sonucuna varılabilir.

Dava dilekçesinin reddi kararı gereken bir idari davada, esastan karar verilmesi halinde, istinaf aşamasında ne yönde karar verileceği de önem arz etmektedir. Esastan karar verilen bir davada, dilekçe ret gerektiren durumların varlığı, istinaf aşamasında gönderme gerektiren sebepler arasında sayılmamıştır. Bu gibi durumlarda, bölge idare mahkemelerinin hukuka aykırı kararı kaldırma-

⁸² Konya Bölge İdare Mahkemesi 1. VDD, T. 12.06.2018, E. 2018/580, K. 2018/1552 sayılı kararı; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, T. 11.04.2017, E. 2017/553, K. 2017/894 sayılı kararı; Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, T. 16.07.2018, E. 2018/283, K. 2018/765 sayılı kararı; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, T. 17.07.2018, E. 2018/1483, K. 2018/2082 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 02.10.2019.

⁸³ Uyuşmazlığı sona erdiren incelenmeksizin ret kararlarının ilk inceleme üzerine verilen karar türleri arasında düzenlenmesi gerektiği hakkında kanun önerisi hakkında bkz. Eraslan/Boz, a.g.m., s. 240.



sı ve usuli eksiklikleri tamamlayarak işin esası hakkında yeniden karar vermesi gerektiği düşünülebilir. Ancak ilk derece yargılamasında, dilekçe ret gerektiren sebepler bulunduğu halde esastan karar verilmesi, davanın yanlış hasımla görülmesi gibi, ağır bir usule aykırılıktır. Çünkü, dava dilekçesinin reddi üzerine, davacı tarafından yenileme dilekçesi verilmeyebileceği gibi, şayet verilmesi halinde ise dava dosyasının tekemmülü ve gerektiğinde duruşma gibi diğer usul işlemlerinin de tamamlanması gerekir. Bu tür usuli işlemlerin istinaf merciince yapılması, bölge idare mahkemelerinin iş yükünü çok artıracığı gibi, böyle bir uygulamayla, istinaf yargılamasıyla güdülen amacı aşan bir durum ortaya çıkacağını düşüncesindeyiz. Bu nedenle, kanunda aksine bir düzenleme bulunmadığı müddetçe, dava dilekçesinin reddi gerektiren sebepler bulunmasına rağmen esastan verilen kararlar, bölge idare mahkemesince kaldırılmalı ve dava dilekçesinin reddi ve diğer usul işlemleri yapılmak üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesi yerinde bir uygulama olacaktır.

Uygulamada bölge idare mahkemeleri, dava dilekçesinin reddi gerektiren sebepler bulunmasına rağmen esastan verilen kararların kaldırılmasına ve dava dilekçesinin reddine karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine karar vermektedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta *“idare mahkemesince söz konusu disiplin cezaları için ayrı ayrı dava açılmak üzere 2577 sayılı Kanun’un 15/1-d maddesi uyarınca dava dilekçesinin reddine karar verilmesi gerekirken, işin esasına girilerek karar verilmesinde hukuki isabet görülmediği, ... istinafa konu mahkeme kararının kaldırılmasına, dava dosyasının yeniden bir karar verilmek üzere mahkemesine gönderilmesine”* karar verilmiştir.⁸⁴ Başka bir kararda *“vekil veya kanuni temsilci olmayan kişiler ile davanın görülüp karara bağlanması yargılamanın yenilenmesi sebebi olduğu hususu da dikkate alındığında, davanın, davacı tarafından kendisine vekalet verilmemiş olan avukat tarafından açıldığı ve karara bağlandığı görüldüğünden, davacı tarafından bizzat veya geçerli bir vekaletle dayalı olarak avukatı aracılığıyla dava açılması amacıyla dava dilekçesinin ... reddi için ilk derece mahkeme kararının kaldırılması ve dosyanın mahkemesine gönderilmesi gerektiği”* yönünde karar verilmiştir.⁸⁵

⁸⁴ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 05.09.2019, E. 2019/1437, K. 2019/1503 sayılı kararı; benzer yönde Konya Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 10.09.2019, E. 2019/1413, K. 2019/1338 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 10.10.2018, E. 2018/2461, K. 2018/2625 sayılı kararı; *“dava dilekçesinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 3. maddesi hükmüne uygun düzenlenmediği ve dava dilekçesinin yasada belirtilen diğer şekil şartlarını da taşımadığı, ... dilekçenin reddine karar verilmesi gerekirken işin esasına girilerek karar verilmesinde hukuki isabet görülmediği ... kararın kaldırılmasına, yeniden bir karar verilmek üzere ... dosyanın mahkemesine gönderilmesine”* dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 08.05.2019, E. 2018/98, K. 2019/367 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 03.10.2019.

⁸⁵ Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. VDD, 25.04.2019, E. 2019/222, K. 2019/730 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 04.10.2019.

İdari yargı istinaf uygulamasında, bu karar türü, kanunda öngörülmemen gönderme kararlarından biridir. Bu karar türünün kanuni dayanağının bulunmadığı ve uygulamada zorunluluktan kaynaklı verildiğinden, 2577 sayılı Kanunda değişiklik yapılmalı ve ilk derece mahkemelerince dava dilekçesinin reddi gerektiren sebepler bulunmasına rağmen esastan karar verilen davalarda, bölge idare mahkemelerince, dosyanın dilekçe ret kararı verilmek üzere mahkemesine gönderme kararı mı verileceği, yoksa, istinaf aşamasında dilekçe ret kararı verilerek yargılama mı yapılacağı hususu açık olarak düzenlenmelidir.

i. Davanın Açılmamış Sayılmasına veya Dava Dilekçesinin İptaline Dair Verilen Kararlarda

2577 sayılı Kanun'un 45/5. maddesinde öngörülen gönderme kararı gerektiren sebeplerin ortak özelliği, ilk derece mahkemesince verilen kararların usule yönelik olması ya da esastan da olsa usulden de olsa mahkemece bir karar verilmemesi (görevsiz veya yasaklanmış hakim tarafından verildiği için) gerektiricidir. Burada kanun koyucu, esastan verilmeyen ilk derece mahkemesi kararlarının kaldırılarak, mahkemesine gönderilmesi ve bu şekilde mahkemesince esastan karar verilmesini amaçladığını yukarıda belirtmiştik. Ancak 2577 sayılı Kanun'un 45/5. maddesinde öngörülen ve gönderme kararı gerektiren haller dışında da, ilk derece mahkemesince usulden verilen ve gönderme kararı gerektiren sebepler ortaya çıkabilmektedir. Bunlardan birincisi, incelenmeksizin ret ve KVYO kararları, ikincisi ise davanın açılmamış sayılmasına veya dava dilekçesinin iptaline dair kararlardır.

2577 sayılı Kanun hükümlerine göre, ilk derece yargılama aşamasında harç ve posta ücretinin yatırılmaması (m. 6), imza sirkülerinin ara karar ile istenilmesine karşın dosyaya sunulmaması (HMK m. 54), davacının gösterdiği adrese tebligat yapılamaması halinde, yeni adresin bildirilmesine kadar dava dosyasının işlemden kaldırıldığı tarihten başlayarak bir yıl içinde yeni adres bildirilmek suretiyle yeniden işleme konulması istenmediği takdirde (İYUK m. 26/3) davanın açılmamış sayılmasına karar verilmektedir.

Bölge idare mahkemeleri, idare veya vergi mahkemesince verilen davanın açılmamış sayılmasına veya dava dilekçesinin iptaline dair kararları hukuka aykırı bulması halinde,⁸⁶ kararın kaldırılmasına ve dosyanın mahkemesine gön-

⁸⁶ "davacı tarafından ... tarihinde dava açıldığı ve davacının ... tarihinde dava devam ederken vefat ettiği ... miras bırakanın açmış olduğu iptal davası hakkında verilecek kararın, davacının mirasçılarının menfaatini etkileyeceğinin kabul edilmesi gerektiği, ... davayı takip hakkı kendilerine geçen varislerin başvurularının beklenilmesi gerekirken 2577 sayılı Yasanın 26/2 maddesine dayanak alınmak suretiyle dilekçenin iptaline karar verilmesinde hukuki isabet görülmediği ... istinafa konu mezkur mahkeme kararının kaldırılmasına, yukarıda belirtilen hususlar da gözetilerek yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın adı geçen Mahkemeye gönderilmesine" dair Er-



derilmesine karar verilmektedir. Bir uyuşmazlıkta “*davacı tarafından dava dosyasına ... tarihinde sunulan bilgi ve belgelerden, davacının davanın açıldığı ... tarihinde ... posta giderini ödediği, bu durumda, posta gideri yatırılmış olmasına rağmen mahkemesince “Davanın Açılmamış Sayılmasına” karar verilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı, ... istinaf başvurusunun kabulü ile ... Mahkemesince verilen davanın açılmamış sayılmasına dair ... sayılı kararın kaldırılmasına, dava konusu istem hakkında yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine*” karar verilmiştir.⁸⁷

İstinaf kanun yoluna ilişkin hükümlerde, ilk derece mahkemesince usulden verilen kararların, istinaf aşamasında hukuka aykırı bulunması halinde, dosyanın mahkemesine gönderilmesi kanun koyucu tarafından amaçlanmıştır. Ancak 2577 sayılı Kanunun 45/5 maddesinde öngörülen ve tahdidi sayıdaki gönderme sebepleri dışında kalmakla birlikte, ilk derece mahkemesince incelenmeksizin ret, KVYO, davanın açılmamış sayılmasına ve dava dilekçesinin iptali gibi usulden verilen kararların da, istinaf aşamasında hukuka aykırı bulunması halinde mahkemesine gönderme kararı gerektirmesi ve uygulamanın da bu yönde olması, istinaf kanun yoluna ilişkin hükümlerin gönderme kararı gerektiren sebepler yönünden, kanun koyucunun amaçladığı ihtiyacı karşılayacak nitelikte olmadığını göstermektedir. Bu nedenle 2577 sayılı Kanunun istinaf kanun yoluna ilişkin hükümlerinde değişiklik yapılmalı ve 2577 sayılı Kanunun 45/5 maddesinde öngörülen tahdidi sayıdaki gönderme sebeplerine, ilk derece mahkemesince usulden verilen incelenmeksizin ret, KVYO, davanın açılmamış sayılmasına ve dava dilekçesinin iptali gibi haller de eklenmelidir.

zurum Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 31.01.2019, E. 2019/70, K. 2019/209 sayılı kararı; benzer yönde İzmir Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 12.12.2017, E. 2017/2838, K. 2017/2637 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 05.10.2019.

⁸⁷ Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 17.04.2019, E. 2019/257, K. 2019/448 sayılı kararı; posta ücretinin yatırılmaması sebebine dayalı davanın açılmamış sayılması kararının kaldırılması ve mahkemesine gönderilmesine dair Ankara Bölge İdare Mahkemesi 11. İDD, 20.06.2019, E. 2019/3428, K. 2019/4043 sayılı kararı; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 05.03.2019, E. 2019/381, K. 2019/386 sayılı kararı; “*davacının gösterdiği adreste veya şirketin ve kanuni temsilcisinin bilinen adreslerinde tebligat yapılabilecek olması sebebiyle dosyanın işlemden kaldırılmasını gerektirecek bir halin olmadığı, dolayısıyla dosyanın tekemmül ettirilerek esastan bir karar verilebileceği sonucuna varıldığından, davanın açılmamış sayılmasına dair verilen kararda yasal isabet bulunmadığı ... istinaf isteminin kabulüne, ... Vergi Mahkemesi'nin sayılı kararının kaldırılmasına, dosyanın yeniden bir karar verilmek üzere Mahkemesine gönderilmesine*” dair Ankara Bölge İdare Mahkemesi 3. VDD, 26.04.2018, E. 2018/214, K. 2018/353 sayılı kararı; aynı yönde Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. VDD, 05.02.2019, E. 2018/1309, K. 2019/139 sayılı kararı; “*dilekçenin şirket yetkilisi tarafından düzenlendiği kabul edilmek suretiyle işleme konulması ve dosyanın tekemmül ettirilmesi suretiyle davanın esas hakkında karar verilmesi gerekirken imza sirkülerinin ibraz edilmediği gerekçesiyle davanın açılmamış sayılmasına karar verilmesinde hukuka uygunluk bulunmadığı, ... Vergi Mahkemesinin ... sayılı kararının kaldırılmasına, dosyanın tekemmülü sağlanarak yeniden bir karar verilmek üzere mahkemesine gönderilmesine*” dair Ankara Bölge İdare Mahkemesi 3. VDD, 18.04.2019, E. 2019/251, K. 2019/406 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 05.10.2019.

j. Eksik Gerekçeyle veya Gerekçe ile Hüküm Fıkrasının Uyumsuz Olarak Verilen Kararlarda

İdari yargıda bazı istinaf daireleri, esastan verilen ilk derece mahkemesi kararının, eksik gerekçeyle veya eksik incelemeye dayalı karar verildiği, kararın gerekçesi ile hüküm fıkrası arasında uyumsuzluk bulunduğundan bahisle, kararın kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine karar vermektedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta “*Vergi Mahkemesince, 2010 yılının ilgili dönemlerine ilişkin cezalı tarhiyatlara karşı açılan davada verilen kararın nihai durumu da dikkate alınmak suretiyle, 2011/Ocak dönemine devreden indirilecek katma değer vergisinin azaltılması işleminin, bakılan istinaf başvurusuna konu 2011/1 ila 6. dönemlere ilişkin cezalı tarhiyata etkisi yönünden de gereken araştırma ve hukuki denetim yapılarak davanın yeniden ele alınması ve uyuşmazlığın tamamı hakkında hüküm kurulması gerektiği, ... istinaf başvurularının kabulü ile ... Mahkemesi'nin ... sayılı kararının kaldırılmasına, ... yeniden karar verilmek üzere dosyanın Mahkemesine gönderilmesine*” karar verilmiştir.⁸⁸ Başka bir uyuşmazlıkta “*Gerekçesi bulunmayan ya da yeterli açıklıkta bir gerekçesi olmayan kararların, hukuki anlamda bütün unsurlarıyla oluşmuş “hüküm” niteliğini haiz bir karar olma niteliğinden söz edilemeyeceği, ... istinafa konu idare mahkemesi kararında, dava konusu işlemin hangi gerekçeyle hukuka uygun olduğunun veya davanın hangi gerekçe ile reddedildiğinin belirtilmemiş olması karşısında, işleme yönelik herhangi bir hukuki değerlendirme yapılmayan söz konusu mahkeme kararında usule ve hukuka uygunluk bulunmadığı, ... davacının istinaf başvurusunun kabulüne, ... sayılı kararının kaldırılmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine iadesine*” karar verilmiştir.⁸⁹

Mahkeme kararlarının gerekçeli olması, Anayasanın 141/III. maddesi gereği zorunludur.⁹⁰ Anayasamızın 141/III. maddesine göre, “... bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır”. Mahkeme kararının içerik ve şekil ba-

⁸⁸ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 14.02.2018, E. 2017/1569, K. 2018/187 sayılı kararı; “*davacının gerekçeli karar hakkının ihlal edilmemesi ve İdari Yargılama Usulü Kanununun ilgili maddeleri gereği kararların gerekçeli olması kuralının yerine getirilmesi için tarhiyatın dayanağı vergi inceleme raporu ve ekleri incelenerek uyuşmazlık hakkında irdeleme yapılması ve değerlendirme sonucunun gerekçesiyle belirtilmesi icap etmekte olduğu, ... davacının istinaf başvurusunun kabulüne, ... Vergi Mahkemesi'nce verilen ... sayılı kararın kaldırılmasına ... yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine*” dair Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 1. VDD, 25.12.2017, E. 2017/1985, K. 2017/2003 sayılı kararı; benzer yönde Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 07.05.2019, E. 2018/8019, K. 2019/2399 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 06.10.2019.

⁸⁹ Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 12.03.2018, E. 2018/56, K. 2018/225 sayılı kararı; “*yargısal incelemeyle varılan sonucun hukuki dayanağı ortaya konulmadan, eksik ve gerekçesiz hükümle verilen kararın kaldırılarak dosyanın mahkemesine gönderilmesine*” dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 1. VDD, 23.05.2019, E. 2019/1443, K. 2019/1355 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 07.10.2019.

⁹⁰ Ersöz, a.g.m., s. 4104.



kımından tam olması için gerekçeli olması gerekir ve bu durum İYUK 24. maddesinde açıkça normlaştırılmıştır.⁹¹ Gerekçeli karar, adil yargılanma hakkının da somutlaşmış halidir.⁹² Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde, mahkeme kararlarının gerekçeli olma zorunluluğu yönünde bir düzenlemeye yer verilmemiş, bu durum Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından içtihat yoluyla kabul edilmiştir.⁹³ Mahkeme kararlarında yeterli açıklıkta gerekçe kısmı ile gerekçeye uyumlu hüküm fıkrasının bulunması “gerekçeli karar hakkı” bakımından mecburidir.⁹⁴

Gerekçe ile hüküm fıkrasının uyumsuz olarak verildiği bir uyuşmazlıkta, “*dayanağı kalmayan dava konusu ödeme emrinde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır gerekçesine yer verilmesine rağmen hüküm fıkrasında “dava konusu işlemin iptaline” hükmedildiği ... gerekçe ve bunun sonucu olan yargı (hüküm) arasında çelişki bulunan bir kararın usulüne uygun olarak oluşturulmuş bir karar olduğunun kabulüne ve hukuki denetiminin yapılmasına olanak bulunmadığı, ... gerekçesiyle uyumlu olmayan ve usul hükümlerine uygun bulunmayan kararın bu yönüyle kaldırılması ve yeniden bir karar verilmesi için dosyanın mahkemesine iade edilmesi gerektiği*” yönünde karar verilmiştir.⁹⁵

İdari istinaf uygulamasında, dava dosyasının yeniden karar vermek üzere mahkemesine gönderilmesine yönelik verilen kararlardan en dikkat çekici olanı, bu gönderme karar türüdür. Çünkü bu tür gönderme kararlarında, ilk derece mahkemesi kararı esastan verilmiştir. Hukuka aykırılık ise eksik inceleme ile gerekçenin yetersiz veya uyumsuz olmasına dayandırılmaktadır.

⁹¹ Ersöz, a.g.m., s. 4104.

⁹² Ender Ethem Atay, “Yargı Kararlarının Gerekçelendirilmesi ve İdari Yargıdaki Uygulaması”, *Danıştay Dergisi*, S. 147, 2018, s. 21.

⁹³ Sibel İncoğlu, *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*, İstanbul 2005, s. 322.

⁹⁴ Orçun Keskin, B. No: 2014/11901, 08.02.2019; Ekol Grup Güvenlik Koruma ve Eğitim Hizmetleri Limited Şirketi, B. No: 2015/439, 08.02.2019.

⁹⁵ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 30.01.2019, E. 2018/3111, K. 2019/322 sayılı kararı; “*cezalı tarhiyatların tümüne karşı açılmış tek bir dava ve tek bir karar bulunmadığı, her bir döneme karşı ayrı ayrı açılan davalarda verilen kararlar yönünden ... belirtilen eksikliklerin ve aykırılıkların ise; kararın sonucunu, taraflara etkisini, izlenecek idari prosedürü vs. etkileyeceği dikkate alındığında, Vergi Mahkemesince, her bir davaya konu işlemin dayandığı maddi olay ve somut uyuşmazlıkla ilişkili belgelerin doğru bir şekilde tespiti suretiyle değerlendirme yapılarak hukuki sonuca varılması ve bu sonuca göre yeniden düzenlenecek tablodan, incelenen uyuşmazlık dönemine ilişkin işlemin hukuki dayanağının olup olmadığının; hangi miktarda vergi-ceza tutarı yönünden hukuka uygun bulunduğu ya da bulunmadığının açıklığa kavuşturulması; buna göre davada tarafların haklılık oranlarının belirlenmesi suretiyle, tarafların üzerinde bırakılacak yargılama giderlerine yargılama usul hükümlerine uygun bir şekilde hükmedilmesi, sonuç itibarıyla kararın gerekçesi ve verilen hükmün birbiriyle uyumlu ve tutarlı olması gerektiği, bu nedenle, yukarıda izah edilen hususlar dikkate alınarak Vergi Mahkemesince yeniden bir karar verilmesi gerektiği sonucuna varıldığına” dair Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 26.09.2018, E. 2018/9, K. 2018/1165 sayılı kararı; benzer yönde Samsun Bölge İdare Mahkemesi 1. VDD, 19.06.2018, E. 2018/152, K. 2018/397 sayılı kararı.*

2577 sayılı Kanunun “kararlarda bulunacak hususlar” başlıklı 24/e maddesinde; kararlarda; kararın dayandığı hukuki sebepler ile gerekçesi ve hükmün belirtileceği kuralına yer verilmiştir. Eksik gerekçe veya eksik incelemeye dayalı gönderme kararları, usul yönünden 2577 sayılı Kanunun 24/e maddesine aykırılıkla ilişkilendirilmektedir. Bu gönderme kararları, kanunda öngörülen gönderme kararlarından değildir. Bölge idare mahkemesinin bu tür kararları, idari yargı usul hükümleri ile ilişkilendirilmekte ise de, ortada gönderme kararı gerektirecek nitelikte bir usule aykırılıktan söz etmeye hukuken olanak bulunmamaktadır. İlk derece mahkemesi kararında tespit edilen her türlü usule aykırılık, kararın tekrar incelenmek üzere mahkemesine gönderilmesini gerektirmez. Aksi halde, 2577 sayılı Kanunun 45/4 maddesinin uygulanma olanağı ortadan kalkar. Diğer bir deyişle, eksik gerekçe veya eksik incelemeyle esastan verilen ilk derece mahkeme kararlarının hiç biri, bölge idare mahkemesince hukuka aykırı bulunduğundan sonra, işin esası hakkında yeniden karar verilemez. Bu nedenle, bölge idare mahkemesince verilen bu kararların kanuna açık aykırılık teşkil ettiği ve yargılamanın gereksiz yere uzamasına sebebiyet verdiği düşüncesindeyiz. Eksik incelemeye dayalı veya yetersiz gerekçe ile verilen ilk derece mahkeme kararları, bölge idare mahkemesince hukuka aykırı bulunduğundan sonra kaldırılmalı, akabinde gerekli inceleme ve araştırma yapılmalı, inceleme sırasında ihtiyaç duyulması hâlinde, kararı veren mahkeme veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesi ile istinabe olunarak işin esası hakkında yeniden karar verilmelidir. Diğer bir deyişle, eksik incelemeye dayalı veya yetersiz gerekçe ile verilen ilk derece mahkeme kararları, istinafin maddi yönü kapsamında giderilmesi ve düzeltilmesi mümkündür. Aksi bir uygulama, istinaf kanun yoluyla amaçlanan hızlı yargılamayı engeller.

İdari yargıda istinaf kanun yolu uygulamasının yeni geliştiği de dikkate alındığında, bu tür gönderme kararlarının önüne geçmek ve yargılamanın gereksiz yere uzatılmasını engellemek amacıyla, 2577 sayılı Kanunun istinaf kanun yoluna ilişkin hükümlerinde değişiklik yapılmalıdır. Değişiklikle, istinaf incelemesinde tespit edilen hangi tür usule aykırılıkların dosyayı mahkemesine gönderme sebebi oluşturduğu açık ve net olarak belirtilmelidir. Diğer durumlarda ise, bölge idare mahkemesince gerekli araştırma yapılarak, istinaf incelemesinin maddi yönü kapsamında işin esası hakkında yeniden karar verileceği düzenlemesine yer verilmelidir.

k. Kanunda Öngörülme Diğer Gönderme Sebepleri

İdari yargı uygulamasında bölge idare mahkemeleri, diğer bir çok usuli sebebe dayanarak, kanunda öngörülme gönderme kararı vermektedir. Örneğin, ilk derece idare veya vergi mahkemesince dava dosyasının işleminden kaldırılma-

sı gerekirken, uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi hallerinde, bölge idare mahkemeleri, bu kararın kaldırılmasına ve yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine karar vermektedir. Bir uyuşmazlıkta “*dava esnasında davacının ölmesi nedeniyle 2577 sayılı Yasanın 26. maddesi uyarınca dosyanın işlemde kaldırılmasına karar verilmesi gerekmekte olup, vergi mahkemesince uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesinde hukuka ve usule uygunluk bulunmadığından istinaf başvurusuna konu kararın kaldırılması gerektiği, ... kararının kaldırılmasına, ... yeniden bir karar verilmek üzere ... dosyanın mahkemesine gönderilmesine*” karar verilmiştir.⁹⁶

Uygulamada bölge idare mahkemeleri, görüşme tutanağı ile kararı imzalayan hakimlerin farklı olmasını,⁹⁷ kararda eksik imzanın bulunması,⁹⁸ görüşme tutanağı ve mahkeme kararının hüküm fıkrası arasında çelişki bulunması⁹⁹ halle-

⁹⁶ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 31.05.2017, E. 2017/2038, K. 2017/2419 sayılı kararı; “... her iki adreste de davacıya tebliğat yapılamadığı, esasen, tebliğat yapılamamasının istinafa konu kararın verildiği ... tarihi öncesine uzandı. ... davacının gösterdiği adrese tebliğat yapılamaması üzerine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun yukarıda bahsi geçen 26. maddesinin 3. ve 4. bentleri uyarınca işlem yapılması gerektiği ... davalı idare tarafından yapılan istinaf isteminin kabulüne, ... kararın kaldırılmasına, kaldırma kararı doğrultusunda yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan mahkemeye gönderilmesine” dair Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 20.02.2019, E. 2018/1833, K. 2019/240 sayılı kararı; “davacının özel hukuk tüzel kişiliğini yitirdiği, başka bir ifadeyle medeni hakları kullanma ehliyetini, yani fiil ehliyetini, dolayısıyla davacı olma sıfatını kaybettiği, bu nedenle hakkında karar verilmesine hukuken olanak bulunmadığı ortada olup, Vergi Mahkemesince 2577 sayılı Kanunun 26. maddesi gereğince davayı takip hakkı kendisine geçen başvurusuna kadar dosyanın işlemde kaldırılması, davayı takip hakkı kendisine geçen yenileme dilekçesi vermesi durumunda ise dosya tekemmül ettirilerek karar verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmakta olup, istinaf isteminin kabulüyle, Mahkeme kararının kaldırılmasına ve dosyanın, 2577 sayılı Kanunun 26. maddesi uyarınca bir karar verilmek ve davayı takip etme yetkisi kendisine geçen şirket davadan ve anılan madde hükmü uyarınca verilecek karardan haberdar edilmek üzere Mahkemesine iadesine” dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 11.06.2019, E. 2018/3660, K. 2019/1651 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 08.10.2019.

⁹⁷ “görüşmeye katılmayan başkan ve üye tarafından imzalanan kararın dava dosyası ile karar dosyasına konulmasında ve anılan kararın taraflara tebliğ edilmesinde yargılama hukuku kurlarına u. görülmediği, davalı itirazının kabulüne, ... sayılı kararının kaldırılmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın Mahkemesine gönderilmesine” dair İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3. VDD, 31.10.2018, E. 2018/2913, K. 2018/2862 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 09.10.2019.

⁹⁸ “istinafa konu mahkeme kararında adı geçen üye ...'ün gerek görüşme tutanağında ve gerekse mahkeme kararında imzasının bulunmadığı, bunun yerine “imzada bulunamadı” kaşesinin vurulduğu; Uyap ortamında ise görüşme tutanağı ve mahkeme kararının başkan ... ve üye ... tarafından e-imza ile imzalandığı ... üç kişi ile yapılacak olan toplantıda kararın oluşabilmesi için en az iki üyenin aynı yönde oy kullanması ve varsa karşı oy kullanan üyenin belirtilmesi suretiyle kararın oluşturulması gerektiği, istinafa konu kararda bu koşulun sağlanamadığı görüldüğünden, 2577 sayılı Kanunun öngördüğü şekilde usulüne uygun alınmış bir kararın oluşturulduğundan söz edilemeyeceği, ... usulüne uygun alınmamış mahkeme kararının kaldırılarak, yeniden bir karar verilmek üzere mahkemesine gönderilmesi gerektiğine” dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 1. VDD, 22.10.2018, E. 2018/2024, K. 2018/2585 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 22.11.2017, E. 2017/315, K. 2017/2585 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 09.10.2019.

⁹⁹ “kararın gerekçesinde dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı belirtilerek hüküm fıkrasında “davanın reddine” karar verildiği, görüşme tutanağında ise karar sonucu olarak “iptal” yazıldığı anlaşılmakta olup; karar sonucu bakımından görüşme tutanağı ve mahkeme kararının

rinde verilen ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına ve yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine karar vermektedir.

C. Gönderme Kararlarına Karşı Kanun Yolu

Bölge idare mahkemelerince, kanunda öngörülen gönderme kararları yanında kanunda öngörülmeyen gönderme kararları da verildiğinden, bu kararlara karşı kanun yolu bulunup bulunmadığının da irdelenmesi gerekir.

2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesinde öngörülen ve tahdidi sayıdaki gönderme kararlarına karşı, kanun yoluna başvurulması hukuken olanaklı değildir. Çünkü bu kararlar kesin olarak verilmektedir. Bu kararların kesinliğinden, hem bu kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurulamayacağı,¹⁰⁰ hem de bu kararların ilk derece idare ve vergi mahkemelerini bağlayıcı olduğu sonucu çıkmaktadır.

Bölge idare mahkemelerinin temyize açık olmayan kararları kesindir (İYUK 46). 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde, istinaf aşamasında verilen ve hangi konuya ait kararların temyiz kanun yoluna açık olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanunda öngörülmeyen gönderme kararlarına, isminden de anlaşılacağı üzere, kanunda açık olarak yer verilmediğinden, bu kararlara temyiz kanun yolunun kapalı olduğuna ilişkin açık bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, kanunda öngörülmeyen gönderme kararları, kanun yolu bakımından diğer kararlardan ayrı bir özelliğe sahip değildir. Bu kararların kesin olarak verildiği, kanun yolu kapalı olduğu söylenemez. Gönderme kararı, konusu bakımından 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde yer verilen temyiz edilebilecek kararlardan ise, temyiz kanun yoluna başvurulabilir.

Uygulamada bölge idare mahkemeleri, kanunda öngörülmeyen gönderme kararlarını da, 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesine dayandırmakta ve kararları kesin olarak vermektedir. Dava konusu itibariyle temyiz edilecek kararlardan olsa dahi, gönderme kararları kesin olarak verilmektedir. Örneğin, *öğrencilikle ilişkisinin kesilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada verilen karar verilmesine yer olmadığı yönündeki mahkeme kararı, istinaf aşamasında, uyumsuzluk incelenmek suretiyle bir karar verilmesi gerektiğinden bahisle kaldırıl-*

gerekçesi ile hüküm fıkrası arasındaki bu çelişki usule aykırılık oluşturduğundan, istinafa konu kararda usul kurallarına uygunluk görülmediği, ... istinaf başvurularının kabulüne ... sayılı kararının kaldırılmasına ... yeniden bir karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine" dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 24.10.2018, E. 2018/2984, K. 2018/1929 sayılı kararı; benzer yönde Ankara Bölge İdare Mahkemesi 11. İDD, 19.10.2017, E. 2016/15211, K. 2017/35244 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 30.05.2018, E. 2017/1871, K. 2018/999 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 09.10.2019.

¹⁰⁰ Çağlayan (Kanun Yolları), a.g.e., s. 341.

masına ve yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine kesin olmak üzere karar verilmiştir.¹⁰¹ Aksi yönde uygulama da¹⁰² bulunsa da çoğunluk kararlar bu yöndedir. Bölge idare mahkemelerince verilen kanunda öngörülmeven gönderme kararları, 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesi kapsamında değildir. Bu nedenle, istinaf aşamasında verilen kanunda öngörülmeven gönderme kararlarında, dayanak olarak 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesinin gösterilmesi ve konusu bakımından temyiz yolu açık olanlarda da kara-

¹⁰¹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 26.06.2019, E. 2019/2224, K. 2019/1756 sayılı kararı; aynı yönde Ankara Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 23.05.2019, E. 2019/1596, K. 2019/1365 sayılı kararı; "Yükseköğretim Kurumundan Çıkarma" disiplin cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada verilen karar verilmesine yer olmadığı yönündeki mahkeme kararı, istinaf aşamasında, uyuşmazlık incelenmek suretiyle bir karar verilmesi gerektiğinden bahisle kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine kesin olmak üzere karar verilmesine, dair Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, 14.02.2019, E. 2018/1481, K. 2019/279 sayılı kararı; imar planının iptali istemiyle açılan davada verilen iptal kararı, istinaf aşamasında, doğru hasım yönünden de dosyanın tekemmülü sağlandıktan sonra yeniden bir karar verilmesi gerektiğinden bahisle kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine kesin olmak üzere karar verilmesine, dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 3. İDD, 27.09.2019, E. 2019/1459, K. 2019/1628 sayılı kararı; imar planının iptali istemiyle açılan davada verilen kısmen iptal kısmen ret kararı, istinaf aşamasında, birbiri ile çelişen ifadeler içeren İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmediğinden bahisle kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine kesin olmak üzere karar verilmesine, dair Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 30.05.2019, E. 2018/590, K. 2019/658 sayılı kararı; imar planının iptali istemiyle açılan davada verilen iptal kararı, istinaf aşamasında, dosyanın tekemmülü sağlanmadan uyuşmazlığın esasının karara bağlandığınan bahisle kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine kesin olmak üzere karar verilmesine, dair Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2. İDD, 28.12.2018, E. 2018/1254, K. 2018/1152 sayılı kararı; maden mevzuatının uygulanmasına ilişkin işleme karşı açılan davada verilen iptal kararı, istinaf aşamasında, kapatılan Başbakanlığın yerine Cumhurbaşkanlığının, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yerine de Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğünün hasım olarak belirlenmesi gerektiğinden bahisle kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine kesin olmak üzere karar verilmesine, dair Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 17.05.2019, E. 2019/975, K. 2019/872 sayılı kararı; maden mevzuatının uygulanmasına ilişkin işleme karşı açılan davada verilen ret kararı, istinaf aşamasında, duruşma yapılmaksızın verilen kararda usul hükümlerine uyarlık bulunmadığından bahisle kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine kesin olmak üzere karar verilmesine, dair Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 06.02.2019, E. 2018/1385, K. 2019/141 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 10.10.2019.

¹⁰² İlk derece mahkemesince verilen davanın açılmamış sayılmasına dair mahkeme kararının istinaf aşamasında bölge idare mahkemesince kaldırılmasına; yeniden karar verilmek üzere dosyanın anılan mahkemeye gönderilmesine; Danıştay nezdinde temyiz yolu açık olmak üzere verilmesine, dair Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. VDD, 28.09.2018, E. 2018/327, K. 2018/1171 sayılı kararı; davanın reddine karar veren İstanbul 10. İdare Mahkemesinin ... sayılı kararının, yanlış hasımla verildiğinden hukuki isabet görülmediğinden bahisle kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine kesin olmak üzere karar verilmesine, dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 6. İDD, 25.09.2019, E. 2019/1467, K. 2019/1399 sayılı kararı; Şanlıurfa 1. İdare Mahkemesi'nce verilen ... sayılı iptal kararının, disiplin cezaları için ayrı ayrı dava açılmak üzere 2577 sayılı Kanun'un 15/1-d. maddesi uyarınca dava dilekçesinin reddine karar verilmesi gerekirken, işin esasına girilerek karar verilmesinde hukuki isabet görülmediğinden bahisle kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine kesin olmak üzere karar verilmesine, dair Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 5. İDD, 05.09.2019, E. 2019/1437, K. 2019/1503 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 11.10.2019.

rın kesin olarak verilmesi, açık kanuna aykırılık teşkil etmektedir. Konusu bakımından temyiz yolu açık olan davalarda, istinaf incelemesi sonucu kararın kesin olarak verilmesi, hak arama hürriyetini kısıtlayıcı nitelik taşır. Bu nedenle, 2577 sayılı Kanunun istinaf kanun yoluna ilişkin hükümleri yeniden ele alınmalı, kanunda öngörülme-yen gönderme kararları yönünden açık kanuni düzenleme yapılmalı, bu kararlara karşı temyiz yolunun açık olup olmadığı hususu da açıklığa kavuşturulmalıdır.

D. Gönderme Kararlarının Bağlayıcılığı Sorunu

İstinaf incelemesi sonucu, dosyanın mahkemesine gönderilmesi yönünde verilen bölge idare mahkemesi kararlarının, ilk derece mahkemesi yönünden bağlayıcı olup olmadığı hususundaki irdelenmesi gerekir.

2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesinde öngörülen gönderme kararları kesin olarak verilmektedir. Bu kararların kesinliğinden, bu kararların ilk derece idare ve vergi mahkemelerini bağlayıcı olduğu, ilk derece mahkemesinin kendi kararında direnme¹⁰³ veya gönderme gerekçesi dışında işlem yapma yetkisi olmadığı sonucu çıkmaktadır. Kanunda öngörülme-yen gönderme kararlarının ise, kesin olarak verildiğine ilişkin kanunda bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu kararların, ilk derece mahkemesini bağlayıcı olup olmadığı, bu kararlara direnmesinin mümkün olup olmadığı ayrı bir sorun teşkil etmektedir.

Uygulamada bazı ilk derece mahkemeleri, kanunda öngörülme-yen sebebe dayalı gönderme kararlarını, 2577 sayılı Kanun'un 45/5. maddesinde belirtilen sebeplere dayanmadığı, yürürlükteki mevzuata aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle ilk kararında ısrar edilmesine yönelik kararlar verebilmektedir.¹⁰⁴ Bu yöndeki ısrar kararlarını inceleyen bölge idare mahkemeleri ise, 2577 sayılı Kanunun istinaf kanun yolunu düzenlediği 45. maddeyi yorumlama ve uygulama yetkisinin münhasıran bölge idare mahkemelerine ait olduğu, ilk derece mahkemelerinin, üst mahkeme olan bölge idare mahkemesi kararlarının hukuka uygunluğunu sorgulama, kesin kararlarına aykırı nitelikte bir karar verme veya ilk kararında ısrar etme yetkilerinin bulunmadığı, bölge idare mahkemesi kararlarından temyiz ka-

¹⁰³ Çağlayan (Kanun Yolları), a.g.e., s. 336.

¹⁰⁴ İzmir 4. Vergi Mahkemesi'nin 17.01.2018, E. 2017/2114, K. 2018/62 sayılı kararı; aynı yönde Ankara 15. İdare Mahkemesi, 27.04.2017, E. 2017/429, K. 2017/1150 sayılı kararı; İzmir 1. Vergi Mahkemesi, 13.12.2018, E. 2018/1498, K. 2018/2198 sayılı kararı; "... Mahkememizce davanın esası hakkında karar verilerek görevini tamamlamış olması nedeniyle, davanın esası hakkında Mahkememizin yeniden bir karar verme konusunda görev ve yetkisi bulunmadığından, bu aşamadan sonra dava hakkında karar verme konusunda İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2. Vergi Dava Dairesi görevli ve yetkili olduğundan, karar verilmesine yer olmadığına, dava dosyasının İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2. Vergi Dava Dairesi'ne iadesine" dair Balıkesir Vergi Mahkemesi, 30.01.2018, E. 201/14, K. 2018/113 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 12.10.2019.

nun yoluna tabi olanlar için hukukilik denetiminin ise ancak Danıştay tarafından yapılabileceği gerekçesiyle, ısrar kararının kaldırılmasına ve ilk gönderme kararı doğrultusunda, yargılamayı sürüncemede bırakmayacak şekilde yeniden bir karar verilmek üzere dosyayı mahkemesine tekrar göndermektedir.¹⁰⁵ İlk derece mahkemesince verilen ısrar kararlarının kaldırılması yönündeki bölge idare mahkemesi kararlarında yer verilen gerekçelere katılmıyoruz. Çünkü bölge idare mahkemeleri bu kararlarında, kanunda öngörülmeven sebebe dayalı gönderme kararlarını, 2577 sayılı Kanun'un 45/5. maddesine dayalı olduğu görüşünde ısrar etmektedir. Bu tür gönderme kararlarının kesin olduğuna ilişkin açık bir kanun hükmü olmadığından, ilk derece mahkemelerinin direnme hakkı bulunmadığını savunmak olanaklı değildir. Bu tür kararların kesin olduğunu savunmakla, sorunun çözülmeveceği düşüncesindeyiz. Sorunun çözümü için 2577 sayılı Kanunda değişiklik yapılmalıdır. Kanun değişikliği ile, istinaf aşamasında verilen ve kanunda öngörülmeven gönderme kararları yönünden açık kanuni düzenleme yapılmalı, bu kararların kesin olup olmadığı hususu da açıklığa kavuşturulmalıdır.

SONUÇ

2577 sayılı Kanunda öngörülen istinaf kanun yoluna ilişkin hükümler, 28.06.2014 tarihinde yürürlüğe girmiş ve 20.07.2016 tarihinden itibaren fiilen uygulanmaya başlamıştır. Temyiz kanun yolunda olduğu gibi, istinaf kanun yolunda da verilecek karar türleri, kanunda özel olarak düzenlenmiştir. 2577 sayılı Kanuna göre, istinaf kanun yolunda verilecek kararlar; istinaf isteminin reddi, istinaf başvurusunun kabul edilerek ilk derece mahkemesi kararının kaldırılması ve işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesi, ilk derece mahkemesi kararının kaldırılması ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesi kararlarıdır.

2577 sayılı Kanuna göre, ilk derece mahkeme kararının kaldırılarak yeniden karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesi kararı gerektiren sebepler, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusu haklı bulunması, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olmasıdır. Bu kararlar, kanunda öngörülen tahdidi sayıdaki gönderme kararlarıdır.

Uygulamada bölge idare mahkemeleri istinaf incelemesi sonucunda, kanunda öngörülen sebeplere dayanılarak gönderme kararları verdiği gibi, kanun-

¹⁰⁵ İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3. VDD, 05.04.2019, E. 2019/267, K. 2019/802 sayılı kararı; İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2. VDD, 18.09.2018, E. 2018/1051, K. 2019/893 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İDD, 29.11.2017, E. 2017/947, K. 2017/946 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 12.10.2019.

da öngörülmeleyen bir çok sebebe dayanılarak da dosyanın mahkemesine gönderme kararları vermektedir. İstinaf kanun yolunda verilen ve kanunda öngörülmeleyen gönderme kararı gerektiren sebepler, dava dosyasının tekemmül ettirilmemesi, dava konusunun hatalı belirlenerek yargılama yapılması veya kararda eksik hüküm bulunması, duruşma yapılmadan karar verilmesi, davanın açılmamış sayılmasına veya dilekçenin reddine karar verilmesi, dosya işleminden kaldırılmadan karar verilmesi, esastan karar verilen bir dosyada dava dilekçesini reddi veya merciine tevdi gerektiren sebeplerin bulunması, KVYO veya incelenmeksizin ret kararlarının hukuka aykırı bulunması, eksik veya yanlış hasımla davanın görölmesi, eksik inceleye dayalı olarak karar verilmesi, eksik gerekçeyle veya gerekçe ile hüküm fıkrası arasında uyumsuzluk bulunması, kararda imzanın eksik olması veya görüşme tutanağı ile kararın çelişkili olması ve benzeri usuli durumlar gösterilebilir.

2577 sayılı Kanunda tahdidi olarak sayılan ve istinaf aşamasında gönderme kararı gerektiren hallere benzer şekilde, ilk derece mahkemesince usulden verilen ve gönderme kararı gerektiren sebepler de ortaya çıkabilmektedir. Bunlar incelenmeksizin ret, KVYO, davanın açılmamış sayılmasına veya dava dilekçesinin iptaline dair kararlardır.

2577 sayılı Kanunda öngörölmeleyen ve istinaf aşamasında gönderme kararı gerektiren sebeplerin ortak özelliğı, ilk derece mahkemesince verilen kararların esastan verilmeyip usulden verilmiş olması ya da esastan da olsa usulden de olsa mahkemece verilmemesi (davaya görevsiz veya yasaklanmış hakimın bakması gibi) gerektiğidir. Burada kanun koyucu, esastan verilmeyen ilk derece mahkemesi kararlarının kaldırılarak mahkemesine gönderilmesi ve bu şekilde mahkemesince esastan bir karar verilmesini amaçlamaktadır.

İlk derece mahkemesince verilen incelenmeksizin ret, KVYO, davanın açılmamış sayılmasına veya dava dilekçesinin iptaline dair usul kararlarının, istinaf aşamasında hukuka aykırı bulunması halinde, dosyanın mahkemesine gönderme kararı gerektirmesi ve uygulamanın da bu yönde olması nedeniyle, 2577 sayılı Kanunun istinaf kanun yoluna ilişkin hükümler, gönderme kararı gerektiren sebepler yönünden kanun koyucunun amaçladığı ihtiyacı karşılayacak nitelikte olmadığını göstermektedir. Bu nedenle 2577 sayılı Kanunun istinaf kanun yoluna ilişkin hükümlerinde değışiklik yapılmalı ve 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesinde öngörölmeleyen tahdidi sayıdaki gönderme sebeplerine, ilk derece mahkemesince usulden verilen incelenmeksizin ret, KVYO, davanın açılmamış sayılmasına ve dava dilekçesinin iptali gibi haller de eklenmelidir.

İstinaf aşamasında, kanunda öngörölmeleyen gönderme kararı gerektiren diğere sebepler yönünden ise ilk derece mahkemesi kararları, uyumsuzluğu esas

yönünden çözen kararlara ilişkindir. Bölge idare mahkemeleri, bu tür gönderme kararlarında da, usul hükümlerine aykırılık gerekçesini dayanak almaktadır. Bu tür gönderme kararı gerektiren sebepler yönünden, ilk derece mahkeme kararları, bazı durumlarda ağır usule aykırılık teşkil edebilmektedir. Dilekçe ret gerektiren sebepler bulunduğu halde esastan karar verilmesi, davanın yanlış hasımla görülmesi, ağır usule aykırılığa örnek gösterilebilir. Ancak, uygulamada ağır usule aykırılık olmayan durumlarda da, esastan verilen ilk derece mahkeme kararı, yeniden karar verilmek üzere mahkemesine gönderilmektedir. Örneğin ilk derece mahkemesince duruşma veya davanın ihbarı yapılmadan, eksik gerekçe veya eksik incelemeye dayalı olarak verilen esastan kararlar da usule aykırılık gerekçesiyle kaldırılmakta ve mahkemesine gönderilmektedir.

İlk derece mahkemesince esastan verilen kararların istinaf incelemesi aşamasında, kanunda öngörülmemen gönderme kararı verilmesinin sebebi, bazen 2577 sayılı Kanunda boşluk olmasından kaynaklanmakta, bazen ise idari yargı mercilerinin konuya yaklaşımından kaynaklanmaktadır.

İlk derece mahkemesince esastan verilen kararlarda, ağır usule aykırılık teşkil etmeyen ve bölge idare mahkemesince giderilebilecek usuli işlemler nedeniyle, yeniden karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmemesi gerekir. İlk derece mahkemesince yapılmayan duruşma veya davanın ihbarı, eksik gerekçe veya eksik inceleme bölge idare mahkemesince, istinaf incelemesinin maddi yönü kapsamında tamamlanabilir. Bu şekilde yapılacak uygulama, yargılamanın en az masrafla ve kısa sürede yapılmasıyla adil yargılamaya da hizmet etmiş olacaktır. Ancak uygulamada bölge idare mahkemeleri, ilk derece yargılama aşamasında duruşma veya ihbar yapılmadan, merciine tevdi kararı verilmeden, eksik gerekçe veya eksik inceleme dayalı olarak esastan verilen kararları kaldırmakta ve yeniden karar verilmek üzere dosyayı mahkemesine göndermektedir. İdari yargıda istinaf kanun yolu uygulamasının yeni geliştiği de dikkate alındığında, bu tür gönderme kararlarının önüne geçmek ve yargılamanın gereksiz yere uzatılmasını engellemek amacıyla, 2577 sayılı Kanunun istinaf kanun yoluna ilişkin hükümlerinde değişiklik yapılmalıdır. Değişiklikle, esastan verilen bir kararın istinaf incelemesinde tespit edilen hangi tür usule aykırılıkların, dosyayı mahkemesine gönderme sebebi oluşturduğu açık ve net olarak belirtilmelidir. Diğer durumlarda ise, bölge idare mahkemesince gerekli araştırma yapılarak işin esası hakkında yeniden karar verileceği düzenlemesine yer verilmelidir.

Kanunda öngörülmemen gönderme kararları, kanun yolu bakımından diğer kararlardan ayrı bir özelliğe sahip değildir. Bu tür gönderme kararı, konusu bakımından 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde yer verilen temyiz edilebilecek kararlardan ise, temyiz kanun yoluna başvurulabilir. Ancak bölge idare

mahkemeleri, kanunda öngörülmeven gönderme kararlarını, 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesine dayandırmakta ve dava konusu itibariyle temyiz edilecek kararlardan olsa dahi, gönderme kararları kesin olarak verilmektedir. Bölge idare mahkemelerince verilen kanunda öngörülmeven gönderme kararları, 2577 sayılı Kanunun 45/5. maddesi kapsamında olmadığından, konusu bakımından temyiz yolu açık olanlarda da kararın kesin olarak verilmesi, açık kanuna aykırılık teşkil etmektedir. Öte yandan istinaf aşamasında verilen kanunda öngörülmeven gönderme kararlarının, ilk derece mahkemesini bağlayıcı olup olmadığı, bu kararlara direnilmesinin mümkün olup olmadığı da uygulamada ayrı bir sorun teşkil etmektedir. Bu nedenle, 2577 sayılı Kanunun istinaf kanun yoluna ilişkin hükümleri yeniden ele alınmalı, kanunda öngörülmeven gönderme kararları yönünden açık kanuni düzenleme yapılmalı, bu kararların kesin olup olmadığı hususu da açıklığa kavuşturulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akkaya, Tolga, *Medeni Usul Hukukunda İstinaf*, Ankara 2009.
- Alan, Nuri, “İptal Davasının Ön ve Esâstan Kabul Şartları”, *Danıştay Dergisi*, 1983, Y. 13, S. 50-51, s. 22-50.
- Aslan, Zehreddin, “Türk İdari Yargı Sisteminde Re’sen Araştırma İlkesi”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, İstanbul, Ekim 2000.
- Atay, Ender Ethem, “Yargı Kararlarının Gerekçelendirilmesi ve İdari Yargıdaki Uygulanması”, *Danıştay Dergisi*, S. 147, 2018, s. 7-32.
- Avcı, Mustafa, “İdari Yargıda İstinaf”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2011, S. 96, s. 179-204.
- Avcı, Mustafa, *İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu*, Ankara 2017.
- Bilge, Necip, “Üst Mahkemeler”, *Sabri Şakir Ansay’a Armağan*, Ankara 1964.
- Bilgin, Hüseyin, *İdari Yargı İçin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulama Rehberi*, Ankara 2017.
- Bilgin, Hüseyin, “Beşinci Yargı Paketiyle İdari yargıdaki Son Değişiklikler Hakkında Bir İnceleme”, *KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.1, S. 2, s.149-186.
- Bilgin, Hüseyin, *99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi*, Ankara 2016.
- Boran Güneysu, Nilüfer, *Medeni Usul Hukukunda Karar*, Ankara 2014.
- Candan, Turgut, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara 2015. (İdari Yargılama)
- Çağlayan, Ramazan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Ankara 2004.
- Çağlayan, Ramazan, *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara 2016. (İdari Yargılama)
- Çağlayan, Ramazan, *İdari Yargı Kararlarına Karşı Kanun Yolları*, Ankara 2017. (Kanun Yolları)
- Çınar, Ali Rıza, “İstinaf”, *Fasikül Aylık Hukuk Dergisi*, 2010, Y. 2, S. 8.
- Çınarlı, Serkan, *İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri*, Ankara 2018.
- Çiftçi, Murat Özgür, *Medeni Yargılama Hukukunda İstinaf*, Ankara 2016.
- Dilşat, Yılmaz, “İdari Yargıda Görev İş Dağılımı Paradoksu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVII, S. 4, s. 263-267.
- Dinç, M. İlhan/Turgut Candan, “İdari Yargılama Usulünde Davanın İhbarı (Duyurulması)”, *Danıştay Dergisi*, 1992, S. 84-85.
- Doğru, Osman /Atilla Nalbant, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi*, Ankara 2012.

- Eraslan, Yunus/Selman Sacit Boz, “İdari Yargılama Usulünde İncelenmeksizin Ret Kararları”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 91, Haziran 2019, S. 488, s. 203-241.
- Ergen, Cafer, *İdari Yargılama Usulü Kanunu Şerhi*, Ankara 2008.
- Ersöz, Ahmet Kürşat, “Türk İdari Yargılama Hukukunda Karar Verme Usulü ve Hükümün Tesis Edilmesi”, *Legal Hukuk Dergisi*, 2018, C. 16, S. 189, s. 4095-4132.
- Gölcüklü, Feyyaz/A. Şeref Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Ankara 2013.
- Gözübüyük, A. Şeref, *Yönetmelik Yargı*, Ankara 2017.
- Gözübüyük, Şeref/Turgut Tan, *İdari Yargılama Hukuku*, C. II, Ankara 2016.
- Gürdoğan, Burhan, “Temyiz Mahkemesinin Kontrolü Bakımından Vakıa ve Hukuk”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1966, C. 11, S. 3, s. 258-285.
- Hondu, Selçuk, “İdari Yargılama Usulünde Duruşma Yapılması ve Uygulamadaki Durum”, *Danıştay Dergisi*, S. 89, s. 3-16.
- Işıklar, Celal, “İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, C. 1, Y. 2, S. 6. (İlk İnceleme)
- Işıklar, Celal, “İdari Yargıda Duruşma”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 2011, C. 2, S. 4, s. 45-100.
- İnceoğlu, Sibel, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa*, Ankara 2013.
- İnceoğlu, Sibel, *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*, İstanbul 2005.
- İşçi, Jülide, *İdari Mercii Tecavüzü*, Ankara 2019.
- Kafalat, Ahmet, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’na Göre Üçüncü Şahısların Davaya Katılması (Fer’i Müdahale)”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2007, S. 73.
- Kalabalık, Halil, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Nisan 2016.
- Karavelioğlu, Celal/Erdem Cemil Karavelioğlu, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara 2015.
- Köksal, Mustafa, “İdari Yargıda Duruşma ve Duruşmaya İlişkin Uygulamadaki Sorunlar”, *Terazi Hukuk Dergisi*, 2009, S. 38, s. 139-150.
- Kuru, Baki, *Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı*, Ankara 2019.
- Memişoğlu, Sami Özgür, “Hukuk Yargılamasında İstinafa Başvuru Usulü ve İstinafa Yeni Vakıa ve Delillere Dayanılması”, *Legal Hukuk Dergisi*, 2012, C. 10, S. 113.
- Namlı, Mert, “İş Uyuşmazlıkları ve İstinaf”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, 2016, S. 36, s. 119-147.

- Odyakmaz, Zehra, *Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, İstanbul 1993.
- Odyakmaz, Zehra/Ümit Kaymak / İsmail Ercan, *İdari Yargı*, İstanbul 2011.
- Oğurlu, Yücel, “Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Re’sen Araştırma İlkesi”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1998, C. II, S. 2.
- Pekcanitez, Hakan /Oğuz Atalay/Muhammet Özeker, *Medeni Usul Hukuku*, İstanbul 2018.
- Pekcanitez, Hakan, “İstinaf Mahkemeleri”, *Prof. Dr. Hakan Pekcanitez Makaleler*, İstanbul 2016, s. 217-233.
- Sancakdar, Oğuz, “İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu*, Ankara 2012, s. 2237-2326.
- Taner, Selda, “Vergi Yargısında İstinaf Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2018, S. 136, s. 185-224.
- Türk, Ender, “6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu Işığında İdari Yargılama Hukukunda Üçüncü Kişilerin Davaya Müdahalesi”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Eylül 2013, C. 13.
- Yasin, Melikşah, “İdari Yargılama Usulünde Davaya Müdahale”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 2011, C. LXIX, S. 1-2.
- Yayla, Deniz Meraklı, *Medeni Usul Hukuku’nda İstinaf Kanun Yolunda Yeniden Tahkiyat Yapılması*, Ankara 2014.
- Yenice, Kazım/Yüksel Esin, *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü*, Ankara 1983.
- Yıldırım, Ramazan, “Türk İdari Yargısında Görev ve Yetki”, *Amme İdaresi Dergisi*, 1996, C. 29, S. 3.
- Yıldırım, Ramazan, *Türk İdari Rejimi Dersleri*, C. 3, Konya 2014.
- Yıldırım, Turan, *İdari Yargı*, İstanbul, 2010.
- Yılmaz, Ejder, *Hukuk Muhakemeleri Şerhi*, Ankara 2013.