

ANAYASA MAHKEMESİ'NİN E. 2022/48 K. 2022/93 SAYILI KARARI UYARINCA İDARİ YARGIDA İSTİNAF DİLEKÇESİ ÜZERİNDE İLK İNCELEME

Dr. Öğr. Üyesi Sinan SEÇKİN*

Öz

İdari yargıda istinaf kanun yolu, 20.07.2016 tarihinden itibaren uygulanmaya başlamıştır. 6545 sayılı Kanunla, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda istinaf kanun yoluna ilişkin yapılan düzenlemeler uyarınca istinaf, temyiz şekil ve usulüne tabi kılınmıştır. Dolayısıyla istinaf dilekçeleri üzerinde de temyiz dilekçelerinde olduğu gibi bir ilk inceleme yapılması gerekmektedir. Buna göre ilk inceleme, ilk olarak istinaf başvurusuna konu olan kararı veren idare veya vergi mahkemesince yapılmalıdır. Bu inceleme neticesinde ilk inceleme konuları bakımından bir eksiklik tespit edilmezse dosya istinaf mercii olan bölge idare mahkemesine gönderilmelidir. Bölge idare mahkemesi de ilk inceleme konuları bakımından inceleme yapmaya yetkilidir. Ancak İYUK'ta ilk incelemeye ilişkin yer alan konular ile ilk incelemenin usulü bakımından birtakım eksiklikler bulunmaktadır. Bunun yanında ilk inceleme neticesinde verilecek kararların niteliği, ilk incelemenin yapıldığı aşamaya göre değişmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 20.07.2022 tarih ve E. 2022/48 K. 2022/93 sayılı kararı ise istinaf dilekçeleri üzerinde ilk inceleme yapılması ile bu inceleme neticesinde verilecek kararlara karşı

* Dr. Öğr. Üyesi. İstanbul Medipol Üniversitesi, Kamu Hukuku Bölümü, İdare Hukuku Ana Bilim Dalı, İstanbul, Türkiye | Asst. Prof., Istanbul Medipol University, Faculty of Law, Department of Public Law, Administrative Law Department, Istanbul, Turkey.

✉ sseckin@medipol.edu.tr • ORCID 0000-0001-9540-9682.

✎ **Atıf Şekli** | Cite As: SEÇKİN, Sinan: "Anayasa Mahkemesi'nin E. 2022/48 K. 2022/93 Sayılı Kararı Uyarınca İdari Yargıda İstinaf Dilekçesi Üzerinde İlk İnceleme", SÜHFD, C. 31, S. 3, 2023, s. 1039-1080.

✎ **İntihal** | Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

✎ Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır. | This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

başvuru yolları bakımından yeni bir hukuki durum ortaya çıkarmıştır. Bu çalışmada da idari yargıda istinaf dilekçeleri üzerinde ilk inceleme ile bu inceleme neticesinde verilebilecek kararlar ve bu kararlara karşı başvuru yolları, mahkemeye erişim hakkı ve etkili başvuru hakkı ekseninde incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler

• Etkili Başvuru Hakkı • İlk İnceleme • İstinaf • Kanun Yolu • Mahkemeye Erişim Hakkı

THE PRELIMINARY EXAMINATION OF THE APPEAL PETITION IN ADMINISTRATIVE JURISDICTION PURSUANT TO THE DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT NUMBERED FILE NO. 2022/48 DECISION NO. 2022/93

Abstract

The legal remedy of appeal in administrative jurisdiction has started to be implemented as of 20.07.2016. Pursuant to the regulations on the appeal made in the Administrative Jurisdiction Procedure Law No. 2577 through the Law No. 6545, the appeal is subject to the form and procedure of the cassation. Therefore, a preliminary examination should be made on the petitions of appeal, as in the cassation. Accordingly, the preliminary examination should be made by the administrative or tax court, which made the decision that is the subject of the appeal application. If, as a result of this examination, no deficiency is detected in terms of the subjects of the preliminary examination, the case file should be sent to the district administrative court, which is the appellate authority. The district administrative court is also authorized to conduct examinations in terms of preliminary examination subjects. However, there are some deficiencies in terms of subjects and the procedure of the preliminary examination in the Law No. 2577. In addition, the legal nature of the decisions to be made as a result of the preliminary examination varies according to the stage of the preliminary examination. The decision of the Constitutional Court numbered File No. 2022/48 Decision No. 2022/93 created a new legal situation in terms of both the preliminary examination and the remedies against the decisions to be made as a result of the preliminary examination of the appeal petitions. In this study, the preliminary examination on the petitions of appeal in the administrative jurisdiction and the decisions that can be made as a result of this examination and the remedies against these decisions are examined in the axis of the right of Access to the court and the right to effective remedy.

Key Words

• The Right to Effective Remedy • The Preliminary Examination • Appeal • Legal Remedy • The Right of Access to the Court

GİRİŞ

İdari yargıda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (İYUK) 2014 yılında 6545 sayılı Kanunla değişiklikler yapılmadan önce itiraz, temyiz, karar düzeltme ve yargılamanın yenilenmesi kanun yolları bulunmaktaydı. 6545 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler neticesinde ise itiraz ve karar düzeltme kanun yolları kaldırılmış, istinaf kanun yolu getirilmiştir¹. Ancak bu düzenleme yapılırken, istinaf başvurusuna ilişkin usul kuralları müstakil olarak düzenlenmek yerine temyiz kanun yolunun tabi olduğu şekil ve usul kurallarına atıf yapılmıştır. Bu durum ise istinaf kanun yolu uygulamasında çeşitli belirsizliklere yol açmıştır². Bu bağlamda istinaf dilekçeleri üzerinde ilk inceleme³ hususu da bunlardan biridir.

-
- ¹ 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 07.11.2015 tarih ve 29525 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Adalet Bakanlığı kararı uyarınca ise bölge idare mahkemeleri 20.07.2016 tarihinden itibaren istinaf mahkemesi olarak görev yapmaya başlamıştır.
- ² Öğretide, istinaf kanun yolunun lehinde görüşler olduğu gibi aleyhinde görüşler de bulunmaktadır. Buna göre istinaf kanun yolu ile yargılama sürelerinin daha da uzayacağı ve yargılama giderlerinin de artacağı, içtihat birliğinin bozulacağı hususlarına karşılık istinaf kanun yolu ile Danıştay'ın iş yükünün azalacağı, Danıştay'ın içtihat mahkemesi fonksiyonunu yerine getirmesine imkan tanınacağını da ileri sürülmektedir. İlgili görüşler için bkz. **SANCAKDAR**, Oğuz: "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", Yaşar Üniversitesi E-Dergisi, C. 8, Özel Sayı, 2013, s. 2245-2248; **SAYGIN** Engin: "İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 69, S. 1-2, 2011, s. 641-648; **ÖZEL**, Kadir Can; "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S. 44, 2020, s. 49-72. Ayrıca 6545 sayılı Kanunla İYUK'ta yapılan değişikliklere ilişkin açıklamalar için bkz. **ÜSTÜN**, Gül: "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Üzerine Bir Değerlendirme", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 22, S. 2, 2016, s. 13-38; **SANCAKDAR**, Oğuz, "İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016), Ankara 2016, s. 32-37; **AKYILDIZ**, Ali: "İstinafa İlkesel Bakmak", Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015), Ankara 2015, s. 20-26; **TOKLU**, Esat: "İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş", Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015), Ankara 2015, s. 63-71.
- ³ Kanun koyucu idari yargıda temyiz ve istinaf dilekçelerinin şekil ve usulüne ilişkin yapılan incelemeyi "ilk inceleme" şeklinde isimlendirmemiştir. Öğretide ise bu inceleme genellikle "ön inceleme" olarak zikredilmektedir. Nitekim 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda (HMK) da "ön inceleme" kavramı kullanılmıştır.

İlk inceleme müessesesi, idari yargının temel özelliklerinden biri olarak esasında İYUK'ta dava dilekçeleri bakımından düzenlenmiştir⁴. Bununla birlikte İYUK'un 48. maddesinde temyiz dilekçeleri üzerinde hem temyize konu olan kararı veren merciin hem de temyiz merciinin bazı hususları incelemeye tabi tutacağı ve tıpkı ilk incelemede olduğu gibi işin esasına girmeden önce bazı kararlar verebileceği düzenlenmiştir. İYUK'ta yapılan atıf uyarınca söz konusu durum istinaf kanun yolu bakımından da geçerli bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin 20.07.2022 tarih ve E. 2022/48 K. 2022/93 sayılı kararı ise istinaf dilekçeleri üzerinde ilk inceleme yapılması neticesinde verilecek kararlara karşı başvuru yolları bakımından yeni bir hukuki durum ortaya çıkarmıştır. Buna göre Yüksek Mahkeme, İYUK'un 45. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "*İstinaf, temyiz-in şekil ve usullerine tabidir*" hükmü ile 48. maddesinin 7. fıkrasında yer alan "*...ve 6 ncı...*" ibaresini, "*istinafın kanuni süre geçtikten sonra yapılması hali*" bakımından Anayasaya aykırı bularak iptallerine karar vermiştir. İşte bu çalışmada, istinaf dilekçeleri üzerinde ilk inceleme ile bu inceleme neticesinde verilebilecek kararlar ve bu kararlara karşı başvuru yolları Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararı göz önünde bulundurularak incelenecektir.

I. GENEL OLARAK İSTİNAF KANUN YOLU

Kanun yolları, davanın taraflarının yargılama sonucu kendi aleyhlerine olan hususlarda mahkemece verilen nihai kararların doğruluğunun denetimine hizmet edecek şekilde bir daha gözden geçirilmesini sağlayan hukuki başvuru yolu olarak tanımlanmaktadır⁵. Kanun yolunun amacını ise mahkemelerin kararlarını verirken yanlışlık yapma ihtimali nedeniyle bu ihtimalin bertaraf edilmesi, bir üst mahkeme tarafından dosyanın yeniden incelenmesi oluşturmaktadır⁶. Bunun yanında hukukun uygulanmasında birlik sağlanması da mahkeme kararlarının üst

Bununla birlikte İYUK bakımından dava dilekçeleri üzerindeki ilk inceleme ile paralellik arz etmesi nedeniyle bu çalışmada ilk inceleme kavramı tercih edilmiştir.

⁴ **CANDAN**, Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 8. Basım, Ankara 2020, s. 597.

⁵ **GÖZÜBÜYÜK**, Şeref / **TAN**, Turgut, İdare Hukuku (İdari Yargılama Hukuku) C. 2, 8. Basım, Ankara 2016, s. 974; **KAPLAN**, Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Bursa, 2016, s. 434, **AKİL**, Cenk, İstinaf Kavramı, Ankara 2010, s. 35.

⁶ **KURU**, Baki, İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku, İstanbul, 2016, s. 661; **ASLAN**, Zehreddin (ed.), Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 3. Basım, Ankara 2022, s. 435.

denetime tabi tutulmasının bir başka gerekçesidir⁷. Mahkemelerin nihai kararlarının kesinleşmesine engel olan kanun yollarına olağan⁸; olağan kanun yollarından geçerek veya süresi içinde olağan kanun yoluna başvurulmadığı için kesinleşen kararlara karşı tanınan kanun yollarına olağanüstü kanun yolları denmektedir⁹. İYUK'ta olağan kanun yolları olarak istinaf ve temyiz, olağanüstü kanun yolu olarak ise kanun yararına temyiz ve yargılamanın yenilenmesi benimsenmiş bulunmaktadır.

İstinaf, ilk derece mahkemelerinin henüz kesinleşmemiş nihai kararlarının hem maddi hem de hukuki yönden denetlenerek hukuka aykırılıkların ortadan kaldırılmasını içeren bir kanun yoludur¹⁰. İstinaf kanun yolunun, temyiz kanun yolundan ayrılan temel özelliğini ise mahkeme kararının hukukilik yanında maddi denetiminin de yapılabilmesi oluşturmaktadır¹¹. Buna göre geniş anlamda istinafta, ilk derece mahkemesinin yargılama sırasında, uyuşmazlık konusu vakıayı değerlendirmek bakımından yaptığı her türlü usul işlemi, vakıanın ispatına yönelik delillerin değerlendirilmesi, bu işlemlerden bağımsız olarak tekrarlanır¹². Dar anlamda istinaf ise ilk derece mahkemesinin yargılama sırasında yaptığı her türlü işlemin değil, sadece eksik, hatalı yapıldığı düşünülen işlemlerinin yapılması anlamına gelmektedir¹³. Dar anlamda istinafın amacını ilk derece mahkemesi kararını denetlemek ve varsa hataları düzeltmek oluşturmaktadır¹⁴. İYUK'ta da dar anlamda istinaf siteminin benimsendiği görülmektedir.

⁷ **YILDIRIM**, Turan, İdari Yargı, 2. Basım, İstanbul 2010, s. 513.

⁸ **KURU**, s. 662.

⁹ **KURU**, s. 663.

¹⁰ **YILMAZ**, Ejder, İstinaf, 2. Basım, Ankara 2005, s. 21; **ÇAĞLAYAN**, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, 14. Basım, Ankara 2022, s. 800; **AKYILMAZ**, Bahtiyar / **SEZGİN**, Murat / **KAYA**, Cemil, Türk İdari Yargılama Hukuku, 6. Basım, Ankara 2021, s. 782; **AVCI**, Mustafa: "İdari Yargıda İstinaf", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 96, 2011, s. 182.

¹¹ **ASLAN**, s. 436; **SANCAKDAR**, İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler, s. 2248; **SAYGIN**, s. 637. Bununla birlikte bu ayrımın idari yargılamada yapılmasının güç olduğu da ifade edilmektedir (**ÜSTÜN**, s. 16).

¹² **ÖZTEK**, Selçuk, Türk Medeni Yargılama Hukukunda İstinaf ve Temyiz, Ankara 2021, s. 30; **AKYILMAZ/ SEZGİN/ KAYA**, s. 782.

¹³ **AKYILMAZ/ SEZGİN/ KAYA**, s. 782.

¹⁴ **AKKAYA**, Tolga, Medeni Usul Hukukunda İstinaf, Ankara 2009, s. 100.

İYUK'un 45. maddesinde istinaf mercii, başvuru süresi ve istinaf kanun yoluna başvurulabilecek kararlar düzenlenmiştir¹⁵. Buna göre istinaf mercii bölge idare mahkemeleridir. İstinaf başvurusunun konusunu, idare ve vergi mahkemelerinin esasa veya usule¹⁶ ilişkin nihai kararları oluşturmaktadır. Dolayısıyla ilk derece mahkemelerinin her türlü ara kararlarına ve yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı istinaf yoluna başvurulması mümkün değildir¹⁷. Bunun yanında konusu beş bin Türk lirasını (2023 yılı için 20.000 Türk lirası) geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararların kesin olduğu ve bunlara karşı istinaf ve dolayısıyla temyiz kanun yoluna da başvurulamayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca ivedi yargılama usulüne tabi olan davalar, merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü uygulanan davalar ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalarda verilen kararlara karşı da istinaf kanun yoluna başvurulması mümkün değildir. Diğer yandan, İYUK'un 45. maddesinin 6. fıkrasında yer alan "*Bölge idare mahkemelerinin 46 ncı maddeye göre temyize açık olmayan kararları kesindir.*" hükmüyle, bölge idare mahkemelerinin sadece 46. maddede düzenlenen konulardaki kararlarına karşı temyiz yolu açık tutulmuştur. Dolayısıyla istinaf kanun yolu, idari yargıda genel kanun yolu niteliğinde bulunmaktadır¹⁸.

İYUK'un 45. maddesinin 3, 4 ve 5. fıkralarında istinaf incelemesi neticesinde bölge idare mahkemesince hangi kararların verilebileceği düzenlenmiştir¹⁹. İYUK'un 45. maddesinin 2. fıkrasında ise istinafın temyiz şekil ve usullerine tabi olduğu kuralına yer verilmiştir. Buna göre

¹⁵ İYUK m. 45/1: "*İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir.*"

¹⁶ İlk derece mahkemelerinin uyuşmazlığın esasına ilişkin olmamakla birlikte davanın sonlandırılmasına ilişkin nihai kararlarına karşı da istinaf yoluna başvurulabilir (GÜNDAY, Metin, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2022, s. 488).

¹⁷ GÜNDAY, s. 487.

¹⁸ KAPLAN, İdari Yargılama, s. 441; AVCI, Mustafa, İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu, Ankara 2017, s. 125.

¹⁹ Buna göre istinaf incelemesi sonucunda bölge idare mahkemesi, "istinaf isteminin reddine", "istinaf isteminin kabul edilerek ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına ve işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesine" veya "ilk derece mahkemesi kararının kaldırılması ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın mahkemesine gönderilmesine" şeklinde karar verebilir.

istinaf başvurusunun yapılması, istinaf dilekçesinin şekli, istinaf aşamasında duruşma yapılması ve istinaf sebepleri temyiz tabii olduğu kurallara bağlı kılınmıştır²⁰. Bu bağlamda idari yargıda istinaf kanun yolu ile ilgili kuralların yeterince ayrıntılı düzenlendiğini söylemek mümkün görünmemektedir. İstinaf başvurusu yapılması ve istinaf dilekçesi üzerinde yapılacak inceleme ile bu inceleme neticesinde verilecek kararlar da bu kapsamdadır. Buna göre İYUK'un 48. maddesinde temyiz kanun yolu için düzenlenen kuralların, istinaf başvuruları bakımından da uygulanması gerekmektedir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki başta Türk idare hukukunun esinlendiği Fransa²¹ olmak üzere pek çok batı ülkesinde idari yargı bakımından istinaf sistemi kabul edilmiş bulunmaktadır²². Bununla birlikte bu ülkelerde yargı sistemlerinin örgütlenmesi farklılık gösterdiğinden istinafın usul ve esasları bakımından çeşitli farklılıklar mevcuttur. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında konuyla ilgili olduğu ölçüde mukayeseli hukuka ilişkin de açıklamalara yer verilecektir.

²⁰ **KESKİN**, Züleyha: "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 126, 2016, s. 244.

²¹ Fransa'da 1987 yılında idari istinaf mahkemeleri kurulmasıyla birlikte idari yargıda Conseil d'Etat, idari istinaf mahkemeleri ve idari mahkemeler olmak üzere üç dereceli bir sistem benimsenmiştir. (**BROWN**, L. Neville /**BELL**, John S., French Administrative Law, Oxford 2003, s. 53). Buna göre ilk derece mahkemesi olarak idari mahkemelerin verdiği kararlar, istinaf yolu ile idari istinaf mahkemelerince incelenir. İdari istinaf mahkemelerinin verdiği kararlara karşı ise, temyiz mercii olan Conseil d'État'ya başvurulabilir. Bununla birlikte bazı hallerde Conseil d'Etat doğrudan istinaf merci olarak da inceleme yapabilir. İstinaf yoluyla yapılan inceleme sonucu, usul hükümlerine uyulmadığı tespit edilirse ilk derece mahkemesinin verdiği karar bozulur. Buna karşılık maddi olayın gereklerine ya da hukuka aykırı karar verilmesi halinde ise karar bozularak, yapılan yargılama sonucuna göre uyumsuzluk hakkında yeniden karar verilir. (**SANCAKDAR**, İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler, s. 2266-2267; **GENÇAY KARABULUT**, Şehnaz: "Fransa'da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi", Danıştay Dergisi, S. 107, 2004, s. 10). Bunun yanında Fransa'da çeşitli görev alanlarında uzmanlaşmış idari yargı yerleri de bulunmaktadır (**BROWN /BELL**, s. 58-61).

²² **SANCAKDAR**, İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler, s. 2238. Diğer örnekler için bkz. <https://www.aca-europe.eu/index.php/en/tour-d-europe-en>

II. İSTİNAF DİLEKÇESİ ÜZERİNDE İLK İNCELEME VE İLK İNCELEME ÜZERİNE VERİLECEK KARARLAR

A. Kapsam ve Usulü

İlk inceleme, uyuşmazlığın esası hakkında bir incelemeye geçmeden önce usul kuralları çerçevesinde yapılan bir ön incelemedir²³. Dolayısıyla uyuşmazlığın esası hakkında yargılamanın yürütülebilmesi için açılmış olan davanın öncelikle ilk inceleme aşamasından geçmesi gerekmektedir²⁴. Bu müessese ile davanın esasının karara bağlanmasına engel olabilecek usuli noksanlık ve aykırılıkların daha davanın başında saptanarak, hak arama sürecinin kısaltılması amaçlanmaktadır²⁵. Böylelikle tebligat, keşif, bilirkişi ve duruşma gibi usul işlemlerinin, mahkeme tarafından re'sen araştırma ilkesi gereği yapılacak yazışmaların gereksiz şekilde yapılmasının önüne geçilerek usul ekonomisinin sağlanması da hedeflenmektedir²⁶. Nitekim bu yönüyle ilk incelemenin esas olarak davanın taraflarına da yarar sağladığı belirtilmektedir²⁷. Buna karşılık özellikle mahkemenin yargılamayı sona erdirecek nitelikte karar verebileceği görev, süre, ehliyet, idari merci tecavüzü gibi hukuken önemli ve karmaşık konularda salt dosya üzerinden yeterli inceleme yapılmaksızın karar verilmesinin yargılama hukukunun temel ilkelerinden olan çelişmeli yargılama ilkesine aykırı olduğu da ifade edilmektedir²⁸. Bu sebeple ilk inceleme neticesinde verilecek kararların, davacının görüşü alındıktan sonra karara bağlanması gerektiği belirtilmektedir²⁹. Örneğin İngiliz Hukuk sisteminde³⁰ idare mahkemesinde dava açabilmek için öncelikle idare

²³ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 140; KARAVELİOĞLU, Celal: Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu, 9. Basım, Ankara 2016, s. 593. Diğer tanımlar için bkz. IŞIKLAR, Celâl: "Türk İdari Yargısında İlk İnceleme Kurumunun Yasal Seyri, Yeri, Gereği ve Yararı", Terazi Hukuk Dergisi, C. 7, S. 67, 2012, s. 47-48.

²⁴ ÖZDEMİR, Halit Eyüp: İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, İstanbul 2019, s. 2.

²⁵ CANDAN, s. 598; ÖZTEK, s. 299.

²⁶ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 140.

²⁷ CANDAN, s. 598.

²⁸ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetmelik Yargı, 35. Basım, Ankara 2016, s. 483.

²⁹ GÖZÜBÜYÜK, s. 483.

³⁰ İngiltere'de Devlet ile birey arasındaki ilişkilerden kaynaklanan uyuşmazlıklar temel olarak kurullar tarafından çözüme bağlanmaktadır. Bunun yanında özel kişiler arasındaki bazı uyuşmazlıklara da bu kurullar tarafından bakılmaktadır. İngiltere'de 2007 yılında kabul edilen Kurullar, Mahkemeler ve İnfaz Kanunu (The Tribunals,

mahkemesinden izin almak gerekmektedir³¹. İdare mahkemesi bu izin başvurusunda, ilk inceleme aşamasına benzer şekilde, davacının dava ehliyetinin olup olmadığını ve ileri sürülebilir bir davanın³² olup olmadığını inceleyerek karara bağlamaktadır³³. Ancak bu konuda karar verirken izin

Courts ve Enforcment Act) ile kurullar bakımından iki dereceli bir sistem benimsenmiştir. Bu bağlamda çok çeşitli konularda (sosyal güvenlik, göç; sağlık vb.) görev yapan İlk Derece Kurulların (First-tier Tribunal) kararlarına karşı Üst Kurullara (Upper Tribunal) başvuru yapılabilir. Kural olarak Üst Kurul'un kararına karşı ise idare mahkemesine başvurulabilmesi mümkün bulunmaktadır. Ancak bu başvuruların yapılması da izin alınmasına bağlı bulunmaktadır. (Administrative Justice in Europe -Report for the United Kingdom- https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/unitedkingdom/unitedkingdom_en.pdf) Tarihsel süreç içerisinde kurullar mahkemelerin alternatifi olarak ortaya çıksa da, 2007 yılında yapılan değişiklikle birlikte kurullar idari yargı sisteminin bir parçası haline gelmiştir. Buna göre kurul sisteminin mahkemelere göre daha erişilebilir, daha az resmi, ucuz, hızlı ve uzmanlaşmayı ön plana çıkardığı için tercih edildiği görülmektedir (CANE, Peter, Administrative Law, 5. Basım, Oxford 2011, s. 319). Bununla birlikte bu avantajlarının yanında kurulların mahkeme kadar itibarlı olmadığı, zamanla usuli prosedürlerin arttığı ve bunun da maliyetleri artırdığı yönünde dezavantajları da sıralanmaktadır (TAYLOR, Chris, Constitutional and Administrative Law, 3. Basım, 2013, s. 156-157).

³¹ CANE, s. 251. Buna göre yargılama usulü iki aşamadan oluşmaktadır. İlk aşama yargılamanın devam edip etmemesiyle ilgili olan izin aşaması (permission stage); ikinci aşama ise davanın esasının karara bağlandığı dava aşaması (hearing stage) şeklindedir. İzin aşamasının fonksiyonunu ise gerçek bir başarı şansı olmayan, önemsiz veya yeterli gerekçe olmadan oluşturulan ya da mahkeme sürecinin kötüye kullanılmasını amaçlayan davaları ayıklamak oluşturmaktadır (CANE, s. 251-252).

³² Bu kriter, verilen izin oranlarının düşüklüğü, bu hususa ilişkin verilen kararların adil olmaması gibi yönlerden eleştirilmektedir (NASON, Sarah: "The Administrative Court, the Upper Tribunal and Permission to Seek Judicial Review," Nottingham Law Journal C. 21, S. 1, 2012, s. 2). Ayrıca belirtmek gerekir ki, R (Cart) v. Upper Tribunal davasında İngiltere Yüksek Mahkemesi (Supreme Court), Üst Kurul'un idare mahkemesine başvuru için izin verilmemesine ilişkin kesin kararının da önemli bir ilkesel meselenin olması ya da zorlayıcı bir nedenin bulunması halinde yargısal denetime tabi olacağına karar vermiştir. (DÜĞER, Sırrı, Anglosakson Hukuk Sisteminde İdarenin Yargısal Denetimi, 2. Basım, Ankara 2021, s. 47). Bu kriterin uygulandığı bir davada ise idare mahkemesi, İlk Derece Kurulu tarafından duyuma dayanan bir ifadeyi dayanak alarak karar verilmesini ciddi bir usuli eksiklik olarak görmüş, bu eksikliğin Üst Kurul tarafından da giderilmediğini tespit etmiştir. Bu bağlamda usuli eksikliği, "zorlayıcı bir neden" kapsamında değerlendirmiştir. Ayrıca mahkeme, bu hatanın davacı üzerinde doğurduğu ciddi sonuçları (davacının mesleki kariyerinin sona ermesi) da dikkate almıştır (YEGİNSU, Can: "First Successful Judicial Review on Cart Principles:R (Kuteh) v Upper Tribunal", Judicial Review, C. 18, S. 1, 2013, s. 134-139).

³³ DÜĞER, s. 121.

başvurusuna ilişkin dilekçenin karşı tarafa tebliğ edilmesi gerekmektedir³⁴. Dolayısıyla davanın esasının incelenmesine geçmeden önceki aşama bakımından da çelişmeli yargılama benimsenmiş durumdadır.

İdari yargıda ilk inceleme esas olarak, ilk derece yargılama aşamasında dava dilekçesi bakımından düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre ilk inceleme, İYUK'un 14. maddesinde sayılan konular³⁵ bakımından sırasıyla Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından yapılır³⁶. İYUK'un 15. maddesinde ise ilk inceleme neticesinde incelenen hususlarda bir eksiklik veya aykırılık bulunması halinde Daire veya mahkeme tarafından hangi kararların alınabileceği düzenlenmiştir. Tek hakim tarafından çözümlenecek davalarda ise heyete gerek olmaksızın davayı çözümleyecek hakim tarafından kanunda öngörülen kararlar doğrudan verilir³⁷. Yine bu kararlardan hangilerine karşı kanun yolunun açık olduğu da düzenlenmiştir³⁸. İlk inceleme sonucunda herhangi bir hukuka aykırılık tespit edilmez veya ilk inceleme raporu daire veya mahkeme tarafından uygun görülmez ise dava dilekçesinin davalı idareye tebliği yapılır³⁹. İlk incelemenin en geç onbeş gün içinde tamamlanması gerekmektedir⁴⁰. İlk inceleme aşamasından sonra, yargılamanın sonraki aşamalarında da ilk incelemeye ilişkin hususlarda aynı eksikliklerin tespiti halinde yine aynı kararların verilmesi söz konusu olur⁴¹.

³⁴ DÜĞER, s. 121.

³⁵ Bu konular sırasıyla şu şekildedir: Görev ve yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlemin olup olmadığı, süre aşımı, husumet, dava dilekçesinin 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadığı.

³⁶ İYUK m. 14/3.

³⁷ İYUK m. 14/4.

³⁸ İYUK m. 15/4.

³⁹ İYUK m. 14/5.

⁴⁰ İYUK m. 14/4. İvedi yargılama usulü ile merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünde bu süre yedi gündür. (İYUK m. 20/A-1, c ve m. 20/B-1, c).

⁴¹ İYUK m. 14/6. Bu noktada ifade etmek gerekir ki dava açılırken var olması gereken kanunda öngörülen şartların, kural olarak tüm yargılama süresince varlığını sürdürmesi gerektiği kabul edilmektedir (**KARAHANOGULLARI**, Onur, İdari Yargı İdarinin Hukuka Zorlanması, Ankara 2019, s. 241).

İYUK'ta istinaf usulüne, daha doğrusu istinaf başvuru dilekçesine ilişkin ayrıntılı bir düzenleme yapılmamış⁴², bunun yerine İYUK'un 45. maddesinin 2. fıkrasında istinafin temyizın şekil ve usullerine tabi olduğu düzenlenmiştir. Söz konusu hükmün, temyiz ve istinaf kanun yolları arasındaki farklılık nedeniyle daha çok başvuru aşaması bakımından değerlendirilmesi ve temyizın usul ve şeklini konu alan 48, 49 ve 50. maddenin, 45. maddede yer alan hükümlerle bağdaşan hükümlerinin uygulanması gerektiği ifade edilmektedir⁴³. Bu bağlamda İYUK'un "temyiz dilekçesi" başlıklı 48. maddesinde, temyiz dilekçelerinin düzenlenmesine ilişkin esaslar, temyiz dilekçelerinin hangi mercilere verilebileceği, temyiz dilekçesinin tebligatı ve dosyanın tekemmülü, temyiz dilekçesi üzerinde ilk inceleme yapılacak hususlar ve bu hususlara ilişkin verilebilecek kararlar düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu çerçevede, İYUK'un 14. ve 15. maddelerinde olduğu gibi açık şekilde olmasa da İYUK'un 48. maddesinde de temyiz dilekçeleri yönünden bir ilk inceleme aşaması öngörülmüştür. Bu ilk inceleme ile temyiz başvurusunun esasına yönelik bir inceleme yapmadan önce, temyiz başvurusunun gerekli şartları sağlayıp sağlamadığının denetlenmesi amaçlanmaktadır⁴⁴. Buna göre anılan madde düzenlemesiyle ilk inceleme safhasında olduğu gibi temyiz mercilerinin iş yükünün azaltılması hedeflenmektedir. Ancak buradaki incelemenin, ilk inceleme safhasıyla tamamen örtüşmediği ve ilk incelemenin sadece dilekçenin usule uygunluğu denetimini kapsadığı ifade edilmektedir⁴⁵. Örneğin kanun yoluna başvuran tarafın⁴⁶ bu başvuruda hukuki yararının bulunup

⁴² AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 784.

⁴³ YILDIRIM, Turan / FİŞ ÜSTÜN, Gül, Açıklamalı Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu, İstanbul 2020, s. 675.

⁴⁴ AKKAYA, s. 242.

⁴⁵ YILDIRIM/ FİŞ ÜSTÜN, s. 693.

⁴⁶ İdari yargıda kural olarak kanun yoluna davanın tarafları müracaat edebilir. Bununla birlikte bazı hallerde müdahilin, yanında katıldığı taraftan ayrı olarak da kanun yoluna başvurabileceğine dair yargı kararları da bulunmaktaydı. 25.05.2023 tarih ve 32201 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun E. 2021/4, K. 2023/1 sayılı kararıyla ise yanında katıldığı tarafın kanun yollarına başvurmaması halinde müdahilin, tarafın işlem ve açıklamalarına açıkça aykırı olmamak şartıyla tek başına kanun yoluna başvurabileceği ve ilgili yargı merciince başvuru dilekçesinin ilgisine sunulmak üzere yanında katıldığı tarafa tebliğ edilmesi gerektiğine hükmedilmiştir. (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/05/20230525-4.pdf>). Fransız İdari yargı sisteminde ise istinaf başvurusunda bulunma hakkı, başvuru konusu kararın verildiği davada taraf olarak yer alanlar ile müdahil gibi taraf olarak yer almasa bile herhangi bir şekilde yer almış veya

bulunmadığı hususu bu aşamada incelenmemektedir. Söz konusu incelemenin kanun yolu incelemesine yetkili olan merci tarafından yapılması gerekmektedir⁴⁷.

İstinaf da temyizın şekil ve usulüne tabi kılındığından, istinaf başvuruları bakımından da aynı usulün benimsenmesi söz konusu olmuştur. Dolayısıyla istinaf başvurularında, İYUK'un 48. maddesi uyarınca yapılacak ilk incelemenin kapsam ve usulü yani hangi mercii tarafından, hangi sürede, hangi sırayla yapılması gerektiği ile inceleme sonucunda verilebilecek kararların belirlenmesi gerekmektedir. İYUK'un 48. maddenin 6. fıkrasının son cümlesinde "*İlgili merciin bu kararları ile bu maddenin 2 nci fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir.*" hükmü yer almakta; 48. maddenin 7. fıkrasında da bu kararların "...dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca" da alınması öngörülmektedir. Bu kapsamda kanun yolu başvurusuna ilişkin dilekçe üzerinde ilk inceleme, ilk olarak kanun yolu başvurusuna konu olan kararı veren mahkemesince yapılacaktır. Dolayısıyla istinaf dilekçeleri bakımından, istinaf başvurusuna konu olan kararı veren idare veya vergi mahkemesince istinaf dilekçesi üzerinde yapılan inceleme neticesinde bir eksiklik tespit edilmezse, dilekçenin tebligat işlemleri ile dosyanın tekemmülü sağlanır. Ardından da dosya, ilgili bölge idare mahkemesine gönderilir⁴⁸. Bölge idare mahkemesinin de istinaf dilekçesi üzerinde aynı hususlara ilişkin inceleme yapma yetkisi bulunmaktadır. Buna göre dosyanın istinaf mercii olan bölge idare mahkemesine gönderilmesi sonrasında, bölge idare mahkemesince de aynı hususlara ilişkin inceleme yapılarak, aynı şekilde kararlar verilebilecektir. Ayrıca söz konusu eksiklikler, kamu düzeniyle ilgili olduğundan⁴⁹, bu eksikliklerin istinaf incelemesinin her aşamasında bölge idare mahkemesince re'sen dikkate

kendisine davaya katılma çağrısında bulunulmuş kişilere de tanınmış bulunmaktadır. (KAPLAN, Gürsel, Fransız idari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları, Bursa, 2016, s. 106). Bu noktada belirtmek gerekir ki kanun yoluna başvuran tarafın hukuki yararının olup olmadığı yönünden de ilk inceleme aşamasında kanun yoluna konu olan kararı veren mahkemece de bir değerlendirme yapılması daha isabetli olacaktır. Böylelikle kanun yolu başvurusunda menfaati olmayan tarafın kanun yolu başvurusu en baştan elenebilecektir. Bu hususun istinaf ve temyiz mercilerinin iş yüküne olumlu etki edeceği düşünülmektedir.

⁴⁷ YILDIRIM/ FİŞ ÜSTÜN, s. 694.

⁴⁸ İYUK m. 48/4.

⁴⁹ ÖZTEK, s. 302.

alınması da gerekmektedir⁵⁰. İstinaf dilekçesi üzerindeki bu ilk inceleme, istinaf dilekçesinin İYUK'un 3. maddesine uygun olup olmadığı, harç ve posta giderlerinde eksiklik olup olmadığı, istinaf başvurusunun süresinde yapılıp yapılmadığı ve kesin bir karar hakkında olup olmadığı hususlarını kapsamaktadır. Bununla birlikte kanunda açıkça sayılmayan bazı hususlarda da bölge idare mahkemesinin ilk inceleme aşamasında inceleme yaparak karar vermesi gerektiği kabul edilmelidir. Nitekim HMK'da istinaf başvurusuna ilişkin ön inceleme konularının daha ayrıntılı düzenlendiği görülmektedir⁵¹. Bu bağlamda istinaf konusu edilen kararın istinafa tabi bir karar olup olmadığı, istinaf konusu kararın, kendi bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde kalıp kalmadığının⁵² ve iş bölümü⁵³ esaslarına göre ilgili dairenin görevine girip girmediğinin de belirlenmesi gerekmektedir⁵⁴.

Fransız İdari Yargı siteminde de istinaf başvurusunun, esas olarak ilk derece mahkemesinde açılacak davalarda uygulanacak kurallara bağlı

⁵⁰ Nitekim bu husus İYUK'un 14. maddesinin 6. fıkrasında, dava dilekçeleri üzerinde yapılan ilk inceleme konuları bakımından açık şekilde düzenlenmiştir.

⁵¹ HMK'nın 352. maddesinde bölge adliye mahkemesi hukuk dairesince istinaf başvurusunda tahkikat incelemesi yapılmadan önce dosya üzerinden usuli eksiklik olup olmadığına dair bir ön inceleme yapılması düzenlenmiştir. (MERAKLI YAYLA, Deniz, Medeni Usul Hukuku'nda İstinaf Kanun Yolunda Yeniden Tahkikat Yapılması, Ankara 2014, s. 30.). Anılan madde uyarınca incelemenin başka bir dairece veya bölge adliye mahkemesince yapılmasının gerekli olması, kararın kesin olması, başvurunun süresi içinde yapılmaması, başvuru şartlarının yerine getirilmemesi, başvuru sebeplerinin veya gerekçesinin hiç gösterilmemesi yönlerinden bir inceleme yapılması söz konusu olmaktadır. Bunun yanında HMK'nın 344. ve 346. maddeleri uyarınca istinaf konusu kararı veren mahkeme, istinaf dilekçesi üzerinde harç ve giderlerin yatırılıp yatırılmadığı, istinafın kanuni süresi içinde yapılıp yapılmadığı ve kesin bir karar hakkında olup olmadığı yönlerinden inceleme yaparak istinaf dilekçesinin reddine karar verebilir. Bu halde, bu kararlar da istinaf edilebilir.

⁵² Bu halde bölge idare mahkemesinin, istinaf konusu kararın kendi yargı çevresinde olmadığı kanaatine varırsa dosyayı görevli ve yetkili gördüğü bölge idare mahkemesine gönderme kararı vermesi gerektiği belirtilmektedir (KARAVELİOĞLU, s. 1475).

⁵³ 2576 sayılı Kanunun 3/D maddesinin 3. fıkrası uyarınca bölge idare mahkemesi dairesi arasındaki iş bölümü, Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından belirlenir. Daireler arasında iş bölümüne ilişkin uyumsuzluklar ise bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu tarafından çözümlenir (2576 sayılı Kanun m. 3/C-4, a).

⁵⁴ SEVİNÇ, Ekin: Türk İdari Yargılama Hukukunda İstinaf Kanun Yolu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon 2018, s. 103.

kılındığı görülmektedir⁵⁵. Bu bağlamda Fransa’da istinaf başvurusunun esastan incelenebilmesi için öncelikle başvuran kişiye ilişkin koşullar, başvuru konusu olan karara ilişkin koşullar ile başvurusunun süresi ile şekil kurallarına ilişkin koşullar yönünden incelenmesi söz konusu olmaktadır⁵⁶. İstinaf başvurusunun ise kural olarak idari istinaf mahkemesine yapılması gerekmektedir⁵⁷. Dolayısıyla bu incelemenin de doğrudan idari istinaf mahkemesince yapılması söz konusu olmaktadır⁵⁸. Kural olarak idari istinaf mahkemelerinin kararlarına karşı da temyiz yoluna başvurulması mümkün bulunmaktadır⁵⁹. İngiliz Hukuk sisteminde ise dava açma aşamasında olduğu gibi idare mahkemesinin kararına karşı istinaf başvurusu yapılabilmesi de idare mahkemesinin iznine bağlı bulunmaktadır⁶⁰. Buna göre istinaf izni, istinaf başvurusunun başarılı olma ihtimalinin olması veya istinaf isteminin dinlenmesini zorlayıcı başka bir nedenin varlığı halinde verilebilir. Ayrıca bu izin, idare mahkemesinin izin vermemesi halinde veya idare mahkemesine başvurmaksızın doğrudan

⁵⁵ CJA, art. R. 811-13. Fransız İdari Yargı Kodu’nun Türkçe çevirisi için bkz. **SANCAKDAR**, Oğuz/ **ÖNÜT**, Lale Burcu/ **YAĞCI**, Pınar/ **SEYHAN**, Serkan, Fransız, Türk, Federal Alman İdari Yargılama Usulü Kanunları, Ankara 2020, s. 43-170. Fransız İdari Yargı Kodu’nun İngilizce metni için bkz. <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/re-lations-internationales/code-la-justice-administrative-en-anglais>

⁵⁶ **KAPLAN**, Başvuru Yolları, s. 105.

⁵⁷ CJA, art. R. 811-11. Bununla birlikte özel düzenlemeler saklı kalmak kaydıyla İdari Yargı Kodu’nun R. 351-3 maddesine göre istinaf başvurusunun istinaf yoluna konu olan kararı veren mahkemeye de yapılması mümkündür. (**KAPLAN**, Başvuru Yolları, s. 124).

⁵⁸ Bu noktada belirtmek gerekir ki, İdari Yargı Kodu’nun R. 122-12 maddesine göre istinaf dilekçesinin kabul edilebilirlik şartlarını taşımadığı hallerde mahkeme başkanı bu konuda tek başına karar verebilmektedir. Bu tür kurul halinde verilmesi gerekmeyen konularda tek başına alınan karar “ordonnance” olarak adlandırılmaktadır (**ÇAĞLAYAN**, Ramazan: İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa- Türkiye Mukayeseli Bir Deneme), Ankara 2017, s.79-80).

⁵⁹ CJA, art. L821-1. İdari Yargı Kodu’nun L822-1 maddesine göre ise temyiz başvuruları, bir ön kabul usulüne tabi bulunmaktadır. Bu kapsamda temyiz merci olan Conseil d’Etat, temyiz başvurularını usule ilişkin kabul edilebilirlik koşulları yanında istinaftan farklı olarak başvurusunun dayandığı nedenlerin ciddi olup olmaması yönünden ön elemeyi geçirmektedir. Buna göre bu usulün Conseil d’Etat’ya hukuken önemli konulara bakan temyiz mahkemesi fonksiyonunu ön plana çıkarmasına imkan verdiği belirtilmektedir (**BROWN /BELL**, s. 53-54).

⁶⁰ **CANE**, s. 332.

istinaf mahkemesinden de istenebilir⁶¹. Ancak bu sistemin idarenin yargısal denetimini en geniş şekilde gerçekleştirmeyi ve idare karşısında zayıf olan bireyi korumayı amaçlayan idari yargı ile uyumlu olmadığı, davanın esasına dair bir ön değerlendirme yapmanın hak arama hürriyeti ve adil yargılanma hakkı bakımından sorun teşkil edeceği belirtilmektedir⁶². Nitekim İYUK'ta istinaf aşaması bakımından kanun koyucu tarafından bir tür filtre⁶³ benimsenmiş olmak birlikte, kural olarak ilk derece mahkemelerinin verdiği tüm nihai kararlara karşı istinaf başvurusunun mümkün olmasının idari yargının varlık nedenine daha uygun olduğu düşünülmektedir.

Diğer yandan, dava dilekçesi üzerindeki ilk incelemeden farklı olarak, istinaf dilekçesi üzerinde İYUK'un 48. maddesi çerçevesinde ilk incelemenin hangi sürede yapılması gerektiği düzenlenmemiştir. Ayrıca ilk inceleme konuları bakımından yine İYUK'un 14. maddesinden farklı olarak bir sıra öngörülmemiştir⁶⁴. Buna ilaveten, istinaf başvurusu üzerine ilk incelemenin hangi usule göre yapılacağı da açıkça düzenlenmemiştir⁶⁵. Buna karşılık bölge idare mahkemesi daire başkanlarının görevleri arasında "*Dosyayı, inceleyecek üyeye havale etmek ve kararların zamanında yazılmasını sağlamak.*" hükmü yer almaktadır⁶⁶. Dolayısıyla istinaf dilekçesi

⁶¹ DÜĞER, s. 132.

⁶² DÜĞER, s. 132.

⁶³ İYUK'un 45. maddesinin 1. fıkrasında "...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 başvurulmaz." hükmü bulunmaktadır. Buna göre daha önce de belirtildiği gibi kural olarak idare mahkemesinin bu kapsama girmeyen tüm kararlarına karşı istinaf yolu açıktır. Dolayısıyla kanun koyucu, sadece konusu belli bir miktar para içeren ve bu miktarı belli bir sınırın altında kalan davalar bakımından bir "filtreleme" yapmıştır. Bu durumda istinaf dilekçesi üzerinde ilk inceleme sırasında "istinaf başvurusunun kesin bir karar hakkında olup olmadığı" hususuna ilişkin yapılan inceleme, bu filtrelemeyi sağlamaya yöneliktir. Ayrıca temyiz kanun yolu bakımından kanun koyucu daha geniş bir eleme öngörmüştür. Buna göre İYUK'un 46. maddesinde sayılmayan konular dışındaki davalar istinaf aşamasında kesinleşmektedir.

⁶⁴ Nitekim medeni usul hukuku bakımından da istinaf mahkemesince ilk incelemeye tabi konuların niteliği dikkate alınarak bir sırayla incelenmesi gerektiği haklı olarak ifade edilmektedir. (AKKAYA, s. 253).

⁶⁵ Örneğin HMK'nın 352. maddesinin 2. fıkrasında istinaf dilekçeleri üzerinde ön incelemenin heyetçe veya görevlendirilecek bir üye tarafından yapılabileceği ancak ön inceleme sonucunda kararın heyetçe verileceği açıkça düzenlenmiş bulunmaktadır.

⁶⁶ 2576 sayılı Kanun m. 3/B-2, b.

üzerindeki ilk incelemenin de daire başkanı tarafından görevlendirilen üye tarafından yapılacağı ve heyetçe karar verileceği anlaşılmaktadır. Dava dilekçeleri üzerinde öngörülen ilk incelemenin, yargılama sürecinin kısaltılması ile yargılama giderlerinin azaltılması şeklindeki fonksiyonunun, kanun yolları aşamasında da sağlanması için anılan hususların istinaf ve temyiz kanun yolları arasındaki farklar da gözetilerek⁶⁷ açıkça düzenlenmesi yerinde olacaktır.

B. İdare Mahkemesi Tarafından Yapılan İlk İnceleme

İYUK'un 48. maddesi uyarınca istinaf dilekçesinin İYUK'un 3. maddesine uygun olup olmadığı, harç ve posta giderlerinde eksiklik olup olmadığı, istinaf başvurusunun süresinde yapılıp yapılmadığı ve kesin bir karar hakkında olup olmadığı hususlarında istinafa konu olan kararı veren idare mahkemesi tarafından inceleme yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda sırasıyla söz konusu hususlar ve ardından bu hallerde mahkemece hangi kararların verilebileceği incelenecektir.

1. İstinaf Dilekçesinin İYUK M. 3'e Uygun Olması

İYUK'un 45. maddesinin yaptığı gönderme uyarınca, temyiz dilekçelerinde olduğu gibi istinaf dilekçelerinin de İYUK'un 3. maddesine uygun olması gerekmektedir⁶⁸. Buna göre, ilk olarak istinaf dilekçeleri bölge idare mahkemelerine hitaben yazılmış olmalıdır⁶⁹. Bununla birlikte İYUK'un 45. maddesinin 2. fıkrasında "*istinaf başvurusuna konu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın dosyalar bölge idare mahkemesine gönderilir.*" hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla istinaf başvurusuna konu olan kararlar bakımından, dilekçedeki hitap ve istek bakımından dilekçenin hatalı olması halinde dahi incelemeyi yapan idare mahkemesi, dosyayı tekemmül ettirek bölge idare mahkemesine göndermekle yükümlüdür. Anılan hüküm, istinaf dilekçeleri bakımından İYUK'un 48. maddesinin 2. fıkrasına göre özel hüküm niteliği taşıdığından, istinaf dilekçesindeki hitaba ve isteğe ilişkin eksikliğin tamamlanmasına gerek bulunmamaktadır⁷⁰. İkinci olarak ise istinaf dilekçesinde; tarafların ve varsa vekillerinin⁷¹ veya

⁶⁷ ÜSTÜN, s. 27.

⁶⁸ İYUK m. 48/2.

⁶⁹ İYUK m. 3/1.

⁷⁰ ASLAN, s. 441.

⁷¹ Fransa'da İdari Yargı Kodu'nun R. 811-7 maddesine göre istinaf başvurusunun avukat aracılığıyla yapılması zorunlu bulunmaktadır. Bu zorunluluğa uyulmaması

temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adresleri ile gerçek kişilere ait Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, istinaf başvurusu yapılan kararın sonucu ile tarihi ve esas ve karar sayısı, başvurunun konusu ve sebepleri⁷², istinafa götürülen kararın tebellüğ tarihi yer almalıdır⁷³. Ayrıca istinaf dilekçesinin imzalanmış ve karşı taraf sayısından bir fazla olması gerekmektedir⁷⁴.

İstinaf dilekçesinin anılan hususlara uygun şekilde düzenlenmediğinin tespiti halinde, istinaf edilen kararı veren idare mahkemesince eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması hususunun istinaf eden tarafa tebliği edilmesi gerekmektedir. Bu husus bir nevi istinaf dilekçesinin reddi kararı anlamına gelmektedir. Şayet istinaf eden taraf, mahkemenin eksikleri tamamlatma kararının tebliğ tarihini izleyen onbeş gün içinde bu eksiklikleri gidermezse, mahkemece "*istinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına*" karar verilmesi gerekmektedir⁷⁵. Dolayısıyla istinaf eden taraf, onbeş günlük süre içinde eksikliği tamamlamak üzere yeni bir istinaf dilekçesi vermez ya da verdiği dilekçede aynı eksiklikler mevcut olursa bu halde mahkemenin "*istinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına*" karar

halinde ise istinaf başvurusunun reddine karar verilir. Ancak bu eksikliğin istinaf başvuru süresi geçtikten sonra dahi tamamlanmasının mümkün olduğu kabul edilmektedir (KAPLAN, Başvuru Yolları, s. 127). Bunun yanında İdari Yargı Kodu'nun 811-7 maddesinde bu zorunluluğa ilişkin istisnalar da getirilmiş bulunmaktadır. Ayrıca İdari Yargı Kodu'nun R. 811-10 maddesine göre devletin kendisini avukatla temsil zorunluluğu bulunmayıp, istinaf yargılamasında ilgili bakan veya yetkilendirdiği görevliler tarafından temsil edilebilir (ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s. 136-137).

⁷² İYUK'ta istinaf sebeplerinin ne olduğu açıkça düzenlenmemiştir. Bu sebeple de görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması, hukuka aykırı karar verilmesi ve usul hükümlerinin uygulanmasında kararı etkileyebilecek nitelikte hata ve eksikliklerin bulunması şeklindeki temyiz sebepleri, istinaf sebepleri olarak da kabul edilmektedir (HASBUTCU, Sebahattin Taha, İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu, Ankara 2016, s. 109). Fransa'da da istinaf sebepleri açıkça düzenlenmiş değildir. Bununla birlikte istinaf dilekçesinin istinaf başvurusuna ilişkin sebepleri içermesi gerektiği kabul edilmektedir. Bu bağlamda ilk derece mahkemesi önünde ileri sürülen sebeplerin az veya çok değiştirilerek yeniden düzenlenmesi ve istinafa konu olan karara ilişkin bazı eleştiriler yöneltmesinin yeterli olduğu kabul edilmektedir (KAPLAN, Başvuru Yolları, s. 126). İstinaf başvurusunun sebep içermemesi nedeniyle başvurunun reddine karar verilmesi halinde ise istinaf başvurusu süresi içinde bu hususun düzeltilerek yeniden başvuru yapılması mümkün bulunmaktadır (KAPLAN, Başvuru Yolları, s. 127).

⁷³ İYUK m. 3/2.

⁷⁴ İYUK m. 3/3.

⁷⁵ İYUK m. 48/2.

vermesi gereklidir. Buna karşılık, onbeş günlük süre içinde verilen istinaf dilekçesinde, ilk dilekçeden farklı bir eksiklik söz konusu olursa ne yapılacağı kanunda açıkça düzenlenmemiştir. Bu halde dava dilekçeleri üzerinde ilk inceleme sırasında uygulanan usulün, burada da uygulanması gerektiği söylenebilir. Buna göre dava dilekçesinin İYUK'un 3. maddesine uygun şekilde düzenlenmemesi halinde dilekçe ret kararı verilmesi, aynı yanlışlıkların tekrarlanması halinde ise davanın reddine karar verilmesi gerektiği düzenlenmiş bulunmaktadır⁷⁶. Dolayısıyla mahkemenin eksikliğin tamamlanmasına ilişkin kararı üzerine verilen istinaf dilekçesinde farklı bir eksiklik bulunduğu tespit edildiğinde, mahkemenin yeniden onbeş günlük süre vererek eksikliği tamamlaması gerektiği kabul edilmelidir.

2. Gerekli Harç ve Posta Giderlerinin Ödenmiş Olması

İstinaf başvurusu yapmak isteyen tarafın, istinaf başvurusu yapabilmesi için öncelikle bazı harç ve posta giderlerini ödemiş olması gerekmektedir⁷⁷. İYUK'un 48. maddesinin 6. fıkrası uyarınca istinaf dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olması halinde, istinafa konu olan kararı veren mahkeme, istinaf eden tarafa yedi günlük süre vermelidir. Bu kararda istinaf edenin bu yedi günlük süre içinde eksik harç ve giderleri tamamlamaması halinde istinaf isteminden vazgeçmiş sayılacağına da yer verilmelidir. İstinaf eden taraf kendisine verilen süre içinde eksik harç ve giderleri tamamlamadığı takdirde ise mahkemece kararın "*istinaf edilmemiş sayılmasına*" karar verilmesi gereklidir.

Bu noktada ifade etmek gerekir ki İYUK'un 6. maddesinin 4. fıkrasında herhangi bir sebeple harcı veya posta ücreti verilmeden veya eksik harç veya posta ücreti ile dava açılmış olması halinde mahkemece bu eksikliğin otuz gün içinde giderilmesi için tebliğ yapılması, bu süre içinde eksiklik giderilmezse bir kez daha bu bildirim yapılması öngörülmüştür. Şayet ikinci bildirimde rağmen harç ve posta ücretine ilişkin eksiklik tamamlanmazsa davanın açılmamış sayılmasına karar verilmesi söz konusudur. Dolayısıyla dava açılması halinden farklı olarak, istinaf

⁷⁶ İYUK m. 15/5.

⁷⁷ **BİLGİN**, Hüseyin, 99 Soruda İdari Yargıda İstinaf, Ankara 2016, s. 74-76. Bununla birlikte Fransa'da diğer yargısal başvurularda olduğu gibi istinaf başvurusu da harca tabi değildir. (ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s. 136).

başvurusu bakımından harç ve posta gideri eksikliğinin bir defaya mahsus şekilde tamamlanmasının istenmesi mümkündür.

3. İstinaf Başvurusunun Süresinde Yapılmış Olması

İYUK'un 45. maddesinin 1. fıkrasında istinaf başvurusunun "*kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde*" yapılması gerektiği düzenlenmiştir. Dolayısıyla istinafa başvuru süresi otuz gündür. Ancak bu sürenin başlangıcının İYUK'un 45. maddesinde "*karar tarihinden itibaren*" şeklinde ifade edilmesi, İYUK'un 8. maddesinin 1. fıkrasında düzenlenen sürelerin tebliğ tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı kuralıyla çelişmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de, temel usul kanunlarındaki düzenlemelerin aksine istinaf başvuru süresinin, mahkeme kararının tebliğ tarihini izleyen günden itibaren başlatılmamasını mahkemeye erişim hakkının ihlali saymıştır⁷⁸. Yüksek Mahkemenin bu tutumunun sürelerin hesaplanmasında yeknesaklığı sağlaması bakımından yerinde olduğunu belirtmek gerekir. Dolayısıyla istinaf başvuru süresinin de İYUK'un 8. maddesine göre hesaplanması gerekmektedir⁷⁹. İstinaf başvurusunun süresinde yapılmaması halinde ise istinafa konu olan kararı veren mahkemenin istinaf başvurusunun reddine karar vermesi gereklidir⁸⁰.

Bu noktada belirtilen süre içinde istinaf başvurusunun hangi mercie yapılacağı, bir başka ifadeyle istinaf dilekçesinin verilebileceği yerlerin de tespit edilmesi gerekmektedir. Kuşkusuz istinaf dilekçesinin, kanunda yer almayan bir mercie verilmesi, istinaf başvurusunun süresinde yapılması anlamına gelmeyecektir. Buna göre İYUK'un 48. maddesinin 3. fıkrasında "*Temyiz dilekçeleri, ilgisine göre kararı veren bölge idare mahkemesine, Danıştaya veya 4 üncü maddede belirtilen mercilere verilir*" hükmü bulunmaktadır. Söz konusu düzenleme uyarınca istinaf dilekçesinin ya kararı veren idare veya vergi mahkemesine ya da İYUK'un 4. maddesinde⁸¹ sayılan mercilere verilmesi gerekmektedir. İstinaf dilekçesinin bu

⁷⁸ Adalet Mehtap Buluryer (2), B. No: 2017/14655, 29/1/2020, § 41 (AYM Kararlar Bilgi Bankası Erişim Tarihi: 26 Aralık 2022).

⁷⁹ GÜNDAY, s. 484.

⁸⁰ İYUK m. 48/6.

⁸¹ İYUK m.4: Dilekçelerin verileceği yerler:

"Dilekçeler ve savunmalar ile davalara ilişkin her türlü evrak, Danıştay veya ait olduğu mahkeme başkanlıklarına veya bunlara gönderilmek üzere idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına, idare veya vergi mahkemesi bulunmayan yerlerde büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalıp kalmadığına bakılmaksızın asliye hukuk hakimliklerine veya yabancı memleketlerde Türk konsolosluklarına verilebilir."

mercilere verildiği tarihte istinaf başvurusu yapılmış sayılmaktadır⁸². Dolayısıyla dosyanın kararı veren ilk derece mahkemesinde bulunması ve bu mahkemenin dosyayı tekemmül ettirecek olması nedeniyle istinaf başvurusunun doğrudan bölge idare mahkemesine yapılmaması gerekmektedir⁸³. Bununla birlikte istinaf başvurusunun doğrudan bölge idare mahkemesine yapılmış olması halinde de dilekçenin kaydedilerek, ilgili ilk derece mahkemesine gönderilmesinin usul ekonomisi bakımından daha yerinde olacağı da belirtilmektedir⁸⁴.

Bunun yanında İYUK'un 20/C maddesinin 3. fıkrasında *“Dilekçeler ile davalara ilişkin her türlü evrak, 4 üncü maddede belirtilen yerlere ilaveten ilgili idari yargı merciine gönderilmek üzere en yakın amirlere verilebilir.”* hükmü yer almaktadır. Anılan madde *“Millî Savunma Bakanlığı kadrolarında çalışan kamu görevlileri ile 25/6/2019 tarihli ve 7179 sayılı Askeralma Kanunu kapsamında askerlik hizmetini yerine getiren yedek subaylar ve yedek ast-subaylar ile erbaş ve erleri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıklar(ı)”* kapsamaktadır. Dolayısıyla bu tip uyuşmazlıklarda istinaf dilekçelerinin ilgililerin amirlerine de verilebilmesi mümkün bulunmaktadır⁸⁵. İstinaf dilekçesinin doğrudan idare mahkemesine verilmesi yerine, İYUK'un 4 ve 20/C maddelerinde gösterilen yerlere verilmesi halinde, ilgili mercilerin istinaf dilekçesini ilgili mahkemesine göndermesi gerekmektedir⁸⁶.

4. İstinaf Başvurusunun Kesin Bir Karar veya İstinafa Tabi Bir Karar Hakkında Olmaması

İstinaf başvurusunun kesin bir karar hakkında olması halinde, istinafa konu olan kararı veren mahkemenin istinaf isteminin reddine karar vermesi gereklidir⁸⁷. İYUK'un 45. maddesinin 1. fıkrasında hangi davaların kesin nitelikte olduğu şu şekilde düzenlenmiştir; *“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,*

⁸² İYUK m. 6/1.

⁸³ ÇAĞLAYAN, İdari Yargılama Hukuku, s. 800.

⁸⁴ ÇAĞLAYAN, İdari Yargılama Hukuku, s. 810.

⁸⁵ IŞIKLAR, Celâl: “İdari Yargılama Usûlü Kanunu’na 24.06.2021 Tarih ve 7329 Sayılı Kanunla Eklenen 20/C Maddesi Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 26, S. 1, 2022, s. 383-386.

⁸⁶ İYUK m. 6/3.

⁸⁷ İYUK m. 48/6.

bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.” Buna göre bir karara karşı istinaf kanun yoluna başvurulabilmesi için dava konusunun “beş bin Türk lirasını (2023 yılı için 20.000 Türk lirası⁸⁸)” geçmesi gereklidir. Bununla birlikte söz konusu sınırın neye göre belirleneceği kanunda açıkça düzenlenmemiştir⁸⁹. Dolayısıyla söz konusu sınırın dava dilekçesindeki talebe göre mi yoksa mahkemenin hükmündeki miktara göre mi belirleneceği noktasında duraksama yaşanabilmektedir. Ancak genel olarak dava dilekçesinde yer alan uyuşmazlık konusu miktarın bu konuda esas alındığı söylenebilir⁹⁰. Çağlayan ise bu konuda davanın esastan karara bağlanmış olması ile usulden karara bağlanmış olması arasında ayırım yapmaktadır. İlk halde, istinaf yolunun açık olup olmadığı mahkeme hükmü uyarınca istinaf yoluna başvurmak isteyen tarafın kaybettiği miktara göre belirlenmesi gerektiği ifade edilmektedir⁹¹. Davanın görev, süreaşımı, ehliyet, kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı gibi usulden karara bağlanmış olması halinde ise istinaf sınırının dava dilekçesinde talep edilen miktara göre belirlenmesi gerektiği belirtilmektedir⁹².

Bunun yanında istinaf sınırının belirlenmesiyle ilgili bir diğer hususu ise bu sınırın davanın açıldığı tarihteki sınıra göre mi yoksa mahkemenin karar verdiği tarihe göre mi belirleneceği oluşturmaktadır. Uygulamada bölge idare mahkemeleri, ilk derece mahkemelerinin karar verdiği tarihte geçerli olan istinaf sınırını esas almaktadır⁹³. Bununla birlikte idari yargılama usulündeki parasal sınırların her yıl yeniden değerlendirilmesinin, dava sürecini öngörülebilir olmaktan çıkardığı

⁸⁸ İYUK'un Ek 1. maddesi uyarınca kanunda öngörülen parasal sınırlar, Hazine ve Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirilme oranında arttırılmaktadır.

⁸⁹ Öğretide HMK'nın 341. maddesinde yer alan düzenlemeye benzer şekilde İYUK'ta da düzenleme yapılması gerektiği belirtilmektedir. (ÇAĞLAYAN, Ramazan: “İdari Yargıda İstinaf Uygulamasındaki Bazı Sorunlar Üzerine Düşünceler”, Terazi Hukuk Dergisi, C. 14, S. 160, 2019, s. 2292).

⁹⁰ ULUSOY, Ali, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2022, s. 213.

⁹¹ ÇAĞLAYAN, İdari Yargılama Hukuku, s. 806.

⁹² ÇAĞLAYAN, İdari Yargılama Hukuku, s. 807.

⁹³ İstanbul BİM 9. İDD, 30.03.2020, E.2019/1564, K.2020/38; İstanbul BİM 9. İDD, 06.07.2020, E.2020/682, K.2020/65, (Lexpera Erişim Tarihi: 20 Ocak 2023).

belirtilmektedir⁹⁴. Bu bağlamda da söz konusu kabulün, adil yargılanma hakkı ve tabii hakim ilkesi ile eşitlik ilkesine uygun olmadığı ifade edilmektedir⁹⁵. Dolayısıyla kişilerin hak kaybına uğramaması için davanın açıldığı tarihteki sınırın esas alınması gerektiği belirtilmektedir⁹⁶.

Fransız idari yargı sistemine bakıldığında ise ilk derece mahkemelerince verilen yargısal nitelikteki hem nihai hem de ara kararların kural olarak istinaf başvurusuna konu olabileceği görülmektedir⁹⁷. Bu kararların usule veya esas ilişkin olmasının da bir önemi bulunmamaktadır⁹⁸. Bununla birlikte bazı yargı kararları hakkında istinaf yolu kapalı olmakla birlikte temyiz yolu açık bulunmaktadır⁹⁹.

İYUK'un 45. maddesinde kesin nitelikte olan mahkeme kararlarına karşı istinaf kanun yolunun kapatılmasının yanında ivedi yargılama usulüne tabi olan davalarda da istinaf yoluna başvurulamayacağı düzenlenmiştir¹⁰⁰. Buna göre İYUK'un 20/A maddesinde düzenlenen ivedi yargılama usulüne tabi olan davalarda temyiz yoluna başvurulabilir¹⁰¹. Bunun yanında İYUK'un 20/B maddesinde ivedi yargılama usulünden ayrı olarak, merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü de düzenlenmiş bulunmaktadır. Ancak bu davalarda istinaf yolunun kapalı olduğuna ilişkin olarak İYUK'un 45. maddesinde düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte 20/B maddesinde bu davalarda verilen nihai kararlara karşı temyiz yoluna başvurulabileceği düzenlenmiştir. Bu sebeple merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne tabi olan davalarda da istinaf yolunun kapalı olduğu kabul edilmektedir. Bunlara ilaveten Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla görevli olduğu davalarda¹⁰² da istinaf kanun yoluna başvurmak mümkün bulunmamaktadır. Son olarak ise kanunlarda özel olarak ilk derece mahkemelerinin kararının kesin nitelikte

⁹⁴ SÖYLER, Yasin / YILMAZ, Muhammet; "Temyiz Kanun Yolunda Uygulanan Parasal Sınırın Her Yıl Arttırılmasının Görülmede Olan İdari Davalara Etkisi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.29, S.3, 2021, s. 2157.

⁹⁵ SÖYLER/ YILMAZ, s. 2163.

⁹⁶ ASLAN, s.438; ÇAĞLAYAN, İdari Yargılama Hukuku, s. 807.

⁹⁷ KAPLAN, Başvuru Yolları, s. 114.

⁹⁸ ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s. 140.

⁹⁹ KAPLAN, Başvuru Yolları, s. 115-116.

¹⁰⁰ İYUK m. 45/8.

¹⁰¹ İYUK m. 20/A-2, g.

¹⁰² 2575 sayılı Danıştay Kanunu m. 24.

olduğu düzenlenmiş olabilir. Bu hallerde de istinaf yoluna başvurulması mümkün değildir¹⁰³.

Bununla birlikte istinaf yolu kapalı olan ancak temyiz yolu açık bir karara ilişkin istinaf başvurusu yapıldığında, mahkemenin ne şekilde karar alacağına ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Buna göre bu halde, istinaf başvurusunun kesin bir karar hakkında olması halinde olduğu gibi istinafa konu olan kararı veren mahkemenin istinaf isteminin reddine karar vermesi gerektiği söylenebilir. Buna karşılık İYUK'un 45. maddesinin 2. fıkrasında istinaf başvurusuna konu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın dosyaların bölge idare mahkemesine gönderileceği düzenlenmiştir. İYUK'un 46. maddesinde de Danıştay dava dairelerinin nihai kararlarının başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi temyiz edilebileceği, ivedi yargılama usulüne tabi olan davalarla merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne tabi davalarda da temyiz kanun yoluna başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Yine Kanununun 4. maddesinde de dilekçelerin, Danıştay veya ait olduğu mahkeme başkanlıklarına gönderilmek üzere idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına verilebileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla istinaf başvurusunun, istinaf başvurusuna konu olamayacak ancak temyiz kanun yoluna başvurulabilecek bir karar hakkında olması halinde, mahkemenin bu başvuruyu temyiz başvurusu kabul ederek, usul ekonomisi uyarınca ilgili merciine göndermesi gerektiği kabul edilmelidir¹⁰⁴.

5. İlk İnceleme Üzerine Verilecek Kararlara Karşı Başvuru Yolu

İYUK'un 48. maddesinin 6. fıkrasında "...Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması veya kesin bir karar hakkında olması halinde de kararı veren merci, temyiz isteminin reddine karar verir. İlgili merciin bu kararları ile bu maddenin 2 nci fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir." hükmü yer almaktadır. Buna göre istinaf temyizinin şekil ve usulüne tabi olduğundan, istinaf başvurusu üzerine idare veya vergi mahkemesi, istinaf dilekçesi üzerinde yaptığı inceleme neticesinde "istinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına", "istinaf edilmemiş

¹⁰³ ERASLAN, Yunus: "İdari Yargıda Kanun Yolu Aşamasında Verilen Gönderme Kararları Üzerine Bir İnceleme", Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 6, S. 1, 2020, s. 82.

¹⁰⁴ Uygulamanın bu yönde olduğu hakkında bkz. ERASLAN, s. 95.

sayılmasına” veya *“istinaf isteminin reddine”* şeklinde kararlar verebilecektir. İşte istinaf başvurusunda bulunan taraf da bu kararların kendisine tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde istinaf yoluna başvurabilecektir. Bu durumda da istinaf mercii, dosyanın esası hakkındaki istinaf başvurusunu incelemeye yetkili olan bölge idare mahkemesidir. Nitekim aksi düşüncenin bu hallerde Danıştay’a temyiz yoluna başvurulması imkanını doğuracağı ancak kanun koyucunun amacı gözetildiğinde bu sonuca varmanın mümkün olmadığı da ifade edilmiştir¹⁰⁵. Bu bağlamda olası yorum hatalarının önüne geçmek için bu kuralın ve dahası istinafın usul ve şeklinin açıkça düzenlenmesi gerektiği de haklı olarak belirtilmektedir¹⁰⁶.

Bu noktada ifade etmek gerekir ki İYUK’un 48. maddesinin 6. fıkrası kapsamında yapılan istinaf başvurusu neticesinde yapılacak istinaf incelemesi ile İYUK’un 45. maddesi kapsamında yapılan istinaf başvurusu incelemesinin de kapsamı birbirinden farklılık göstermektedir. İYUK’un 45. maddesi kapsamında yapılan istinaf başvurusunda, istinaf konusu mahkeme kararının hem maddi hem de hukuki yönden denetlenerek hukuka aykırılıkların ortadan kaldırılmasını içeren bir inceleme yapılması söz konusudur. İYUK’un 48. maddesinin 6. fıkrası uyarınca yapılan istinaf başvurusunda ise idare veya vergi mahkemesinin istinaf dilekçesi üzerinde yaptığı usul ve şekle ilişkin inceleme neticesinde verdiği kararın hukuka aykırı olduğu ileri sürülecektir. İstinaf mercii de başvuruyu, bu yönüyle incelemeye tabi tutacaktır. Örneğin, idare mahkemesinin kararına ilişkin yapılan istinaf başvurusunun, süresinde yapılmadığı gerekçesiyle idare mahkemesince istinaf isteminin reddine karar verilmesi halinde, bu karara ilişkin yapılan istinaf başvurusunda, istinaf mercii istinaf başvurusunu haksız bulursa istinaf istemini reddedecektir. Dolayısıyla da ilk derece yargılama aşaması neticesinde verilen idare mahkemesi kararının hukuki ve maddi yönden istinaf mercii tarafından incelenmesi söz konusu olmayacaktır. İstinaf başvurusunun haklı görülmesi durumunda ise istinaf mercii istinaf başvurusunu kabul ederek, idare mahkemesinin istinaf isteminin reddine ilişkin kararını kaldırması ve istinaf talebini değerlendirmeye alarak ilk derece yargılama aşamasında verilen kararı

¹⁰⁵ YILDIRIM, Ramazan, “Türkiye’ de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015), Ankara 2015, s. 47.

¹⁰⁶ ÜSTÜN, s. 31.

maddi ve hukuki yönden incelemesi yani gerçek bir istinaf incelemesi yapması söz konusu olacaktır.

İYUK'un 48. maddesinin 6. fıkrası kapsamında yapılan bir istinaf başvurusu neticesinde, bölge idare mahkemesinin verdiği karara ilişkin taraflardan birinin temyiz yoluna başvurusunun mümkün olup olması üzerinde de durulmalıdır. İYUK'un 45. maddesinin 6. fıkrasında "*Bölge idare mahkemelerinin 46 ncı maddeye göre temyize açık olmayan kararları kesindir.*" hükmü yer almaktadır. Bu itibarla 48. maddenin 6. fıkrası kapsamında istinaf başvurusu neticesinde verilen kararların, 46. madde uyarınca temyize konu olabilecek kararlardan olmadığı, bu sebeple de bu kararların kesin nitelikte olduğu sonucuna varılabilir. Nitekim uygulamada da bölge idare mahkemelerinin bu tür kararları "*temyiz yolu kapalı*" ve "*kesin*" olmak üzere verdiği görülmektedir¹⁰⁷. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi, 45. maddenin 6. fıkrasının, "*...istinaf merciinin (bölge idare mahkemesinin) şekil ve usul kurallarına uygun görülme suretiyle incelemeyi kabul ettiği istinaf talebi üzerine 46. madde de sayılmayan uyuşmazlık konuları hakkında verdiği kararların kesin olması(nın) öngörül(düğü)*" anlamına geldiğini ifade etmiştir¹⁰⁸. Dolayısıyla Yüksek Mahkeme'nin bu yorumu kabul edildiğinde, 45. maddenin 6. fıkrasının, 48. maddenin 6. fıkrası kapsamında yapılan istinaf başvuruları bakımından uygulama olanağı bulunmamaktadır. Bu durumda ise bu kararlara karşı açıkça temyiz yolu kapatılmadığından, bu kararlara karşı da temyiz yolunun açık olduğu kabul edilebilir. Ancak söz konusu kararların, 45. maddenin 6. fıkrası kapsamında kesin olduğunun kabulü, kanun sistematığı bakımından daha yerinde olacaktır.

C. Tebligat ve Dosyanın Tekemmülü

İdari yargıda istinaf başvurularında dosyanın tekemmül ettirilmesi usulü, istinaf dilekçesinde yürütmenin durdurulmasının talep edilip edilmemesine göre farklılık arz etmektedir. Buna göre istinaf dilekçesinde yürütmenin durdurulması istemi olmadığı takdirde, istinafa konu kararı veren idare veya vergi mahkemesinin istinaf dilekçesini karşı tarafa tebliğ etmesi gerekmektedir. Karşı taraf ise tebliğ tarihini izleyen otuz gün

¹⁰⁷ İzmir BİM 4. İDD, 27.04.2017, E.2017/679, K.2017/712 (aktaran: ÇINARLI, Serkan, İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri, 2. Basım, Ankara 2018, s. 71.)

¹⁰⁸ AYM E.2022/48, K.2022/93, 20.07.2022 Ş12 (AYM Kararlar Bilgi Bankası Erişim Tarihi: 6 Aralık 2022). Söz konusu karar, 17.08.2022 tarih ve 31926 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

İNİNDE BU İSTİNAF DİLEKÇESİNE CEVAP VEREBİLİR¹⁰⁹. NİTEKİM İYUK'UN 48. MADDESİNİN 4. FIKRASINDA DA “KARARI VEREN DANIŞTAY VEYA BÖLGE İDARE MAHKEMESİ, CEVAP DİLEKÇESİ VERİLDİKTEN VEYA CEVAP SÜRESİ GEÇTİKTEN SONRA DOSYAYI DİZİ LİSTESİNE BAĞLI OLARAK, DANIŞTAYA VEYA KURULA GÖNDERİR.” HÜKMÜ YER ALMAKTADIR. DOLAYISIYLA İSTİNAF DİLEKÇESİNE KARŞI TARAFÇA SÜRESİNDE CEVAP VERİLMESİ VEYA BU SÜREDE CEVAP VERİLMEMESİ HALLERİNDE DOSYA TEKEMMÜL ETMİŞ SAYILACAKTIR. DOSYANIN BU ŞEKİLDE TEKEMMÜLÜNDEN SONRA İSE İDARE VEYA VERGİ MAHKEMESİNİN DOSYAYI İLGİLİ BÖLGE İDARE MAHKEMESİ YANI İSTİNAF MERCIİNE GÖNDERMESİ GEREKMEKTEDİR. BUNUNLA BİRLİKTE İSTİNAF DİLEKÇESİNDE, İSTİNAF KONUSU MAHKEME KARARININ YÜRÜTMESİNİN DURDURULMASININ DA İSTENMİŞ OLMASI HALİNDE İDARE VEYA VERGİ MAHKEMESİNİN İSTİNAF DİLEKÇESİNİ, DOSYAYI TEKEMMÜL ETTİRMEYEN, YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İSTEMİ HAKKINDA BİR KARAR VERMEK ÜZERE DOĞRUDAN İSTİNAF MERCIİNE GÖNDERMESİ GEREKMEKTEDİR¹¹⁰. İSTİNAF MERCIİ OLAN BÖLGE İDARE MAHKEMESİNCE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İSTEMİ HAKKINDA KARAR VERİLDİKTEN SONRA İSTİNAF DİLEKÇESİNİN CEVAP VERMESİ İÇİN KARŞI TARAF GÖNDERİLMESİ GEREKMEKTEDİR¹¹¹. BU HALDE DE KARŞI TARAFIN OTUZ GÜNLÜK CEVAP VERME SÜRESİ İÇİNDE CEVAP VERMESİ YAHTU BU SÜRE İÇİNDE CEVAP VERMEMESİ HALİNDE DOSYA TEKEMMÜL ETMİŞ OLACAKTIR.

BU NOKTADA İFADE ETMEK GEREKİR Kİ İSTİNAF DİLEKÇESİNDE, YÜRÜTMİYİ DURDURMA TALEBİ OLDUĞU HALLERDE DE İLK DERECE MAHKEMESİNCE İSTİNAF DİLEKÇESİ ÜZERİNDE İLK İNCELEMeye İLİŞKİN HUSUSLARDA BİR DENETİM YAPILMASI VE VARSA İLGİLİ EKSİKLİKLERİN TAMAMLANMASI İÇİN GEREKLİ KARARLARIN ALINMASI GEREKMEKTEDİR. ŞAYET İSTİNAF DİLEKÇESİ ŞEKİL VE USULE UYGUN İSE DOSYA DOĞRUDAN İSTİNAF MERCIİNE GÖNDERİLMELİDİR. BU DURUMDA DOSYANIN TEKEMMÜLÜ, İSTİNAF MERCIİNCE GERÇEKLEŞTİRİLİR¹¹².

D. İSTİNAF MERCIİ TARAFINDAN YAPILAN İLK İNCELEME

ANAYASA MAHKEMESİ'NİN 20.07.2022 TARİH VE E. 2022/48 K. 2022/93 SAYILI KARARIYLA, İSTİNAF MERCIİ TARAFINDAN İYUK'UN 48. MADDESİNİN 7. FIKRASI KAPSAMINDA VERİLEN -İSTİNAFIN KANUNİ SÜRE GEÇTİKTEN SONRA YAPILMASI HALİ YÖNÜNDEN- KARARLARIN KESİN NİTELİKTE OLMASI HUSUSU, ANAYASAYA AYKIRI BULUNMUŞTUR. BU SEBEPLE İSTİNAF MERCIİ TARAFINDAN İSTİNAF DİLEKÇESİ

¹⁰⁹ İYUK m. 48/3.

¹¹⁰ İYUK m. 48/5.

¹¹¹ İYUK m. 48/5.

¹¹² ÇAĞLAYAN, İdari Yargılama Hukuku, s. 810.

üzerinde yapılan ilk inceleme, anılan Anayasa Mahkemesi kararı dikkate alınarak incelenecek ve sonrasında da ilgili karar değerlendirilecektir.

1. Anayasa Mahkemesi'nin E. 2022/48 K. 2022/93 Sayılı Kararından Önceki Durum

İYUK'un 48. maddesinin 7. fıkrasında "*Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmediği, temyizın kanuni süre içinde yapılmadığı veya kesin bir karar hakkında olduğunun anlaşıldığı hâllerde, 2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir.*" hükmü yer almaktadır. Buna göre temyiz incelemesi sırasında, temyiz dilekçesi üzerinde yapılan ilk inceleme neticesinde temyiz merciince verilecek kararların, temyize konu olan kararı veren mahkemenin kararlarından farklı olarak kesin nitelikte olması öngörülmüştür. Bu bağlamda İYUK'un 45. maddesinin 2. fıkrası uyarınca istinaf temyizın şekil ve usullerine tabi olduğundan, istinaf dilekçesi verilirken dilekçenin İYUK'un 3. maddesine uygun olarak düzenlenmemesi, gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olması, istinaf başvurusunun kanuni süre içinde yapılmaması veya kesin bir karar hakkında olması hallerinin, bölge idare mahkemesi tarafından yapılan istinaf incelemesi sırasında anlaşılması halinde, istinaf dilekçesi üzerinde yapılan ilk inceleme neticesinde verilecek kararların da istinaf mercii olan bölge idare mahkemesince kesin olarak verilmesi gerekmektedir¹¹³. Daha açık ifadeyle istinaf dilekçesi verilirken dilekçenin 3. madde esaslarına göre düzenlenmediği, gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, istinafın kanuni süre içinde yapılmadığı veya kesin bir karar hakkında olduğu istinaf incelemesi sırasında anlaşıldığı takdirde bu kararların bölge idare mahkemesi tarafından "*kesin*" olarak verilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu kararlara karşı temyiz yoluna başvurulması da mümkün bulunmamaktaydı¹¹⁴.

Hal böyle olmakla birlikte, uygulamada istinaf mercilerince farklı kararlar verildiği de görülmektedir. Örneğin Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3. İdare Dava Dairesi, istinaf başvurusunun süre aşımı nedeniyle reddi ile dava konusu miktarın temyiz sınırı üzerinde olması nedeniyle

¹¹³ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 786.

¹¹⁴ İstanbul BİM, 8. İDD, 31.10.2017, E. 2017/2223, K. 2017/1898; İstanbul BİM, 5. İDD, 18.10.2017, E. 2017/2987 K. 2017/1422; Ankara BİM, 3. İDD, 29.12.2017, E. 2017/3709, K. 2017/3296; Erzurum BİM, 1. İDD, 19.12.2017, E. 2017/5209, K. 2017/4824. İlgili kararlar için bkz. (Lexpera Erişim Tarihi: 20 Ocak 2023).

kararın otuz gün içinde temyiz edilebileceğine karar vermiştir¹¹⁵. Bir başka uyuşmazlıkta ise Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdare Dava Dairesi, İYUK'un 48. maddesinin 6. fıkrası uyarınca yedi gün içerisinde Danıştay ilgili dairesine temyiz yolu açık olmak üzere istinaf başvurusunun süre aşımı yönünden reddine karar vermiştir¹¹⁶. İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2. İdare Dava Dairesi de anılan karara koşut şekilde, kamu görevinden çıkarılma işleminin iptali istemiyle ilgili uyuşmazlıkta, temyiz yolu açık olmak üzere istinaf başvurusunun süreaşımı nedeniyle reddine karar vermiştir¹¹⁷. Anılan kararlar, İYUK'un 48. maddesinin 7. fıkrasında yer alan düzenlemeye uygun bulunmamakta ise de Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı sonrasında bu hususun yeniden değerlendirilmesi gerektiği de açıktır.

2. Anayasa Mahkemesi'nin E. 2022/48 K. 2022/93 Sayılı

Kararımdan Sonraki Durum

Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi'nin önüne gelen bir uyuşmazlıkta, davacının aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemi ilk derece mahkemesince reddedilmiş, bu karara karşı istinaf yoluna başvurulmuştur. Bunun üzerine Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi de istinaf başvurusunun kanuni süresi içinde yapılmadığını tespit etmekle birlikte, İYUK'un 45. maddesinin 2. fıkrasının birinci cümlesi ve 6. fıkrasının birinci cümlesi ile 48. maddenin 7. fıkrasının "...2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştay'ın ilgili dairesi ve kurulunca kesin olarak verilir." bölümünün Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla somut norm denetimi yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi, yaptığı değerlendirme neticesinde, Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi'nin başvurusunu, İYUK'un 45. maddesinin 2. fıkrasının birinci cümlesinin, İYUK'un 48. maddesinin 7. fıkrasının yukarıda anılan bölümü yönünden esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin de "*istinafın kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli*" yönünden yapılmasına karar vermiştir¹¹⁸. Yüksek Mahkeme, esasa ilişkin incelemesi

¹¹⁵ Gaziantep BİM, 3. İDD, 23.9.2020, E. 2020/210, K. 2020/617 (Lexpera Erişim Tarihi: 20 Ocak 2023).

¹¹⁶ Ankara BİM, 8. İDD, 29.12.2017, E. 2017/1175 K. 2017/1118 (Lexpera Erişim Tarihi: 20 Ocak 2023).

¹¹⁷ İzmir BİM, 2. İDD, 15.12.2020, E. 2020/1761 K. 2020/1795 (Lexpera Erişim Tarihi: 20 Ocak 2023).

¹¹⁸ AYM 20.07.2022, E.2022/48, K.2022/93 §19.

sonucunda ise İYUK'un 45. maddesinin 2. fıkrasının birinci cümlesi ile 48. maddesinin 7. fıkrasında yer alan "... ve 6 ıncı ..." ibaresinin, "istinafın kanuni süre geçtikten sonra yapılması hali" yönünden Anayasaya aykırı olduklarına ve iptallerine oyçokluğuyla karar vermiştir. Dolayısıyla anılan karar uyarınca, istinaf dilekçeleri üzerinde istinaf merciince yapılan şekil ve usule ilişkin inceleme neticesinde verilen istinaf başvurusunun kanuni süre geçtikten sonra yapılması nedeniyle istinaf isteminin reddine karar verilmesi hallerinde bu kararlar, artık kesin nitelik taşımamaktadır.

Bununla birlikte bir mahkeme kararının kesin hüküm teşkil etmesi için mahkeme tarafından verilen nihai kararlara karşı kanun yolunun bulunmaması veya mevcut kanun yolları başvurularının süresi içinde yapılmaması veya yapılmış bulunan kanun yolları başvurularının tamamlanması gerekmektedir¹¹⁹. Bu durumda şekli anlamda kesin hüküm varlığından söz edilmektedir¹²⁰. Dolayısıyla istinaf merciince istinaf başvurusunun kanuni süre geçtikten sonra yapılması nedeniyle istinaf isteminin reddine karar verilmesi kararına ilişkin bir kanun yolunun mevcut olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Buna göre bölge idare mahkemesi kararlarına ilişkin olarak temyiz kanun yoluna başvurulabilmesi ancak İYUK'un 46. maddesi uyarınca mümkündür. Bu bağlamda İYUK'un 45. maddesinin 6. fıkrasında "Bölge idare mahkemelerinin 46 ncı maddeye göre temyize açık olmayan kararları(nun) kesin" olduğu düzenlenmiştir. İYUK'un 46. maddesinde ise "...bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir" şeklinde düzenleme yapılmıştır. Dolayısıyla bölge idare mahkemelerinin sadece belli konularda vermiş olduğu nihai kararlar bakımından temyiz başvurusu yapılabilmesi mümkün bulunmaktadır. Ancak istinaf merciince istinaf başvurusunun kanuni süre geçtikten sonra yapılması nedeniyle istinaf isteminin reddine karar verilmesi kararı, istinaf başvurusunun şekil ve usulüne ilişkin olup, davanın esasıyla ilgili bulunmamaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bu nitelikteki kararların, davaya konu bir uyuşmazlığın maddi olarak çözümü ve buna dair bir karar verilmesi ile ilgili olmadığını, ilgili kararın istinaf talebinin şekil ve usul kurallarına uygun olup olmadığını değerlendirilmesi ve bunun neticesine göre verilmesi öngörülen bir karar olduğu gerekçesiyle İYUK 45.

¹¹⁹ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 777.

¹²⁰ KURU, s. 759.

maddesinin 6. fıkrasında düzenlenen hükmün, bu tür kararlar bakımından uygulanma olanağının olmadığını kabul etmiştir¹²¹. Dolayısıyla bu yorum uyarınca söz konusu kararlara ilişkin olarak İYUK'un 46. maddesi kapsamında bir temyiz başvurusu yapılabilmesinin mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Diğer yandan, istinaf merciince istinaf başvurusunun kanuni süre geçtikten sonra yapılması nedeniyle istinaf isteminin reddine karar verilmesi kararları bakımından, İYUK'un 48. maddesinin 6. fıkrası kapsamında bir temyiz başvurusu yapıp yapılamayacağı üzerinde de durulmalıdır. Bu çerçevede İYUK'un 48. maddesinin 6. fıkrasının son cümlesinde *"İlgili merciin bu kararları ile bu maddenin 2 nci fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir."* hükmü yer almaktadır. Anılan düzenleme istinaf başvuruları bakımından değerlendirildiğinde, buradaki ilgili merciden kastın, istinaf başvurusuna konu olan kararı veren idare veya vergi mahkemesi olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu düzenleme uyarınca temyiz başvuruları bakımından ilgili mercii ise temyiz başvurusuna konu olan kararı veren Danıştay dairesi veya bölge idare mahkemesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla İYUK'un 48. maddesinin 6. fıkrasında, davaya konu uyuşmazlığın maddi olarak çözümlenmesine ilişkin karar veren mahkemenin, bu karara ilişkin istinaf veya temyiz başvurusunun şekil ve usule uygun olup olmamasıyla ilgili kararı bakımından ayrı bir istinaf veya temyiz kanun yolu düzenlenmiştir. Oysaki istinaf başvurusunun kanuni süre geçtikten sonra yapılması nedeniyle istinaf isteminin reddine karar verilmesi halinde kararı veren bölge idare mahkemesi, davaya konu bir uyuşmazlığın maddi olarak çözümlenmesine karar veren mahkeme niteliğinde değildir. Bu sebeple bu kararlara ilişkin olarak 48. maddenin 6. fıkrası kapsamında temyiz yolunun açık olduğunu söylemeye de imkan bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi'nin E. 2022/48, K. 2022/93 sayılı kararı sonrasında, bu tür kararların kesin niteliği ortadan kalktığından, kural olarak bu kararlara karşı kanun yolu açık hale gelmiştir. Nitekim Fransa'da istinaf kanun yolundan farklı olarak, temyiz kanun yoluna başvurulabilmesi için bunu öngören bir yasal düzenlemenin bulunmasının da şart olmadığı belirtilmektedir¹²². Bu bağlamda idari işlemlerin yargısal denetime açık

¹²¹ AYM 20.07.2022, E. 2022/48, K. 2022/93, §12.

¹²² KAPLAN, Başvuru Yolları, s. 94.

olması ilkesine paralel şekilde Conseil d'Etat tarafından kanunda açık bir düzenleme olmasa dahi yargı yerlerince verilen yargısal kararlara karşı temyiz yolunun açık olduğu kabul edilmektedir¹²³.

Bu bağlamda istinaf merciince istinaf başvurusunun kanuni süre geçtikten sonra yapılması nedeniyle istinaf isteminin reddine karar verilmesi kararları bakımından, temyiz kanun yoluna müracaatın hangi sürede ve hangi mercie yapılması gerektiği hususlarında hukuki bir boşluk ortaya çıkmış bulunmaktadır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararındaki gerekçeler göz önünde bulundurularak, kanunda yer alan boşluğun kanun koyucu tarafından doldurulması gerekmektedir. Bu husus yargı organları tarafından farklı uygulamaların yapılmasının önüne geçilmesi ve kişiler yönünden herhangi bir hak kaybına uğranılmasının önlenmesi bakımından da elzemdir. Bu düzenleme yapıncaya kadar ise bu kararlara ilişkin kanun yolu uygulamasının mevcut kuralların kıyasen uygulanması yoluyla çözümlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda İYUK'un 46. maddesi uyarınca temyiz yolu açık olan uyuşmazlıklarda, bölge idare mahkemesince istinaf başvurusunun kanuni süre geçtikten sonra yapılması nedeniyle istinaf isteminin reddine karar verilmesi halinde bu kararlara ilişkin temyiz incelemesinin, uyuşmazlığın esasıyla ilgili yetkili olan temyiz mercii tarafından yapılması gerektiği kabul edilmelidir. Uyuşmazlığın esası bakımından temyiz yolu kapalıysa, bu durumda da Danıştay Başkanlık Kurulu'nun¹²⁴ belirleyeceği Daire'nin temyiz incelemesini yapması söz konusu olabilir. Yine bu hallerde temyiz süresinin, 48. maddenin 6. fıkrasında düzenlenen yedi günlük süre olarak kabul edilmesi de kanun sistematığına daha uygun düşecektir.

Son olarak belirtmek gerekir ki Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararı sadece "*istinafın kanuni süre geçtikten sonra yapılması hali*"ni kapsadığından, bu hal dışında kalan istinaf dilekçesi verilirken dilekçenin İYUK'un 3. maddesine uygun olarak düzenlenmemesi, gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olması ve istinaf başvurusunun kesin bir karar hakkında olması hallerine ilişkin bölge idare mahkemesince 48. maddenin 7. fıkrası kapsamında verilen kararlar kesin nitelikte olmaya devam etmektedir.

¹²³ BROWN /BELL, s. 237.

¹²⁴ 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 52/A maddesi uyarınca "*Daireler arasında iş bölümünü belirlemek*" Başkanlık Kurulu'nun görevleri arasında sayılmıştır.

3. Anayasa Mahkemesi'nin E. 2022/48 K. 2022/93 Sayılı Kararının Değerlendirilmesi

Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi yukarıda belirtilen kuralların, "...birden fazla dereceli yargılama usulüne tabi olan ve esas yönünden muhakemesi ilk derece yargı merciince yapıp istinaf mercii önüne kadar gelebilecek bir davanın, istinaf başvurusu hakkında ilk defa verilecek ve temyiz denetimine tabi olmayan süreden ret kararıyla sona erdirilmesine yol açıldığı, halbuki istinaf mercii tarafından dava dosyasındaki belgelerden istinaf başvurusunun süresinde olmadığı anlaşılrsa dahi tebligat usulsüzlüğü, mücbir sebep gibi hukuksal anlamda muhakeme edilmeye değer olup da henüz ilgilisi tarafından ileri sürülme gereği ya da imkânı olmadığı için dosyaya aktarılmamış birtakım hususların söz konusu olabileceği, bu itibarla bireyin, istinaf başvurusunun aslında süresinde olduğu veya süresinde kabul edilmesi gerektiği yönündeki iddia ve delillerini ortaya koyabilme imkânından yoksun bırakıldığı" gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine somut norm denetimi başvurusu yapmıştır¹²⁵. Anayasa Mahkemesi ise özetle şu gerekçelerle yukarıda anlam ve kapsamı belirtilen şekliyle söz konusu kuralları Anayasaya aykırı bulmuştur¹²⁶;

"36. ... mahkemeye erişim hakkı ile bağlantılı olan kurallarla Anayasa'nın 40. maddesi kapsamında devletin, bu hakkın korunmasıyla ilgili gerekli koşulları sağlama fonksiyonunu ne ölçüde yerine getirdiğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

37. Anayasa'nın 40. maddesinde güvence altına alınan etkili başvuru hakkı mutlak bir hak olmayıp bu hakka bazı istisnalar getirilmesi mümkündür. Buna göre temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir kararın o yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme tarafından verildiği hâllerde bu karara karşı kanun yolu öngörülmemesi etkili başvuru hakkı bakımından anayasal bir sorun oluşturmayabilir. Ancak söz konusu kararın o yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme tarafından verilmediği hâllerde bu karara karşı bir başvuru yolu öngörülmemesi anılan istisna kapsamında değerlendirilemez.

38. İstinaf başvurusunun kanuni süresinde yapılmadığına ilişkin değerlendirmeyi ilk kez -idari yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme olmayan- bölge idare mahkemelerinin yaptığı hâllerde, anılan mahkemelerin bu yöndeki değerlendirmelerinin kişilere ağır bir külfet yükleyecek ve onların mahkemeye erişim haklarını aşırı kısıtlayacak biçimde katı ve şekilci bir yoruma dayandığı ya da

¹²⁵ AYM 20.07.2022, E. 2022/48, K. 2022/93 §26.

¹²⁶ AYM 20.07.2022, E. 2022/48, K. 2022/93 §36-39.

sürenin hesaplanmasına ilişkin muğlak veya yorumu gerektiren hukuki meseleler olduğunda bunların bölge idare mahkemelerince öngörülemeyen biçimde yorumlandığı durumlar söz konusu olabilir. Yahut anılan mahkemelerin süreye ilişkin kuralları hatalı olarak da uygulayabilmeleri mümkündür. Kurallar bölge idare mahkemelerinin bu kapsamda verdiği ve mahkemeye erişim hakkına ölçüsüz müdahale teşkil edebilen, bu sebeple anılan hakkın ihlaline yol açabilecek bu tür kararları bakımından kişilerin bu yöndeki iddia ve itirazlarını ileri sürebilmelerine engel olmakta, başka bir anlatımla söz konusu ihlalin gerçekleşmesini engellemeye elverişli yargısal yollara başvuruda bulunulabilmesi imkânını ortadan kaldırmaktadır.

39. Bu yönüyle kurallar, mahkemeye erişim hakkına ilk kez müdahale eden ve o yargı kolundaki en yüksek mahkemece (Danıştay) verilmeyen kararlara karşı yargı mercilerine başvuru yollarını kapatmak suretiyle Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan mahkemeye erişim hakkı ile bağlantılı olarak Anayasa'nın 40. maddesinde düzenlenen etkili başvuru hakkına aykırılık oluşturmaktadır."

Buna göre Anayasa Mahkemesi, söz konusu kurallara ilişkin olarak iki hususu vurgulamıştır. Bunlardan ilki istinaf merciince istinaf başvurusunun kanuni süre geçtikten sonra yapılması nedeniyle istinaf isteminin reddine karar verilmesi kararının, ilgili uyuşmazlık bakımından mahkemeye erişim hakkına ilk kez müdahale eden karar niteliğinde olmasıdır. Dolayısıyla Yüksek Mahkeme, istinaf merciinin söz konusu kararı verirken mahkemeye erişim hakkını aşırı kısıtlayacak biçimde katı ve şekilci bir yoruma dayanabileceğini, süreye ilişkin hukuki meselelerin öngörülmeyen biçimde yorumlanabileceğini ve süreye ilişkin kuralların hatalı uygulanabileceği ihtimallerini gözeterek, bu kararların bir üst derece mahkemesi tarafından denetiminin engellenmesinin mahkemeye erişim hakkı ile bağlantılı olarak etkili başvuru hakkına¹²⁷ aykırılık oluşturduğunu belirtmektedir. Yüksek Mahkemenin vurgu yaptığı ikinci husus ise

¹²⁷ Mahkemeye erişim hakkı ile etkili başvuru hakkı Anayasamızda birbiriyle yakın ilişki içerisinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre Anayasanın 36. maddesi kapsamında yer alan mahkemeye erişim hakkı, davalı ve davacı olarak iddia ve savunma hakkına ilişkin iken 40. madde de "yetkili makam"dan bahsedilerek daha geniş bir kavram kullanılmıştır. Bu bağlamda mahkeme erişim hakkı, hak arama özgürlüğü ile ilişkili bulunmaktayken, AİHS'in 13. maddesinde düzenlenen etkili başvuru hakkı da Anayasanın 40. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin korunması şeklinde düzenlenmiş bulunmaktadır. (EKİNCİ, Ahmet: "Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararlarında Mahkemeye Erişim Hakkı", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVIII, S. 3-4, 2014, s. 829-830).

söz konusu kararın o yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme tarafından verilmemiş olmasıdır. Dolayısıyla Yüksek Mahkeme, temyiz mercii olarak Danıştay tarafından 48. maddenin 7. fıkrası kapsamında bu şekilde karar verilmesini Anayasaya aykırı görmemektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Yüksek Mahkemenin söz konusu kararı hak arama özgürlüğünü genişletmesi, davanın taraflarına kanun yollarına başvuru imkanının sağlanması yönünden olumludur. Bununla birlikte söz konusu kararın sonuçlarının, yargılama sürelerinin uzamasına neden olunması, temyiz mercii olan Danıştay'ın iş yükünü artırması gibi usul ekonomisi bakımından bazı sakıncaları barındırdığını da ifade etmek gerekir. Bu bağlamda idari yargıda istinaf kanun yolunun uygulanmaya başlamasıyla birlikte üç dereceli bir sistem benimsenmiş olmakla birlikte halen bazı uyuşmazlıklar esas yönünden ilk derece mahkemesi aşamasında kesin olarak sonuca bağlanmakta, İYUK'un 46. maddesinde belirtilen konular dışındaki uyuşmazlıklarda da iki dereceli bir sistem uygulanmaya devam etmektedir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında mahkemeye erişim hakkı ise davanın taraflarına kanun yolu imkanı tanınmasını zorunlu kılmamaktadır. Hakeza Anayasamızda da böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır¹²⁸. Bunun yanında Yüksek Mahkemece dile getirilen hakkın aşırı kısıtlayıcı şekilde veya öngörülemez biçimde yorumlanması yahut kuralların hatalı uygulanması ihtimali, her aşamada her mahkeme kararı için söz konusu olabilir. Kaldı ki, iptal edilen kural uyarınca kararı veren mahkeme, 46. maddede sayılanlar dışındaki konularda uyuşmazlığın esasını da kesin olarak çözmeye yetkili bulunmaktadır. Nitekim söz konusu kararın karşı oy gerekçesinde de bu husus ileri sürülmüştür¹²⁹. Dolayısıyla Yüksek Mahkemenin söz konusu kararı, yargılama usulü bakımından iki dereceli değerlendirmeyi adeta bir zorunluluk haline getirmesi bakımından eleştirilebilir.

Buna karşılık, kanun koyucu tarafından kanun yolu öngörülmüş bir mahkeme kararının, usuli bir nedenden dolayı kanun yolu incelemesinin yapılmasının engellenmesi, mahkemeye erişim hakkı bakımından da önemli ve ağır bir kısıtlamadır. Nitekim idarenin işlem ve eylemleri nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıklarda mahkemeye erişim hakkının daha

¹²⁸ İNCEOĞLU, Sibel, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı, 4. Basım, İstanbul 2013, s. 120; AKINCI, Müslüm, İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı, Ankara 2008, s. 143; KAPLAN, İdari Yargılama, s. 439.

¹²⁹ AYM 20.07.2022, E. 2022/48, K. 2022/93 Karşı oy Gerekçesi §18.

da önem kazandığı belirtilmektedir¹³⁰. Dolayısıyla idari yargıda görülen uyuşmazlıklarda, mahkemeye erişim hakkı bakımından yapılacak sınırlandırmalarda amaç ile yapılan sınırlandırma arasındaki makul dengenin çok daha hassas şekilde kurulması gerektiği söylenebilir. Ayrıca gerek AİHS gerekse de Anayasa'da kanun yolu öngörülmesi zorunluluğu bulunmasa da, kanunda düzenlenmiş bulunan kanun yolları bakımından adil yargılanma hakkına ilişkin güvencelerin sağlanması gerekmektedir¹³¹. Anayasa Mahkemesi de Anayasanın 40. maddesinde düzenlenen etkili başvuru hakkının, anayasal bir hakkının ihlal edildiğini ileri süren herkese hakkın niteliğine uygun olarak iddialarını inceletebileceği makul, erişilebilir, etkili, ihlalin gerçekleşmesini veya sürmesini engellemeye ya da sonuçlarını ortadan kaldırmaya elverişli idari ve yargısal yollara başvuruda bulunma imkanının sağlanmasını gerektirdiğini kabul etmektedir¹³². Bu sebeple de bu tür kararların varsa bir üst derece mahkemesinin denetimine tabi kılınması, adil yargılanma hakkının hayata geçirilmesi bakımından daha isabetli olacaktır. Nitekim HMK'da bölge adliye mahkemesinin istinaf dilekçesi üzerinde yaptığı ön inceleme neticesinde vereceği kararın kesin olduğuna dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu sebeple bu tür kararlara karşı temyiz yolunun açık olduğu kabul edilmektedir¹³³.

Diğer yandan, benzer bir durumun dava dilekçesi üzerinde yapılan ilk inceleme neticesinde verilecek kararların kanun yoluna götürülmesi bakımından söz konusunu olduğunu belirtmek gerekir. Şöyle ki, İYUK'un 15. maddesinin 4. fıkrasında *"İlk inceleme üzerine Danıştay veya mahkemelerce verilen; bu maddenin 1/a bendinde belirtilen idari yargının görevli olduğu konularda davanın görev ve yetki yönünden reddine ilişkin kararlarla, 1/c bendinde yazılı gerçek hasma tebliğ ve 1/d bendindeki dilekçe red kararları dışında, ilgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna başvurulabilir"*. hükmü yer almaktadır. Buna göre İYUK'un 45. maddesi uyarınca istinaf

¹³⁰ EKİNCİ, s. 826.

¹³¹ SEVİNÇ, Ekin: "İdari Yargılama Hukukunda Kanun Yoluna Başvuru Hakkının Anayasal Güvenceye Sahip Olması Bakımından Ele Alınması", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXIV, S. 3, 2020, s. 428.

¹³² AYM 20.07.2022, E. 2022/48, K. 2022/93 §35; AYM 25.12.2019, E. 2019/102, K. 2019/99, §17.

¹³³ ÖZTEK, s. 309; ŞAHİN, Serdar Çağatay: "Hukuk Muhakemeleri Kanunu Uyarınca istinaf Yargılamasında Ön İnceleme Aşaması", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Durmuş TEZCAN'a Armağan, C. 21, Özel Sayı, 2019, s. 2672.

yolu kapalı olan uyuşmazlıklara ilişkin davalarda ilk inceleme üzerine anılan kararların verilmesi halinde bu kararlara ilişkin istinaf yoluna başvurulamayacağı belirtilmektedir¹³⁴. Nitekim uygulamanın da bu yönde olduğu görülmektedir. Örneğin, "... plakalı aracın, 2918 sayılı Kanun'un EK-2. maddesinin 3. fıkrasına aykırı olarak amaç dışı kullanıldığından bahisle, araç sürücüsüne 4.380,00 TL trafik idari para cezası verilmesine dair 04.01.2017 tarih ve 822699 sayılı işlemin iptali istemiyle" açılan davada idare mahkemesince davanın görev yönünden reddine karar verilmiştir. İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 8. İdare Dava Dairesi ise konusu beş bin lirayı geçmeyen idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare mahkemelerince verilen kararların kesin olduğu ve bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamayacağı gerekçesiyle istinaf isteminin incelenmeksizin reddine karar vermiştir¹³⁵. Bununla birlikte kararın karşı oy gerekçesinde ilk derece mahkemesi kararının esas hakkında olmadığı, ilk inceleme üzerine verilmiş bir karar olduğu, İYUK'un 45. Maddesinin 5. fıkrasında mahkemelerin usulden verilmiş kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulması hususunda açık bir sınırlama getirilmediği, bu sebeple kararın sadece usul hükümlerine uygun verilip verilmediği yönünden istinaf incelemesine tabi olduğu ifade edilmiştir. Gerçekten de, her ne kadar İYUK'un 45. maddesinin 1. fıkrasında konusu belli bir miktarı geçmeyen davalarda verilen kararların kesin olduğu, dolayısıyla bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamayacağı düzenlenmiş olsa da, anılan kuralın uyuşmazlığın esası yönünden bir mahkeme kararının varlığı halinde geçerli olduğu kabul etmek, yukarıda yer verilen Yüksek Mahkemenin kararına daha uygun düşmektedir. Böylelikle davanın esasının incelenmesine engel olan ilk derece mahkemesinin ilk inceleme üzerine verdiği kararının, ilgisine göre istinaf veya temyiz edilebilmesi ile kişilerin mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesinin önlenmesi mümkün olabilecektir.

Son olarak, Yüksek Mahkemenin kararını, istinaf dilekçesi üzerinde yapılan diğer ilk inceleme konuları bakımından da değerlendirmek gerekmektedir. Buna göre istinaf dilekçesinin 3. maddeye uygun olmaması ya da gerekli harç ve posta giderlerinin ödenmemiş olması hallerinde, söz

¹³⁴ CANDAN, s. 677.

¹³⁵ İstanbul BİM 8. İDD, 30.05.2017, E. 2017/893, K.2017/8, Aynı yönde bkz. İstanbul BİM 8. İDD, 30.05.2017, E.2017/1103, K.2017/8; Ankara BİM 10. İDD, 13.12.2017, E. 2017/1291, K.2017/127; İzmir BİM 3. İDD, 18.11.2020, E.2020/860, K.2020/838 ilgili kararlar için bkz. (Lexpera Erişim Tarihi: 20 Ocak 2023).

konusu eksikliklerin istinaf eden tarafa süre verilerek tamamlanması söz konusu olmaktadır. Bu sebeple, istinaf mercii tarafından ilk kez karar verilse dahi, istinaf eden tarafa tespit edilen eksikliğin giderilmesi bakımından imkan tanındığından, bu tür kararların kesin nitelikte olmasının, etkili başvuru hakkını aşırı kısıtladığından söz edilmesi mümkün görünmemektedir. Bununla birlikte istinaf başvurusunun kesin bir karar hakkında olması veya söz konusu kararın istinafa tabi olmaması nedeniyle istinaf isteminin reddine karar verilmesi halinde, tıpkı istinaf isteminin kanuni süresi içinde yapılmaması nedeniyle istinaf isteminin reddi kararında olduğu gibi kanun yolunun açık olması gerektiği düşünülmektedir. Yüksek Mahkemenin dile getirdiği çekincelerin, bir kararın istinaf edilebilir nitelikte olup olmadığının tespiti sırasında da ortaya çıkması oldukça muhtemeldir. Bu durum da kişilerin kanun yoluna başvuru hakkından mahrum bırakılması sonucunu doğurabilir. Dolayısıyla ilgili hükmün Anayasa Mahkemesi'nin kararı göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmesi yerinde olacaktır.

SONUÇ

İYUK'un 45. maddesinin 2. fıkrasında istinafın temyiz şekli ve usulüne tabi olduğu düzenlenmiştir. Buna göre istinaf başvurusunun yapılması ile istinaf dilekçesinin şekli temyiz tabi olduğu kurallara bağlı kılınmıştır. Bu kapsamda istinaf dilekçeleri üzerinde de bir ilk inceleme aşaması söz konusu olmaktadır. Bu ilk incelemede incelenecek olan konular kanunda düzenlenmiş olmakla birlikte, kanunda düzenlenmeyen bazı konuların da bu aşamada ele alınması usul ekonomisinin gereğidir. Bu sebeple HMK'da yer alan düzenlemeler de dikkate alınarak ilk inceleme konularının, incelenme sırasının, inceleme süresinin ve usulünün açık şekilde düzenlenmesi yerinde olacaktır.

İstinaf dilekçeleri üzerinde ilk inceleme, önce istinaf başvurusuna konu olan kararı veren idare veya vergi mahkemesince; sonra da istinaf incelemesini yapacak olan bölge idare mahkemesince yapılmaktadır. İstinaf dilekçesi üzerinde ilk incelemenin, ilk derece mahkemesi tarafından yapılarak "*istinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına*", "*istinaf edilmemiş sayılmasına*" veya "*istinaf isteminin reddine*" şeklinde karar verilmesi halinde bu kararlara karşı da özel bir istinaf başvurusu yapılması mümkün bulunmaktadır. İstinaf dilekçesi üzerinde ilk incelemenin istinaf mercii tarafından yapılarak, anılan kararların verilmiş olması halinde ise kural olarak bu kararlar kesin nitelikte olduğundan, bu kararlara karşı temyiz başvurusu yapılması mümkün bulunmamaktadır. Ancak Anayasa

Mahkemesi'nin 20.07.2022 tarih ve E. 2022/48 K. 2022/93 sayılı kararı uyarınca istinaf başvurusunun kanuni süre geçtikten sonra yapılması nedeniyle istinaf isteminin reddi kararının kesin nitelikte olması Anayasaya aykırı bulunarak iptal edildiğinden, bu tür kararlara karşı temyiz yolunun açık hale geldiği söylenebilecektir. Ancak bu hallerde temyiz süresinin, İYUK'un 48. maddesinin 6. fıkrasında düzenlenen yedi günlük süre olarak kabul edilmesi de kanun sistematığına daha uygun düşecektir. Bu bağlamda kanun koyucu tarafından kanun yolu öngörülmüş bir mahkeme kararının, usuli bir nedenden dolayı kanun yolu incelemesinin yapılmasının engellenmesi, mahkemeye erişim hakkı bakımından önemli ve ağır bir kısıtlamadır. Nitekim idarenin işlem ve eylemleri nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıklarda mahkemeye erişim hakkı daha da önem kazanmaktadır. Ayrıca gerek AİHS gerekse de Anayasa'da kanun yolu öngörülmesi zorunluluğu bulunmasa da kanunda düzenlenmiş bulunan kanun yolları bakımından adil yargılanma hakkına ilişkin güvencelerin sağlanması da bir gerekliliktir. Bu sebeple de bu tür kararların varsa bir üst derece mahkemesinin denetimine tabi kılınması, adil yargılanma hakkının hayata geçirilmesi bakımından daha isabetli olacaktır.

Son olarak ise İYUK'un 45. maddesinin 1. fıkrasında konusu belli bir miktarı geçmeyen davalarda verilen kararların kesin olduğu, dolayısıyla bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamayacağı düzenlenmiş olsa da, anılan kuralın uyuşmazlığın esası yönünden bir mahkeme kararının varlığı halinde geçerli olduğu kabul edilmeli ve dava dilekçesi üzerinde yapılan ilk inceleme neticesinde davanın esasının incelenmesine engel olan ilk derece mahkemesinin ilk inceleme üzerine verdiği kararının, ilgisine göre istinaf veya temyiz edilebilmesinin mümkün olduğunun kabulü gerekmektedir. Böylelikle kişilerin mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesinin önlenmesi mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Administrative Justice in Europe -Report for the United Kingdom-
https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/unitedkingdom/unitedkingdom_en.pdf
- AKINCI**, Müslüm, İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı, Ankara 2008.
- AKİL**, Cenk, İstinaf Kavramı, Ankara 2010.
- AKKAYA**, Tolga, Medeni Usul Hukukunda İstinaf, Ankara 2009.
- AKYILDIZ**, Ali: "İstinafa İlkesel Bakmak", Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015), Ankara 2015, s. 11-32.
- AKYILMAZ**, Bahtiyar / **SEZGİNER**, Murat / **KAYA**, Cemil, Türk İdari Yargılama Hukuku, 6. Basım, Ankara 2021.
- ASLAN**, Zehreddin (ed.), **BARLASS**, İrfan/ **BERK**, Kahraman/ **ARAT**, Nilay/ **KAĞITCIOĞLU**, Mutlu/ **ALTINDAĞ**, Halil/ **GÜMÜŞKAYA**, Gamze/ **SAYHAN**, Şebnem/ **BARDAKÇI**, Mehmet Akif/ **YÜZBAŞIOĞLU**, Cihan, Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 3. Basım, Ankara 2022.
- AVCI**, Mustafa, İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu, Ankara 2017.
- AVCI**, Mustafa: "İdari Yargıda İstinaf", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 96, 2011, s. 179-204.
- BİLGİN**, Hüseyin, 99 Soruda İdari Yargıda İstinaf, Ankara 2016.
- BROWN**, L. Neville /**BELL**, John S., French Administrative Law, Oxford 2003.
- CANDAN**, Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 8. Basım, Ankara 2020.
- CANE**, Peter, Administrative Law, 5. Basım, Oxford 2011.
- ÇAĞLAYAN**, Ramazan: "İdari Yargıda İstinaf Uygulamasındaki Bazı Sorunlar Üzerine Düşünceler", Terazi Hukuk Dergisi, C. 14, S. 160, 2019, s. 2286-2301.
- ÇAĞLAYAN**, Ramazan, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa- Türkiye Mukayeseli Bir Deneme), Ankara 2017.

- ÇAĞLAYAN**, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, 14. Basım, Ankara 2022.
- ÇINARLI**, Serkan, İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri, 2. Basım, Ankara 2018.
- DÜĞER**, Sırrı, Anglosakson Hukuk Sisteminde İdarenin Yargısal Dene-timi, 2. Basım, Ankara 2021.
- EKİNCİ**, Ahmet: “Anayasa Mahkemesi’nin Bireysel Başvuru Kararlar-ında Mahkemeye Erişim Hakkı”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fa-kültesi Dergisi, C. XVIII, S. 3-4, 2014, s. 821-848.
- ERASLAN**, Yunus: “İdari Yargıda Kanun Yolu Aşamasında Verilen Gön-derme Kararları Üzerine Bir İnceleme”, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 6, S. 1, 2020, s. 77-132.
- GENÇAY KARABULUT**, Şehnaz: “Fransa’da İdari İstinaf Mahkemeleri-nin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi”, Danış-tay Dergisi, S. 107, 2004, s. 9-72.
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref / **TAN**, Turgut, İdare Hukuku (İdari Yargılama Hu-kuku) C. 2, 8. Basım, Ankara 2016.
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref, Yönetmelik Yargı, 35. Basım, Ankara 2016.
- GÜNDAY**, Metin, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2022.
- HASBUTCU**, Sebahattin Taha, İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu, Ankara 2016.
- İŞIKLAR**, Celâl: “İdari Yargılama Usûlü Kanunu’na 24.06.2021 Tarih ve 7329 Sayılı Kanunla Eklenen 20/C Maddesi Hükümlerinin De-ğerlendirilmesi”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 26, S. 1, 2022, s. 347-398.
- İŞIKLAR**, Celâl: “Türk İdari Yargısında İlk İnceleme Kurumunun Yasal Seyri, Yeri, Gereği ve Yararı”, Terazi Hukuk Dergisi, C. 7, S. 67, 2012, s. 46-58.
- İNCEOĞLU**, Sibel, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı, 4. Basım, İstanbul 2013.
- KAPLAN**, Gürsel, Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları, Bursa 2016.
- KAPLAN**, Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Bursa 2016.

- KARAHANOĞULLARI**, Onur, İdari Yargı İdarenin Hukuka Zorlanması, Ankara 2019.
- KARAVELİOĞLU**, Celal, Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu, 9. Basım, Ankara 2016.
- KESKİN**, Züleyha: "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 126, 2016, s. 235-262.
- KURU**, Baki, İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku, İstanbul 2016.
- MERAKLI YAYLA**, Deniz, Medeni Usul Hukuku'nda İstinaf Kanun Yolunda Yeniden Tahkikat Yapılması, Ankara 2014.
- NASON**, Sarah: "The Administrative Court, the Upper Tribunal and Permission to Seek Judicial Review," Nottingham Law Journal, C. 21, S. 1, 2012, s. 1-25.
- ÖZDEMİR**, Halit Eyüp, İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, İstanbul 2019.
- ÖZEL**, Kadir Can: "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S. 44, 2020, s. 45-81.
- ÖZTEK**, Selçuk, Türk Medeni Yargılama Hukukunda İstinaf ve Temyiz, Ankara 2021.
- SANCAKDAR**, Oğuz: "İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016), Ankara, 2016, s. 29-113.
- SANCAKDAR**, Oğuz: "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", Yaşar Üniversitesi E-Dergisi, C. 8, Özel Sayı, 2013, s. 2237-2326.
- SANCAKDAR**, Oğuz/ **ÖNÜT**, Lale Burcu/ **YAĞCI**, Pınar/ **SEYHAN**, Serkan: Fransız, Türk, Federal Alman İdari Yargılama Usulü Kanunları, Ankara 2020.
- SAYGIN**, Engin: "İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 69, S. 1-2, 2011, s. 635-648.

- SEVİNÇ**, Ekin, Türk İdari Yargılama Hukukunda İstinaf Kanun Yolu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon 2018.
- SEVİNÇ**, Ekin: "İdari Yargılama Hukukunda Kanun Yoluna Başvuru Hakkının Anayasal Güvenceye Sahip Olması Bakımından Ele Alınması", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXIV, S. 3, 2020, s. 421-445.
- SÖYLER**, Yasin / **YILMAZ**, Muhammet: "Temyiz Kanun Yolunda Uygulanan Parasal Sınırın Her Yıl Arttırılmasının Görülmekte Olan İdari Davalara Etkisi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 29, S. 3, 2021, s. 2131-2168.
- ŞAHİN**, Serdar Çağatay: "Hukuk Muhakemeleri Kanunu Uyarınca istinaf Yargılamasında Ön İnceleme Aşaması", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Durmuş TEZCAN'a Armağan, C. 21, Özel Sayı, 2019, s. 2659-2701.
- TAYLOR**, Chris, Constitutional and Administrative Law, 3. Basım, 2013.
- TOKLU**, Esat: "İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş", Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015), Ankara 2015, s. 63-71.
- ULUSOY**, Ali, İdari Yargılama Hukuku, Ankara, 2022.
- ÜSTÜN**, Gül: "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Üzerine Bir Değerlendirme", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 22, S. 2, 2016, s. 13-38.
- YEGİNSU**, Can: "First Successful Judicial Review on Cart Principles: R (Kuteh) v Upper Tribunal", Judicial Review, C.18, S.1, 2013, s.134-139.
- YILDIRIM**, Ramazan: "Türkiye' de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri", Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015), Ankara 2015, s. 33-53.
- YILDIRIM**, Turan / **FİŞ ÜSTÜN**, Gül, Açıklamalı Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu, İstanbul, 2020.
- YILDIRIM**, Turan, İdari Yargı, 2. Basım, İstanbul 2010.
- YILMAZ**, Ejder, İstinaf, 2. Basım, Ankara 2005.