

# İdari Yargıda Davanın Usulden Reddine Dair Kararlara Karşı Kanun Yolunun Açık Olması Zorunluluğu<sup>(\*)</sup>

## The Obligation to have Legal Remedies Against Decisions Relating to Procedure Rejection of the Case in the Administrative Judiciary

Av. Dr. Yakup Yaşar MİRZAOĞLU<sup>(\*\*)</sup>

### Öz:

İdari yargılama usulünde "istinaf" ve "teymiz" olmak üzere iki olağan kanun yolu öngörülmüştür. Ancak idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen bütün kararlara karşı kanun yollarına başvurulması mümkün olmayıp bu kararlardan bazılarının kesin olacağı öngörülmüştür. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45'inci maddesine göre konusu 5 bin (2024 yılı için 31 bin) Türk Lirası'nı geçmeyen davalarda verilen kararlar kesin olup bu kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulması mümkün değildir. Konusu belirli bir meblağın altında kalan davalar için tek dereceli bir yargılama sistemi öngörülmüştür. Uygulamada bu kuralın sadece esasa ilişkin olarak verilen kararlar bakımından değil usule ilişkin olarak verilen kararlar bakımından da uygulandığı görülmektedir. Çalışmada bu kuralın idare ve vergi mahkemeleri tarafından ilk inceleme konularına ilişkin olarak verilen davanın reddi kararları bakımından da uygulanmasının, mahkemeye erişim hakkı bakımından yol açtığı sorunlar, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlar ışığında incelenecektir.

### Anahtar Kelimeler:

Kanun Yolları, Parasal Sınır, İlk İnceleme, Davanın Usulden Reddi, Mahkemeye Erişim Hakkı.

### Abstract:

In the administrative trial procedure, two ordinary legal remedies are foreseen: "first-degree appeal" and "appeal". However, it is not possible to take legal action against all decisions made by administrative and tax courts, and it is envisaged that some of these decisions will be final. According to Article 45 of the Administrative Procedure Law No. 2577, the decisions given in cases whose subject matter does not exceed 5 thousand (31 thousand for 2024) Turkish Liras are final and it is not possible to appeal against these decisions. A single-level trial system is envisaged for cases whose subject matter is below a certain amount. In practice, it is seen that this rule is applied not only in terms of decisions made on the merits but also in terms of decisions made on procedural matters. In the study, the problems caused by the application of this rule in terms of the rejection of the case given by the administrative and tax courts regarding the initial examination issues, in terms of the right of access to the court, will be examined in the light of the decisions given by the Constitutional Court.

### Keywords:

Legal Remedies, Monetary Limit, Initial Examination, Procedural Rejection of the Case, Right of Access to the Court.

(\*) Makale hakem denetiminden geçmiştir.

Makale Geliş Tarihi: 05.03.2024 - Makale Kabul Tarihi: 19.04.2024.

(\*\*) Ankara Barosu, Avukat, Ankara - Türkiye,

E-posta: av.mirzaoglu@gmail.com,

Orcid No: <https://orcid.org/0009-0004-1838-1494>.

## GİRİŞ

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 45 ve 46'ncı maddelerinde "istinaf" ve "temyiz" olmak üzere iki tür olağan kanun yolu öngörülmüştür. Kanunun, istinaf kanun yolunu düzenleyen 45'inci maddesinde idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, kararı veren mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde istinaf kanun yoluna başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeye göre idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen usule ve esasa ilişkin nihai kararlara karşı kural olarak istinaf kanun yoluna başvurmak mümkündür.<sup>1</sup> Ancak yine 45'inci madde ile bu genel kurala bir istisna getirilmiş ve konusu 5 bin (2024 yılı için 31 bin) TL'yi geçmeyen davalar hakkında verilen kararların kesin olduğu ve bu kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulamayacağı düzenlenmiştir.<sup>2</sup>

İstinaf kanun yoluna başvuru hakkına getirilen bu sınırlandırmanın mahkemeye erişim hakkına bir müdahale olduğu açıktır. Esasa ilişkin olarak verilen kararlarda, yasa koyucunun takdiri ile kanunda belirlenecek parasal sınırların altında kalan davalar için tek dereceli yargılama sistemi mahkemeye erişim hakkı açısından bir ihlale yol açmayabilir. Bu çalışmada konusu belli bir parasal sınırın altında kalan davalarda verilen usule ilişkin nihai kararların kesin olup olamayacağı ve bu nihai kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulabilip başvurulamayacağı sorunu ele alınacaktır.

<sup>1</sup> Metin Günday, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2022, s.505; Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 2023, s.1364-1365.

<sup>2</sup> **İYUK 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. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz."

Anayasa Mahkemesi, 26.10.2023 tarihinde vermiş olduğu kararla, İYUK'un 45/1'inci maddesinde yer alan "ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz" cümlesini, "kanunilik" kriterini sağlamadığı gerekçesiyle iptal etmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı, tek dereceli yargılamanın anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle değil, istinaf kanun yoluna başvuru sınırını belirleyen parasal sınırın hangi tarihteki parasal sınır olacağına kanunda açıkça belirtilmemesinin kanunilik kriterini sağlamadığı gerekçesiyle verilmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre; "İstinafa tabi kararların belirlenmesine ilişkin parasal sınırın her yıl güncellenmesi nedeniyle hangi tarihteki parasal sınıra göre istinaf kanun yoluna başvurulabileceğinin kanunda belirli bir açıklıkta ve öngörülebilir bir şekilde düzenlenmesi gerekir. Ancak kurallarda veya farklı mevzuatta bu konuda açık bir düzenleme bulunmamaktadır. İstinaf kanun yoluna başvuru açısından hangi tarihteki parasal sınırın esas alınacağına açık, net ve tereddüde yer vermeyecek şekilde düzenlenmemesi nedeniyle kuralların kanunilik şartını taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır." AYM, E.2023/81, K.2023/184, Karar Tarihi: 26.10.2023, R.G.: S.32406, Tarih: 21.12.2023.

İptal kararının 9 ay sonra, yani 21.09.2024 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Yasama organının, bu 9 aylık süre içerisinde Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararının gerekçesine uygun olarak ve tek dereceli yargılama sisteminin devamını sağlayacak nitelikte yeni bir düzenleme yapacağı kanaatindeyiz.

İYUK'un "Dilekçeler üzerinde ilk inceleme" başlıklı 14'üncü maddesinde, mahkemelerin dava konusu uyuşmazlığın esasına girmeden önce dava dilekçesi üzerinden yapması gereken ilk inceleme konuları<sup>3</sup> sayılmış, 15'inci maddesinde de yapılacak olan bu ilk inceleme aşamasında hukuka aykırılık tespit edilmesi halinde hangi kararların verilebileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre, açılan davanın adli yargının görev alanına girdiğinin, ehliyetsiz bir kişinin dava açtığı, dava konusu uyuşmazlığın idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı ve davanın süresinde açılmadığının tespit edilmesi halinde mahkemeler "davanın reddine" karar vermektedir.<sup>4</sup> Kanunun 15'inci maddesinin dördüncü fıkrasında ise ilk inceleme konularına ilişkin verilen davanın reddi kararlarına karşı ilgisine göre istinaf veya temyiz kanun yolunun açık olduğu ifade edilmiş, üstelik bu kararlara karşı kanun yoluna başvurulabilmesi için herhangi bir parasal sınır da öngörülmemiştir.<sup>5</sup>

İstinaf kanun yoluna ilişkin İYUK'taki düzenlemelere göre, konusu 45'inci maddede öngörülen parasal sınırın altında kalan davalarda **esasa ilişkin** olarak verilen davanın reddi kararlarının kesin olduğu ve bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulamayacağı hususunda herhangi bir tartışma bulunmamaktadır.<sup>6</sup> Buna karşılık İYUK'un 15'inci ve 45'inci maddelerinde yer alan düzenlemeler, konusu 45'inci maddede öngörülen parasal sınırın altında kalan davalarda, ilk inceleme konularına dair **usule ilişkin** verilen davanın reddi kararlarının kesin olup olmayacağı ve bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulabilip başvurulamayacağı sorununu da beraberinde getirmektedir.

Uygulamada, konusu 45'inci maddede öngörülen parasal sınırın altında kalan davalarda idare ve vergi mahkemeleri tarafından esasa ilişkin olarak verilen

<sup>3</sup> İYUK 14/3: "Dilekçeler, Danıştayda daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından:

a) Görev ve yetki,

b) İdari merci tecavüzü,

c) Ehliyet,

d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,

e) Süre aşımı,

f) Husumet,

g) 3 ve 5'inci maddelere uygun olup olmadıkları yönlerinden sırasıyla incelenir."

<sup>4</sup> Mahkemelerin ilk inceleme konularına ilişkin vermiş olduğu davanın reddi kararları dava konusu uyuşmazlığın esasına ilişkin olmayıp usule ilişkin kararlardır. Usule ilişkin olarak verilen bu kararların dava konusu uyuşmazlığı sona erdirmeye fonksiyonu bulunmamaktadır.

<sup>5</sup> İYUK 15/4: "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 kararla, 1/c bendinde yazılı gerçek hasma tebliğ ve 1/d bendindeki dilekçe red kararları dışında, ilgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna başvurulabilir."

<sup>6</sup> Konusu belli bir meblağın altında kalan davalarda verilen esasa ilişkin nihai kararlara karşı kanun yollarının kapatılmasının mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesine yol açıp açmadığı, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde Anayasa Mahkemesi'nin konu ile alakalı vermiş olduğu kararlar çerçevesinde incelenecektir.

davanın reddi kararlarının yanında usule ilişkin olarak verilen davanın reddi kararlarının da kesin olduğunun ve usule ilişkin bu nihai kararlara karşı da kanun yollarına başvurulamayacağına kabul edildiği görülmektedir.<sup>7</sup>

İYUK'un 14'üncü maddesinde düzenlenen "görev", "yetki", "ehliyet", "idari merci tecavüzü", "dava açma süresi" ve "dava dilekçelerinin kanunda öngörülen şekil şartlarına uygun olması" gibi ilk inceleme konuları, genel itibariyle kişilerin mahkemeye erişim haklarının sınırlandırılmasına neden olabilmektedir. İlk inceleme konularına ilişkin verilen nihai kararların kesin olduğunun kabul edilmesi, ilk derece mahkemeleri tarafından verilen bu kararların kanun yolu denetiminden geçmesini imkânsız hale getirmektedir. Çalışmada, "nihai karar" ve "kanun yolu" kavramları üzerinde kısaca durulduktan sonra kanun yollarına başvuru hakkı ile mahkemeye erişim hakkı arasındaki ilişki incelenecek ve ilk inceleme konularına ilişkin verilen "davanın usulden reddine dair kararlara karşı" istinaf kanun yoluna başvurulamamasının mahkemeye erişim hakkı bakımından yol açtığı sorunlar, Anayasa Mahkemesi kararları ışığında incelenecektir.

## I. GENEL OLARAK NİHAİ KARAR VE KANUN YOLU KAVRAMLARI

Mahkemeler önünde görülmekte olan bir davayı sona erdiren ve davaya bakan yargı merciinin işten el çekmesi sonucunu doğuran kararlara "nihai karar" denilmektedir.<sup>8</sup> Nihai karar ile birlikte, mahkemeler her ne kadar görülmekte olan bir davayı sona erdirmiş olsalar da bu kararların yanlış veya hatalı olması her zaman mümkündür. İşte yargı yerleri tarafından verilen ve hukuka aykırı olduğu ileri sürülen bir nihai kararın, kural olarak başka bir yargı yeri tarafından incelenmesini sağlayan hukuki yola "kanun yolu" adı verilmektedir.<sup>9</sup>

Kanun yolu uygulamasının, mahkemeler tarafından verilen hatalı kararların ortadan kaldırılması, uyuşmazlığın taraflarına hukuki tatmin<sup>10</sup> ve içtihat birliği oluşturmak suretiyle hukuki güvenlik ve istikrarın sağlanması<sup>11</sup> gibi sonuçları var-

<sup>7</sup> Sinan Seçkin, "Anayasa Mahkemesi'nin E.2022/48, K.2022/93 Sayılı Kararı Uyarınca İdari Yargıda İstinaf Dilekçesi Üzerinde İlk İnceleme", (Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.31, S.3, s.1039-1080), s.1074.

<sup>8</sup> Hakan Pekcanitez/Oğuz Atalay/Muhammet Özkes, Medenî Usûl Hukuku Ders Kitabı, İstanbul 2023, s.440; Murat Atalı/Ibrahim Ermenek/Ersin Erdoğan, Medenî Usûl Hukuku, Ankara 2023, s.555.

<sup>9</sup> AYM, E. 2014/164, K. 2015/12, T. 14.01.2015.

<sup>10</sup> Bir mahkeme kararı hatalı olmasa bile davayı kaybetmiş olan tarafın kararın doğruluğundan emin olmaması her zaman mümkündür. İşte doğruluğundan emin olunmayan bu kararın tecrübeli ve donanımlı hakimlerden oluşan daha üst bir merci tarafından yeniden ele alınması, davanın taraflarının tatmin olmasını sağlar. Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, Açıklamalı - İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2019, s.1667-1668.

<sup>11</sup> Aynı veya benzer nitelikteki uyuşmazlıklara ilişkin farklı mahkemelerin farklı kararlar vermesi, her şeyden önce hukuki güvenlik ilkesinin zedelenmesine yol açmaktadır. Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s.1667-1668.

dır. ATAY'a göre de kanun yollarının varlık nedeni, hata yapılma ihtimalinden kaynaklanacak olumsuzlukları gidermek, yargılamayı çabuklaştırmak, kararların yorumunda insicam oluşturmak, içtihat ve hukuk birliğini sağlamak ve adaletsizliğin önüne geçmektir.<sup>12</sup>

Bir Anayasa Mahkemesi kararında kanun yolunun amacı şu şekilde tarif edilmiştir:<sup>13</sup>

*“Kanun yolunun amacı, yargı yerleri tarafından verilen kararların, kural olarak başka bir yargı yeri tarafından denetlenmesine imkân tanımak suretiyle daha güvenceli bir yargı hizmeti sunmaktır. Kanun yoluna başvuru hakkı, adil yargılanma hakkının kapsamı içindedir.”*

Yargılama süreci boyunca dava konusu uyuşmazlığın çözüme kavuşması adına mahkemeler tarafından birçok karar alınsa da mahkemeler tarafından verilen bütün kararlara karşı değil sadece nihai kararlara karşı kanun yollarına başvurulabilir.<sup>14</sup> Yukarıda da ifade edildiği üzere nihai karar, yargılamaya son veren ve hâkimin davadan elini çekmesi sonucunu doğuran karardır. Bununla birlikte, görülmekte olan bir davayı sona erdiren nihai kararların tamamı aynı nitelikte değildir. Yargılamayı sona erdiren nihai kararlar, uyuşmazlığın esasına ilişkin olabileceği gibi usule ilişkin de olabilir.<sup>15</sup>

Taraflar arasındaki uyuşmazlığın esasına girerek bu uyuşmazlığa son veren kararlar esasa ilişkin nihai kararlar olup bu tür nihai kararlar “hüküm” olarak adlandırılmaktadır.<sup>16</sup> Bir iptal davasında, idari işlemi iptal eden veya idari işlemin hukuka uygunluğunu teyit eden kararlar esasa ilişkin nihai kararlar yani hükümlerdir.<sup>17</sup>

Bununla birlikte mahkemenin maddi hukuk bakımından değil de usul hukuku bakımından vermiş olduğu kararlar ise usule ilişkin nihai kararlardır. Örneğin, davacının dava ehliyetinin bulunmadığı gerekçesiyle verilen davanın reddine ilişkin karar, usuli nitelikte bir nihai karardır. Zira hâkim davanın esasını henüz incelememiş, sadece tarafın dava ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle davayı reddetmiştir.<sup>18</sup> Gerek usul gerekse de esasa ilişkin nihai kararlara karşı kanun yollarına başvurulabilir.

<sup>12</sup> Ender Ethem Atay, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2023, s.431.

<sup>13</sup> AYM, E. 2014/164, K. 2015/12, T. 14.01.2015.

<sup>14</sup> Günday, s.494.

<sup>15</sup> Gürsel Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, Bursa 2023, s.523.

<sup>16</sup> Pekcanitez/Atalay/Özekes, s.441; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s.1668; Kaplan, s.523; Atalı/Ermenek/Erdoğan, s.555.

<sup>17</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s.1668-1669.

<sup>18</sup> Pekcanitez/Atalay/Özekes, s.441.

## II. KANUN YOLLARINA BAŞVURU HAKKININ MAHKEMEYE ERİŞİM HAKKI İLE İLİŞKİSİ<sup>19</sup>

1982 Anayasası'nın "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36'ncı maddesine göre; "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir." Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Adil yargılanma hakkı" başlıklı 6'ncı maddesine göre de "Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esası konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir."

Kanun yollarına başvuru hakkı, mahkemeye erişim hakkı kapsamında değerlendirilmektedir. Mahkemeye erişim hakkı da adil yargılanma hakkı kapsamında değerlendirilen haklardan birisidir. Bir bireysel başvuru kararında Anayasa Mahkemesi; mahkemeye erişim hakkı ve kanun yollarına başvuru hakkı arasındaki ilişki ile alakalı şu değerlendirmeleri yapmıştır:<sup>20</sup>

"Mahkemeye erişim hakkı bir uyuşmazlığı mahkeme önüne taşıyabilmek ve uyuşmazlığın etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek anlamına gelmektedir. Öte yandan mahkemeye erişim hakkı ilk derece mahkemesine dava açma hakkının yanı sıra (...) istinaf veya temyiz gibi kanun yollarına başvurma imkânı tanınmış ise anılan yollara başvurma hakkını da içerir (...) Mahkeme kararlarının hukuka uygun olup olmadığına yönelik uyuşmazlığın çözümlenmek üzere bir yargı makamı önüne taşınması 'kanun yolu'na başvurma olarak nitelendirilmektedir. Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan hak arama özgürlüğü, bir temel hak olmanın yanında diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmayı ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden biridir. **Adil yargılanma hakkı bir mahkeme kararına karşı üst yargı yollarına başvurabilmeyi güvence altına almamakla birlikte gerek suç isnadına bağlı yargulamalarda gerekse medeni hak ve yükümlülüklerle ilişkin yargulamalarda istinaf veya temyiz gibi kanun yollarına başvurma imkânı tanınmış ise bu kanun yolları yönünden de adil yargılanma hakkı kapsamındaki güvencelerin sağlanması gerekir.**"

<sup>19</sup> Çalışmanın odak noktasını idare ve vergi mahkemeleri tarafından usule ilişkin verilen davanın reddi kararlarına karşı kanun yollarının kapatılmasının mahkemeye erişim hakkı bakımından yol açtığı sorunlar oluşturduğundan bu çalışmada kanun yollarına başvuru hakkı ve mahkemeye erişim hakkı arasındaki ilişkiye kısaca değinilecektir. Konu ile alakalı ayrıntılı bilgi için bkz: Ekin Sevinç, "İdari Yargılama Hukukunda Kanun Yollarına Başvuru Hakkının Anayasal Güvenceye Sahip Olması Bakımından Ele Alınması", (Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XXIV, Y.2020, S.3, s.421-445).

<sup>20</sup> AYM, Hasan İşten Başvurusu, Başvuru No: 2015/1950, Karar Tarihi: 22.02.2018, p.34-37.

Anayasa Mahkemesi'ne göre bir uyuşmazlığa ilişkin ilk derece mahkemeleri tarafından verilen nihai kararların “*davanın konusunun belli bir meblağın altında olduğu gerekçesiyle*” kesin olması ve bu kararlara karşı kanun yollarının kapatılmış olması tek başına mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesine yol açmamaktadır. Anayasa Mahkemesi, 6100 sayılı HMK'nın 341'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “(m) *iktar veya değeri üç bin Türk Lirasını geçmeyen malvarlığı davalarına ilişkin kararlar kesindir*” hükmünün Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle açılan iptal davasında; adil ve isabetli olmadığı düşünülen bir mahkeme kararının başka bir yargı mercii tarafından denetlenmesinin, hak arama özgürlüğünden yararlanılabilmesi bakımından bir gereklilik olarak ortaya çıktığını tespit ettikten sonra konu ile alakalı şu değerlendirmeleri yapmıştır:<sup>21</sup>

*“Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğü kapsamındaki hükmün denetlenmesini talep etme hakkı, kişinin aleyhine verilen bir hükmün başka bir yargı mercii tarafından gözden geçirilmesini ve denetlenmesini isteyebilmesini teminat altına almaktadır.*

*Bununla birlikte hükmün denetlenmesini talep etme hakkının -tabiatı itibarıyla- devletin kanuni düzenleme yapmasını gerektirdiği açıktır. Kişilerin ne şekilde bu haktan yararlanacağı ve bu hakkın temini bakımından nasıl bir sistemin kurulacağı hususunda kanun koyucunun geniş takdir yetkisi bulunmaktadır.*

*Hükmün denetlenmesini talep etme hakkına ilişkin kanuni düzenlemelerde bu denetimin sadece hukuk kurallarının doğru uygulanıp uygulanmadığı hususuyla mı sınırlı olacağı yoksa bunun yanında maddi olguların değerlendirilmesini kapsayıp kapsamayacağı hususu da kanun koyucunun takdir yetkisindedir. Bu bağlamda mahkeme hükmünün denetiminin maddi olguların değerlendirilmesini de kapsaması gerektiğine dair bir anayasal zorunluluk bulunmamaktadır. Denetimi yapacak yargı merciiinin hukuk kurallarının doğru uygulanıp uygulanmadığına yönelik bir denetim yapma yetkisi ile donatılması, hükmün denetlenmesini talep etme hakkının sağlanmasına ilişkin anayasal yükümlülüğün yerine getirilmesi bakımından yeterli görülebilir.”*

Anayasa Mahkemesi'nin bu içtihadında, hak arama özgürlüğünden yararlanılabilmesi için bir hükmün başka bir yargı mercii tarafından denetlenmesinin gerekliliğine işaret edilmekle birlikte, kişilerin bu haktan yararlanma usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği ve bu konuda kanun koyucunun geniş takdir yetkisi bulunduğu ifade edilmiştir. Yüksek mahkeme kararında “(h) *hükmün denetlenmesini talep etme hakkına ilişkin kanuni düzenlemelerde bu denetimin sadece hukuk kurallarının doğru uygulanıp uygulanmadığı hususuyla mı sınırlı olacağı yoksa bunun yanında maddi olguların değerlendirilmesini kapsayıp kap-*

<sup>21</sup> AYM, E. 2022/135, K. 2023/30, T. 16.02.2023.

*samayacağı hususu da kanun koyucunun takdir yetkisindedir*” demek suretiyle esasen kanun koyucunun takdir yetkisinin sınırlarını da çizmektedir. Anayasa Mahkemesi, yapılacak olan kanun yolu denetiminin, maddi olguların değerlendirilmesini kapsamadığını zorunlu olmadığına, yargı merciinin hukuk kurallarını doğru uygulayıp uygulamadığına yönelik bir denetim yapmasının anayasal yükümlülükler açısından yeterli olduğuna hükmetmiştir.

Kararın devamında Anayasa Mahkemesi, hükmün denetlenmesini talep etme hakkının niteliği dikkate alındığında bu hakkın mutlak bir hak olarak kabulünün mümkün olmadığı, dolayısıyla kanun koyucunun bu hakkı bazı sınırlamalara tabi tutabileceği, ancak bu sınırlandırmaların Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen ölçütlere uygun olarak yapılması gerektiğini, buna göre hükmün denetlenmesini talep etme hakkına sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması, Anayasa'da öngörülen sınırlama sebeplerine uygun ve ölçülü olması gerektiğini tespit ederek şu değerlendirmelerde bulunmuştur:<sup>22</sup>

*“Anayasa'nın 141. maddesinin dördüncü fıkrasında 'Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir.' denilmek suretiyle davaların makul bir süre içinde bitirilmesi gerekliliği açıkça ifade edilmiştir. Bu fıkra gereğince devlet, yargılamaların gereksiz yere uzamasını engelleyecek etkin çareler oluşturmak zorundadır.*

*Öte yandan anılan fıkrada davaların en az giderle sonuçlandırılması hususu da bir ilke olarak düzenlenmiştir. Usul ekonomisi olarak da adlandırılan bu ilke, yargılama maliyetinin en düşük şekilde olmasını ve bu sürecin mümkün olan en hızlı yöntemlerle gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Dolayısıyla kuralla belirli bir değer altında kalan mal varlığı uyumsuzluğunun konu edildiği davalarda ilk derece mahkemesi kararlarının kesin olması öngörülmek suretiyle davaların makul süre içinde ve daha az masrafla sonuçlandırılmasının amaçlandığı, bu itibarla kuralın anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığı görülmektedir. Ancak sınırlamanın meşru bir amacının bulunması yeterli olmayıp ölçülü olması da gerekmektedir.*

*Ölçülülük ilkesi elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkedен oluşmaktadır. Elverişlilik öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, gereklilik ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, orantılılık ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.*

<sup>22</sup> AYM, E. 2022/135, K. 2023/30, T. 16.02.2023.



*Belirli bir değerin altında kalan mal varlığı uyuşmazlığının konu edildiği davalara ilişkin **ilk derece mahkemesi kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulmasının davaların makul süre içinde sonuçlandırılması ve usul ekonomisinin sağlanması amacına ulaşma yönünden elverişli olduğu anlaşılmaktadır.***

*İkinci olarak belirtilen aracın gerekli olup olmadığı incelenmelidir. **Gereklilik, hedeflenen amaca ulaşılması için hakka en az müdahale teşkil eden aracın seçilmesini ifade etmektedir.** Yargı mercilerinin iş yükünün hafifletilmesi ve istinaf mercilerinin gereksiz işlerle uğraşmalarının önlenmesi amacıyla hangi tedbirlerin gerekli olduğunun değerlendirilmesinde kanun koyucu geniş takdir yetkisine sahiptir. Önem derecesi nispeten düşük olan davalarda verilen kararlara karşı istinaf yolunun kapatılmasının kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında öngörebileceği ve hafif külfet yükleyen tedbirlerden biri olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla ön alım hakkına konu mal varlığının miktarının veya değerinin belirli bir meblağı geçmediği davaların ilk derece mahkemesi kararıyla kesinleşmesinin gereklik kriterini karşıladığı değerlendirilmiştir.*

*Öte yandan **hükümün denetlenmesini talep etme hakkına getirilen sınırlamanın elverişli ve gerekli olması yeterli olmayıp orantılı da olması gerekir.** Kuralla öngörülen amaca ulaşmak için ilk derece mahkemeleri kararlarından güncelleme oranı doğrultusunda günümüz için 17.830 TL'nin altında olanlarının kesin olması hükmüne bağlanmıştır. Ön alım hakkından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde sürenin ve usul ekonomisinin yargılama sürecindeki önemi ile belirlenen parasal sınırın davanın taraflarının ekonomik ve sosyal güvenliğini tehlikeye düşürmeyecek derecede olduğu gözetildiğinde kuralın amacı ile hükümün denetlenmesine getirilen sınırlama arasında makul dengenin gözetildiği ve kuralın orantısız bir sınırlamaya neden olmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla kural, hükümün denetlenmesini talep etme hakkı yönünden ölçsüz bir sınırlama niteliği taşımamaktadır.”*

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda aktardığımız kararından da anlaşılacağı üzere ilk derece mahkemeleri tarafından verilen bazı nihai kararlara karşı kanun yollarının kapatılmış olması tek başına mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesine yol açmamaktadır. Bununla birlikte esasa ilişkin nihai kararlar, yani hüküm niteliğindeki nihai kararlar bakımından kabul edilebilir olan bu durumun usule ilişkin olarak verilen nihai kararlar bakımından da geçerli olduğunun kabul edilmesi mümkün değildir. Zira Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda aktarılan kararında da ifade edildiği üzere kanun yollarına başvuru hakkına yönelik olarak getirilen bir sınırlandırmanın mahkemeye erişim hakkının ihlaline yol açmaması için sınırlandırmanın kanunla yapılması, meşru bir amacının olması ve ölçülü olması gerekmektedir. Bu ilkeler çerçevesinde, idare ve vergi mahkemelerinin vermiş olduğu usule ilişkin davanın reddi kararlarına karşı kanun yollarının kapalı olması ile alakalı aşağıdaki değerlendirmeler yapılabilir:

**Meşru amaç kriteri bakımından değerlendirme:** Usule ilişkin verilen davanın reddi kararlarına karşı kanun yollarının kapalı olduğunun kabul edilmesi, kanun yollarına başvuru hakkına yönelik olarak İYUK'un 45'inci maddesinde öngörülen sınırlandırmanın getiriliş amacıyla bağdaşmamaktadır. Zira İYUK'un 45'inci maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen sınırlandırma ile **belirli bir değerin altında kalan mal varlığı uyuşmazlığının konu edildiği davalarda ilk derece mahkemesi kararlarının kesin olması öngörülmek suretiyle davaların makul süre içinde ve daha az masrafla sonuçlandırılması amaçlanmaktadır.** Ancak dava konusu uyuşmazlığın miktarı, uyuşmazlığın esasına ilişkin bir sorundur. Buna karşılık İYUK'un 14'üncü maddesinde öngörülen ilk inceleme konuları, uyuşmazlığın esası ile bir ilgisi bulunmayıp dava açılmasını belirli şartlara bağlayan ve bu yönüyle davacının mahkemeye erişim hakkını sınırlandıran konulardır. Davanın esası ile ilgisi olmayan bu konular hakkında verilen davanın reddi kararlarına karşı istinaf kanun yolunun kapalı olmasının, usul ekonomisi ilkesini gerçekleştirmeye yönelik İYUK'un 45'inci maddesinde öngörülen sınırlandırmanın getiriliş amacı ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Zira bir davanın görevli yargı kolunda ve süresinde açılıp açılmadığı gibi hususların tespit edilmesinde, dava konusu uyuşmazlığın miktarının bir önemi yoktur. Bu nedenle idare ve vergi mahkemeleri tarafından usule ilişkin olarak verilen davanın reddi kararlarının hukuka uygun olup olmadığının kanun yolu aracılığı ile denetlenmesinin usul ekonomisi ilkesi ile ilgisi bulunmamaktadır.

**Ölçülülük kriteri bakımından değerlendirme:** Anayasa Mahkemesi, ölçülülük ilkesini “*elverişlilik*”, “*gereklilik*” ve “*orantılılık*” olmak üzere üç alt ilkede ele almaktadır:

**Elverişlilik ilkesi:** Anayasa Mahkemesi'ne göre; “(...) *belirli bir değer*in altında kalan mal varlığı uyuşmazlığının konu edildiği davalara ilişkin *ilk derece mahkemesi kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulamamasının davaların makul süre içinde sonuçlandırılması ve usul ekonomisinin sağlanması amacına ulaşma yönünden elverişli olduğu anlaşılmaktadır.*” Bu durum, “*hüküm*” niteliğinde olan yani esasa ilişkin nihai kararlar için isabetli olmakla birlikte usule ilişkin verilen nihai kararlar bakımından geçerli değildir. İdari yargılama usulünde istinaf mercii, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ilişkin nihai kararlarını kural olarak yeniden ele almakta ve değerlendirmektedir.<sup>23</sup> Bu hallerde hem ilk derece hem de istinaf aşamasında uzun değerlendirmelere konu olan bir süreç söz ko-

<sup>23</sup> **İYUK 45/4:** “*Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde bölge idare mahkemesi için esas hakkında yeniden bir karar verir. İnceleme sırasında ihtiyaç duyulması hâlinde kararı veren mahkeme veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesi istinabe olunabilir. İstinabe olunan mahkeme gerekli işlemleri öncelikle ve ivedilikle yerine getirir.*”

nusudur. Oysa usule ilişkin nihai kararlar ilk derece mahkemeleri tarafından 15 günlük ilk inceleme süresinde sonuca bağlandığı gibi istinaf merciinde de benzer bir şekilde denetime tabi tutulmaktadır ve bozulan karar ile dosya tekrar esasa girilmek üzere ilk derece mahkemesine iade edilmektedir.<sup>24</sup> Bu durumda belirli bir değer altında kalan mal varlığı uyumsuzluğunun konu edildiği davalarda “*usule ilişkin nihai kararların*” kesin olmasının, davaların makul süre içinde sonuçlandırılmasının amacına önemli bir katkısı bulunmamaktadır.

**Gereklilik ilkesi:** Parasal değeri nispeten davalarda verilen kararlara karşı istinaf yolunun kapatılmasının davanın taraflarına hafif külfet yükleyen tedbirlerden biri olarak kabul edildiği görülmektedir. Esasa ilişkin bir nihai karar için bu durum geçerliliğini korusa da usule ilişkin kararlarda aynı savı ileri sürmek mümkün değildir. Özellikle İYUK’un 16’ncı maddesinin 4’üncü fıkrasına getirilen “*tam yargı davalarında dava dilekçesinde belirtilen miktar (...) nihai karar verinceye kadar (...) bir defaya mahsus olmak üzere artırılabılır (...)*” şeklindeki düzenlemeden sonra ilk etapta küçük meblağlar ile açılan birçok önemli davada, davanın süresinde açılmadığı gibi usulî gerekçelerle verilen davanın reddi kararları, davacılar bakımından ciddi mağduriyetlerin yaşanmasına yol açmaktadır. Dava süreci içerisinde bilirkişinin tespit edeceği zarar miktarına göre talebini ıslah etmek isteyen davacı 15 günlük kısa bir süre içerisinde ve maalesef bazen özensizce verilen, uygulamada kesin nitelikli kabul edilen nihai kararlar ile ağır külfetler ortaya çıkmaktadır.

**Orantılılık ilkesi bakımından:** Anayasa Mahkemesi’nin yukarıda ele alınan kararında; “*(...) getirilen sınırlamanın, uyumsuzlukların çözümünde sürenin ve usul ekonomisinin yargılama sürecindeki önemi ile belirlenen parasal sınırın davanın taraflarının ekonomik ve sosyal güvenliğini tehlikeye düşürmeyecek derecede olduğu gözetildiğinde kuralın amacı ile hükmün denetlenmesine getirilen sınırlama arasında makul dengenin gözetildiği ve kuralın orantısız bir sınırlamaya neden olmadığı anlaşılmıştır.*” sonucuna ulaşmıştır. Bu durum gereklilik ilkesi ile alakalı yukarıdaki eleştirimize paralel olarak, esasa ilişkin nihai kararlar için doğru kabul edilse de usule ilişkin nihai kararlar için geçerli değildir. Yargılamanın devamında ıslah edilmek üzere açılan davalarda ilk inceleme aşamasında usule ilişkin olarak verilen davanın reddi kararlarına karşı kanun yollarının kapalı olmasının, “*taraflarının ekonomik ve sosyal güvenliğini tehlikeye düşürmeyecek derecede olduğu(nu)*” kabul etmek mümkün değildir.

<sup>24</sup> İYUK 45/5: “Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararları kesindir.”

### III. USULE İLİŞKİN VERİLEN DAVANIN REDDİ KARARLARINA KARŞI KANUN YOLLARININ KAPATILMASININ ANAYASA MAHKEMESİ'NİN E.2022/48, K.2022/93 SAYILI KARARI BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Yukarıda ifade edildiği üzere, İYUK'un 45'inci maddesinde yer alan, idare ve vergi mahkemelerinde konusu 5 bin (2024 yılı için 31 bin) TL'nin altında kalan davalarda esas hakkında verilen nihai kararların kesin olduğu ve bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamayacağı yolundaki düzenlemenin mahkemeye erişim hakkı (hükümün denetlenmesini talep etme hakkı) bakımından tek başına ihlale yol açmayacağı açıktır. Bununla birlikte istinaf kanun yoluna başvurma hakkı bakımından öngörülen bu sınırlandırmanın, sadece esasa ilişkin verilen nihai kararlar (yani hüküm niteliğindeki nihai kararlar) bakımından uygulanmayıp usule ilişkin verilen nihai kararlar bakımından da uygulanması, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin 1982 Anayasası'nın 13'üncü maddesinde öngörülen kriterlere aykırılık teşkil etmektedir. Bu noktada Anayasa Mahkemesi'nin 20.07.2022 tarihinde vermiş olduğu bir iptal kararında yer alan değerlendirmeler söz konusu müdahalenin mahkemeye erişim hakkının ihlal ettiğini açık bir şekilde göstermektedir.

İYUK'ta istinaf kanun yolu düzenlenmiş olmasına rağmen bu kanun yoluna ilişkin usul ve esaslar ayrıca düzenlenmemiş, 45'inci maddenin ikinci fıkrasında istinafın, temyizın şekil ve usullerine tabi olduğu ifade edilmiştir.<sup>25</sup> İYUK'un "*Temyiz dilekçeleri*" başlıklı 48'inci maddesinin yedinci fıkrası ise temyiz başvurularının süresinde yapılmadığının temyiz incelemesini yapacak olan Danıştay dairesi tarafından tespit edilmesi halinde verilecek olan temyiz başvurusunun reddine dair kararın kesin olacağını ve bu karara karşı kanun yoluna başvurulamayacağını düzenlemektedir.<sup>26</sup> İYUK'ta istinaf kanun yoluna ilişkin başvuruların şekil ve usulünün temyizın şekil ve usulüne tabi olacağı düzenlendiği için 48'inci maddede yer alan temyiz başvurularına ilişkin bu düzenleme, istinaf başvurularının süresinde yapılmadığının **istinaf incelemesini yapacak olan bölge idare mahkemesi dairesi tarafından** tespit edilmesi halinde verilecek olan istinaf başvurusunun reddine dair kararın da kesin olmasına ve ilgililerin bu karara karşı temyiz başvurusunda bulunamamasına yol açmaktaydı. Ancak Anayasa Mahkemesi bu hükmü, "*istinafın kanuni süre geçtikten sonra yapılması hali*" yönünden iptal etmiştir.

<sup>25</sup> İYUK 45/2: "*İstinaf, temyizın şekil ve usullerine tabidir. İstinaf başvurusuna konu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın dosyalar bölge idare mahkemesine gönderilir.*"

<sup>26</sup> İYUK 48/7: "*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.*"

Söz konusu düzenlemeleri mahkemeye erişim hakkı ile bağlantılı olarak etkili başvuru hakkı kapsamında ele alan Anayasa Mahkemesi, öncelikli olarak belirli bir kanun yoluna başvurulmasını süre şartına tabi kılan düzenlemelerin mahkemeye erişimle ilgili olduklarında tereddüt bulunmadığı, nitekim kanun yolu başvurusunun süre aşımından reddedilmesiyle birlikte kanun yolu merciinin dosyadan elini çektiği, dolayısıyla ilk derece mahkemesi kararı üzerinde kanun yolu denetimi kapsamında herhangi bir inceleme gerçekleştirmediği tespitlerinde bulunduktan sonra konu ile alakalı şu değerlendirmeleri yapmıştır:<sup>27</sup>

*“İtiraz konusu kurallarda ilk derece mahkemesi kararlarına karşı başvuru imkânı tanınmış olan istinaf yolunun süre şartına tabi kılınmasıyla ilgili değil, **istinaf merciinin istinaf talebini süre aşımından reddetmesi durumunda bu karara karşı başka bir kanun yoluna başvuru imkânının tanınmamasıyla ilgili bir düzenleme öngörülmektedir.** Kurullarla kesin olması öngörülen söz konusu kararlar istinaf başvurusunun kanuni süresinde yapılmadığı gerekçesiyle verildiğinden, kanun koyucunun istinaf yolunu açık tuttuğu, dolayısıyla mahkemeye erişim hakkı kapsamında kullanılan bir istinaf talebi süre aşımı nedeniyle reddedilmiş olduğundan bu kararlar mahkemeye erişim hakkına sınırlama teşkil etmektedir.*

*(...) 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 oluşturmaz.** 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.*

***İstinaf başvurusunun kanuni süresinde yapılmadığına ilişkin değerlendirilmeyi 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 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 ölçsüz müdahale teşkil edebilen, bu sebeple anılan hakkın ihlaline yol açabilecek bu tür kararları***

<sup>27</sup> AYM, E. 2022/48, K. 2022/93, T. 20.07.2022.

***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.***

*Bu yönüyle kurallar, mahkemeye erişim hakkına ilk kez müdahale eden ve o yargı kolundaki en yüksek mahkemeye (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."*

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda aktarmış olduğumuz kararında dikkat çeken en önemli husus, kanun yoluna başvurulmasını süre şartına tabi kılan düzenlemenin mahkemeye erişim hakkına yönelik bir müdahale niteliğinde olduğudur. Anayasa Mahkemesi bu kararında her ne kadar ilk inceleme konularından sadece süre ile alakalı değerlendirme yapılmışsa da bu değerlendirmelerin mahkemeye erişim hakkına müdahale niteliğinde olan diğer ilk inceleme konuları bakımından da geçerli olacağı açıktır. Zira dava açma süresi gibi diğer ilk inceleme konuları da mahkemeye erişim hakkına sınırlandırma getiren konular arasında yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesi, mahkemeye erişim hakkına müdahale niteliğinde olan bir konu ile alakalı istinaf mahkemesi tarafından verilen kararın kesin olmasının ve bu kararın o yargı kolunun en üst yargı mercii tarafından denetlenmemesinin mahkemeye erişim hakkı bağlamında etkili başvuru hakkının ihlal edilmesine yol açtığına karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi bu konuda, idari yargı kolunun istinaf mahkemesi olan bölge idare mahkemelerinin yapmış olduğu değerlendirmenin, mahkemeye erişim hakkının güvence altına alınması bakımından tek başına yeterli olamayacağına, kişilerin mahkemeye erişim hakkının sınırlandırılmasına ilişkin konular hakkında verilen kararın mutlaka o yargı kolunun en üst yargı mercii tarafından denetlenmesi gerektiğine karar vermiştir.

İlk inceleme neticesinde istinaf mahkemeleri tarafından "başvurunun süresinde yapılmadığı gerekçesiyle verilen istinaf talebinin reddine" ilişkin kararlara karşı kanun yollarına başvurulamamasının mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesine yol açtığı tespit edilen Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına göre idari yargı kolunun ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerinin ilk inceleme konularına dair vermiş olduğu davanın reddi kararlarına karşı kanun yollarına başvurulamamasının mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesine yol açtığı evleviyetle kabul edilmesi gerekmektedir.

Nitekim doktrinde de Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı doğrultusunda, idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen ve davanın esasına ilişkin olmayan

davanın reddi kararlarına karşı istinaf kanun yolunun açık olması gerektiği değerlendirilmiştir. SEÇKİN'e göre;<sup>28</sup>

*“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 uyumsuzluğun 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.”*

#### IV. KONUNUN POZİTİF HUKUK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kanun yollarına ilişkin Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlar ile alakalı yukarıda yapmış olduğumuz açıklamalar, idare ve vergi mahkemeleri tarafından usule ilişkin olarak verilen davanın reddi kararlarına karşı istinaf kanun yolunun kapatılmasının mahkemeye erişim hakkına yönelik hukuka aykırı bir müdahale olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer taraftan kanun yollarına ilişkin İYUK'ta yer alan düzenlemeler de usule ilişkin verilen davanın reddi kararlarına karşı kanun yollarına başvurulabileceğini açıkça düzenlemektedir.

##### A. İYUK'un “İlk İnceleme Üzerine Verilecek Karar” Başlıklı 15’inci Maddesi Bakımından Değerlendirme

Yukarıda da ifade edildiği üzere İYUK'un 45’inci maddesinde hangi kararlara karşı kanun yollarına başvurulamayacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre konusu 5 bin (2024 yılı için 31 bin) TL'nin altında kalan davalarda verilen nihai kararlar kesin olup bu kararlara karşı kanun yollarına başvurmak mümkün değildir. Ancak yine yukarıda ifade edildiği üzere İYUK'un 45’inci maddesinde, usule ilişkin nihai kararlara karşı kanun yollarına başvurulamayacağı ile alakalı açık bir düzenleme bulunmamaktadır.

İYUK'un 45’inci maddesi istinaf kanun yoluna ilişkin genel hüküm niteliğindedir. Kanunda konu ile alakalı özel bir düzenlemenin olması halinde istinaf kanun yoluna ilişkin 45’inci maddede yer alan kuralların uygulanması mümkün değildir.<sup>29</sup> Bununla birlikte istinaf kanun yoluna ilişkin İYUK'un 45’inci maddesinde yer alan bu genel kurala İYUK'un 15’inci maddesinin dördüncü fıkrasında

<sup>28</sup> Seçkin, s.1073-1074.

<sup>29</sup> Zira “*Lex specialis derogat legi generali*” ilkesi gereğince özel kanun, genel kanunu ilga eder. Kemal Gözler, “Yorum İlkeleri”, Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması, Türkiye Barolar Birliği, 2013, Ankara, s.100.

yer alan özel hüküm niteliğinde bir istisna getirilmiştir. İdare ve vergi mahkemeleri tarafından ilk inceleme konularına ilişkin verilen davanın usulden reddine dair kararlara karşı **herhangi bir parasal sınır öngörülme**sizin ilgisine göre istinaf veya temyiz kanun yollarına başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Davanın usulden reddine karşı ilgisine göre istinaf veya temyiz kanun yoluna başvurulabileceğine dair İYUK'un 15'inci maddesinde yer alan bu açık düzenleme, istinaf kanun yoluna başvuru hakkının sınırlandırılmasına ilişkin 45'inci maddede yer alan düzenlemenin istisnasını oluşturmaktadır. Bundan dolayı idare ve vergi mahkemeleri tarafından ilk inceleme konularına ilişkin olarak verilen davanın usulden reddine dair kararlara İYUK'un 45'inci maddesinde öngörülen sınırlandırmanın uygulanmaması gerekir.

İYUK'un 15'inci maddesindeki bu açık düzenlemeye rağmen davanın usulden reddine dair kararların da 45'inci maddedeki sınırlandırmanın kapsamına dahil edilmesi, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin kanunilik kriterinin ihlal edilmesine yol açmaktadır. Zira yukarıda ifade edildiği üzere bir temel hak ve hürriyete getirilen sınırlandırmanın hak ihlaline yol açmaması için, her şeyden önce sınırlandırmanın kanunla yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte davanın usulden reddine dair kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulamayacağına dair kanuni bir düzenleme olmamasının ötesinde başvurulabileceğine dair açık düzenleme bulunmaktadır. Bu açık düzenlemeye rağmen bu kararlara karşı istinaf kanun yolunun kapatılması, mahkemeye erişim hakkına kanunilik kriterini sağlamayan hukuka aykırı bir müdahaledir.

## **B. İYUK'un 45 ve 48'inci Maddelerindeki İstinaf ve Temyiz Kanun Yollarındaki İlk İnceleme Sistematiği Bakımından**

Yukarıda yapmış olduğumuz açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, idare ve vergi mahkemeleri tarafından ilk inceleme konularına ilişkin verilen davanın reddi kararlarına karşı kanun yolunun kapatılması, mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesine yol açmaktadır. Bununla birlikte meselenin daha da açık hale gelmesi için İYUK'un istinaf ve temyiz kanun yollarındaki ilk inceleme konuları hakkında verilen kararlara ilişkin öngördüğü kanun yolu sistematiğinin incelenmesi yerinde olacaktır.

Temyiz başvurularının hangi şartları taşıması gerektiği İYUK'un 48'inci maddesinde düzenlenmiştir. 48'inci maddenin ikinci fıkrasına göre;

*“Temyiz dilekçelerinin 3'üncü madde esaslarına göre düzenlenmesi gereklidir, düzenlenmemiş ise eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması hususu, **kararı veren Danıştay veya bölge idare mahkemesince** ilgiliye tebliğ olunur. Bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına Danış-*



*tay veya bölge idare mahkemesince karar verilir.” Maddenin 6’ncı fıkrasına göre de; “Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren; merci tarafından verilecek yedi günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, ilgili merci, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. 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 gündün itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir.”***

Görüleceği üzere İYUK, temyiz başvurularına ilişkin, temyiz incelemesini yapacak olan yargı yeri tarafından yapılacak olan ilk incelemenin dışında, **temyize konu kararı veren yargı yeri tarafından** da temyiz dilekçeleri üzerinde bir ilk inceleme yapılmasını öngörmüş ve bu yargı yeri tarafından yapılan ilk inceleme neticesinde verilen “*temyiz isteminin reddi*” kararları ile “*temyiz isteminde bulunulmamış sayılma*” kararlarına karşı yedi gün içinde temyiz kanun yoluna başvurulabilmesini mümkün kılmıştır. İYUK’un 45’inci maddesinin 2’nci fıkrasında “*İstinaf, temyiz şekil ve usullerine tabidir*” denilmek suretiyle aynı durumun istinaf başvuruları için de geçerli olduğu düzenlenmiştir. Buna göre istinaf dilekçeleri üzerinde, istinaf incelemesini yapacak olan bölge idare mahkemesinin yapacağı inceleme dışında, istinaf başvurusuna konu kararı veren idare ve vergi mahkemeleri tarafından da bir inceleme yapılacak ve inceleme neticesinde verilen kararlara karşı 7 gün içinde bölge idare mahkemesine istinaf başvurusunda bulunulabilecektir.

İYUK’ta yer alan bu düzenlemeler, kanun koyucunun mahkemeye erişim hakkını güvence altına almak için gerek istinaf ve gerekse temyiz aşamasında, kanun yolu talebine konu kararı veren yargı yeri tarafından yapılan ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı 7 gün içinde “*istinaf talebinin reddini istinaf*” ve “*temyiz talebinin reddini temyiz*” gibi özel bir kanun yolu başvurusu düzenleme ihtiyacı duyduğunu göstermektedir. Ayrıca bu kanun yollarına başvurabilmek için İYUK’ta herhangi bir parasal sınır da öngörülmemiştir.

Yukarıda ele alınan Anayasa Mahkemesi’nin E.2022/48, K.2022/93 Sayılı Kararı ile birlikte değerlendirildiğinde, usule ilişkin nihai kararların bir üst merci tarafından denetlenmesini imkânsız kılan uygulamanın hem kanunun ruhuna aykırı olduğunu hem de mahkemeye erişim hakkını ihlal ettiğini göstermektedir.

İstinaf ve temyiz kanun yollarına ilişkin düzenlemeler, ilk inceleme konuları hakkında verilen usule ilişkin kararların bizatihi kendilerinin de kanun yolu

denetiminden geçirilmesini hedeflemektedir. Bu şekilde kanun yoluna konu kararı veren yargı yerleri tarafından yapılan hataların önlenmesini amaçlamaktadır. Amaçsal yorum çerçevesinde, kanun yolları aşamasındaki ilk inceleme sürecine ilişkin kabul edilen bu kanun yoluna başvuru hakkının, ilk derece mahkemelerinde açılan davalarda verilen ilk inceleme konularına ilişkin kararlar bakımından evleviyetle kabul edilmesi gerekmektedir.

## SONUÇ

Kanun yollarına başvuru hakkı, mahkemeye erişim hakkı kapsamında değerlendirilmektedir. Bununla birlikte konusu belli bir meblağın altında kalan davalarda idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararların kesin olduğunu ve bu kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulamayacağı düzenleyen İYUK'un 45'inci maddesinde yer alan genel düzenleme, tek başına mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesi sonucunu doğurmamaktadır. Ancak bu düzenlemenin, idare ve vergi mahkemeleri tarafından usule ilişkin verilen nihai kararlar bakımından da uygulanması, kanun yoluna başvuru hakkının engellenmesine yol açmaktadır. İdare ve vergi mahkemeleri tarafından ilk inceleme konularına ilişkin verilen davanın reddi kararları usule ilişkin nihai kararlar olup hüküm niteliği taşımamaktadır. Bunun da ötesinde usule ilişkin verilen bu davanın reddi kararları; görev, ehliyet ve süre gibi mahkemeye erişim hakkının sınırlandırılan konularla alakalıdır. İYUK'un 15'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında yer alan özel düzenlemeye rağmen idare ve vergi mahkemeleri tarafından ilk inceleme konularına ilişkin verilen davanın reddi kararlarına karşı kanun yollarının kapatılması, mahkemeye erişim hakkına yönelik kanunilik kriterini sağlamayan hukuka aykırı bir müdahale niteliğindedir. Anayasa Mahkemesi'nin konu ile alakalı vermiş olduğu kararlar, mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesine sebebiyet verilmemesi için, idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen ve esasa ilişkin olmayan kararlara karşı kanun yollarının kapatılmaması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Anayasa Mahkemesi tarafından İYUK'un 45'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "(a)ncak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz" cümlesine ilişkin vermiş olduğu iptal kararı sonrası yasama organı tarafından konu ile alakalı yapılacak olan uyarılama düzenlemesinde, istinaf kanun yoluna ilişkin "söz konusu parasal sınırın sadece esasa ilişkin nihai kararlar bakımından geçerli olduğunun" açık bir şekilde belirtilmesi, uygulamada yaşanan hak ihlallerinin giderilmesi bakımından faydalı olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, Açıklamalı - İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2019.
- Atay, Ender Ethem, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2023.
- Atalı, Murat/Ermenek, İbrahim/Erdoğan, Ersin, Medenî Usûl Hukuku, Ankara 2023.
- Candan, Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 2023.
- Gözler, Kemal, “Yorum İlkeleri”, Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, 2013, s.15-118.
- Günday, Metin, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2022.
- Kaplan, Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Bursa 2023.
- Pekcanıtez, Hakan/Atalay, Oğuz/Özekes, Muhammet, Medenî Usûl Hukuku Ders Kitabı, İstanbul 2023.
- Seçkin, Sinan “Anayasa Mahkemesi’nin E.2022/48, K.2022/93 Sayılı Kararı Uyarınca İdari Yargıda İstinaf Dilekçesi Üzerinde İlk İnceleme”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.31, S.3, s.1039-1080.
- Sevinç, Ekin, “İdari Yargılama Hukukunda Kanun Yollarına Başvuru Hakkının Anayasal Güvenceye Sahip Olması Bakımından Ele Alınması”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXIV, Y.2020, S.3, s.421-445.