

İDARİ YARGILAMA USULÜNDE İTİRAZ DAVASI^(*)

Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN^()**

ÖZET

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde "iptal davası" ve "tam yargı davası" şeklinde iki tür dava yer almaktadır. İdari yargılama usulünde bu iki dava dışında dava türü olup olmadığı konusunda öğretide farklı görüşler bulunmaktadır. Bu tartışma özellikle "tespit davası" bağlamında gündeme gelmektedir. Bazı yazarlar, idari yargılama usulünde dava türlerinin "iptal davası" ve "tam yargı davası" ile sınırlı olduğu görüşündedir. Kimi yazarlar ise, bu iki davanın temel davalar olduğu, idari yargıda mutlaka olması gereken davalar olduğu, idari yargıda davaların bunlar ile sınırlı olmadığı, başka davalar da olabileceği, bu bağlamda tespit davasının da kabul edilebileceği görüşündedir. Biz de bu ikinci görüşe iştirak ediyoruz. Kanunlarda, bazı idarî işlemler özellikle idarî yaptırımlara karşı idare mahkemelerine "itiraz" edilebileceği yönünde düzenlemeler bulunmaktadır. Bu başvuru yolu için, özel başvuru süresi, evrak üzerinden inceleme, kanun yollarının kapalı olması gibi özel usûl kuralları öngörülmektedir. Bu durum, ayrı bir dava türü olup olmadığını gündeme getirmektedir. Konu hem öğretide hem de mahkeme kararlarında tartışılmaktadır. Bu çalışmada, söz konusu başvuru yolunun ayrı bir dava türü olup olmadığı ele alınacaktır. Mahkeme kararlarında konunun nasıl ele alındığı yanında, mevzuat bakımından bir değerlendirmeye de tabi tutulacaktır.

Anahtar kelimeler

İdari Yargı, Dava Türleri, İptal Davası, İtiraz Yolu, Kesinlik.

^(*) DOI: 10.33432/ybuhukuk.1669768 - **Geliş Tarihi:** 04.04.2025 - **Kabul Tarihi:** 02.05.2025.

^(**) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Ankara - Türkiye,

E-posta: caglayanhukuk@yahoo.com; Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-1658-3178>.

CASE OF OBJECTION IN ADMINISTRATIVE TRIAL PROCEDURE

ABSTRACT

Article 2 of the Administrative Procedure Law No. 2577 includes two types of lawsuits as 'cancellation lawsuit' and 'full judicial lawsuit'. There are different opinions in the doctrine as to whether there are other types of lawsuits other than these two types of lawsuits in administrative procedure. This discussion comes to the fore especially in the context of 'declaratory judgement proceedings'. Some authors are of the opinion that the types of actions in administrative procedure are limited to 'cancellation actions' and 'full remedy actions'. Some authors, on the other hand, are of the opinion that these two lawsuits are the basic lawsuits, that they are the lawsuits that must be included in the administrative judiciary, that the lawsuits in the administrative judiciary are not limited to these, that there may be other lawsuits, and that in this context, the declaratory action may also be accepted. We agree with this second view. There are provisions in the laws stipulating that some administrative actions, especially administrative sanctions, may be 'objection' to administrative courts. Special procedural rules are envisaged for this remedy, such as a special application period, examination of documents, and the closure of legal remedies. This raises the question of whether there is a separate type of case. The subject is discussed both in the doctrine and in court decisions. In this study, it will be analysed whether this remedy is a separate type of action. In addition to how the issue is handled in court decisions, it will be subject to an evaluation in terms of legislation.

Keywords

Administrative Jurisdiction, Types of Lawsuits, Annulment Lawsuit, Objection, Finality.

GİRİŞ

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinde, idari yargılama usulünde dava çeşitleri esas itibarıyla “iptal davası” ve “tam yargı davası” olarak zikredilmektedir. Aynı kanunda yürütmenin durdurulması konusunda verilen kararlara itiraz, bağlantılı konusunda verilen karara itiraz, çekilme ve ret konusunda verilen karara itiraz, belediye ve il özel idaresinin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kaybedilmesine ilişkin verilen kararlara itiraz örneklerinde olduğu gibi “itiraz” usulü öngörülmektedir. Buraya 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nda ceza soruşturması sonucu verilen kararlara itirazı da eklemek gerekir. Bunlar dışında çeşitli kanunlarda idarî yaptırım kararlarına karşı idare mahkemelerine “itiraz” şeklinde bir usul de öngörülmektedir. Bu itiraz usulünün hukukî mahiyetinin ne olduğu tartışmaya açıktır. İdarî yaptırımlar için idare mahkemelerine yapılacak itiraz usulü, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nda öngörülen itiraz usulüne benzer bir usûl müdür yoksa idarî yargılama usulündeki davalara benzer bir usûl müdür sorusu cevaplandırılmaya muhtaçtır. Bu çalışmada idarî yaptırımlar için öngörülen idare mahkemeleri nezdinde yapılacak itirazın bir dava türü olup olmadığı meselesi üzerinde durulacaktır.

I. İDARİ YARGILAMA USULÜNDE DAVA VE İTİRAZ TÜRLERİ

A. İDARİ YARGILAMA USULÜNDE DAVA TÜRLERİ¹

İdarî yargılama usulünde davalara “idarî davalar” denilmektedir. Burada söz konusu olan, idarenin, idare hukuku alanında gerçekleştirdiği tasarruflardan doğan davalardır. Ancak idare hukuku alanında gerçekleşmekle beraber, kanunun adli yargının görev alanına dâhil ettiği davalar, idarî dava kavramı dışında yer almaktadır. Hukukumuzda, idarî dava çeşitlerini düzenleyen mevzuatımızın dili hayli karmaşıktır. İdarî Yargılama Usulü Kanunu’nun (İYUK) 2. maddesinde idarî dava türleri şöyle bir sıralama ile belirtilmektedir.

¹ Çağlayan, Ramazan (2024) İdarî Yargılama Hukuku, 16. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, s. 473-476.

- a) İdarî işlemlere karşı açılan iptal davası
- b) İdarî eylem ve işlemlerden kaynaklanan tam yargı davası.
- c) İdarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar.

Benzer bir tasnif, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde ve 2576 sayılı Kanunun 5. maddesinde de yer almaktadır. Öte yandan İYUK'un 31/2. maddesinde de “*vergi uyuşmazlıklarının çözümünde Vergi Usûl Kanununun ilgili hükümleri uygulanır*” hükmü yer almaktadır. Bu konuda Danıştay şöyle demektedir. “*İdarî yargı yerlerinde görülmekte olan vergi uyuşmazlıklarının, iptal ve tam yargı davalarına benzer yönleri bulunmakla beraber, kendine özgü ilkeleri ve bu dava türlerine benzemeyen tarafları da vardır*”².

Yukarıya aktardığımız düzenlemelerin lafzına bakıldığında, idarî yargılama usûlünde “*iptal davası*”, “*tam yargı davası*”, “*sözleşme davası*” ve “*vergi davası*” şeklinde dört tür davanın olduğu intibâı uyanmaktadır.

İdarî yargılama usûlünde “iptal davası” ve “tam yargı davası” türlerinin varlığı konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Zira kanunda açıkça düzenlenmektedir. Kanunlardaki tasnife rağmen, hukukumuzda “sözleşme davası” şeklinde ayrı bir dava türünün kabulünün pek mümkün olmadığı ifade edilmektedir³. İdarî sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıklar genel olarak tam yargı davasına, bazı durumlarda da iptal davasına konu olmaktadır.

İptal ve tam yargı davası dışında “vergi davası” türünün varlığı konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Kimi yazarlar, vergi uyuşmazlıklarının tam yargı davasının tipik bir örneğini teşkil ettiğini belirtmektedirler⁴. Kimi yazarlar ise vergi uyuşmazlıklarının, mevcut idarî dava türleri arasında, en kolay ve uygun biçimde

² Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, E. 1986/16, K. 1986/18, T. 14.11.1986, DD. 66-67, s. 53.

³ **Duran, Lûtfi** (1982), “İdarî Yargı Adlîleşti”, İHİD, Sarıca'ya Armağan, C. 3, S. 1-3, s. 81; **Gözübüyük, A. Şeref/Dinçer, Güven** (1990), İdarî Yargılama Usulü, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 18-19, 145.

⁴ **Duran** (1982), s. 78; **Gözübüyük, A. Şeref** (2001), Yönetmelik Yargı, 14. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 266.

yerleştirilebileceği kategorinin iptal davası olduğunu savunmaktadır⁵. Bazı yazarlar da, vergi uyuşmazlıklarını konularına göre ayırıp, verginin tarhına ilişkin uyuşmazlıkların iptal davasına; tahsile ilişkin uyuşmazlıkların ise tam yargı davasına konu teşkil edeceğini belirtmektedirler⁶. Sonuç olarak diyebiliriz ki, “vergi davası” şeklinde bir dava türü hukukumuzda bulunmamaktadır. Vergi uygulamalarından doğan uyuşmazlıklar, bazı yönlerden iptal davasına, bazı yönlerden ise tam yargı davasına konu teşkil edebilir ve bu davalar vergi mahkemelerinde görülür⁷.

İdarî yargılama usulünde “iptal davası” ve “tam yargı davası” dışında bir dava türü bulunmakta mıdır? Bu soruya özellikle “tespit davası” bağlamında cevap aranmaktadır. İdarî yargılama usulünde tespit davasının kabul edilemeyeceği yönünde görüşler olduğu gibi⁸, kabul edilebileceğini savunan yazarlar da bulunmaktadır⁹. Katıldığımız görüşe göre 2577 sayılı Kanunun 2. maddesi, idarî dava türlerini sayarken, sınırlı sayı (*tahdidi*) ilkesinden hareket etmemektedir¹⁰. Maddenin içerdiği anlam, idarî yargıdaki davaların sadece bunlardan ibâret olduğu şeklinde değil, idarî yargının niteliği gereği mutlaka bulunması gereken davaları belirtme şeklindedir¹¹. Sonuç olarak idarî yargılama usulünde “tespit davası” şeklinde bir dava türünün kabul edilebileceğini düşünmekteyiz¹². Bu yaklaşımla başkaca dava türlerinin de olabileceği söylenebilir.

⁵ **Duran, Lutfi** (1988), “İdari İşlem Niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Davalarının Çözümü (II)”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, S. 1, s. 71.

⁶ **Candan, Turgut** (1984), “Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Davalar”, *Danıştay Dergisi*, S. 54-55, s. 38.

⁷ **Çağlayan**, s. 473-476.

⁸ **Esin, Yüksel/Dündar, Erol** (1971) *Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları- Birinci Kitap: Usul*, Anakara, Balkanlıoğlu Matbaacılık, s. 7; **Özsoylu, Kırdar** (1988) “İdari Yargıda Tespit Davalarının Yeri”, *Danıştay Dergisi*, S. 68-69, s. 136.

⁹ **Akıllıoğlu, Tekin** (1979), “Yıkma Kararlarında Yöntem Sorunları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 12, S. 4, s. 41; **Erdoğan, Ahmet** (1971), “Almanya’da Tespit ve İptal Davalarının Uygulama Biçimi”, *Danıştay Dergisi*, S. 2, s. 59.

¹⁰ **Erkut, Celâl/Soybay Selçuk** (1995), *Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Kanunlar*, 5. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, s. 162.

¹¹ **Erkut, Celâl** (1989), “Tespit Davasının İdari Bir Dava Türü Olarak Kabulüne İlişkin Uyuşmazlık Mahkemesinin Yaklaşımı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 11, S. 1-2, s. 5 vd.

¹² İdarî yargılama usulünde tespit davası hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Çağlayan**, s. 767-777.

Muhtelif kanunlarda idarî yaptırımlara karşı idare mahkemeler nezdinde “itiraz” edilebileceği veya idare mahkemelerine “başvuru” yapılabileceği düzenlenmektedir. Bu itiraz yolu, idarî yargılama usulünde bir dava türü müdür? İptal davasının farklı bir görünümü müdür? Yoksa idarî yargılama usulünde bulunan ve dava niteliğinde olmayan itiraz türlerinden birimidir? Çalışmada bu sorulara cevap aramaya çalışacağız.

B. İDARİ YARGILAMA USULÜNDE İTİRAZ TÜRLERİ

İdarî Yargılama Usulü Kanunu’nda, “dava”, dışında muhtelif “itiraz” usulleri de düzenlenmektedir. Söz konusu itiraz usullerinin nitelikleri, şartları ve sonuçlarında farklılıklar bulunmaktadır.

1. Yürütmenin Durdurulmasında İtiraz

İdarî Yargılama Usulü Kanunu’nun 27/1. maddesindeki düzenlemeye göre, yürütmenin durdurulması talep edildiğinde mahkeme, talebin reddi veya yürütmenin durdurulması yönünde karar verebilir. Bu karara karşı, kararın tebliğini izleyen günden itibaren 7 gün içinde itiraz edilebilir. İtiraz merci, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar İdari Dava Daireleri Kurulu, ilk derece mahkemelerinin kararlarında ise bölge idare mahkemesidir. İtiraz merciin verdiği karar kesindir¹³.

Yargı yerlerinin, yargı yetkisini kullanması ile ilgili her tür işlemleri, yargılama faaliyetine ilişkindir. Yürütmenin durdurulması kararı idare mahkemesinin, yargı yetkisini kullanması ile ilgili bir kararı olması nedeniyle kazâî bir karardır¹⁴. Bu bağlamda yürütmenin durdurulması konusunda verilen karara karşı öngörülen itiraz da yargılama faaliyetine ilişkin bir müessesedir. Diğer bir ifadeyle buradaki itiraz müessesesi, maddî anlamda kazaî bir işlemdir. Ancak dava veya kanun yolu niteliğinde değildir.

¹³ Ayrıntılı bilgiler için bkz. Çağlayan, s. 613 vd.

¹⁴ **Yayla, Yıldızhan** (1980), “Tartışmalar”, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu, İstanbul, s. 210; **Duran, Lutfi** (1966), Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması, Ankara, Türk Hukuk Kurumu Yayını, s. 18-20; **Ödeş, Orhan** (1979), “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği”, Danıştay Dergisi, S. 32-33, s. 13-14; **Kıratlı, Metin** (1966), “Yürütmenin Durdurulması”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, C. XXI, S. 4, s. 182.

2. Bağlantılı Davalarda İtiraz

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nun 38-42.maddelerinde “bağlantılı davalar” konusu düzenlenmektedir. Kanunu’nun m.38/1. maddesine göre “Aynı maddî veya hukukî sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar bağlantılı davalardır”. Aynı madde hükmünce davalar arasında bağlantı olduğu taraflarca ileri sürülebileceği gibi mahkeme re’sen de karar verebilir¹⁵.

Taraflardan birisi bağlantı olduğu iddiasını mahkeme iletmesine rağmen, ilk derece mahkemesi “bağlantı nedeniyle gönderme kararı” değil de “bağlantı talebinin kabul edilmemesi” yönünde karar alması hâlinde taraflar, tebliğ tarihini izleyen onbeş gün içerisinde, duruma göre Danıştay’a veya bölge idare mahkemesine itirazda bulunabilirler. İtiraz merciin verdiği karar kesindir.

İki dava arasında bağlantı olup olmadığına, bağlantının varlığında davaların bir mahkemede görülmesine karar verilmesi, yargılama faaliyetine ilişkin işlemlerdir. Bu sebeple bağlantı talebinin reddi kararına karşı yapılan itiraz müessesesi de yargılama faaliyeti içinde yer almaktadır. Kısaca buradaki itiraz müessesesi, maddî anlamda kazaî bir işlemdir. Ancak dava veya kanun yolu niteliğinde değildir.

3. Çekinme ve Ret Konusunda İtiraz

Anayasanın 9 ve 138. maddelerinde mahkemelerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesi düzenlenmektedir. İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nun 31. maddesinde, “hâkimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi” konusunda, Hukuk Muhakemeleri Kanunu kurallarının uygulanacağı belirtilmiştir¹⁶. Bunun yanında İYUK’un 56. ve 57. maddelerinde de bu kurumların idarî yargılama usûlünde nasıl tatbik edileceğinin yöntemi düzenlenmiştir.

¹⁵ İdarî yargılama usûlünde bağlantılı davalar konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Çağlayan, s. 391 vd.

¹⁶ Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 34. maddesinde hâkimin davaya bakmasının yasak olduğu haller, 36. maddesinde de hâkimin reddi sebepleri sayılmaktadır.

Hâkimin davaya bakmasının yasak olduğu hallerin veya hâkimin reddi sebeplerinin varlığı halinde, hâkim re'sen davadan çekilebileceği gibi taraflar da çekilme talebinde bulunabilirler veya hâkimin reddine ilişkin dilekçe verebilirler.

Çekinme ve reddin karara bağlanması, İYUK'un 56. ve 57. maddelerinde düzenlenmiştir. Taraflarca çekinme veya ret talepleri mahkemece kabul görmezse, bu karara karşı yetkili mercie itiraz edilebilmektedir. Buradaki itiraz yargılama faaliyeti kapsamında olmakla beraber, dava veya kanun yolu niteliğinde değildir.

4. Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmesinin Denetiminde İtiraz

Anayasanın 127. maddesine göre mahallî idareler üzerinde merkezî idarenin idarî vesayet denetimi yetkisi bulunmaktadır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatına son verilmesi, idarî vesayet denetimin en önemli şeklidir¹⁷. Anayasanın 127. maddesinde “*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur*” hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeye uygun olarak 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24/2. maddesinde “*Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar*” hükmüne yer verilmiştir¹⁸. Anayasada herhangi bir belirleme yapılmaksızın “yargı yolu” denmesi-ne rağmen, 2575 sayılı Kanunla bu görev ve yetki Danıştay'a verilmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu Ek Madde 2'de, iptal ve tam yargı davasına ilişkin kurallar dışında, bu konuya mahsus usûl kuralları getirilmiştir. Bu usulde kanunda belirtilen merciler tarafından dosya Danıştay'a gönderilmekte, ilgililere onbeş günlük savunma süresi öngörülmekte ve kararlar dosya

¹⁷ Arslan, Süleyman (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, s. 522.

¹⁸ Anayasanın 127. maddesinde “mahalli idareler” denmesine rağmen, Danıştay Kanunu'nda “belediyeler ile il özel idareleri” denilerek köy idaresi dışta tutulmaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 33. maddesine göre köyün seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmesi il veya ilçe idare kurulu kararıyla olmaktadır. Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemeyi anayasaya uygun bulmuştur (AYM, E. 1987/7, K. 1987/22, 24.9.1987, RG. 3.12.1987-19673).

üzerinden verilmektedir. Düzenlemeye göre ilgili Danıştay dairesinin kararına karşı on beş gün içinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir.

Danıştay Kanunu’nun 27/2. maddesi uyarınca Danıştay Başkanlık Kurulu tarafından hazırlanan Danıştay Dava Daireleri Arasındaki İş Bölümü Kararı’nda, mahallî idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusu, Danıştay Sekizinci Dairesi’nin görevleri arasında sayılmıştır.

Mahallî idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda Danıştay’ın verdiği kararın hukukî niteliğinin ne olduğu sorusunun cevaplandırılması gerekmektedir. Yukarıda açıklandığı üzere 2577 sayılı kanun esas itibarıyla “iptal davası” ve “tam yargı davası” olmak üzere iki idarî dava türü öngörmektedir. Mahallî idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda Danıştay’ın verdiği karar, bu davalardan birisi içinde yer almakta mıdır?

Öğretide Duran, Anayasada yer alan “yargı yolu” ifadesinin ne olduğunun açık olmadığını, bu denetimin üçüncü bir dava türü mü yoksa devletin idarî vesayet denetimi mi olduğunu sorduktan sonra, mahallî idarelerin özerkliğinin korunması için buradaki idarî vesayet yetkisinin yargı eliyle kullanılmasının öngörüldüğünü, bu denetimin iptal davası şeklinde olmadığı gibi idarî usulle yapılan bir denetim de olmadığını¹⁹, bunun “*ayrık ve olağanüstü bir idarî vesayet denetimi*” olduğunu ifade etmektedir²⁰.

Danıştay’ın bu konudaki yetkisinin, uyuşmazlıkların idarî dava yoluyla karara bağlanması olmayıp, bir denetim görevi olduğu görüşüne iştirak ediyoruz²¹. Anayasanın 127. maddesinde “uyuşmazlık” ya da “dava” değil “denetim” kavramı kullanılmaktadır. Konu Danıştay önüne dava dilekçesiyle değil, yetki-

¹⁹ **Duran, Lutfi** (1988), Türkiye Yönetiminde Kargaşa, İstanbul, Çağdaş Yayınları, s. 164.

²⁰ **Duran, Lutfi** (1982), İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, s. 60.

²¹ **Kaya, Cemil** (2007), Türkiye’de Mahallî İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, Ankara, Seçkin Yayınları, s. 329; **Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil** (2018), Türk İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Savaş Yayınevi, s. 14.

li mercilerin dosyayı göndermesiyle gelmektedir. Denetim için, genel dava usulünden ayrı olarak, İYUK Ek madde 2'deki özel usûl kuralları getirilmektedir. Bu sebeplerle Danıştay'ın burada yaptığı iş, yargılama faaliyeti değil, idarî vesayet denetimin uzantısı şeklinde bir denetim faaliyetidir²². Buna bağlı olarak buradaki “itiraz” da kanun yolu niteliğinde değildir. Bu görevin, yargılama faaliyeti yapan Danıştay Sekizinci Daire tarafından değil, idarî daire olan Birinci Daire tarafından yerine getirilmesi gerekir²³. Nitekim Anayasa Mahkemesi de Danıştay'ın buradaki faaliyetinin idarî dava niteliğinde olmadığını belirtmektedir.

“... 1961 ve 1982 Anayasalarınca getirilen, mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri, bu arada muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarılma konusundaki yargı kararları, idare hukukunda öteden beri bilinen iptal ve tam yargı davalarına ilişkin kararlardan değildir. İdari davalardan iptal davaları, icrası gerekli idari bir işleme karşı, bu işlemin hukuka aykırılığından dolayı, menfaati ihlal edilenler tarafından açılır. Tam yargı davaları da, yine idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları muhtel olanlar tarafından idareye karşı açılan davalardır. Halbuki, mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda önceden alınmış, yürütülmesi zorunlu idari bir işlem yoktur. Burada idare, davalı olmayıp sadece seçilmiş organın organlık sıfatını kaybetmesini gerektiren belgeleri sağlayıp sunmakla görevli ve yetkilidir...”²⁴.

5. Mahallî İdare Mevzuatından Kaynaklanan İtiraz

İdarî yargı yerleri nezdinde yapılabilen bir “itiraz” türü de mahallî idare mevzuatında öngörülmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre (m.27/6), Vali'nin encümen kararına karşı yaptığı itiraz Danıştay'da karara bağ-

²² Akylmaz, Bahtiyar (1999), “Danıştay'ın Belediye Başkanlığından Düşürme Kararları ve Hukuki Niteliği”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl. 1999, S. 1-2, s. 167.

²³ Çağlayan, s. 99.

²⁴ AYM, E. 1987/7, K. 1987/22, 24.9.1987, RG. 3.12.1987-19673.

lanır²⁵. Yine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre (m.25/3)²⁶, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin ilçe belediye bütçesinde yaptığı değişikliğe karşı yapılan itiraz da Danıştay'da görülür.

Söz konusu mevzuatta “dava açma” değil “itiraz” kavramına yer verilmektedir. Burada öngörülen “itiraz” usulünün, bir dava olmadığı, idarî vesayet denetiminin uzantısı niteliğinde bir denetim faaliyeti olduğu kanaatindeyiz.

6. Memurların Ceza Soruşturması Usulünde İtiraz

1982 Anayasası'nın 129. maddesinde, memurlara yönelik suç isnadında “izin sitemi” öngörülmektedir. Buna göre memurların yargılanması yetkili merciin izni ile mümkün olabilmektedir. İzin siteminin detayları, bu konuda genel kanun olan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Bazı özel kanunlarda da (mesela 2547 sayılı Kanun) bu konuya ilişkin hükümler bulunmaktadır.

4483 sayılı Kanuna göre (m.6) memur hakkında suç isnadı durumunda, yetkili idarî merci tarafından ön inceleme yapılmakta, akabinde de “*soruşturma izni verilmesine*” veya “*soruşturma izni verilmemesine*” karar verilmektedir. Verilen bu karara karşı idarî yargıda (üst düzey memurlar bakımından Danıştay, diğerleri bakımından bölge idare mahkemesi) “itiraz” edilebilmektedir (m.9).

2547 sayılı Kanuna göre de “lüzum-u muhakeme” yahut “men-i muhakeme” kararı verilmektedir. Kanuna göre men-i muhakeme kararları kendiliğinden, lüzum-u muhakeme kararları ise “itiraz” üzerine, ilgisine göre Danıştay İdari İşler Kurulu veya Danıştay Birinci Dairesi tarafından incelenir ve karara bağlanır (m.53/c).

²⁵ 5302 SK, madde 27/6: “Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idarî yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay’ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır”.

²⁶ 5216 SK, m.25/3: “Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay’a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar”.

Kamu görevlileri hakkında yürütülen ceza soruşturması, adlî sürecin başlangıcını oluşturmaktadır. İlgili hakkında yargılanmasına izin verilmesi ya da verilmemesi, salt idarî işleve giren bir işlem niteliğinde değildir. Bu sebeple iptal davasına konu teşkil etmez²⁷. Bu usuldeki “itiraz” da dava veya kanun yolu niteliğinde değildir. Nitekim Danıştay’ın yaklaşımı da bu yöndedir.

“... Adlî bir suçla ilişkin eylemin soruşturulması ya da soruşturulmaması sonucunu doğuran ‘soruşturma izni’, Devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlar bakımından ceza yargılaması süreci başlatmakta olup, bu niteliği nedeniyle bir suç isnadının soruşturmaya konu edilmesi ya da edilmemesi yolunda, ceza yargılamasına ilişkin bir takdirin kullanılmasını ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle, yasayla gösterilen yetkili makam, suçlamanın niteliğini, Devlet memuru ya da diğer kamu görevlisinin kamusal yetkileri ve yöntemleri kullanmasından kaynaklanan eyleminin suç teşkil edip etmediğini, buna ilişkin delillerin niteliğini araştırarak soruşturma izni verilip verilmemesine karar vermektedir. Dolayısıyla yetkili makamın, ceza yargılaması yöntemine ait olması nedeniyle idare hukuku alanında sonuç doğurmayan bu tür işlemlerinin iptal davasına konu edilebilecek idarî işlem olarak nitelendirilmesine olanak bulunmamaktadır. ... Kaldı ki, yetkili makamın ceza takibatına başlanılması ya da başlanılmaması yolundaki kararlarının iptal davası yoluyla yargı denetimine tâbi tutulabileceğinin kabulü, idarî yargılama süreci içinde verilmesi olası bir yürütmenin durdurulması ya da iptal kararının uygulanması sonucunu doğuracağından, bu durumun ceza soruşturması ve kovuşturması aşamasında kimi sorunlara neden olacağı da açıktır...”²⁸.

Kamu görevlisinin görev suçlarının soruşturulmasını, idarî merciin iznine tabi tutan kanunlardan bazılarında, izin verme ya da vermeme işlemine karşı itiraz yolu öngörülmemiştir. Mesela hâkim ve savcıların görev suçlarından dola-

²⁷ Çağlayan, s. 148.

²⁸ Danıştay İDDK, E. 2004/125, K. 2007/2320, T. 22.11.2007 (Yayınlanmamış).

yı yargılanması (2802 sayılı Kanun m. 82²⁹), avukatların görev suçlarından dola-yı yargılanması (1136 sayılı Kanun m. 58³⁰) Adalet Bakanının iznine tâbi kılın-mıştır. Bu kanunlarda bakanlığın izin verme ya da vermeme işlemine karşı itiraz yolu düzenlenmemiştir. Danıştay'ın yaklaşımının söz konusu işlemlerin idarî nitelikte sayılarak, idarî yargıda iptal davasına konu olacağı yönünde olduğu söylenebilir. Danıştay'ın 2006 tarihli bir kararında, bir hâkim hakkında şikâyet sonucunda Adalet Bakanının soruşturma izni vermemesi işlemi, idarî işlem olarak nitelendirilmiş ve iptal davasına konu olacağı belirtilmiştir³¹. Yine 2006 tarihli bir kararda avukat hakkında soruşturma izni verilmemesi şeklindeki ba-kanlık işlemine karşı açılan iptal davasına bakılmış ve esastan karara bağlanmış-tır³².

²⁹ Madde 82: “Hâkim ve savcıların görevden doğan veya görev sırasında işlenen suçları, sıfat ve görevleri gereğine uymayan tutum ve davranışları nedeniyle, haklarında inceleme ve soruş-turma yapılması Adâlet Bakanlığının iznine bağlıdır”.

³⁰ Madde 58: “Avukatların avukatlık veya Türkiye Barolar Birliği ya da baroların organlarındaki görevlerinden doğan veya görev sırasında işledikleri suçlardan dolayı haklarında soruşturma, Adâlet Bakanlığının vereceği izin üzerine, suçun işlendiği yer Cumhuriyet Savcısı tarafından yapılır”.

³¹ Danıştay 5. Daire, E. 2005/4897, K. 2006/666, T. 21.02.2006, danistay.gov.tr: “... Davacının şikâyeti üzerine Üsküdar Mahkemesi Hâkimi hakkında yapılan inceleme sonucunda işlem ya-pılmasına gerek görülmediğine ilişkin olarak kurulan işlemin; davalı idarece kamu gücü kulla-nılarak takdir yetkisi içinde kurulması ve hukuksal sonuç doğurması nedeniyle tüm unsurları ile idarî işlem olduğuna, incelenebileceği başka bir idarî birim veya yargı mercii kalmadığına ve bu nitelikte bir işleme yargı yolunu kapayan bir yasa hükmü bulunmadığına göre, Anayasanın 36. maddesinde öngörülen “hak arama özgürlüğü” ve 125. maddesinde öngörülen “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu” ilkeleri uyarınca davaya konu edile-bileceği tabiidir...”.

³² Danıştay 8. Daire, E. 1997/1763, K. 1999/3899, T. 15.06.1999, danistay.gov.tr: “... 1136 sayılı Avukatlık Yasasının 58. maddesinde de, avukatların görevlerinden doğan veya görev sırasında işledikleri suçlardan dolayı takipleri aynı yasanın 58. maddesine göre Adâlet Bakanının vereceği izne bağlanmıştır. Bu iznin verilmesi ile, ilgili hakkında soruşturma yapılabilmekte, verilme-mesi durumunda ise soruşturma yapılamamakta ve kamu davası açılammamaktadır. Bu konuda idarenin takdir yetkisinin bulunduğu kuşkusuzdur. Söz konusu idare izninin veya verilmemesi-nin hukuka uygun olup olmadığının yargı denetimi dışında tutulması mümkün değildir. Bunun yargıda denetlenmesinin yerindelik denetimi olmadığı açık olup, 1136 sayılı Yasanın 58. mad-desi uyarınca oluşturulan Adâlet Bakanlığının ilgili hakkında soruşturma yapılmaması yolun-daki işlemlerinin, idarenin takdir hakkını kullandığı, kesin ve yürütülmesi zorunlu idarî işlem-

II. İDARİ YARGILAMA USULÜNDE DAVA BENZERİ İTİRAZ

Mevzuatta, kimi idarî işlemlere, özellikle idarî yaptırımlara karşı, idarî yargıda “itiraz” yolu şeklinde yargı denetimi öngörülmektedir³³. Söz konusu itiraz yolunun idarî itiraz mı yoksa dava türü mü olduğu sorusuna cevap arayacağız.

A. MEVZUATTAKİ DURUM

İdarî yaptırımlara karşı idarî yargıda dava benzeri itiraz yoluna ilişkin mevzuatta muhtelif düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlardan tespit edebildiklerimiz aşağıdaki gibidir.

1. 1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’na, 1990 tarih ve 3622 sayılı kanunla Ek Madde 3 eklenmişti. Düzenleme şu şekildeydi:

“Kanunlarda, bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri nezdinde itiraz edilebileceği belirtilen işlemlere karşı ilgiler tarafından işlemin tebliğinden itibaren 7 gün içinde bu Kanunun yetki kurallarına göre davaya bakmaya yetkili olan idari yargı merciine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece tesis edilen işlemin yerine getirilmesini durdurmaz. İtiraz halinde mahkemece evrak üzerinde inceleme yapılarak itirazın mahkeme kayıtlarına intikal tarihinden itibaren en geç bir ay içinde karar verilir. İtiraz üzerine mahkemece verilen kararlar kesin olup, bu kararlara karşı herhangi bir kanun yoluna başvurulamaz”.

Görüldüğü üzere bu düzenlemede, hangi tür işlemler olduğu belirtilmemesinin genel bir ifadeyle kanunlarda öngörülen durumlarda denilerek “itiraz” yolu öngörülmekte ve özel usûl kurallarına yer verilmektedir.

lerden olduğunun kabulü gerekir. Bu nedenle olayda avukat olan kişi hakkında soruşturma izni verilmemesine ilişkin Adâlet Bakanlığı işlemini, idarenin takdir yetkisi içinde, hukuksal sonuç doğuran, idari yargı denetimine tâbi, kesin ve yürütülmesi zorunlu idarî bir işlem niteliğinde olduğundan işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken, aksi düşünüşle verilen kararda hukuka uyarlık bulunmamaktadır...”.

³³ İdarî yaptırımlarda itiraz türleri hakkında bkz. Çağlayan, Ramazan (2006), İdari Yaptırımlar Hukuku, Ankara, Asil Yayınları, s. 80-86.

Bu düzenleme, idare mahkemesi tarafından itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi önüne götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi söz konusu düzenlemeyi Anayasa'nın 36, 125 ve 2. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkeme iptal kararı verirken şu gerekçelere yer vermiştir³⁴:

- Söz konusu düzenleme, idarî yargılama usûlündeki iptal davasından ayrı olarak “itiraz” yolu ve usûlü öngörmektedir.
- Yargılama usulüne ilişkin kurallar, maddî hukukun uygulanmasını sağlayan araçlar olup, yargılamanın işlerliği ve etkinliği bu usûl kurallarıyla sağlanmaktadır.
- Yargılama usulüne ilişkin kuralların kanunla düzenleneceğini öngören Anayasanın 142. maddesi yasama organına takdir yetkisi vermekte ise de, kanun koyucu bu konuda tam bir takdir yetkisine sahip olmayıp, Anayasa'nın konuya ilişkin diğer kurallarına uymak zorundadır.
- Söz konusu düzenleme, bazı idarî işlemler karşı “itiraz” yolunu öngörmüş ise de, başvuru süresi iptal davasına göre kısa tutulmuş, evrak üzerinden karar verileceği belirtilmiş ve kanun yolu da kapatılmıştır.
- İdarî işlemlerin yargı denetiminde en etkili yol olan iptal davaları varken, denetlenen idari işlemin özellikleri ve parasal değeri belirlemeksizin, itiraz yolunu haklı gösterecek hiç bir gerekçe gösterilmeksizin, genel bir itiraz yolunun öngörülmesi Anayasa'nın öngördüğü yargı denetimini kısıtlayıcı niteliktedir. İdarî işlemin hukuka uygunluğunun denetiminde iptal davası asıl yöntem olup, bunun yanında yeni bir tür olarak “itiraz” usulünün benimsenmesi hukuk devletinin özüne aykırılık oluşturur.
- İptal davasına konu olabilecek işlem için “itiraz” yolunun öngörülmesi, kamu yararı ile kişi yararı arasında korunması gereken hassas denge bozulacağı gibi, hak arama özgürlüğü, idarenin yargısal denetimi, yargı güvencesi, mahkemelerin bağımsızlığı ve giderek hukuk devleti ilkesini zedeleyecektir.

³⁴ AYM, E. 1990/40, K. 1991/33, 01.10.1991 (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>).

- Mezkûr düzenlemede, itiraz usûlünün hangi tür idarî işlemlere uygulanacağı belirtilmemektedir. Bahsedilen “itiraz” yolu genelleştirilerek, “iptal davası” yolunun giderek kullanılmamasına yol açılmaktadır.
- İtiraz usulünde mahkemeye başvuru süresi, iptal davasına göre kısa tutulmaktadır. Süre, hak arama özgürlüğüne ilişkin olup, bunun kısaltılması hak arama özgürlüğünü ve yargı güvencesini kısıtlar. Bu düzenleme hak arama özgürlüğünü ölçüsüz bir biçimde sınırlandırıcı, dolayısıyla yargısal denetimi kısıtlayıcı ve daraltıcı niteliktedir.
- İtiraz usûlünde yargılamanın evrak üzerinde yapılması, taraflara iddia ve savunmalarını sunma imkânı verilmemesi ve en geç bir ay içinde karar verilmesi kurallarına yer verilmesi, idarî yargılamadaki genel usûl kurallarının dışına çıkıldığını göstermekte, bunu haklı kılacak bir gerekçe de bulunmamaktadır. Bu durum hak arama özgürlüğünü, ölçüsüz şekilde sınırlandırmaktadır.
- Getirilen düzenlemede, hangi tür idarî işlemlerin bu usule tâbi olacağı belirtilmeden, kanunlara “itiraz edilebilir” ifadesi konularak, iptal davası ile denetlenmesi gereken işlemler itiraza konu edilebilecektir. Kanun yolu da kapalı tutulmaktadır. Bu durum, hak arama özgürlüğü, etkili yargı denetimi ve sonunda da hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturmaktadır³⁵.

2. 1934 Tarih ve 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu

1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu’nun 6. maddesinde, 2004 tarih ve 5259 sayılı kanunla değişiklik yapılmıştır. Söz konusu yeni düzenleme ile umuma açık istirahat ve eğlence yerleriyle ilgili olarak, belediye sınırları içinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında il encümeni tarafından tatbik edilecek idarî para cezaları öngörülmektedir.

İdare tarafından tatbik edilecek idarî para cezalarına karşı, itiraz usûlü öngörülerek şu hükme yer verilmektedir.

³⁵ AYM, E. 1990/40, K. 1991/33, 01.10.1991 (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>).

“Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. İtiraz üzerine verilen karar kesindir”.

Düzenlemede yer alan usûl kuralları şöyledir:

- İdarî para cezalarına karşı, iptal davası değil “itiraz” yolu öngörülmektedir. İtiraz merci ise idare mahkemeleridir.
- İtiraz süresi yedi gün olarak belirlenerek, genel dava açma süresi değil, özel dava açma süresi öngörülmektedir.
- İtiraz üzerine verilen kararın kesin, yani kanun yolunun kapalı olduğu hüküm altına alınmaktadır.

Bu iki usûl kuralı dışında, yargılamanın evrak üzerinden yapılıp yapılmayacağı, layihalar safhasının olup olmayacağı ve diğer usûl kuralları (görev ve yetki, ehliyet, duruşma vs.) konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bu durumda 2559 sayılı Kanunun 6. maddesinde düzenlenen usûl kuralları dışında, 2577 sayılı Kanunda iptal davasına ilişkin usûl kuralları uygulanacak demektir.

3. 2004 Tarih ve 5174 Sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu

2004 Tarih ve 5174 Sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun 53 ve 93. maddelerinde idare tarafından tatbik edilecek idarî para cezaları öngörülmektedir. Söz konusu para cezalarına karşı itiraz yolu öngörülerek 93. maddede şu hükme yer verilmektedir:

“Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, verilen idarî para cezasının yerine getirilmesini durdurmaz”.

Düzenlemede, idarî para cezalarına karşı, iptal davası değil “itiraz” yolu öngörülmektedir. İtiraz merci ise idare mahkemeleridir. Usûl kuralı olarak da sadece süre konusu düzenlenmekte ve genel dava açma süresi değil, özel dava açma süresi öngörülmektedir.

Görüldüğü üzere 5174 sayılı Kanunda sadece süreye ilişkin usûl kuralına yer verilmektedir. Yine itiraz üzerine mahkemece verilen kararın kesinliği konusunda bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda mahkeme kararına karşı kanun yollarına başvurulabilecektir. Diğer usûl kuralları (dilekçe, görev ve yetki, ehliyet, duruşma vs.) bakımından 2577 sayılı Kanunda yer alan kurallar uygulanacak demektir.

4. 2006 Tarih ve 5553 Sayılı Tohumculuk Kanunu

2006 tarih ve 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu'nun 12. maddesinde, Kanunda belirtilen kurallara uymayanlara idare tarafından muhtelif idarî para cezaları tatbik edileceği hüküm altına alınmaktadır.

Kanunun 12. maddesinde, söz konusu idarî para cezalarına karşı “itiraz” yolu öngörülmekte ve şu hükme yer verilmektedir.

“Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. İtiraz üzerine verilen karar kesindir”.

Düzenlemede yer alan usûl kuralları şöyledir:

- İdarî para cezalarına karşı, iptal davası değil “itiraz” yolu öngörülmektedir. İtiraz merci ise idare mahkemeleridir.
- İtiraz süresi “en geç yedi gün” olarak belirlenerek, genel dava açma süresi değil, özel dava açma süresi öngörülmektedir.
- İtiraz üzerine verilen kararın kesin, yani kanun yolunun kapalı olduğu hüküm altına alınmaktadır.

Bu iki usûl kuralı dışında, yargılamanın evrak üzerinden yapılıp yapılmayacağı, layihalar safhasının olup olmayacağı ve diğer usûl kuralları (görev ve yetki, ehliyet, duruşma vs.) konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bu durumda 5553 sayılı Kanunun 12. maddesinde düzenlenen iki usûl kuralı dışında, 2577 sayılı Kanunda iptal davasına ilişkin usûl kuralları uygulanacak demektir.

5. 2012 Tarih ve 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun

2012 tarih ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 3. maddesinde, Kanunda belirtilen kurallara aykırı fiiller için bazı idarî yaptırımlar (idarî para cezaları) öngörülmektedir.

Kanunun 3. maddesinde, söz konusu idarî para cezalarına karşı “itiraz” yolu öngörülmekte ve şu hükme yer verilmektedir:

“İdari para cezasına karşı otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtirazlar, zaruret olmayan hâllerde evrak üzerinden incelenerek en kısa süre içinde karara bağlanır. İtiraz üzerine verilen mahkeme kararları kesindir”.

Düzenlemede yer alan usûl kuralları şöyledir:

- İdarî para cezalarına karşı, iptal davası değil “itiraz” yolu öngörülmektedir. İtiraz merci ise idare mahkemeleridir.
- İtiraz süresi otuz gün olarak belirlenerek, genel dava açma süresi değil, özel dava açma süresi öngörülmektedir.
- İtirazlar, zaruret olmayan hâllerde evrak üzerinden inceleneceği belirtilerek, dosyanın tekemmülü konusundaki genel kuralların dışına çıkmaktadır.
- Kararın “en kısa sürede” verilmesi esası getirilmektedir.
- İtiraz üzerine verilen kararın kesin, yani kanun yolunun kapalı olduğu hükmü altına alınmaktadır.

Yukarıda belirtilenler dışındaki usûl kuralları bakımından (dilekçe, görev ve yetki, ehliyet, duruşma vs.) nasıl bir yol takip edileceği muğlak bırakılmıştır. Bu hususlarda iptal davasına ilişkin 2577 sayılı Kanunda yer alan usûl kuralları uygulanacak demektir.

6. 2013 Tarih ve 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 53. maddesinde "sınır dışı etme" kararına karşı idare mahkemesine "*başvuru*" yapılabileceği belirtildikten sonra şu usûl kurallarına yer verilmektedir:

- Sınır dışı etme kararına karşı idare mahkemelerine "*başvuru*" yapılabileceği belirtilmektedir. İptal davası kavramı kullanılmamaktadır. Ancak düzenlemede "davacı", "savunma", "duruşma", "dava açma süresi" gibi iptal davasına ilişkin kavramlara da yer verilmektedir.
- Mahkemeye başvuru süresi yedi gün olarak belirlenerek, özel dava açma süresi öngörülmektedir.
- Mahkemeye yapılan başvurularda savunmanın verilmesi veya savunma verme süresinin geçmesiyle dosya tekemmül etmiş sayılacağı kuralı getirilmektedir. Bu kuralla, dosyanın tekemmülüne ilişkin genel kuralların dışına çıkmaktadır.
- Duruşma yapılması mahkemenin takdirine bırakılmaktadır. 2577 sayılı Kanunun 17. maddesinde düzenlenen duruşma yapılması zorunluğu kuralına istisna getirilmektedir.
- Başvurular dosyanın tekemmülünden veya ara karar ya da duruşma yapılması gereken hâllerde bunların tamamlanmasından itibaren on beş gün içinde sonuçlandırılacaktır. -Mahkemenin on beş gün içinde karar vereceği hüküm altına alınarak, genel usûlde olmayan bir kurala yer verilmektedir.
- Mahkemenin bu konuda vermiş olduğu karar kesindir denilerek, karara karşı kanun yolu kapatılmaktadır.
- Yabancıнын rızası saklı kalmak kaydıyla, dava açma süresi içinde veya yargı yoluna başvurulması hâlinde yargılama sonuçlanıncaya kadar yabancı sınır dışı edilmez denilerek, mahkemeye başvuru ile yürütmenin durması esası getirilmiştir. Oysa genel usûlde yürütmenin durdurulmasına mahkemece karar verilmektedir.
- 2577 sayılı Kanunun 27. maddesindeki kuraldan ayrılarak, yargıya başvuru halinde yargılama sonuçlanıncaya kadar işlemin yürürlüğünün duracağı kurallarına yer verilmektedir.

Öte yandan 6458 sayılı Kanunun “İdari itiraz ve yargı yolu” başlıklı 80. maddesinde de hükümler bulunmaktadır:

- Buradaki usûl kuralları bakımından, Kanunun 68. maddesinde düzenlenen “idari gözetim” işlemine karşı başvurulacak yargı yolu hariç tutulmaktadır. Bu durumda, söz konusu işlemin yargı yolunda iptal davasına ilişkin usûl kuralları uygulanacak demektir.
- Kanunun 72. maddesinde düzenlenen “başvurunun kabul edilemez olduğu kararı” ve 79. maddesinde düzenlenen “hızlandırılmış değerlendirme işlemi”ne karşı, kararın tebliğinden itibaren on beş gün, alınan diğer idari karar ve işlemlere karşı kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurulabileceği belirtilmektedir.
- Bahse konu 72. ve 79. maddeler çerçevesinde mahkemeye yapılan başvurular on beş gün içinde sonuçlandırılır. Mahkemenin bu konuda vermiş olduğu karar kesindir.
- Yargılama süreci sonuçlanıncaya kadar ilgili kişinin ülkede kalışına izin verilir. Bu hükme göre, mahkemeye başvurulması, sınır dışı etme işleminin yürütülmesini durduracaktır.

7. 2001 Tarih ve 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunun

Kanunun “idari müeyyideler ve teminat” başlığını taşıyan 8. maddesinde, Kanunda öngörülen bazı kuralların ihlali durumunda “idari para cezası”, “yeni iş almaktan men cezası”, “izin belgesinin iptali” gibi idarî yaptırımlar öngörülmektedir. Akabinde de şu düzenlemeye yer verilmektedir:

“İdari para cezasına karşı on beş gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. Bu süre içinde itiraz yoluna başvurulmaması hâlinde idari para cezası kesinleşir. İtirazlar, zaruret olmayan hâllerde evrak üzerinde incelenerek en kısa süre içinde karara bağlanır”.

Düzenlemenin devamında yer alan “İtiraz üzerine verilen mahkeme kararları kesindir” şeklindeki hüküm Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiştir³⁶.

³⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2020/21, K. 2020/53, T. 01.10.2020.

Kanundaki düzenlemeden şu sonuçlar çıkmaktadır.

- Kanunda öngörülen idarî yaptırımlardan sadece “idarî para cezaları”na karşı idare mahkemesinde itiraz edilebilecektir. Diğer yaptırımlar genel yargılama usûlüne tâbi olacak demektir.
- İdarî para cezalarına karşı on beş gün içinde idare mahkemesine itiraz edilebilir. Bu süre içinde itiraz yoluna başvurulmaması hâlinde idari para cezası kesinleşecektir.
- Mahkeme, zaruret olmadıkça incelemesini evrak üzerinden yapıp en kısa sürede kararını verecektir.

8. 1953 Tarih ve 6200 Sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanunun

Kanuna, 2014 tarih ve 6552 sayılı Kanunla (m.88) eklenen Ek Madde 6’da şu hükme yer verilmektedir:

“Bu Kanuna göre verilen idari para cezalarına ilişkin kararlar, 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Bu cezalara karşı tebliğinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir”.

Görüldüğü üzere burada sadece idarî para cezalarına karşı idare mahkemesine “itiraz” edileceği belirtilmektedir. İtiraz süresi, mahkemenin nasıl karar vereceği ve kararın kesinliği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.

B. İTİRAZ YOLUNUN HUKUKİ NİTELİĞİ

Yukarıda aktardığımız mevzuat hükümlerinde yer alan “itiraz”, “başvuru” ya da “yargı yolu” şeklinde ifade edilen usûlün niteliği nedir? İdarî bir denetim mi, dava niteliğinde olmayan bir yargı denetimi mi, dava benzeri bir yargı denetimidir sorularının cevabını içtihatlarda aramaya çalışacağız.

1. Anayasa Mahkemesi Kararlarında İtiraz Yolunun Hukukî Niteliği

Anayasa Mahkemesi, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’na, 1990 tarih ve 3622 sayılı kanunla ilave edilen ve genel bir “itiraz” yolunu öngören Ek

Madde 3 hükmünü Anayasaya aykırı bularak iptal ettiği kararında³⁷ söz konusu itiraz yolunu, iptal davası dışında ve ona benzer bir “yargı yolu” olarak nitelendirmiştir.

Anayasa Mahkemesi söz konusu “itiraz” yolu hakkında şu ifadelerle yer vermektedir:

“Yönetimin hukuka ve yasalara aykırı işlemlerini kaldırarak hukuka bağlılığı sağlamak ve hukuk düzenini korumak amacıyla kabul edilen iptal davalarında uygulanan yöntemin dışında ayrı bir yargı yolu”, “kimi idari işlemlerin yargısal denetimini sağlamak için yargı mercilerine doğrudan başvuru yolu olan “itiraz” kurumu”, “itiraz yolunun genelleştirilmesi “iptal davası” yolunun giderek kullanılmaması olasılığını getirecektir”, “yönetimin yargısal denetiminde iptal davası yanında yeni bir tür itiraz kurumu”, “her türlü idari işlem için uygulanabilecek, koşulları ve kapsamı belirsiz yeni bir yöntem”.

Yukarıya aktardığımız ifadelerden anlaşıldığına göre Anayasa Mahkemesi söz konusu “itiraz” yolunu, iptal davasına benzer hatta ona alternatif bir dava yolu gibi görmekte ve bunu Anayasaya aykırı bulmaktadır.

2. Danıştay Kararlarında İtiraz Yolunun Hukukî Niteliği

Tespit edebildiğimiz Danıştay kararlarında, itiraz yolunun hukukî niteliği konusu açıkça tartışılmamaktadır. Lakin kararlarda yer alan ifadelerden yola çıkarak söz konusu itiraz yolunun, bir “dava” türü olarak ele alındığı söylenebilir.

Mesela Danıştay Onuncu Dairesinin 2016 tarihli bir kararında, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca tesis edilen sınır dışı etme kararına karşı idare mahkemesine yapılan başvuruya ilişkin olarak “dava; İran uyruklu davacının, ... Valiliği işleminin iptali istemiyle açılmıştır” denilmektedir³⁸.

³⁷ AYM, E. 1990/40, K. 1991/33, T. 01.10.1991 (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>).

³⁸ Danıştay 10. Daire, E. 2015/5429, K. 2016/3900, T. 28/10/2016, DD. 144, s. 315.

Zaten 6458 sayılı Kanun “itiraz” değil “başvuru” kavramını kullanmaktadır. Öte yandan Kanunda “davacı”, “savunma”, “duruşma”, “dava açma süresi” gibi, iptal davasına ilişkin kavramlara da yer verilmektedir. Mevzuat ve Danıştay kararından anlaşıldığına göre 6458 sayılı Kanun kapsamında, sınır dışı etme kararına karşı idarî yargıya yapılan başvuru, iptal davası niteliğinde bir başvuru-dur. Ancak bazı usûl kuralları bakımından iptal davasından farklı kurallar getirilmektedir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 2000 tarihli bir kararında, mülga 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’un 26. maddesinde yer alan, idarî para cezalarına karşı idare mahkemesine yapılan “itiraz”ı³⁹ değerlendirirken “*para cezası verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle dava açılmıştır*” denilerek söz konusu itiraz” usulü, “dava” olarak nitelendirilmiştir. Ancak buradaki “itiraz” usûlünün “dava”dan farklı bir usûl olduğunu da vurgulanmaktadır.

*“Bu madde ile idari nitelikteki para cezalarına yönelik olarak yargıya yapılacak başvuru “dava” değil “itiraz” olarak nitelendirilmiş, bu nedenle başvuru süresi, dava süresinden farklı biçimde yedi gün olarak saptanmış ve itiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararların kesin olduğu açıkça ifade edilmiş bulunduğundan, idare mahkemelerince verilen kararların temyiz yoluyla incelenmesi olanağı bulunmamaktadır...”*⁴⁰.

Karardan anlaşıldığına göre buradaki “itiraz” usulü, iptal davasına benzer bir dava türüdür. Lakin başvuru için özel süre öngörülmesi, mahkemece verilen kararın kesin olması (kanun yolunun kapalı olması) gibi bazı farklı usûl kurallarına tabi tutulması, tam bir iptal davası değil de itiraz olarak nitelendirilmesini gerektirmiştir.

³⁹ Madde 26: “Bu Kanunda düzenlenen her türlü para cezası, idarî niteliktedir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz ve zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. İtiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararlar kesindir”.

⁴⁰ Danıştay İDDK, E. 2000/689, K. 2000/1050, T. 27.10.200, DD. 105, s. 86.

3. Bölge İdare Mahkemesi Kararlarında İtiraz Yolunun Hukukî Niteliği

Mevzuatta yer alan idarî yaptırımlara karşı idare mahkemelerine yapılan “itiraz” usulü, bölge idare mahkemeleri kararlarına da konu olmuştur. Hemen belirtmek gerekir ki söz konusu kararlarda, bahse konu “itiraz” usûlünün hukukî niteliği açıkça ortaya konulmamaktadır.

Ankara Bölge İdare Mahkemesi’nin 2017 tarihli bir kararında, 6458 sayılı Kanunun 53. maddesi uyarınca tesis edilen sınır dışı etme işlemi hakkında idare mahkemesince verilen kararı istinafen incelenirken “işleminin iptali istemiyle açılan dava”, yine “dava konusu işlemin iptaline ilişkin ... karar” gibi ifadelere yer verilmektedir⁴¹. Aynı konuya ilişkin olarak muhtelif bölge idare mahkemesi kararlarında “dava”, “davacı”, “davanın reddi” ve “işlemin iptali” kavramlarına yer verildiği görülmektedir⁴². Yine 6458 sayılı kanun uyarınca tesis edilen “sınır dışı edilmesi” işlemi hakkında idare mahkemesince verilen “davanın açılmamış sayılmasına” kararına karşı yapılan istinaf başvurusu kabul edilerek, idare mahkemesinin kararının kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın idare mahkemesine gönderilmesine karar verilmiştir⁴³.

Bölge idare mahkemesi kararlarında, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu’nun 6. maddesinde düzenlenen “itiraz” usulü bakımından da “dava”, “davacı”, “davanın reddi”, ve “işlemin iptali” kavramları kullanılmaktadır⁴⁴.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi’nin 2017 tarihli bir kararında, 2559 sayılı Kanunun 6. maddesinde düzenlenen “itiraz” usûlünde, idare mahkemesince “davanın süreden reddi” yönünde verilen karar, iptal davası gibi istinafen incelen-

⁴¹ Ankara BİM, 10. İDD, E. 2017/543, K. 2017/422, T. 17.95.2917 (www.legalbank.net).

⁴² Bkz. Ankara BİM, 10. İDD, E. 2017/542, K. 2017/594, T. 21.06.2017 (www.legalbank.net); Ankara BİM, 10.İDD, E. 2017/543, K. 2017/422, T. 17.95.2917 (www.legalbank.net); İstanbul BİM, 10.İDD, E. 2018/1387, K. 2018/1273, T. 15.05.2018 (www.legalbank.net); İstanbul BİM, 10.İDD, E. 2019/811, K. 2019/992, T. 10.04.2019 (www.legalbank.net); İzmir BİM, 6. İDD, T. 25.05.2017, E. 2017/725, K. 2017/807 (www.legalbank.net).

⁴³ İstanbul BİM, 10.İDD, E. 2018/1387, K. 2018/1273, T. 15.05.2018 (www.legalbank.net).

⁴⁴ Bkz. İzmir BİM, 6. İDD, T. 14.02.2017, E. 2017/235, K. 2017/188 (www.legalbank.net); İzmir BİM, 6. İDD, T. 31.03.2017, E. 2017/249, K. 2017/528 (www.legalbank.net); İzmir BİM, 6. İDD, T. 03.10.2017, E. 2017/1413, K. 2017/1207 (www.legalbank.net).

miştir. Ancak kararda, bahse konu “itiraz” usulünün, iptal davasından farklı olduğunu ima eden ifadelerle de yer verildiği görülmektedir.

“... 2577 sayılı Yasanın 45. maddesinin 1. fıkrasının, başka kanunlarda aksi kurala bağlanmış olsa dahi, istinaf yolunu açık tuttuğu uyuşmazlıkların idari yargı düzeni içindeki mahkemelerin önünde “dava” yoluyla görülen uyuşmazlıkları kapsadığı, “itiraz” yoluyla görülen ve yargılama usulü bakımından da özel usul kurallarına sahip olan uyuşmazlıkları kapsamadığı kabul edilmelidir...”⁴⁵.

Kararda, itiraz usulünün, iptal davasından farklı bir dava türü olduğu açık ve net olarak ifade edilmemektedir. Sadece yargılama usulü bakımından özel usul kurallarına tabi tutulduğu ifade edilmektedir. Buna göre bahse konu “itiraz”ın, özel usul kurallarına tabi tutulan iptal davasına benzer bir dava türü olduğu sonucu çıkarılabilir.

4. Öğretide İtiraz Yolunun Hukukî Niteliği

Kanunlarda öngörülen “itiraz” yolunun hukukî niteliğinin öğretide pek tartışma konusu yapılmadığı görülmektedir. Tespit edebildiğimiz kadarıyla konu iki eserde ele alınmıştır.

Bir eserde konuya ilişkin olarak, itiraz yolunun kanunlarda düzenlenen bir dava türü olduğu, özel dava süresi gibi bazı özel usul kurallarına tabi tutulan “iptal davası niteliğinde” değerlendirilmesi gerektiği, kanunda düzenlenmeyen hususlar bakımından, iptal davaları için öngörülen usul kurallarının tatbik edilmesi gerektiği ifade edilmektedir⁴⁶.

Bir başka eserde ise, itiraz usulünün, dava süresinin kısa olması, evrak üzerinden inceleme yapılması gibi özel usul kurallarına tabi tutulan iptal davası olduğu belirtilmekte ve devamında, nasıl davanın ivedi yargılama usulüne tâbi tutulması davanın niteliğini değiştirmiyorsa, burada da “itiraz” kavramının kullanılmasının itirazın iptal davası niteliğini değiştirmediği ifade edilmektedir⁴⁷.

⁴⁵ İzmir BİM, 6. İDD, T. 03.10.2017, E. 2017/1413, K. 2017/1207 (www.legalbank.net).

⁴⁶ Yıldırım, Turan (2010), İdari Yargı, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, Beta Yayınevi, s. 366.

⁴⁷ Açımız, Bige (2023) İdari Yargılama Hukukunda Olağan Kanun Yollarına Başvurunun Sınırlanması, Ankara, Adalet Yayınevi, s. 27-28.

C. İTİRAZ YOLUNDA MAHKEME KARARININ KESİNLİĞİ

Yukarıda açıklandığı üzere 6458 sayılı (m.53/3), 2559 sayılı (m.6), 5553 sayılı (m.12) ve 6306 sayılı (m.3) kanunlarda, itiraz üzerine ilk derece mahkemesince verilen kararların “kesin” yani kanun yolunun kapalı olduğu hüküm altına alınmaktadır. Kanunlarda kesinlik bakımından kararın esasa ya da usûle ilişkin olması bakımından bir ayırım yapılmamaktadır. Burada iki mesele karşımıza çıkmaktadır. Birincisi kesinliğin kapsamının ne olduğu, ikincisi ise bu düzenlemenin hak arama özgürlüğü bakımından Anayasaya uygun olup olmadığıdır.

1. İtiraz Yolunda Kesinliğin Kapsamı

İtiraz yolunu düzenleyen kanunlarda, itiraz üzerine ilk derece mahkemesince verilen kararın “kesin” olduğu belirtilmektedir. Kesinliğin kapsamının ne olduğu, başka bir ifadeyle kararın usûle veya esasa ilişkin olmasının kesinlik açısından bir farkı bulunmakta mıdır sorusunun cevaplandırılması gerekmektedir. Konuya çelişik kararlar bulunmaktadır.

a. “Kesinlik Esasa ve Usule İlişkin Kararları Kapsamaktadır” Yönünde Kararlar

Danıştay Onuncu Dairesinin 2016 tarihli bir kararına konu olan olayda; 6458 sayılı kanun kapsamında tesis edilen sınır dışı etme işlemi hakkında ilk derece mahkemesi “*davanın açılmamış sayılmasına*” karar vermiştir. Kararı temyizden inceleyen Danıştay, kanunda öngörülen kesinliğin hem usûle hem de esasa ilişkin kararları kapsadığını belirtilerek şu kararı vermiştir.

“... Yukarıda alıntısı yapılan kanun hükmünde, mahkemelerin sınır dışı etme işlemleri konusunda verdiği kararların kesin olduğu hükme bağlanırken kararların usule veya esasa ilişkin olması aşamasında herhangi bir ayırım yapılmamış olması karşısında, esasa ilişkin ilk derece mahkemesi kararları kesin kabul edilirken usule ilişkin olanların temyizen incelenebileceğinin kabulünün hukuka uygun olmadığı değerlendirilmektedir. “Sınır dışı etme” işlemlerine karşı açılan davalarda mahkemelerce “usul yönünden” verilmiş kararların temyizen incelenebileceğinin kabulü, yargılama usulü açısından bir ikilem doğuracağı gibi kanun koyucu-

nun bu konudaki uyuşmazlıkların bir an önce sonuçlandırılması yolundaki amacına da uygun düşmeyecektir. Bu duruma göre, “sınırdışı etme” işlemine karşı açılmış bulunan davada idare mahkemesince verilen karar kesin olup temyizden incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır...⁴⁸”.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 2000 tarihli bir kararında, mülga 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’un 26. maddesinde yer alan “*itiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararlar kesindir*” hükmünün, hem esasa hem de usûle ilişkin kararları kapsadığını, “*idare mahkemelerince verilen kararların temyiz yoluyla incelenmesi olanağı bulunmamaktadır*” diyerek açıkça ortaya koymuştur⁴⁹.

b. Kesinlik Esasa İlişkin Kararları Kapsamaktadır Yönünde Kararlar

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi’nin 2018 tarihli bir kararına konu olan olayda; 6458 sayılı uyarınca “sınır dışı etme” işlemi hakkında yapılan başvuru hakkında ilk derece mahkemesince “davanın açılmamış sayılmasına” şeklinde usule ilişkin bir karar verilmiştir. İstinaf incelemesinde, 6458 sayılı Kanunun 53. maddesinde yer alan kesinlik bakımından usûle ilişkin karar ve esasa ilişkin karar ayrımı yapılarak, kesinliğin esasa ilişkin kararlar için geçerli olduğuna hükmedilmiştir.

“... 6458 sayılı Kanunun 53. maddesinin 3. fıkrasına göre kesin olan, diğer bir ifadeyle kanun yoluna başvurulması engellenen idare mahkemesi kararları da, sözü edilen nitelikteki, yani yabancının sınır dışı edilmesine ait idari işlemin hukuka uygunluğunun tüm unsurlarıyla denetlenip, uyuşmazlığın esası hakkında verilen nihai kararları ifade etmektedir. Buna karşılık, uyuşmazlığın esası hakkında muhakeme yapılmadan, diğer bir ifadeyle yargı yeri tarafından hakkın neden ibaret olduğu belirlenmeden, davanın ön koşullarının yokluğu nedeniyle reddi yolundaki yargı kararının da kesin olduğunun kabulü ve bu kararlara karşı kanun

⁴⁸ Danıştay 10. Daire, E. 2015/5429, K. 2016/3900, T. 28/10/2016, DD. 144, s. 315.

⁴⁹ Danıştay İDDK, E. 2000/689, K. 2000/1050, T. 27.10.200, DD. 105, s. 86.

yollarına başvurulmasının engellenmesi, yasa koyucunun 6458 sayılı Kanuna göre sınır dışı kararlarına ilişkin davaların görülmesinde ve sonuçlandırılmasında basit ve hızlı bir usul getirip, genel hükümlerden ayrılmasının gerektirdiği kamu yararı gerekleri ve sonuç olarak hak arama özgürlüğü ile bağdaşmamaktadır. Kaldı ki, itiraza konu kararda olduğu gibi, ortada 6458 sayılı Kanun uyarınca inceleme yapılarak verilmiş nihai bir karar değil, 2577 sayılı Kanun uyarınca verilen “davanın açılmamış sayılması kararı olduğundan, 6458 sayılı Kanunun 53. maddesinin bu kararın istinaf kanun yoluyla incelenmesine engel oluşturmadığı sonucuna ulaşılmaktadır...”⁵⁰.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi’nin 2017 tarihli bir kararına konu olan olayda; 2559 sayılı Kanunun 6. maddesi uyarınca verilen idarî para cezasını itirazen inceleyen ilk derece mahkemesi, süre yönünden davanın reddine karar vermiştir. İstinaf incelemesinde, kanunda öngörülen kesinlik bakımından kararın esasa ve usûle ilişkin olup olmamasına göre bir ayırım yapılarak, usûle ilişkin kararlarda kanun yolunun açık olduğuna hükmedilmiştir.

“... Maddi nitelikli özel yasa kuralları uyarınca tesis edilmiş işlemlere yönelik olarak itiraz yoluyla çıkarılan uyuşmazlıkların; mahkemelerce dayandığı maddi yasal düzenlemeler uyarınca “esası” incelenmeden, 2577 sayılı Yasanın davanın kabul koşullarına ilişkin kuralları uyarınca ilk inceleme üzerine verilen kararlar yönünden; hak arama özgürlüğünün bir gereği olarak istinaf başvurularının incelenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır...”⁵¹.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi’nin 2017 tarihli bir kararına konu olan olayda; 2559 sayılı Kanunun 6. maddesi uyarınca verilen idarî para cezasını itirazen inceleyen ilk derece mahkemesi ehliyet yönünden davanın reddine karar vermiştir. İstinaf incelemesinde, kanunda yer alan kesinlik kuralının sadece esasa ilişkin kararları kapsadığına karar verilmiştir.

⁵⁰ İstanbul BİM, 10. İDD, E. 2018/1387, K. 2018/1273, T. 15.05.2018 (www.legalbank.net).

⁵¹ İzmir BİM, 6. İDD, T. 03.10.2017, E. 2017/1413, K. 2017/1207 (www.legalbank.net).

“... Maddi nitelikli özel yasa kuralları uyarınca tesis edilmiş işlemlere yönelik olarak itiraz yoluyla çıkarılan uyuşmazlıkların; mahkemelerce dayandığı maddi yasal düzenlemeler uyarınca “esası” incelenmeden, 2577 sayılı Yasanın davanın kabul koşullarına ilişkin kuralları uyarınca ilk inceleme üzerine verilen kararlar yönünden; hak arama özgürlüğü-nün bir gereği olarak istinaf başvurularının incelenmesi gerektiği sonu-cuna varılmıştır...”⁵².

c. Tartışma Yapılmayan Kararlar

Aşağıya aktardığımız kararlarda, itiraz üzerine verilen karar esasa ilişkin olduğundan, kararın usul veya esasa ilişkin olması bakımından bir herhangi bir tartışma yapılmamaktadır.

Ankara Bölge İdare Mahkemesi’nin 2017 tarihli bir kararına konu olan olayda; 6458 sayılı Kanun kapsamında verilen sınır dışı etme işlemi, ilk derece mahkemesince itiraz üzerine iptal edilmiştir. Burada esasa ilişkin bir karar söz konusudur. Konuyu istinafen inceleyen mahkeme, 6458 sayılı Kanunun 53/3. maddesinde yer alan kesinlik kuralının kanun yolunu kapattığı gerekçesiyle istinaf başvurusunun “incelenmeksizin reddi” yönünde karar vermiştir⁵³.

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi’nin 2019 tarihli bir kararına konu olan olayda; 6458 sayılı kanunun 53. maddesi kapsamında, sınır dışı etme işlemini itirazın inceleyen ilk derece mahkemesi, işlemi hukuka uygun bularak davanın reddine karar vermiştir. Burada esasa ilişkin bir karar bulunmaktadır. İstinaf incelemesinde mahkemenin kararı hukuka uygun bulunarak istinaf talebinin reddine karar verilmiştir⁵⁴.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi’nin 2017 tarihli bir kararına konu olan olayda; 2559 sayılı Kanunun 6. maddesi kapsamında verilen idarî para cezası işlemi-

⁵² İzmir BİM, 6. İDD, T. 14.02.2017, E. 2017/235, K. 2017/188 (www.legalbank.net).

⁵³ Ankara BİM, 10. İDD, E. 2017/543, K. 2017/422, T. 17.05.2017 (www.legalbank.net).

⁵⁴ İstanbul BİM, 10.İDD, E. 2019/811, K. 2019/992, T. 10.04.2019 (www.legalbank.net). Aynı yönde bir karar için bkz. İzmir BİM, 6. İDD, T. 25.05.2017, E. 2017/725, K. 2017/807 (www.legalbank.net).

ni itirazen inceleyen ilk derece mahkemesi işlemi hukuka uygun bularak davanın reddine karar vermiştir. Burada esasa ilişkin bir karar bulunmaktadır. İstinaf incelemesinde “*yukarıda anılan kural uyarınca ‘kesin’ nitelikte bir karar olması nedeniyle istinaf başvurusunun incelenmesine olanak bulunmamaktadır*” şeklinde karar verilmiştir⁵⁵.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi’nin 2017 tarihli bir kararına konu olan olayda; 2559 sayılı Kanunun 6. maddesi kapsamında verilen idarî para cezasını itirazen inceleyen ilk derece mahkemesi, işlemi hukuka uygun bularak davanın reddine karar vermiştir. Burada esasa ilişkin bir karar söz konusudur. İstinaf incelemesinde, kanunda itiraz üzerine verilen kararlar kesin olduğu kuralına yer verilerek “*anılan kural uyarınca ‘kesin’ nitelikte bir karar olması nedeniyle istinaf başvurusunun incelenmesine olanak bulunmamaktadır*” şeklinde karar verilmiştir⁵⁶.

2. Kanun Yolunun Kapatılmasının Anayasaya Uygunluğu

Yukarıda açıklandığı üzere kanunlarda, itiraz üzerine ilk derece mahkemesinde verilen kararların kesin olduğu belirtilerek kanun yolu kapatılmaktadır. Kanun yolunun kapatılmasının hak arama özgürlüğü⁵⁷ açısından Anayasaya uygun olup olmadığı sorusunun da cevaplandırılması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesinin bu konuda farklı kararları bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, bazı konulara ilişkin davalarda kanun yollarının kapatılmasını Anayasaya uygun bulmaktadır. Nitekim 1986 tarihli bir kararda adli yargıda temyiz yolunun kapatılmasını “*hukuk devleti kavramıyla bağdaştırmaya-
cak sonuçlara yol açma olanak ve olasılığını doğuran bir nitelik arzemedikçe bu kavramla çelişkiye düştüğünden söz edilemez*” gerekçesiyle Anayasaya uygun

⁵⁵ İzmir BİM, 6. İDD, T. 25.05.2017, E. 2017/699, K. 2017/794 (www.legalbank.net).

⁵⁶ İzmir BİM, 6. İDD, T. 31.03.2017, E. 2017/249, K. 2017/528 (www.legalbank.net).

⁵⁷ Genel anlamda hak arama özgürlüğü, bir hakkı ihlale uğrayan bir kimsenin bu ihlalin giderilmesi için mahkemelere başvurabilme demektir (Gül, Cengiz/Birtek, Fatih (2007), “Hak Arama Özgürlüğü ve Türk Pozitif Hukukunda Yargı Yolu Kapalı İşlemler”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 2, S. 1-2, s. 7.

bulmuştur⁵⁸. İdarî yargı açısından da 1991 tarihli bir kararında “*kamu yararı gerektirdiğinde, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacak sonuçlara yol açma olanak ve olasılığına neden olmadıkça kimi kararlara karşı yasa yollarına başvurunun sınırlanıp önlenilebileceği*”⁵⁹ belirtilmektedir. Yine 2024 tarihli bir kararda, 6458 sayılı Kanunun 53/3. maddesinde yer alan ilk derece mahkemesinin verdiği kararın kesin olduğu yönündeki hüküm Anayasaya uygun bulunmuştur⁶⁰.

Anayasa Mahkemesi’ne göre, yargılama usûlüne ilişkin kuralları koyma konusunda yasama organının takdir yetkisi vardır ve Anayasa’da tüm mahkeme kararlarının kanun yoluna götürülmesi hakkını içeren bir kurala yer verilmemiştir⁶¹. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde, iki dereceli yargılama hakkına yer verilmesine rağmen buna istisna getirilebileceği kabul edilmektedir⁶². Bu tür davalarda kanun yolu sınırı öngörülmesi, söz konusu sınırın “adalet duygusunu rencide etmemesi veya hukuk devleti kavramıyla bağdaşmayacak sonuçlara yol açacak boyutta bulunmaması” kaydıyla anayasada yer alan hakları ihlâl etmeyecektir⁶³. Bir başka kararda mahkeme, “*gereksiz başvuruların önlenerek dava sayısının azaltılması ve böylece mahkemelerin gereksiz yere meşgul edilmeksizin uyumsuzlukların makul sürede bitirebilmesi amacıyla bir kısım mahkeme kararı na karşı temyiz yolunun kapalı tutulmasının anayasal hakları ihlal ettiği söylenemez*” demektedir⁶⁴.

Ancak Anayasa Mahkemesi 2020 tarihli bir kararında, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun’un 8. maddesinde yer alan “*İtiraz üzerine verilen mahkeme kararları kesindir*” hükmünü Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir⁶⁵. Anayasa Mahkemesi, konuyu hak arama hürriyeti açısından ele alarak “*Hak*

⁵⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 1985/23, K. 1986/2, T. 20.01.1986.

⁵⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/40, K. 1991/33, T. 01.10.1991.

⁶⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 2024/25, K. 2024/116, T. 30.5.2024.

⁶¹ Anayasa Mahkemesi, B. No: 2012/799, T. 26/3/2013, p. 19.

⁶² Anayasa Mahkemesi, B. No: 2013/799, 26/3/2013, p. 20.

⁶³ Anayasa Mahkemesi, E. 2006/65, K. 2009/114, T. 23/7/2009.

⁶⁴ Anayasa Mahkemesi, B. No: 2014/3907, 7/12/2016, p. 32.

⁶⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 2020/21, K. 2020/53, T. 01.10.2020.

arama hürriyetinin kapsamının belirlenmesinde adalet ve hukuk devleti gibi temel anayasal ilkelerin de göz önünde bulundurulması gerekir” dedikten sonra şu ifadelere yer vermektedir:

“Adil yargılanma hakkının davanın taraflarına sağladığı tüm usul güvencelerine uyulmuş olsa bile yargılama sonucunda verilen hükmün hatalı olması mümkündür. Diğer bir ifadeyle adil yargılanma hakkının güvencelerine riayet edilmiş olsa da hâkimin gerek maddi vakıaların değerlendirilmesinde gerekse hukuk kurallarının uygulanmasında yanılığa düşmesi ve buna bağlı olarak hukuka aykırı hüküm vermesi söz konusu olabilmektedir. Böyle kararlara ilgililerin veya toplumun katlanmasını istemek adalete olan güveni sarsar ve hukuk devletini zedeler. Bu nedenle hak arama hürriyetinden yararlanılabilmesi bakımından adil ve isabetli olmadığı düşünülen bir hükmün başka bir yargı mercii tarafından denetlenmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır”⁶⁶.

Anayasa Mahkemesine göre, “Anayasa’nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama hürriyeti kapsamındaki hükmün denetlenmesini talep etme hakkı, kişinin aleyhine verilen bir hükmün başka bir yargı mercii tarafından gözden geçirilmesini ve denetlenmesini isteyebilmesini teminat altına almaktadır”. Yine “hükmün denetlenmesini talep etme hakkının mahiyeti dikkate alındığında bu hakkın mutlak bir hak olarak kabulü mümkün değildir. Dolayısıyla bu hak kanun koyucu tarafından bazı sınırlamalara tabi tutulabilir. Ancak bu sınırlandırmaların Anayasa’nın 13. maddesinde öngörülen ölçütlere uygun olarak yapılması gerekir”.

Anayasa Mahkemesi devamla, kanunda öngörülen idarî para cezasına karşı yapılan itiraz üzerine verilen mahkeme kararlarının kesin olduğunu öngören kuralın, hükmün başka bir mahkeme tarafından denetlenmesini talep etme hakkına sınırlama getirmekte olduğunu ifade etmektedir. Bu sınırlamanın “meşru bir amaca yönelmesi” ve “ölçülü” olması gerekmektedir. Mahkeme şu sonuca ulaşmaktadır.

⁶⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2020/21, K. 2020/53, T. 01.10.2020, p. 13.

“Yargılamanın makul bir sürede sonuçlandırılması ve usul ekonomisinin sağlanması amacıyla da olsa bu denli yüksek idari para cezalarını konu alan hükümlerin denetime tabi kılınmamasının kişiye aşırı bir külfet yükleyeceği açıktır. Dolayısıyla söz konusu hükümlerin denetime kapalı tutulmasıyla kişiye yüklenen külfet, yargılamanın makul sürede sonuçlandırılması ve usul ekonomisinin sağlanması amaçlarıyla haklı kılınamaz. Başka bir deyişle belirtilen nitelikteki hükümlerin denetlettilmesi vasıtasıyla elde edilecek bireysel yarar, makul sürede yargılanma hakkı ve usul ekonomisi ilkesine feda edilemez. Bu itibarla itiraz konusu kural, hükmün denetlenmesini talep etme hakkına yönelik orantısız bir sınırlama getirmektedir. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 13. ve 36. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir”⁶⁷.

Öğretide kanun yolunun kapatılmasının Anayasaya aykırı olduğu, mahkemelerin konuyu Anayasa Mahkemesi önüne götürmesi gerektiği ileri sürülmektedir⁶⁸. Ancak söz konusu düzenlemelerin Anayasaya ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine aykırı olmadığı yönünde de görüş beyan edilmektedir⁶⁹.

Tek aşamalı yargılama usulünün, yani bazı davalara istinaf (ya da temyiz) yolunun kapatılarak ilk derece mahkemesinde kesinleşmesinin hak arama özgürlüğüne aykırı olduğunu düşünmekteyiz. Her davanın en azından iki aşamalı yargılama usulüne tabi olması gerektiği kanaatindeyiz.

SONUÇ

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’n 2. maddesinde “iptal davası” ve “tam yargı davası” şeklinde iki tür dava yer almaktadır. İdari yargılama usulünde bu iki dava dışında dava türü olup olmadığı konusunda öğretide farklı görüşler bulunmaktadır. Bu tartışma özellikle “tespit davası” bağlamında gündeme gelmektedir. Bazı yazarlar, idari yargılama usulünde dava türlerinin “iptal davası” ve

⁶⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2020/21, K. 2020/53, T. 01.10.2020, p. 38-39.

⁶⁸ Yıldırım, s. 366.

⁶⁹ Güner, Cemil (2017), “Sınır Dışı Etme Kararı ile İlgili İdare Mahkemesi Kararlarının Kesinliği”, İÜHF C. LXXV, S. 1, s. 100-101.

“tam yargı davası” ile sınırlı olduğu görüşündedir. Kimi yazarlar ise, bu iki davanın temel davalar olduğu, idari yargıda mutlaka olması gereken davalar olduğu, idari yargıda davaların bunlar ile sınırlı olmadığı, başka davalar da olabileceği, bu bağlamda tespit davasının da kabul edilebileceği görüşündedir. Kanaatimizce İdari Yargılama Usulü Kanunu’n 2. maddesinde, idarî yargılama usulünün olmazsa olmaz davaları olan “iptal davası” ve “tam yargı davası” düzenlenmektedir. Başka bir ifadeyle bu davalar sınırlı sayıda değildir. İdarî yargılama usûlüne uygun düşüyorsa başka dava türleri (mesela tespit davası) de kabul edilebilir.

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere kanunlarda bazı idarî işlemlere, özellikle de idarî yaptırımlara karşı, idare mahkemelerine “itiraz” edilebileceği düzenlenmektedir. Kanun hükümlerine bakıldığında söz konusu itiraz yolu bakımından başvuru süresinin daha kısa olması, evrak üzerinden inceleme yapılması, belli sürede kararın verilmesi, karara karşı kanun yolunun kapatılması gibi özel usûl kuralları getirilmekte olduğu görülmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki bazı davalar için özel usûl kuralları getirilmesi, mahkemeye yapılan başvurunun niteliğini değiştirmez. Nitekim 2577 sayılı Kanunun 20/A ve 20/B maddelerinde düzenlenen ivedi yargılamaya tabi davalarda da bir takım özel usûl kuralları getirilmektedir. Bu özel usûl kuralları, ivedi yargılamaya tabi konulardaki işlemlere karşı açılan davaların “iptal davası” olması niteliğini değiştirmemektedir. İtiraz yoluna tabi konularda da özel usûl kuralları getirilmesi, başvurunun niteliğine herhangi bir etki yapmayacaktır.

Kanunlarda öngörülen “itiraz” yolunun, bir dava olduğunda kuşku bulunmamaktadır. Bir kere 2577 sayılı Kanunda öngörülen diğer itiraz türlerine benzememektedir. Buradaki itiraz yolunda, bir idarî işlemin yargı tarafından hukuka uygunluğu denetlenmektedir. Yukarıya aktardığımız mahkeme kararlarında “dava”, “dava dilekçesi”, “davanın reddi”, “davanın açılmamış sayılması” gibi kavramlara yer verilmesi yanında, hukuka aykırı bulunan işlem hakkında da “iptal kararı” verilmektedir. Bu durum bahse konu “itiraz” yolunun bir dava olduğunu ortaya koymaktadır.

Kanunlarda öngörülen “itiraz” yolu için öngörülen özel usûl kuralları başvuru süresi, evrak üzerinden inceleme yapılması ve kararın kesinliği şeklinde

çok sınırlı sayıdadır. Bunlar dışında 2577 sayılı kanunda yer alan dava dilekçesi, görev ve yetki, duruşma gibi diğer usûl kurallarının itiraz yolunda da uygulanacaktır.

Daha önce yer verdiğimiz kararların bazılarında, mezkûr itiraz yolunun, iptal davasından farklı olduğu yönünde açıklamalar bulunmakta ise de, nasıl ve ne tür bir yol olduğu belirtilmemektedir. Kanunlarda “itiraz” denilmesine rağmen, bunun iptal davasının bir görünümü olduğu, özel usûl kuralları dışında 2577 sayılı Kanunda yer alan genel usûl kurallarına tabi olduğu kanaatindeyiz.

Son olarak itiraz yolunda, mahkemece verilen kararların kesin olduğu yönündeki düzenlemenin, hak arama özgürlüğü (mahkemeye erişim hakkı) bakımından ölçüsüz bir düzenleme olduğu ve Anayasaya aykırı olduğunu düşünmekteyiz. Davaların en azından iki dereceli bir yargılamaya tabi olması gerektiği kanaatindeyiz.

KAYNAKÇA

- Açımuz, Bige** (2023) İdari Yargılama Hukukunda Olağan Kanun Yollarına Başvurunun Sınırlanması, Ankara, Adalet Yayınevi.
- Akıllıoğlu, Tekin** (1979) “Yıkma Kararlarında Yöntem Sorunları”, Amme İdaresi Dergisi, C. 12, S. 4, ss. 441-55.
- Akıylmaz, Bahtiyar** (1999) “Danıştay’ın Belediye Başkanlığından Düşürme Kararları ve Hukuki Niteliği”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 1-2, ss. 161-169.
- Akıylmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil** (2018) Türk İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Savaş Yayınevi.
- Arslan, Süleyman** (1990) “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, ss. 505-542.
- Candan, Turgut** (1984) “Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Davalar”, Danıştay Dergisi, S. 54-55, ss. 31-40.
- Çağlayan, Ramazan** (2024) İdarî Yargılama Hukuku, 16. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi.
- Çağlayan, Ramazan** (2006) İdari Yaptırımlar Hukuku, Ankara, Asil Yayınları.
- Duran, Lutfi** (1982) “İdari Yargı Adlileşti”, İHİD, Sarıca’ya Armağan, C. 3, S. 1-3, ss. 53-83.
- Duran, Lutfi** (1966), Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması, Ankara, Türk Hukuk Kurumu Yayını.
- Duran, Lutfi** (1982) İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Duran, Lutfi** (1988) “İdari İşlem Niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Davalarının Çözümü (II)”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 1, ss. 63-77.
- Duran, Lutfi** (1988) Türkiye Yönetiminde Kargaşa, İstanbul, Çağdaş Yayınları.
- Erdoğan, Ahmet** (1971) “Almanya’da Tespit ve İptal Davalarının Uygulama Biçimi”, Danıştay Dergisi, S. 2, ss. 59-63.
- Erkut, Celâl** (1989) “Tespit Davasının İdari Bir Dava Türü Olarak Kabulüne İlişkin Uyuşmazlık Mahkemesinin Yaklaşımı”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 11, S. 1-2, ss. 6-17.
- Erkut, Celâl/Soybay Selçuk** (1995) Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Kanunlar, 5. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi.

- Esin, Yüksel/Dündar, Erol** (1971) Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları- Birinci Kitap: Usul, Ankara, Balkanlıoğlu Matbaacılık.
- Gözübüyük, A. Şeref** (2001) Yönetmelik Yargı, 14. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Şeref/Dinçer, Güven** (1990) İdari Yargılama Usulü, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Gül, Cengiz/Birtek, Fatih** (2007) “Hak Arama Özgürlüğü ve Türk Pozitif Hukukunda Yargı Yolu Kapalı İşlemler”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 2, S. 1-2, ss. 3-41.
- Güner, Cemil** (2017) “Sınır Dışı Etme Kararı ile İlgili İdare Mahkemesi Kararlarının Kesinliği”, İÜHFM C. LXXV, S. 1, ss. 85-114.
- Kaya, Cemil** (2007) Türkiye’de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Kıratlı, Metin** (1966) “Yürütmenin Durdurulması”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, C. XXI, S. 4, ss. 173-196.
- Ödeş, Orhan** (1979) “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği”, Danıştay Dergisi, S. 32-33, ss. 3-21.
- Özsoylu, Kırdar** (1988) “İdari Yargıda Tespit Davalarının Yeri”, Danıştay Dergisi, S. 68-69, ss. 136-139.
- Yayla, Yıldızhan** (1980) “Tartışmalar”, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu, İstanbul.
- Yıldırım, Turan** (2010) İdari Yargı, 2.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, Beta Yayınevi.