T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı
İdare Hukuku Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

TÜRK İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA OLAĞAN KANUN YOLLARI ÖZELİNDE İSTİNAF KANUN YOLU; BÖLGE İDARE MAHKEMESİ TEŞKİLATI VE UYGULAMA ANALİZLERİ

Duygu ERDOLU
13904005

Danışman
Prof. Dr. Fazıl Hüsnü ERDEM

Diyarbakır 2019

T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı
İdare Hukuku Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

TÜRK İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA OLAĞAN KANUN YOLLARI ÖZELİNDE İSTİNAF KANUN YOLU; BÖLGE İDARE MAHKEMESİ TEŞKİLATI VE UYGULAMA ANALİZLERİ

Duygu ERDOLU
13904005

Danışman
Prof. Dr. Fazıl Hüsnü ERDEM

Diyarbakır 2019

TAAHHÜTNAME

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum "Türk İdari Yargılama Hukukunda Olağan Kanun Yolları Özelinde İstinaf Kanun Yolu; Bölge İdare Mahkemesi Teşkilatı ve Uygulama Analizleri" adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırladığımı taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

05/10/2019

Duygu ERDOLU

T.C

DİCLE UNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

DİYARBAKIR

Duygu ERDOLU tarafından yapılan "Türk İdari Yargılama Hukukunda Olağan Kanun Yolları Özelinde İstinaf Kanun Yolu; Bölge İdare Mahkemesi Teşkilatı Ve Uygulama Analizleri" konulu bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir

Jüri Üyesinin

Ünvanı Adı Soyadı

Başkan: Prof. Dr. Fazıl Hüsnü ERDEM

Üye : Doç Dr. Vahap COŞKUN

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Sadullah ÖZEL

Tez Savunma Sınavı Tarihi: 04/10/2019

Yukarıdaki bilgilerin doğruluğunu onaylarım.

.../...../2019

Prof. Dr. Nazım HASIRCI

ENSTİTÜ MÜDÜRÜ

(MÜHÜR)

ÖNSÖZ

6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nda düzenlenmiş kanun yollarında değişiklik yapılarak itiraz kurumu ve karar düzeltme olağan kanun yolu kaldırılmıştır. 1924 Anayasası dönemine kadar uygulanarak sonradan çeşitli gerekçelerle kaldırılan istinaf kanun yolu, Türk İdari Yargılama Sistemine yeniden dahil edilerek temyiz kanun yolu ile birlikte olağan kanun yolları arasında yer almıştır. Ayrıca olağanüstü kanun yollarından kanun yararına bozmanın adı, kanun yararına temyiz olarak değiştirilerek yargılamanın yenilenmesi ile birlikte varlığını devam ettirmiştir.

İstinaf kanun yolu ile birlikte iki dereceli yargılama sisteminden, üç dereceli yargılama sistemine geçilmesi ile ilk derece idari yargı mercileri tarafından tesis edilen kararların, maddi ve hukuki yönlerden bir kez daha incelenmesi ve daha doğru-adil kararların tesisi, bireylerin yargı mercilerine ve adalete olan güvenlerinin arttırılması, kararların büyük bir bölümünün istinaf incelemesinde kesinleşmesi ile yargılama sürelerinin kısaltılması ve Danıştay'ın iş yükü azaltılarak asıl fonksiyonu olan içtihat makamı olma görevini tam anlamıyla yerine getirmesi amaçlanmıştır. Bu amaçlar doğrultusunda istinaf yargılamasını yapmakla görevlendirilmiş Bölge İdare Mahkemeleri'nin oluşum, örgütlenme ve görevlerinde değişikler yapılmıştır.

Tez çalışmamızda, Türk İdari Yargısının geçmişten günümüze gelişimi ve teşkilat yapısı, 6545 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler sonrasında kanun yolları ve özelinde istinaf kanun yolu kavramı, amacı, çeşitli hukuk sistemleri ve Türk İdari Yargısındaki tarihsel gelişimi, doktrinde leh ve aleyhine ileri sürülen görüşler ile birlikte incelenmiştir. Ayrıca istinaf incelemelerini gerçekleştirilen Bölge İdare

Mahkemeleri'nin kuruluşu, örgütlenmesi, görevlerindeki değişiklikler ile istinaf yargılama sürecindeki uygulamalara değinilmiştir.

Neticede, istinaf kanun yolunun uygulanmaya başladığı üç yıl gibi kısa bir süre içerisinde yönelmiş olduğu amaçları gerçekleştirmeye başladığı dikkate alınarak yeniden Türk İdari Yargı Sistemine dahil edilmesinin yerinde bir karar olduğu değerlendirilmiş, mevcut uygulamanın daha ileri bir seviyeye taşınması ve kendisinden beklenen faydaların zamanla daha da artması bakımından bazı değişiklik ve ek uygulama önerilerinde bulunulmuştur.

Tez çalışması sürecinde, danışmanlığımı üstlenerek engin tecrübesiyle, manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyen çok değerli hocam Prof. Dr. Fazıl Hüsnü ERDEM'e, gösterdikleri sonsuz anlayış ve destekleri için sevgili aileme, çalışma arkadaşlarım Av. Bahattin UNCU ve Av. Nur Gizem MAVİDEMİR'e, her ihtiyaç duyduğumda yanımda olan ve beni teşvik eden değerli arkadaşlarım Av.Selin GÜNAY CATİN ve Öğretim Görevlisi Erkam ERYARSOY'a en içten teşekkürlerimi sunarım.

Duygu ERDOLU

Diyarbakır 2019

ÖZET

6545 sayılı "Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un 28.06.2014 tarihinde yürürlüğe girmesi ile idari yargı sisteminde önem arz eden değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Olağan kanun yollarından itiraz ve karar düzeltme kaldırılarak, istinaf sistemi kabul edilmiş, temyiz kanun yolu ise kanunda belirlenmiş uyuşmazlıklara ilişkin tesis edilen kararlarla sınırlı olarak başvurulabilir duruma gelmiştir. Olağanüstü kanun yollarında yapılan düzenlemeyle de kanun yararına bozma, kanun yararına temyiz olarak değiştirilerek yeniden yapılandırılmıştır.

İzah edilen değişiklikler doğrultusunda, Türk İdari Yargı Sistemi, iki dereceli yargılama sisteminden üç dereceli yargılama sistemine dönüşmüştür. Bölge İdare Mahkemeleri, istinaf mercii olarak yapılandırılarak yapısı, sayısı ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. İstinaf kanun yolu ile ilk derece yargı mercileri tarafından tesis edilen bazı kararlar hem maddi hem de hukuki yönlerden yeniden inceleneceğinden, Bölge İdare Mahkemeleri yargılama sürecinde daha işlevsel duruma gelmiştir. Aynı zamanda kararların büyük bölümünün istinaf incelemesi neticesinde kesinleşecek olması ile Danıştay'ın temyizen inceleyeceği dosya sayısı (iş yükü) azaltılarak asıl fonksiyonu olan içtihat makamı olma görevini ifa etmesi amaçlanmıştır.

Tez çalışmamızda, 6545 sayılı yasa ile Türk İdari Yargılama Sistemine, dahil edilen istinaf kanun yoluna ilişkin düzenlemeler ve uygulamalar (yürürlükteki mevzuat hükümleri, istinaf kanun yolu üzerine yazılmış; kitaplar, makaleler, tezler, internet kaynakları ve düzenlenen sempozyumlardan edinilen bilgiler doğrultusunda) incelenmiştir. Ayrıca istinaf kanun yolunun kendisinden beklenen faydaları tam anlamıyla sergileyebilmesi amacıyla uygulamayı geliştirmeye yönelik çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Çalışmamızın sonucunda, istinaf kanun yolunun kabulü ile üç dereceli yargılama sistemine geçilmesinin Anayasa ve uluslararası anlaşmalarla bireylere tanınmış "adil yargılanma hakkı" ve "hak arama hürriyetinin" tam anlamıyla güvence altına alınması ve etkin kullanılması, ayrıca Bölge İdare Mahkemeleri'nde yeniden yapılacak yargılama sayesinde daha doğru ve adil kararların tesisi sağlanarak, bireylerin yargı makamlarına ve adalete olan güvenlerinin artması bakımından yerinde ve doğru bir karar olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler

Türk İdari Yargılama Sistemi, 6545 - 2577 ve 2576 Sayılı Kanunlar, İlk Derece Yargı Mercii, Bölge İdare Mahkemesi, Danıştay, Kanun Yolları, İstinaf, Temyiz, Adil Yargılanma Hakkı, Hak Arama Özgürlüğü

ABSTRACT

With the entry into force of the Law No 6545 concerning "Turkish Criminal Law and Amendment of Certain Laws" on 28.06.2014, significant amendments have been made in the administrative judicial system. Appellate system has been adopted by removing objection and revision of decision, which are ordinary legal remedies. On the other hand, appeal legal remedy has become applicable with the restriction of decisions established on disputes specified in the law. With the regulation made in the extraordinary legal remedies, the distortion for the benefit of the law has been restructured and changed as an appeal for the benefit of the law.

In the light of amendments explained; the Turkish administrative judiciary system has converted from a two-level judicial system to a three-level judicial system. The structure, number and duties of the Regional Administrative Courts have been reconstituted by being restructured as the appellate authority. Since certain decisions established by first instance judicial authorities along with appeal law will be re-investigated both materially and legally, the Regional Administrative Courts have become more functional in the proceedings. It is intended for the Council of State to perform the task of case authority, which is its main function, by reducing the number of files (work load) that it shall investigate regarding the appeal. Additionally, the majority of the decisions will be finalized as a result of the review of appellate.

In our thesis study, the regulations and practices related to the appellate legal remedy which is included in our Turkish Administrative Jurisdiction system by Law No 6545 have been examined (in the light of the legislation provisions in force, books / articles / theses written on appellate legal remedy, internet sources and information obtained from the organized symposia). In addition, various proposals have been made for developing the application in order for the appellate legal remedy to demonstrate the benefits expected from itself completely.

At the end of our study; transferring to the three-level judicial system with the adoption of appellate legal remedy, the decision is concluded to be appropriate and correct in that “the right to fair trial” and “the right to legal remedies”, given to the individuals with Constitution and international agreements, are entirely guaranteed and used effectively. Moreover, by the virtue of re-trial in the Regional Administrative Courts, the confidence of individuals in judicial authorities and justice has increased by establishing more accurate and fair decisions has increased the confidence of individuals in judicial authorities and justice.

Keywords

Turkish Administrative Judiciary System, Laws No 6545 - 2577 and 2576, First Instance Judicial Authorities, Regional Administrative Court, Council of State, Legal Remedies, Appellate, Appeal, The Right to Fair Trial, The Right to Legal Remedies

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖNSÖZ ..... **I**
ÖZET ..... **III**
ABSTRACT ..... **V**
İÇİNDEKİLER ..... **VII**
TABLO LİSTESİ ..... **XII**
KISALTMALAR ..... **XIII**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
İDARİ YARGI VE TEŞKİLATLANMA BİÇİMİ

1.1. İDARİ YARGI KAVRAMI **6**
1.2. İDARİ YARGI TARİHÇESİ **7**
1.2.1. Tanzimat Fermanı Öncesi Dönem 8
1.2.2. Tanzimat Fermanı Sonrası Dönem 11
1.2.3. I. Meşrutiyet Dönemi 14
1.2.4. II. Meşrutiyet Dönemi 16
1.2.5. Cumhuriyet Dönemi 18
1.2.5.1. 1924 Anayasası 18
1.2.5.2. 1961 Anayasası 21
1.2.5.3. 1982 Anayasası 23
1.3. İDARİ YARGININ KAYNAKLARI **25**
1.3.1. Anayasa 26
1.3.2. Uluslararası Anlaşmalar 27
1.3.3. Kanunlar 28
1.3.4. Kanun Hükmünde Kararname 30
1.3.5. Tüzükler 30

1.3.6. Yönetmelikler 31
1.3.7. Yargısal İçtihatlar 32
1.3.8. Örf ve Adetler 34
1.3.9. Öğreti 35
1.4. TÜRK İDARİ YARGISINA HÂKİM OLAN İLKELER 36
1.4.1. Yazılı Yargılama Usulünün Uygulanması İlkesi 36
1.4.2. Re' sen İnceleme İlkesi 37
1.4.3. Delil Serbestisi İlkesi 38
1.4.4. Karşılıklı Tartışma İlkesi 39
1.4.5. Tasarruf İlkesi 40
1.4.6. Usuli Kazanılmış Hak İlkesi 42
1.4.7. Derdestlik Yasağı İlkesi 43
1.5. İDARİ YARGI TEŞKİLAT YAPISI 44
1.5.1. İdare ve Vergi Mahkemeleri 45
1.5.2. Bölge İdare Mahkemeleri 48
1.5.2.1. 6545 Sayılı Yasa Öncesinde Bölge İdare Mahkemeleri 48
1.5.2.2. 6545 Sayılı Yasa Sonrasında Bölge İdare Mahkemeleri 51
1.5.3. Danıştay 52

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK İDARİ YARGISINDA KANUN YOLLARI

2.1. KANUN YOLU AMACI 57
2.2. KANUN YOLU TÜRLERİ 58
2.3. 2577 SAYILI YASADA 6545 SAYILI YASA İLE GERÇEKLEŞEN DEĞİŞİKLİKLER KAPSAMINDA OLAĞAN KANUN YOLLARI 59
2.3.1. İstinaf 60
2.3.1.1.Türleri 63
2.3.1.1.1. Klasik (Geniş) İstinaf 64
2.3.1.1.2. Dar İstinaf 65
2.3.1.2. Tarihsel Gelişimi 66
2.3.1.2.1. Roma Hukuk Sistemi İçerisinde İstinaf 66
2.3.1.2.2. Yunan (Eski) Hukuk Sisteminde İstinaf 68
2.3.1.2.3. İdare Hukukunda Kaynak Alınan Fransa'da İstinaf 69

2.3.1.2.4. Hukukumuzun Tarihsel Gelişimi Sürecinde İstinaf Kanun Yolu 73
2.3.1.3. Türk İdari Yargı Sistemi İçinde İstinaf Kanun Yolu Hakkında Öne Sürülen Görüşler 78
2.3.1.3.1. İstinaf Kanun Yolu Lehine Öne Sürülen Görüşler 78
2.3.1.3.1.1. İstinaf Mahkemelerinde Daha Nitelikli Hakimlerin İnceleme Yapacak Olması 78
2.3.1.3.1.2. İlk Derece Mahkemelerince Daha Titiz Bir Biçimde Yargılama Yapılarak Hakkaniyete Uygun Ve Doğru Kararlar Verilecek Olması 79
2.3.1.3.1.3. İstinaf Mahkemesinde Maddi Yönden İnceleme Yapılacak Olmasının Yargılamayı Daha Teminatlı Kılacak Olması 81
2.3.1.3.1.4. Kararların Maddi Yönden Denetiminin İstinaf Aşamasında Gerçekleştirilmesi İle Danıştay'ın İş Yükünün Azalacağı Ve Bir İçtihat Makamı Konumuna Gelecek Olması 82
2.3.1.4. İstinaf Kanun Yolu Aleyhine Öne Sürülen Görüşler 83
2.3.1.4.1. İstinaf incelemesinin Yargılama Sürelerini Uzatacak Olması 83
2.3.1.4.2.İstinaf Kanun Yolunun Yargılamanın Tarafları Açısından Mali Külfet Oluşturacağı Görüşü 84
2.3.1.4.3.İstinaf Kanun Yolunun kabulü ile İçtihat Birliğinin Sağlanamayacağı Görüşü 85
2.3.1.4.4. İlk Derece Mahkemesinden Kanun Yollarına Kapalı Olarak Çıkan Kesin Kararların Hak Arama Hürriyetini Zedeleyeceğini Savunan Görüş 86
2.3.1.4.5.İstinafın Kökeninin Siyasi Sebeplere Dayandığını Savunan Görüş 87
2.3.2. Temyiz 89
2.4. 2577 SAYILI YASADA 6545 SAYILI YASA İLE GERÇEKLEŞEN DEĞİŞİKLİKLER KAPSAMINDA OLAĞANÜSTÜ KANUN YOLLARI ... 90
2.4.1.Kanun Yararına Temyiz 91
2.4.2.Yargılamanın Yenilenmesi 91

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÖLGE İDARE MAHKEMELERİNDE İSTİNAF KANUN YOLU UYGULAMALARININ ANALİZİ VE ÖNERİLER

3.1. BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ 95

3.1.1. Kuruluşu ve Oluşumu 99

3.1.2. Görevleri ve Teşkilatlanma Biçimi 101

3.1.2.1. Mahkeme Başkanı ve Görevleri 102

3.1.2.2. Başkanlar Kurulu ve Görevleri 103

3.1.2.3. Dairelerin Yapı ve Görevleri 105

3.1.2.4. Mahkeme Başkanı, Daire Başkanı ile Üyelerinin Sahip Olmaları 107

3.1.2.5. Adalet Komisyonu ve Görevleri 108

3.1.2.6. İdari ve Yazı İşleri Müdürlüklerinin Görevleri 109

3.2. BÖLGE İDARE MAHKEMALERİNDE İSTİNAF UYGULAMALARI 109

3.2.1. Bölge İdare Mahkemelerinde İstinaf Kanun Yoluna Başvurunun Açık Olduğu Kararlar 110

3.2.2. İstinaf Kanun Yolunun Kapalı Olduğu Kararlar 111

3.2.2.1. İlk Derece Mahkemelerinin Kesin Olarak Verdikleri Kararlar 112

3.2.2.2. Özel Yargılama Usulü İle Görülen Davalarda Verilen Kararlar 113

3.2.2.3. Danıştay'da İlk Derece Mahkemesi Olarak Görülen Davalar. 114

3.2.3. Bölge İdare Mahkemelerinde İstinaf Kanun Yoluna Başvuru 115

3.2.3.1.İstinaf Kanun Yolu Başvurularında Görevli ve Yetkili Merci . 115

2.2.3.2. İstinaf Kanun Yoluna Başvurabilecek Kişiler 117

2.2.3.3. İstinaf Kanun Yoluna Başvuru Süresi, Usulü ve Şekli 118

2.2.3.4. İstinaf Kanun Yoluna Başvuru Sebepleri 120

3.2.4. Bölge İdare Mahkemelerinde İstinaf Kanun Yolu İncelemelerinde Yürütmenin Durdurulması İstemi ve Usulü 122

3.2.5. Bölge İdare Mahkemelerinde İstinaf Kanun Yolu İncelemesi 124

3.2.5.1. Ön İnceleme Aşaması 124

3.2.5.2. Esasi İnceleme Aşaması 125

3.2.5.3. İncelemenin Duruşmalı Olarak Yapılması 127
3.2.6. İstinaf İncelemesi Neticesinde Verilebilecek Kararlar..... 128
3.2.6.1. İstinaf Başvurusunun Reddine Karar Verilmesi..... 128
3.2.6.2. İlk Derece Mahkemesi Kararındaki Maddi Hataların Düzeltilerek Aynı Kararın Verilmesi 128
3.2.6.3. İlk Derece Mahkemesi Kararının Kaldırılarak Yeniden Esasi İnceleme Yapılması..... 129
3.2.6.4. İnceleme Sonrası Bazı Hallerde Dosyanın İlk Derece Mahkemesine Geri Gönderilmesi Kararı 130
3.2.7. İstinaf Kanun Yolu Aşamasında Feragat 130
3.2.7.1. Başvurudan Feragat..... 131
3.2.7.2.Davadan Feragat..... 132
3.2.8. İstinaf Kanun Yolunda Islah 133
3.2.9. İstinaf İncelemesi Neticesinde Verilen Kararların Hukuki Nitelikleri ve Temyizi..... 136
3.2.9.1. Temyiz İncelemesi Üzerine Verilebilecek Kararlar..... 140
3.2.9.2. Temyiz İncelemesi Neticesinde Danıştay'ın Bozma Kararlarına Karşı Bölge İdare Mahkemesinin Verebileceği Kararlar..... 141
SONUÇ 143
KAYNAKÇA 155

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1: Türk İdari Yargı Teşkilat Şeması 44
Tablo 2 : Türk İdari Yargısında Kanun Yolları 59
Tablo 3: 6545 Sayılı Kanunla Belirlenen Yeni Duruma Göre Kanun Yolları, Başvuru Yeri Ve Süreleri, Hangi Kararlara Karşı Hangi Kanun Yoluna Başvurulacağı Ve Kimlerin Başvuru Yetkisine Haiz Olduğu Gösterilmiştir. 93
Tablo 4 : Türkiye' de 7 İlde kurulan Bölge İdare Mahkemeleri ve HSK tarafından Belirlenmiş Yargı Çevreleri 98
Tablo 5: Bölge İdare Mahkemeleri Nezdinde Bulunan İdare/Vergi Daire Sayıları. 100
Tablo 6 : Bölge İdare Mahkemeleri Nezdinde Bulunan İdare/Vergi Daire Sayıları 105
Tablo 7: Bölge İdare Mahkemelerinin HSK tarafından Belirlenmiş Yargı Çevreleri 117

KISALTMALAR

AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
BİM	Bölge İdare Mahkemesi
HMK	6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İDDK	İdari Dava Daireleri Kurulu
İHAM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
İÜHFM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
RG	Resmi Gazete
Sy.	Sayılı Yasa
TAAD	Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBBD	Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TMK	4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu
VDDK	Vergi Dava Daireleri Kurulu
2577 sy.	İdari Yargılama Usul Kanunu
2576 sy.	Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun
2575 sy.	Danıştay Kanunu
6545 sy.	Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
7035 sy.	Bölge Adliye Ve Bölge İdare Mahkemelerinin İşleyişinde Ortaya Çıkan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

GİRİŞ

1982 Anayasası'nda düzenlenmiş olduğu üzere hukuk devleti; bireylerin hak ve özgürlüklerine saygılı ve onları güvence altına almakla yükümlü olduğu gibi aynı zamanda devletin işleyişini sağlayan üç ana erkten biri olan yürütmenin (idarenin), hukuki sonuçlar doğuran eylem-işlemlerinde yasal ve denetlenebilir sınırlar içerisinde hareket etmesini de temin etmelidir.

İdari uyuşmazlıklar; kamu gücünü elinde bulunduran idarece tesis edilen işlem-eylemler ile ortaya çıkan kamusal tasarruflardan kaynaklanmaktadır. İdarelerin her türlü eylem ve işleminin, hukuk devleti ilkesi gereği idari yargı aracılığıyla denetlenebilir olması ile bahse konu kamusal tasarrufların yaratabileceği hukuka aykırılıkların önüne geçilerek, her aşamada hukuka ve hakkaniyete uygun biçimde hareket edilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

1982 Anayasası ile idari yargı alanında önemli değişiklikler olmuş, 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu gibi temel kanunlar yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeler doğrultusunda; idari yargı teşkilatı içerisinde ilk derece yargı mercileri olarak, İdare ve Vergi Mahkemeleri görev yapmaya başlamış, itiraz mercii olarak faaliyet gösterecek Bölge İdare Mahkemeleri kurulmuş, Danıştay ise ilk derece yargı mercilerince tesis edilmiş nihai kararlara ilişkin temyiz kanun yolu başvurularını incelemek ile yasada sayılmış bazı uyuşmazlık türleri hakkında ilk derece yargı mercii olarak yargılama yapmakla görevlendirilmiştir.

Zaman içerisinde yaşanan gelişmeler, idarece ortaya konulan işlem-eylemlerin sayı ve çeşitliliğini, dolayısıyla da idari yargı makamlarının önlerine gelen uyuşmazlık sayısını (iş yükünü) ve türünü arttırmıştır. Temyiz makamı olan Danıştay'da gerçekleştirilen incelemenin makul süre içinde neticelenmesi neredeyse imkansız hale

gelmiş, iki dereceli yargılama sisteminde uyuşmazlıkları maddi yönden inceleyecek bir ara mahkeme olmayışı, Danıştay'ı önüne gelen uyuşmazlıkları hem maddi hem de hukuki yönden incelemek durumunda bırakarak yargılama sürelerini uzatmış ve asıl fonksiyonu olan içtihat makamı olma görevinden uzaklaştırmıştır. Uzayan yargılama süreleri, toplumda yargıya olan güveni sarstığı gibi, anayasa ve uluslararası anlaşmalarla güvence altına alınmış olan adil yargılanma hakkı ihlallerine yol açarak, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (İHAM) ve Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvurular neticesinde hükmedilen tazminatlar, devlet bütçesine ağır maliyetler yüklemiştir.

İlk derece yargı mercileri tarafından uyuşmazlığa ilişkin olarak tesis edilen nihai kararın, tarafların beklentilerini karşılamaması ya da kararda eksiklik yahut yanlışlıkların bulunması hallerinde, daha doğru ve adil kararların tesisi ile hukuki güvenliğin sağlanması amacıyla, taraflara kararın bir üst yargı mercii tarafından incelenmesini talep etme imkanı tanınarak kanun yolu başvurusu öngörülmüştür.

6545 sayılı yasa ile istinaf kanun yolunun Türk İdari Yargı Sistemine dahil edilmesinden evvel, "İtiraz" , "Temyiz" ve "Karar Düzeltme" olağan kanun yolları; "Yargılamanın Yenilenmesi" , "Kanun Yararına Bozma" ise olağanüstü kanun yolu olarak kabul edilmiş idi. Doktrinde geliştirilmiş olan olağan ve olağanüstü kanun yolu ayrımı, aleyhine kanun yoluna başvurulacak kararın kesin olup olmadığı kriterine göre yapılmaktadır. Bahsedilen düzenlemeler uyarınca, iki dereceli olarak yürütülen Türk İdari Yargılama Sistemi'nden, üç dereceli yargılama sistemine geçilerek, uyuşmazlığın maddi ve hukuki yönlerden incelenmesi sayesinde daha doğru ve adil kararların tesisi ve bu doğrultuda yargıya güvenin sağlanması, istinaf kanun yolu incelemesi neticesinde kararların kesinleşmesi sağlanarak Danıştay'ın iş yükünün azaltılması ve gerçek fonksiyonu olan içtihat makamı olma görevini ifa etmesi amaçlarıyla, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nda, "28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazete"de yayımlanarak yürürlüğe giren, "6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler doğrultusunda, Türk İdari Yargı Sistemi'nde 1924 Anayasası dönemine kadar uygulanan, sonrasında ise çeşitli gerekçelerle kaldırılan istinaf kanun yolu ile üç dereceli bir yargılama sistemi öngörülmüştür. 6545

sayılı yasanın yayım tarihi 28.06.2014 ise de bu kanun ile düzenlenen istinaf kanun yolu sistemi fiziki şartlar, personel eksikliği ve hukuki bazı gerekçeler ile ancak 20.07.2016 tarihi itibari ile uygulanmaya başlamıştır.

6545 sayılı yasa ile Türk İdari Yargı Sistemi'nde yapılan değişiklikler uyarınca; "itiraz" kurumu ve olağan kanun yollarından "karar düzeltme" kaldırılmış, "kanun yararına bozma" olağanüstü kanun yolunun adı ise "kanun yararına temyiz" olarak değiştirilmiştir. Konusu itibariyle 5000-TL'yi geçmeyen uyuşmazlıklara dair tesis edilen ilk derece idari yargı mercii kararlarının kesin nitelikli oldukları kabul edilerek bu kararlara ilişkin kanun yolu kapatılmış, kesin olmayan kararlara ilişkin ise kararın ilgililere tebliğini izleyen otuz gün içinde, ilgisine göre bir üst mahkeme nezdinde istinaf veya temyiz kanun yollarına başvurulabileceği öngörülmüştür. Düzenlemeler doğrultusunda ilk derece idari yargı mercileri tarafından tesis edilen kararlara ilişkin başvurulacak mutat kanun yolu istinaf kanun yolu olmuş, temyiz kanun yolu ise 2577 sayılı yasa madde 46'da sayılan kararlara ilişkin olarak istisnai biçimde başvurulabilen bir kanun yolu haline getirilmiştir.

Türk İdari Yargılama Hukukunda Olağan Kanun Yolları Özelinde İstinaf Kanun Yolu; Bölge İdare Mahkemesi Teşkilatı ve Uygulama Analizleri adlı tez çalışmamız içerisinde; Türk İdari Yargısının geçmişten günümüze kadar geçirdiği aşamalar ve bu aşamaların idari yargıda hangi değişikliklere neden olduğu, 20 Temmuz 2016 tarihi itibari ile Türk İdari Yargı Sistemine yeniden dahil edilen istinaf kanun yolu incelemelerini gerçekleştirecek olan Bölge İdare Mahkemeleri'nin oluşumu, örgütlenmesi ve misyonu/görevlerindeki değişiklikler, olağan kanun yolları özelinde incelenen istinaf kanun yolunun kendisinden beklenen Danıştay'ın iş yükünün azaltılarak, asıl fonksiyonu olan içtihat makamı olma görevini tam anlamıyla yerine getirmesinin sağlanması, daha doğru ve adil kararların tesisi ile bireylerin yargı makamlarına ve adalete olan güvenlerinin arttırılması ile yargılamanın hızlandırılması amaçlarını gerçekleştirip gerçekleştiremediği incelenerek, mevcut uygulamalar ve sunulan çeşitli öneriler dahilinde değerlendirilmiştir.

Tez üç bölümden oluşmaktadır:

Tezin "Türk İdari Yargısı Ve Teşkilatlanma Biçimi" başlıklı birinci bölümünde; Türk İdari Yargısının kavramsal ve tarihsel olarak gelişimi (Tanzimat-

Meşrutiyet-Cumhuriyet (Anayasal Dönemler 1924-1961-1982 Anayasası olarak)) temel kaynakları ve yerleşik yargısal içtihatlarında ilke niteliğinde değinilmiş özellikleri incelenmiştir. Devamında ise Türk İdari Yargı teşkilatı tablolar eklenmek suretiyle şematik bir biçimde ele alınmıştır.

"Türk İdari Yargısında Kanun Yolları" başlıklı ikinci bölümde, öncelikle kanun yolu kavramı ve amacı açıklanarak, "28.06.2014 tarih ev 29044 sayılı Resmi Gazete"de yayımlanarak yürürlüğe giren 6545 sayılı yasa ile 2577 sayılı yasada gerçekleştirilen değişiklikler kapsamında kanun yolu türleri olağan ve olağanüstü olmak üzere incelenmiştir. Tez konumuzun olağan kanun yolları özelinde istinaf olması hasebiyle istinaf kanun yolu; kavramsal, amaçsal, tarihsel gelişim [Roma, Yunan, mehaz ülke Fransa ve Türk hukukunda (Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi) olmak üzere] çeşitler (dar ve geniş anlamda istinaf olarak) ve doktrinde leh- aleyhine ileri sürülmüş görüşler kapsamında ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

"Bölge İdare Mahkemelerinde İstinaf Kanun Yolu Uygulamalarının Analizi" başlıklı üçüncü bölümde; öncelikli olarak istinaf kanun yolunun Türk İdari Yargı Sistemi içerisine yeniden dahil oluşu ile istinaf incelemelerini yapmakla görevlendirilmiş Bölge İdare Mahkemeleri, "2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun" çerçevesinde kuruluş ilkeleri, teşkilatlanma biçimi ve görevleri bakımından, 6545 sayılı yasa ile gerçekleştirilen değişikliklerde de dikkate alınarak incelenmiştir. Devamında ise Türk İdari Yargı sistemine dahil edilen istinaf kanun yoluna ilişkin düzenlemeler ayrıntılı biçimde ele alınarak, istinaf kanun yoluna açık ve kapalı olan ilk derece yargı mercii kararları, istinaf başvurularında görevli ve yetkili merciler, başvuru hakkına sahip olan kişiler, başvuru süresi, usulü, şekli, başvuru sebepleri, istinaf aşamasında yürütmeyi durdurma kararının verilip verilemeyeceği, ön inceleme aşaması, tahkikat aşamasında izlenecek usul (esasi inceleme ve incelemenin duruşmalı yapılması), taraflarca Bölge İdare Mahkemesi nezdinde yapılabilecek bazı usuli işlemler (başvurudan feragat, davadan feragat, ıslah) ve nihayetinde istinaf incelemesi sonunda mahkemece verilebilecek kararlar ile bu kararların hukuki nitelikleri (kesin yahut temyiz kanun yoluna açık olma) ele alınmıştır.

Sonuç kısmında ise, 6545 sayılı yasa ile idari yargı sistemimiz içerisine dahil edilen istinaf kanun yoluna ve mevcut uygulamalara ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu kapsamda istinaf kanun yolunun mevcut kılınmasındaki asıl amaçlar; üç dereceli yargılama sistemine geçişle Danıştay'ın iş yükünün azaltılarak asıl fonksiyonu olan içtihat makamı olma görevini tam anlamıyla yerine getirmesinin sağlanması, ilk derece idari yargı mercileri kararlarının daha tecrübeli hakimlerce hukuki ve maddi olarak bir kez daha ele alınması ile daha doğru ve adil kararların tesisi, hukuka ve adalete duyulan güvenin arttırılması, hukuk devletinin gerekleri olan adil yargılanma hakkı ve hak arama özgürlüğünün tam anlamıyla güvence altına alınması ve yaşatılması, yargılama sürelerinin kısaltılması amaçlarına ulaşılıp ulaşılmadığı ile genel olarak istinaf kanun yolu sisteminden beklenen faydanın sağlanıp sağlanmadığı hususlarının Adalet Bakanlığı'nın yıldan yıla kamuoyu ile paylaştığı bilgiler doğrultusunda analizi yapılarak, istinaf kanun yolu uygulamasının tam anlamıyla sonuçlarını doğurması için mevcut uygulama çerçevesinde yapılabilecek bazı değişiklik ve ek uygulama önerileri sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGI VE TEŞKİLATLANMA BİÇİMİ

Türk Hukuk Sistemi; Kamu ve Özel Hukuk biçiminde iki ana dal üzerine bina edilmiştir. Özel Hukuk; aynı konumda oldukları kabul edilmiş gerçek kişi ve tüzel kişilikler arasındaki hukuki ilişkilerde uygulama alanı bulmakta olup, bu tip anlaşmazlıkların çözüm yeri adli yargıdır.[1]Kamu Hukukunda ise; idare-idare edilen ilişkisi söz konusu olup, taraflar aynı konumda değildir. İdare-idare edilen ilişkisinde, idare güçlü konumda olup, işlemler/eylemler idari yargılama makamlarının denetimine tabidir.

1.1. İDARİ YARGI KAVRAMI

Hukuk devleti, insan haklarına saygılı ve koruyucu bir sistem kurarak, bunun devamını sağlamakla mükellef bir devlettir. Bu yükümlülük ilk olarak devlet işlemlerinin çerçevesinin hukuki kurallarla belirlenmesi ve yargısal denetime tâbi tutulmasını akla getirmektedir.[2]İdarenin, kamusal alandaki karar alma mekanizmaları ve faaliyetleri, idare-idare edilenler arası bir takım hukuksal sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. İdarenin tüm iş ve işlemlerinin hukuki zeminde denetlenebilir olması, idare ile idare edilenler arasında güven ortamını tesis edecektir.

İdari rejim, idari karar ve faaliyetlerin yargısal denetiminde uygulanacak kurallar ile uygulayıcı konumda bulunan idari mercileri, özel hukuktan ve adli mercilerden ayıran sistemdir. İzah edilenin aksine, idari karar ve faaliyetlerin, özel hukuk kurallarına tabi tutulduğu ve bu kuralların adli mahkemelerce uygulandığı sistem ise adli idare olarak adlandırılır. İdari rejimde idare; ayrıcalık sahibidir ve

[1] Av. Zühal Sirkecioğlu DÖNMEZ , "İdari Yargının Geleceği", **Ankara Barosu Dergisi**, 2012, Sayı.2 ,s.62

[2] Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2012 Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 3. Bası, s. 68-69

kamusal gücü elinde tutar. Adli rejimdeyse idare, bireyler ile özdeş hukuk kurallarına tabi tutulmuştur.[3]

Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan tanımlamaya göre; adli yargıdan ayrı ve bağımsız bir idari yargı sisteminin varlık nedeni, kamusal hizmetlerden kaynaklanan anlaşmazlıklar ve bunlara uygulanacak hukuk kurallarının belli özelliklere sahip olması, bu kurallar ile idari işlem ve eylemleri denetleyecek olan hakimlerin idare/kamu hukuku alanında bilgili ve tecrübeli kimseler olması, özel hukuk ve idare hukukunun bünye, prensip ve uyuşmazlık konularının birbirinden farklı olması yatmaktadır.[4]

İdari yargı bu çerçevede, idari makamlarca gerçekleştirilen kamu hukuku alanını ilgilendiren tasarruflardan kaynaklı uyuşmazlıkları kapsamaktadır.[5]Yargılamanın temel amacı ise idari makamların karar alma ve uygulama sürecinde hukuk ve kanun çerçevesi içinde kalmasını sağlamak, aykırılık halinde karar ve eylemleri şekil, konu, yetki, sebep ve maksat unsurları üzerinden inceleyerek hukuki denetimi gerçekleştirmektir.[6]

1.2. İDARİ YARGI TARİHÇESİ

İdari işlem/eylemlerden kaynaklı uyuşmazlıklar, ayrı bir yargı rejimi içerisinde yer alan mahkemeler tarafından çözümlenmekte olup, bu hususta Türk İdari Yargı Sistemi'nin esin kaynağı yargı ayrılığı rejimini esas alan Fransa Hukuk Sistemi'dir.

Bu sistem; hukuki gereksinimlerden çok siyasi ve tarihi nedenlerle doğmuştur. Fransa'daki merkeziyetçi yapı beraberinde güçlü bir idari teşkilat oluşturmuştur. Yargılama yetkisi "Parlement" olarak adlandırılan yerel mahkemeler yetkisinde olmuştur. Parlement'lerin kullandıkları yetkilerin zaman içerisinde yarattığı etkiler, Fransız İhtilali sonrasında idari yargının bu meclislerin etkisinden sıyrılması gereğini doğurmuştur. Napoléon döneminde, Conseild'Etat (Devlet Şurası) ve il idare kurulları

[3] Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayıncılık, Bursa 2015, s.27
[4] T.C. Anayasa Mahkemesi, 25.05.1976, E. 1976/l, K.1976/ 128 , **T.C. Resmi Gazete**, 16.08.1976 tarih ve 15679 sayı
[5] Özlem Süren Koçak , "Türkiye'de Yargının Örgütlenmesi Ve Adalet Sisteminin Problemleri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 85 2009, s. 406
[6] Süheyla Şenlen , "Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,** c.49,s.3, 1994, s.402

oluşturulmuştur. Tarihi süreç içerisinde Conseild'Etat 1872 yılında, il idare kurulları ise 1953 yılında bağımsız mahkeme olarak görev yapmaya başlamışlardır.[7]

İdari yargının Türk Hukuk Sistemi içerisindeki oluşumu ve gelişimine ışık tutması bakımından tezin bu bölümünde, Osmanlı Devleti'nden günümüze, idarenin yargısal denetiminin hangi makamlar tarafından gerçekleştirildiği ve bu makamların geçirdikleri değişiklikler incelenecektir.

1.2.1. Tanzimat Fermanı Öncesi Dönem

Osmanlı Devletinde, devlet yönetiminde "adalet" unsuruna çok önem verilmiştir. Devletin sahip olduğu teokratik ve monarşik yapı nedeniyle, hukuk yapısı dini kaideler üzerine şekillenmiştir. Mahkemeler de bu dönemde İslam Hukuku prensiplerine göre kurulmuştur.[8]Divan-ı Hümayun'da hakimlik sıfatı Kazasker ve İstanbul Kadısına; idarecilik sıfatları ise vezirler, nişancı ve defterdara aittir. Osmanlı İmparatorluğu'nda, Tanzimat'tan önceki devirde idari ve adli işler birbirinden ayrı olarak teşkilatlanmadığından aynı kişi-kurullar, idari ve yargısal görev-yetkilerle donatılmışlardır.

Yönetimin idari karar ve faaliyetleri neticesinde yönetilenlerin uğradıkları zararlara ilişkin, Divan-ı Hümayun ve buna bağlı eyalet ve sancaklardaki divanlarda yapılan yargılama faaliyeti idari yargı olarak nitelenmektedir.[9]

Osmanlı'da yönetilenlerin, yöneticilerin karar ve faaliyetleri nedeniyle gördükleri zararların tazmini yargılama kapsamı içinde düşünülmediğinden bu mevzularda kadılık müessesesinin karar verme yetkisi yoktur. 1671 tarihli, "Tevkii Abdurrahman Paşa tarafından derlenen Osmanlı Kanunnameleri"nde: "İcrayı ahkâm şer'iye eyleyip eimmeiHanefiyedenmuhtelifünfiha olan akvalitetebbüedüpesahhı ile amel eyleyeler ve ketbüsicillât ve sukûk ve tezvicisıgar ve sıgair ve kısmeti mevarisi reaya ve zaptı emvali eytam ve gaip ve azlü nasbı vasi ve naip ukutenkiha ve

---

[7] Hasan Nuri Yaşar, **İdare Hukuku,** Der Yayınevi, İstanbul, 2016,s.36

[8] Mustafa Şentop**, Osmanlı Yargı Sistemi ve Kazaskerlik,** Klasik Yayınları, İstanbul, 2005

[9] Ahmet Akgündüz, "Arşiv Belgeleri Işığında Şûrây-ı Devlet'ten Danıştay'a İdâri Yargı Teşkilatı"**, II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi-- İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri,** Ankara, 10-14.05.1993, s.121

tenfizivesayavesairkazayayişeriyede mutasarrıf olalar amma nizamı memleket ve hıfzı harasetiraiyyet ve siyasete müteallik umuru hükkâmıseyf ve siyaset olan vükelâyı devlete havale etmekle memurdurlar." denilmiştir.[10]Bu düzenleme uyarınca, kadılık müessesesi, memleketin nizamının sağlanması, reaya (halk)'nın geçiminin temini ve siyasete dair mevzuları iktidarı padişah adına kullanan devlet vekillerine göndermek zorundadır.

Osmanlı Devleti'nde yöneten-yönetilen ilişkilerini düzenleyen (yönetici ve yönetilen halk arası ilişkiler, ceza hukukuna dair düzenlemeler, toprağın tasarruf/intikali, örfî vergiler/gümrük/başların düzenlenmesi) bir "Kanun-i Osmanî" var olmuştur.[11]

Yöneten sınıfın, sahip oldukları kamusal güç yetkisini kötüye kullanarak aldıkları kararlar ve gerçekleştirdikleri faaliyetler neticesinde ortaya çıkan hukuka aykırılıklar "bid'at" olarak adlandırılmaktadır. Konumuzla ilişkilendirdiğimiz zaman, yöneten-yönetilen ilişkilerini düzenleyen kanunnamelerle yaratılmış düzenin dışına çıkan uygulamalar bu kapsamda bid'at sayılmıştır.[12]Bu şekilde bid'at olarak değerlendirilen uygulamalar sonucu oraya çıkan zararları gidermek, yine yönetenin görevidir.

Yönetenlerin kanunnamelerle yaratılmış düzenin dışına çıkan uygulamalarının neden oldukları zararlara ilişkin, reâya/askerî, zimnî/müslüman, herkesin şikâyet hakkı vardır. Toplu olarak sunulan şikâyetlere"arz-i mahzar" bireysel olarak yapılan şikâyetlere ise "arz-i hâl" denir. Kadılar vasıtası ile Divan-ı Hümayun'a iletilen arz-i hal ve arz-ı mahzarlar burada incelenir ve neticede varılan kanaat, soruşturma yapma görevine haiz bulunan kadılara bildirilir. Kadılar tarafından kanun ve şeriat yerine getirilir.[13]

---

[10] Sıddık Sami Onar, "Türkiye'de İdarenin Kazai Murakabesi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Yıl 1935, http://dergipark.gov.tr/iuhfm/issue/9144/114582 (erişim tarihi 20.11.2018

[11] Halil İnalcık, **Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet,** Eren Yayıncılık, İstanbul, 2000, s.76-77 Onur Karahanoğulları**, Türkiye'de İdari Yargı Tarihi,** Turhan Kitapevi, Ankara, 2005,s.53

[12] İnalcık, **Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet**, s. 80

[13] İnalcık, **Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet, s**. 50-55

Yönetilen sınıfın maruz kaldığı bid'atlar neticesindeki haksızlıkların bireysel ya da toplu olarak şikayete konu edilebilmesinin yanında, mutlak iktidar sahibi padişahın da kanunnamelere aykırı uygulamaların önüne geçilmesi amacıyla Adaletnameler çıkardığı görülmüştür.[14]

Halil İnalcık'a göre; Adaletname, "…devlet otoritesini temsil eden yöneticilerin, halka karşı bu otoriteyi kötüye kullanmalarını, kanun, hak ve adâlete aykırı tutumlarını, olağanüstü tedbirlerle yasaklayan beyanname şeklinde bir padişah hükmü" olarak tanımlanmıştır.[15]

Şikayet üzerine yönetilenlerin uygulamaları hakkında karar verilebilme Osmanlı Hukuk Sistemi'nde mevcut bir yöntem olduğundan, Tanzimat Fermanı ile kurulacak merkez ve taşra meclislerinin şikayet aracılığıyla yönetim üzerinde denetim mekanizmasının uygulanmasında zorluk çekilmemiştir.[16]

Tarihsel süreç içerisinde Osmanlı İmparatorluğu'nda ortaya çıkan işlevsel aksaklıklar neticesinde, 18.yüzyılın sonlarından itibaren birçok alanda (askeri, siyasi, idari) esaslı ıslahatlar başlatılmıştır. Fransa ile bu dönemde, devletlerarası münasebetler ileri düzeyde olduğundan, gereksinim duyulan ıslahatlarda bu ülkeden alınmıştır.

Savaşların kaybedilmesi, ıslahatların askeri alanda yoğunlaşmasına neden olmuştur. Konumuzu ilgilendirmesi nedeniyle değinmekte gerek duyduğumuz bir diğer ıslahat II. Mahmut döneminde 23 Mart 1837 tarihinde "Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye" ve "Dar-ı Şura-i Bab-ı Ali" adlı meclislerin kurulmasıdır. Bu meclisin görevi, Avrupa tarzı kanunların ve nizamnamelerin hazırlanması ve uygulanmasını kontrol etmek; devlet idaresini ilgilendiren konuları görüşerek fert-devlet arası uyuşmazlıkları çözmektir.[17]

"Dar-ı Şura-i Bab-ı Ali (Devlet Şurası)" devlet görevlilerinin ve memurların denetlenmesi amacıyla kurulmuştur.

---

[14] Karahanoğulları, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, s.55
[15] İnalcık, **Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet, s**.75
[16] Karahanoğulları, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, s.55
[17] Şenlen , "Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", s.402

II. Mahmut döneminde kurulan "Meclis-i Valay-ı Ahkâm-ı Adliye" ve "Dar-ı Şura-i Bab-ı Ali" adlı iki her meclis de yasama erkine muktedir olmayıp, danışma meclisi olma vasfına sahiplerdir. Bu vasıf devletin "modern devlet anlayışına" geçişini sağlamıştır.

1.2.2. Tanzimat Fermanı Sonrası Dönem

Osmanlı Tarihi açısından 1839 yılı, "Tanzimat-ı Hayriyye" diye adlandırılan otuz yılı aşkın bir süre devam eden dönem, devletin gelişmesi için zaruri olan ihtiyaçlardan doğan reformların başlangıcı olması sebebiyle büyük bir öneme sahiptir. Bir süre Batı'da bulunmuş ve oradaki gelişmeleri gözlemleme imkanına sahip olmuş, Paris ve Londra büyük elçilikleri görevlerini ifa ettikten sonra, 1837'de aralarında Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa'nın da olduğu üst düzey bürokratlar, bir takım reformlar yapılmaksızın Osmanlı'nın ilerlemesinin söz konusu olmayacağı kanaatinde idiler.[18]

Bu gereklilikler neticesinde, Sultan II. Mahmut döneminde başlanan reform hareketleri sonrasında, Abdülmecit'in talimatıyla kurulan ve Tanzimat Fermanı'nın hazırlanmasıyla görevli özel komisyon,1838 yılında çalışmalarına başlamıştır. Ayrıca 1839 senesinde vuku bulan Osmanlı Devleti'nin, batılı devletlerin birçoğunun açıkça desteklediği Mısır Valisi Mehmet Ali Paşa karşısında yenilgiye uğraması hadisesi de güçlü bir dış siyasetin yürütümü için Tanzimat Fermanı'nın gerekliliğini ortaya koymuştur.

Mustafa Reşit Paşa, bu şartlar altına gerek batılı devletlerin sempatisini ve güvenini kazanma, gerekse de Mısır Valisi Mehmet Ali Paşa'yı gözden düşürebilmek için, Paris'ten dönüp hariciye nazırı olunca, padişahı reformlara ikna ederek çalışmalarını tamamlamaya başladı. Nihayetinde; 3 Kasım 1839 tarihinde "Tanzimat Fermanı",Gülhane bahçesinde okunmuş, asıl olarak "Tanzimat-ı Hayriye Fermanı" olarak adlandırılan metne "Gülhane Hatt-ı Hümayunu" da denilmiştir.

"Gülhane Hatt-ı Hümayunu" ile Osmanlı İmparatorluğu'nda, hantallaşmış ve görevini gereği gibi ifa edemeyen kurumların yenilenmesi düşüncesi varlık

[18] A.D.Noviçev**,** "1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu Ve Dış Politikadaki Boyutları", **FSM İlmi Araştırmalar İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi,** Sayı 5,1997, s. 279

göstermeye başlamış, bununla birlikte idari rejim fikri filizlenmiştir. Bu doğrultuda 1855'te "Meclis-İ Ali-i Tanzimat" isimli meclis kurulmuştur. Aynı yılda çıkarılan, "Meclis-i Ali Tanzimatın Vezaifi Mürettebesi Nizamnamesi"ne göre meclis, imparatorluk kurumlarının yenilenmesiyle alakalı her türden mevzuatı tekrardan tartışmak, oylamak ile görevini kötüye kullanan vekillerin yargılamasını gerçekleştirmek ile görevlidir. Devamında ise; görevi "Tanzimat Meclisi"nce hazırlanan nizamnameleri inceleyerek ve uygun bunması halinde, padişahın onayına sunmak olan "Meclis-i Ali-i Umumi" kurulmuştur. 1862 tarihinde çıkarılan irade-i seniye ile "Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye" ve "Meclis-i Ali-i Tanzimat", "Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye" çatısı altında birleştirilerek, yetki tek bir başkan iradesine bırakılmıştır. Böylece adli yargı ile idari yargı görev ve yetkilerini bir arada toplayan, tek yargı sistemi doğmuştur.[19]

Tek yargı sisteminde zamanla ortaya çıkan pürüzler neticesinde, "Meclis-i Vâlâ-i Ahkâm-ı Adliye", Sultan Abdülaziz'e ait ferman ile ikiye bölünerek, adli işlerle ilgilenen birime "Divan-ı Ahkam-ı Adliye" (bugün ki ismiyle Yargıtay), idari işlerle ilgilenen birime ise "Şura-yı Devlet" (bugün ki ismiyle Danıştay), isimleri verilmiştir.[20]

"Divan-ı Ahkam-ı Adliye"nin görevleri; " Divan-ı Ahkam-ı Adliye Nizamname-i Esasi" ile belirlenmiş olup; esas olarak bireyler arası ihtilafları halletmekle görevli bir mahkemedir.

1868 yılında Fransız örneğine göre kurulan "Şura-yı Devlet" ile Osmanlı İmparatorluğu'nda idari yargının temelleri atılarak, aynı zamanda danışma ve yasama organı olarak varlık bulan ilk müstakil kurum kurulmuştur. "Şura-i Devlet Nizamname-i Esasi" ile kuruluşuna ve görevlerine dair tespitler yapılmışsa da özellikle üst düzey bürokrat ve siyasilerin müdahaleleri sebebiyle görev, yetki ve sorumlulukları sık sık değişikliğe uğramıştır.

[19] Şenlen , "Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", s.404
[20] T.C. Yargıtay Başkanlığı, Yargıtay Hakkında Tarihçe, https://www.yargitay.gov.tr/150/tarihce.html (erişim tarihi 22.11.2018)

"Şura-yı Devlet'in 8 Zilhicce 1284/1 Nisan 1868 tarihli ilk nizamnamesine göre" görevleri sırasıyla şunlardır :[21]

"1) Kanun ve nizamnameleri incelemek ve kanun ve nizamname tasarıları hazırlamak,

2) Yetkili olduğu çerçevede ülke meselelerini incelemek ve kararını sunmak,

3) Hükümet ile kişiler arasındaki davaları görmek,

4) Temyiz aşamasında, görev uyuşmazlıklarını çözmek,

5) Yürürlükteki kanunlar ve nizamnamelere ilişkin olarak idareden gelen belgeler ve kararlar hakkında görüş bildirmek,

6) Padişahın isteği veya kanunların gereği olarak memurları soruşturmak ve yargılamak,

7) Padişahtan veya yüksek devlet dairelerinden gelen istek üzerine her türlü mesele ve iş hakkında görüş bildirmek,

8) Vilayet merkezlerinde toplanan vilayet genel meclislerinin ıslahata ilişkin kararlarını temsilcileri aracılığıyla İstanbul'a getirmek ve bu konularda onlarla birlikte karar vermek"

Nizamnamedeki bu düzenlemeler dahilinde, Şura-yı Devlet'in görevleri: Danışma, yasama, denetleme ve yargılama olarak temellendirilmiştir.

Nizamname'nin 3'üncü maddesi : "Şura-yı Devlet beş daireye münkasımdır." şeklinde olup, Şura-yı Devlet toplamda beş daire ve her dairede on kişi olacak biçimde şekillendirilmiştir. Bu kapsamda daireler; "Umur-ı Mülkiye ve Zabıta, Maliye ve Evkaf, Adliye, Nafia ve Ticaret, Ziraat ve Maarif" olarak belirlenmiştir.[22]

---

[21] Belkıs KONAN, **Osmanlı Devletinde İdari Yargının Gelişimi**, Statü Yayıncılık, Ankara 2013, s. 94

[22] Halim KILIÇ, **"Osmanlı Devleti'nde Bir İdari Modernleşme Kurumu Olarak (Şûra-yı Devlet (1868 - 1876)" , ("**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi"), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2012, s. 54)

Şura-yı Devlet'e doğrudan başvuru imkanı bulunmayıp, talepler ve dilekçeler öncelikle "Sadaret Makamı"na verilir, buranın vasıtasıyla Şura-yı Devlet'e iletilirdi. Burada alınan kararlar Sadaret Makamı'na gönderilirdi.[23]Kararların icrası da yine nizamnameye göre Sadaret Makamı'nın onayı ile gerçekleştirilmiştir. Bu işleyiş, Şura-yı Devlet'in "tutuk adalet" sistemine[24] bağlı olduğunu ve daha çok yargısal değil idari fonksiyonunun ön planda tutulduğunu göstermektedir.

1.2.3. I. Meşrutiyet Dönemi

Modern devletlerin tümünde, iktidar sahibi grupların karşılaştıkları birtakım sorunlar, güçlü ve nitelikli anayasa metinlerinin hazırlanmasına ortam sağlamıştır.

Kanun-i Esasi'nin, 1876'da ilânına kadar ki süreçte, mutlakiyet ile yönetilmiş olan Osmanlı Devleti'nde de, Batı'da yaşanan sosyal ve ekonomik değişimlerle beraber ortaya çıkan anayasacılık hareketleri, Osmanlı Devleti'nde de bazı hareketliliklerin yaşanmasına neden olmuştur. Tanzimat döneminde yayınlanmış fermanlar, anayasal gelişmelerin önünü açmıştır. Buna karşın, demokratikleşme yolunda ilanı gerçekleşen "Tanzimat Fermanı" ve bu dönemde (1839-1876) uygulanan modernleşme hareketlerinden beklenen neticeler elde edilememiştir.[25]

Tanzimat döneminde "Genç Osmanlılar" adıyla anılan aydın grup, bu dönem ekonomik ve siyasal politikalarını, ülkeyi Avrupa'ya bağımlı hale getirmiş olduğu gerekçesiyle eleştirmişler ve bağımsızlığı savunmuşlardır.

Sultan Abdülmecit'in 1861 yılında ölümüyle yerine kardeşi Sultan Abdülaziz geçmiş ve 19 Mayıs 1869 günü Şura-yı Devlet'in kurulması gibi bu dönemde yargı alanında önemli gelişmeler olmuştur. Şura-yı Devlet'in kurulması ile yeni bir hukuk düzeni meydana getirilerek kısıtlı bir biçimde olsa da "kuvvetler ayrılığı" prensibi benimsenmiştir.

---

[23] Konan, **Osmanlı Devletinde İdari Yargının Gelişimi**, s. 166

[24] Tutuk adalet, bir egemenlik yetkisi olan yargılama yetkisinin asıl sahibi olan egemenin/ kralın/hükümdarın/padişahın her zaman ve koşulda hâkimlerin verdiği karara karışabilmesi, bu kararı kendi onamasına tabi tutabilmesi, kaldırabilmesi veya değiştirebilmesi durumudur**.** Gözler ve Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.30

[25] Hakan Uzun, "Türk Demokrasi Tarihinde I. Meşrutiyet Dönemi", **Ahi Evran Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi,** C. 6, s.145

Abdülaziz döneminde dış güçler tarafından gerçekleştirilen müdahalelerin etkileri ile muhalifler ekonomik sıkıntılar ve buna benzer etkenler bahane ederek çıkardıkları ayaklanmalar ile Abdülaziz'e karşı harekete geçmişlerdir. 11 Mayıs 1876 tarihinde gerçekleşen bu ayaklanmaya "Talebe-i Ulum Hareketi" denilmiştir.

Kışkırtılan medrese öğrencileri yanında halkın içinden bir kesimin de katıldığı bu ayaklanma ile 30 Mayıs 1876 tarihinde Sultan Abdülaziz tahttan indirilmiştir. Sultan Abdülaziz'den sonra tahta geçirilen V. Murat'ın, ruh sağlığının bozulması ile Sultan Abdülhamit tahta geçmiş ve 23 Aralık 1876 tarihli Anayasa "Kanun-i Esasi"yi ilân etmiştir. Bu gelişmeler neticesinde zaman zaman kesintilere uğramış olsa da günümüze kadar süregelen Anayasal dönem başlamıştır.[26]

1876 tarihli "Kanun-i Esasi"nin padişah iradesiyle seçilen bir komisyonca (Mithat Paşa, Süleyman Paşa, Ziya Paşa ve Namık Kemal gibi kişilerin yer aldığı) hazırlanması ve hazırlık aşamasında bir halkın iradesine başvurulmamış olmasından ötürü; padişahın tek yanlı bir işleminden doğmuş 1876 Anayasa metnini hukuki olarak bir "Ferman Anayasa" olarak nitelenmiştir.[27]

"Kanun-i Esasi madde 8"e göre: Her dava ait olduğu mahkemede rüyet olunur. Eşhas ile hükümet beynindeki davalar dahi mehakim-i umumiyeye aittir."[28]

"Hükümetle fert arasındaki davaları görmenin" Şura-yı Devlet'in görevleri arasında kabul edilmiş olması, padişahın da kanuna tabi olduğunu göstermektedir. "Gülhane Hattı Hümayunu"ndan sonra padişahın kanun iradesini kabul etmesi burada bir kez daha dillendirilmiş ve bahse konu prensibin uygulamasının sağlanması adına bir mahkeme kurularak hukuk devleti ilkesine doğru bir adım daha atılmıştır.[29]

---

[26] Ahmet Bedevi Kuran, **İnkılâp Tarihimiz ve Jön Türkler**, Kaynak Yayınları, İstanbul 2000,s.20 ; Ahmet Oğuz, " Osmanlı İmparatorluğu'nda Hükümdarlık Anlayışının Değişimi Açısından Abdülaziz'in Hal'i ve Meşrutiyet'in İlanı", **Kazım Yaşar Kopraman'a Armağan**, Ankara–2003, s.484-489

[27] Bülent Tanör, **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri,** Yapıkredi Yayıncılık , İstanbul 2006, s.133

[28] Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982 Anayasası, https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf (erişim tarihi 24.11.2018)

[29] Uzun, "Türk Demokrasi Tarihinde I. Meşrutiyet Dönemi",s.145

"Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanunu madde 7"ye göre ise : "Kaza bidayet mahkemeleri sair mehakimi nizamiye gibi kavanin ve nizamat- ı mevzua ile kabili hüküm olan hukuk davaları rüyete memur ve bunların haricindeki davaları kafiyen red ile mercii mahsusuna müracaata lüzum göstermeye mecburdur." Bu dönemde, adli mahkemelerde "tutuk adalet usulü" uygulanmadığından, idari makamların yargısal denetimi tamamen adli mahkemelere devredilmiştir. Bu nedenle uygulamada idarenin yargısal denetimi gerçekleştirilememiştir. Bir süre sonra Şura-yı Devlet'in iç işleyişini düzenleyen "Şura-yı Devlet Nizamname-i Dâhilîsi"nde değişikliğe gidilerek, devlet ile bireyler arasında doğacak ihtilaflarda çözümü yetkisi, Şura-yı Devletin beş dairesinden biri olan Muhakemat Dairesinden alınarak, adli mahkemelere verilmiştir. 1896 senesinde "Şura-yı Devlet Teşkilatının Islahı Hakkında Kararname" çıkarılarak "Muhakemat Dairesi; Bidayet, Temyiz ve İstinaf" kısımlarına ayrılmıştır. Bu değişiklikle Osmanlı Hukukunda istinaf kurumunun ilk adımı atılmıştır.

Diğer adıyla 93 Harbi olan 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı, imparatorluğun yaşadığı en büyük felâketlerden biri olup, hem Balkanlar'da hem de Kafkasya'da kanlı çarpışmalar yaşanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'na birçok toprak kaybettirip büyük bir göçe neden olan bu savaş, aynı zamanda devletin itibarının sarsılmasına da yol açmıştır. Yaşanan bu gelişmeler, demokratik alanda yaşanan birçok gelişmeyi de duraksatmış olup, Şura-yı Devlet, II. Meşrutiyet'e kadar hiç toplanamamıştır.[30]

1.2.4. II. Meşrutiyet Dönemi

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra Şura-yı Devlet "Maliye, Mülkiye, Nafıa ve Tanzimat" olarak dört daire biçiminde teşkilatlandırılmıştır. İlerleyen zamanda ise Şura-i Devlet daireleri "Mülkiye, Tanzimat ve Maliye, Nafıa ve Maarif" olarak üçe indirilerek, kendisine yüklenen görev/yetkilerin çokluğu nedeniyle 1912 yılında yeniden "Heyet-i Vükela" ya bağlı, başkanlık makamına haiz bir mercii haline getirilmiştir.[31]

[30] Ömer KARABAYIR, "Başımıza Gelenler – 93 Harbinde Anadolu Cephesi * Ruslarla Savaş**" , Tarih Kritik Dergisi,** C.4, s. 35-38;Şenlen , "Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", s.404

[31] Şenlen ,"Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", s.406

Şura-yı Devletin iç işleyişini düzenleyen "Şura-yı Devlet Nizamname-i Dahilisi" ndeki değişiklik ile devlet ile bireyler arasında doğacak ihtilaflarda çözümü yetkisi alınıp, adliye mahkemelerine verilen "Muhakemat Dairesi"nin 1913 yılında kaldırılması ile memurların yargılanması yetkisi de adliye mahkemelerine tevdi edilmiştir. Adli görevleri bu değişiklik ile sona eren Şura-yı Devlet'in idari görevleri ise merkez dairelerinin Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin idaresine devri sırasında sona ermiştir.[32]

Şura-yı Devlet yürürlükten kaldırılmadan önceki mevcut yetkileri (özellikle memurların yargılanması hususunda görülen ihtiyaç dolayısıyla) , "1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu" ile meclis üyelerinden teşkil olan "Memurin Tetkik Heyeti" ile "Memurin Muhakemat Encümeni"ne verilmişse de bu kurumlar Şura-yı Devlet'in yerini tutamamıştır. [33]

İzah edilen sürece istinafın tarihçesi açısından bakılacak olursa; 1876 yılında kabul edilen "Mecelle"nin 1838. maddesiyle "İstinaf Mahkemeleri" yargı sistemine dahil olmuştur. "18.06.1879 tarihli Nizami Mahkemelerin Kuruluş Yasası" uyarınca, istinaf mahkemeleri, ilk derece yargı mercilerinin üstünde, Yargıtay'ın ise altında bir mahkeme olup, Yargıtay'ın iş yükünü azaltarak onu bir içtihat makamına dönüştürme amacıyla kurulmuştur.

Sözü edilen yasa hükmüne göre, her ilde bir başkan ile dört üyeden oluşacak bir istinaf mahkemesi bulunmaktadır. Üyelikler, iki asıl ve iki fahri üye olarak şekillenmiş olup, fahri üyeler illerden seçilen altı ismin "Vilayet İdare Meclisi"ne bildirilerek seçilerek Adalet Bakanlığı'nca atanırlar ve ikili gruplar halinde, birer yıl mahkemelerde çalışırlar. Atanacak kişilerde en az otuz yaşında olmak ve ilk derece yargı mercilerinde en az dört sene üye sıfatıyla görev yapmış olmak aranmaktadır.

Başkanlığı Yargıtay üyeliğine, üyelikleri ise ilk derece yargı mercii başkanına denk tutulan istinaf mahkemelerinde, Tanzimat ile iki Müslüman iki gayri Müslüm

[32] İlhan Özay, **Günışığında Yönetim II Yargısal Korunma,** XII Levha Yayınları, İstanbul 2010, s.1**;** Kılıç, **Osmanlı Devleti'nde Bir İdari Modernleşme Kurumu Olarak Şûra-yı Devlet (1868 – 1876),** s. 20

[33] Özay, **Günışığında Yönetim II Yargısal Korunma,** s.13

üye ile çalışılmış, sonrasında ise önce iki üyeli ve nihayetinde de tek hakimli olarak düzenlenmiştir.[34]

İstinaf Mahkemeleri tıpkı ilk derece yargı mercileri gibi yerine göre uygulama içerisinde soruşturma ve yargılama yaparak nihayetinde hüküm verme yetkileri ile donatılmışken, temyiz makamı olan Yargıtay ise mahkemeler önünde yapılmış yargılamalarda maddi vakıaların yeterli derecede incelenip incelenmediğine ve hukuk kurallarının doğru biçimde uygulanıp uygulanmadığını denetlemekle görevlendirilmiştir.

Cumhuriyetin ilanı sonrası; hakim sayısındaki azlık, dosyaların sürüncemede kalması ve bu nedenlerle batıdaki hukuk sistemlerine geçiş aşamasında adaletin dağılımında gecikilmesi gerekçe gösterilerek 1924 yılında "469 sayılı yasa" ile İstinaf Mahkemeleri kaldırılmıştır.

1.2.5. Cumhuriyet Dönemi

"Kanun-i Esasi" ile başlayan anayasal dönemi, Cumhuriyet'in ilanı öncesinde "1921 Teşkilat-i Esasiye Kanunu" takip etmiş, Cumhuriyet'in ilanından sonra ise bu süreç "1924, 1961 ve 1982 Anayasaları" ile devam etmiştir.

1.2.5.1. 1924 Anayasası

29 Ekim 1923'te Cumhuriyet'in ilanı ile yeni bir devlet modeli inşa edilmeye başlanmıştır. Yeni organların oluşturulduğu bu süreçte, 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu yeni kurulan devletin, anayasal beklentilerine cevap vermemiştir. Bu sebeple yeni bir Anayasa metninin hazırlanması gerekli hale gelmiştir.

1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu "kuvvetler birliği" anlayışı üzerine inşa edilmiş bir Anayasa olup, buna karşılık, 1924 Anayasası ise "meclis hükümeti sistemi-parlamenter rejim sistemi" bağlamında karma bir yapı üzerine hazırlanmıştır. Kemal Gözler; 1924 Anayasası'ndaki sistemi "kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı" şeklinde isimlendirmiştir.[35]

---

[34] T.C. Yargıtay Başkanlığı, Yargıtay Hakkında Tarihçe, **https://www.yargitay.gov.tr/tarihce** (erişim tarihi 22.11.2018)

[35] Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş,** Ekin Kitabevi Yayınları Bursa 2017, s.181.

Yargıyı ayrı bir kuvvet olarak tanımlayan 1924 Anayasası madde 8'de"Yargı hakkı millet adına usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır.", Madde 53: "Mahkemelerin teşkilâtı, vazife ve salâhiyetleri kanunla muayyendir.", Madde 54: " Hakimler, bağımsız ve her türlü müdahaleden azadedir." Madde 55: "Hâkimler kanunen muayyen olan usul ve ahvâl haricinde azlolunamazlar.", Madde 56: "Hakimlerin özlük hakları kanun ile belirlenir." Madde 58 : "Hâkimler kamusal veya özel hiçbir görev kabul edemezler." Madde 58: "Yargılama alenîdir." Madde 59: "Herkes, mahkeme huzurunda haklarını müdafaa için lüzum gördüğü meşru vasıtaları kullanmakta serbesttir." Madde 60 : "Hiçbir mahkeme, vazife ve salâhiyeti dahilinde olan davalara bakmaktan imtina edemez."[36]düzenlemeleri ile yargının bağımsızlığını vurgulamış olmasına karşın, 1924 Anayasası, 1876 Kanun-u Esasi'de mevcut yargısal güvencelere kıyasla daha zayıf kalmıştır. Misalen 1876 Kanun-u Esasi, özel yetkili mahkemelerin kurulmasını kesin bir biçimde yasaklarken 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nda bu konuda hiçbir düzenleme bulunmamaktadır. [37]

1924 Anayasası'nın yargı alanına dair bir diğer olumsuz düzenlemesi de idari yargı alanındadır. İdari dava ve uyuşmazlıklara bakmakla görevli olarak Şura-yı Devlet'in kuruluşu "KuvveiKazaiye" bölümünde değil, "Vazife-i İcraiye (yürütme)" bölümünde düzenlenmiştir. Yine kanuna aykırılığı ileri sürülen tüzükleri, hukuken inceleme görevi de Şura-yı Devlet'e değil, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiştir.[38]

Madde 51'e göre: "Şura-yı Devlet başkanları ve üyeleri, "…vazaifimühimmede bulunmuş ilim, ihtisas ve tecrübeleri ile mütemeyyiz zevat meyanından Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce seçilir." yöntemi belirlenmiştir.[39]

---

[36] Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1924 Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm, (erişim tarihi 24.11.2018)

[37]Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s.182

[38] Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri ,** s. 110

[39] Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1924 Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm,**(**erişim tarihi 24.11.2018)

1924 Anayasası'nın dördüncü faslı incelendiğinde, devamında gelecek 1961 ve 1982 Anayasa'larında mevcut Yüksek Mahkemelere anayasa metni içerisinde yer verilmemiş, "Divani Ali (Yüce Divan)" kuruluş ve görevlerinden bahsedilmiştir.

1925 yılında "669 Sayılı Şura-i Devlet Kanunu"nun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabulü üzerine, bağımsız bir mahkeme niteliğine haiz "Şura-yı Devlet" resmen mevcudiyet kazanmıştır.

İdari dava ve uyuşmazlıkları çözmekle görevli Şura-yı Devlet yapılanması içerisinde; davalar gruplandırılarak ele alınmıştır. Bir kısım davalar 669 sayılı "Şura-yı Devlet Kanunu madde 19 gereğince doğrudan doğruya ve kesin olarak Şura-yı Devlet'te karara bağlanacak olup, bir kısım davalar ise 669 sayılı Şura-yı Devlet Kanunu madde 20 gereği temyiz yoluyla kesin olarak çözümlenecek davalardır."

Şura-yı Devlet, 6 Temmuz 1927'de fiili olarak göreve başladığında 669 sayılı Kanuna göre ,"Maliye ve Nafıa, Tanzimat ve Mülkiye" adlı üç idari-bir dava dairesinden oluşup "Başvekalet"e bağlıdır." Zaman içerisinde kanunda gerçekleştirilen değişiklikler ile Şura-yı Devlet beş idari dava-dört idari işler olmak üzere daire sayısı dokuz olmuştur. Kanunda dairelerin ve genel kurulun görevlerine ayrıntıları ile yer verilmiştir.

669 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerden kesin ve etkili çözümler elde edilememesi üzerine bu kanun yerine "3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu" yürürlüğe konulmuştur. Değişikliğin gerekçesi ise; kurumun teşkilatı, vazifeleri ve idari dava usullerini öngören ve kamu hukukuna karşı devletin adil gücünü daha çok gösteren sonuçlar elde edilmesi olarak açıklanmıştır.[40]

Yeni kanun ile"tefsir davaları" idari yargı yetkisinden çıkarılmış, içtihatların birleştirilmesi, dava açma süreleri, idari başvurularda idarenin sessiz kalması, üst makamlara başvuru, karar düzeltme, kararlardaki yanlışlıklar yahut çelişkilerin

[40] Rüştü Aral, **Yargı Organı Olarak Danıştay, Yüzyıl Boyunca Danıştay** 18681968, Danıştay Yayınları, Ankara 1986, s. 92-93

kaldırılması, tehiri icra kararlarının verilme şartları gibi birçok önemli düzenleme yürürlüğe girmiştir.[41]

1945 yılında yayımlanan "4695 Sayılı Kanun" ile 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun dilinin sadeleştirilmesi öngörülmüş, Şura-yı Devlet, bugünkü idari yargı teşkilatımız sistemi içerisinde yer alan "Danıştay" kurumu adını almıştır.

1.2.5.2. 1961 Anayasası

27 Mayıs 1960 ihtilali sonrasında kuvvetler dengesine dayalı olarak hazırlanan 1961 Anayasası'na tepki niteliği taşımaktadır. Yürütme gücünün hak ve özgürlükler karşısında kötüye kullanılacağına olan inanç nedeni ile 1961 Anayasası'nın öncelikli amacı, idarecilerin ellerinde bulundurdukları yetkilerin suiistimali riskine karşı güvenceler geliştirmek, sınırlamalar getirmek olmuştur.[42]

Yürütme organının gücünden hep şikayet edilen "Demokrat Parti" döneminin aksine burada yürütmeye zayıf bir statü verilmiştir. Bu durum idari mekanizmanın işleyişini neredeyse imkansız hale getirmiştir.[43]

1921 ve 1924 Anayasaları meclis egemenliği sistemine dayalı olup, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk ulusunun olduğunu ve ulus adına sadece Türkiye Büyük Millet Meclisince kullanılacağı kararlaştırılmış iken, 1961 Anayasası'na göre ulus, egemenlik yetkisini anayasal esaslar dahilinde yetkili organlar eliyle kullanacaktır.

1961 Anayasası sisteminde yetkileri zayıflatılmış yürütme karşısında yargı gücüne büyük bir önem verilmiştir. "Yargı Yolu" başlıklı "20.09.1971 tarihli 1488 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanunla", "Yargı Denetimi" başlığı "Yargı Yolu" başlığına dönüşmüştür. Ayrıca, birinci fıkrada geçen "hiçbir eylem ve işlemi", "hiçbir halde" ibareleri "her türlü eylem ve işlemine" şeklinde genel bir tavırla

[41] **T.C. Resmi Gazete**, (30.12.1938), Sayı:4098

[42] İbrahim Kaboğlu, 2002, "Türkiye'de Anayasal Reformlar Üzerine", **Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası Uluslararası Toplantı,** İstanbul, Türkiye Barolar Birliği-İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 01.06.2002, s. 49-77

[43] Burhan Kuzu, "Yeni Bir Anayasaya Doğru", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.47,s. 217

değiştirilmiştir.[44] 114. maddede ; " (1)İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. (2) Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamaz. (3) İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez. İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar. (4) İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." ve "Memur Teminatı" başlıklı 118. maddenin "Disiplin kararları, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz."[45] şeklindeki düzenlemeleri ile kurucu iktidar, idarenin yargısal denetimini belli yönleri ile anayasal güvence altına almak istemiştir.[46]

1945 yılında 1924 Anayasası'nda yapılan sadeleştirme ile Danıştay adını alan mahkeme, 1961 Anayasası'nın "Yüksek Mahkemeler" bölümü 140. maddede : (1) "Danıştay, kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derecede idare mahkemesidir. (2)Danıştay, idari uyuşmazlıkları ve dâvaları görmek ve çözümlemek, Bakanlar Kurulu'nca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir." [47]şeklinde görevleri de açıkça belirlenmek suretiyle düzenlenmiştir.

Bu düzenleme ile Cumhuriyet dönemine kadar danışma görevi ile öne çıkan Danıştay, yargılama özelliği ile de öne çıkan bir mahkeme niteliğine haiz olmuştur.[48] Bu husus 1961 Anayasası döneminde çıkarılan ve "7354 Sayılı Kanunu" yürürlükten kaldıran "521 Sayılı Danıştay Kanunu" madde 1'deki : "Danıştay Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş yüksek idare mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir." ile madde 2'deki : "Yönetimi bağımsızdır." şeklindeki düzenlemeler ile de yasal bir zemin kazanmıştır.

---

[44] **T.C. Resmi Gazete**, (22.09.1971), S.13964

[45] Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1961 Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm (erişim tarihi 24.11.2018)

[46] Ankara Üniversitesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları,1981 , http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/056.pdf(erişim tarihi 24.11.2018)

[47] Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1961 Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm, **(**erişim tarihi 24.11.2018)

[48] Şenlen, "Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", s.409

521 sayılı Danıştay Kanunu, 1924 Anayasası ile "21.12.1938 tarih ve 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu"nda Danıştay'a verilmiş olan görev ve yetki alanını açık bir biçimde tanımlamış ve genişletmiştir.

1.2.5.3. 1982 Anayasası

Yeni şartlar ve ihtiyaçlar karşısında yürürlükteki anayasa ve kanunların da değişmesi gerekli olabilir. Aksi bir durum, mevcut kanunlarla toplumun yaşama biçimleri arasında uyuşmazlıklara neden olur. Bazen de bu değişime siyasi şartlar zorlayabilir. 1980'li yıllara gelindiğinde toplumsal ve siyasi hayattaki değişken yapılar, yeni şartların ve ihtiyaçların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

12 Eylül 1980 yılında emir ve komuta zinciri içerisinde gerçekleşen askeri darbe neticesinde ordu, genelkurmay başkanının ve kuvvet komutanlarının kontrolünde yönetime el konularak "Millî Güvenlik Konseyi" oluşturmuştur. [49]

1981 yılında, "2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanun"la anayasa hazırlamakla görevlendirilmiş bir "Kurucu Meclis" kurulmuştur.Üyeleri konsey tarafından atanmış olan meclis, "Millî Güvenlik Konseyi" ve "Danışma Meclisi" olarak iki bölümden oluşmakta olup en önemli görevi yeni anayasayı hazırlamaktır.[50]

Yeni anayasanın hazırlık sürecinde, Danışma Meclisi üyeleri arasından oluşturulan "Anayasa Komisyonu "nca hazırlanan taslak, Danışma Meclisi'ne sunulmuştur. Anayasa taslağı önce Danışma Meclisi, sonrasında da Milli Güvenlik Konseyi'nce onaylanarak, halkoyuna sunulmuştur. Anayasanın halk tarafından kabulü ile "2709 Sayılı Kanun" numarasıyla "9 Kasım 1982 tarihli RG'de[51] yayımlanmıştır.

Yasama erkinin kullanımı, "2324 sayı ve 27 Ekim 1980 tarihli Anayasa Düzeni Hakkında Kanun" madde 2'ye göre "…Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, Millet Meclisine ve Cumhuriyet Senatosuna ait olduğu belirtilmiş bulunan görev ve yetkiler 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren … Milli Güvenlik Konseyince…" yürütme erki ise aynı maddenin devamında belirtildiği üzere "… Cumhurbaşkanı'na ait olduğu

[49] Gözler**, Anayasa Hukukuna Giriş**, s.190
[50] Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş,** s.191
[51] "Resmi Gazete" bu tezin devamında "RG" olarak ifade edilecektir.

belirtilmiş bulunan görev ve yetkiler de Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanınca yerine getirilir ve kullanılır."[52]

Yine bu kanuna göre, 1961 Anayasası'nda yargı erkine ilişkin mevcut düzenlemelere dokunmamıştır. Önceki Anayasa döneminde var olan normal mahkemeler ile Danıştay ve Anayasa Mahkemesi varlıklarını korumuşlardır.[53]Bunun yanında bu mahkemeler huzurunda gerçekleşecek yargısal denetimler, konu bakımından sınırlanmıştır. Şöyle ki; madde3'te "… Milli Güvenlik Konseyi'nce kabul edilerek yayımlanan bildiri ve karar hükümleri ile yayımlanan ve yayımlanacak olan kanunların Anayasaya aykırılığı iddiası ileri sürülemez" düzenlemesi, madde 4'te "… Milli Güvenlik Konseyinin bildiri ve kararlarında yer alan ve yer alacak olan hükümlerle 12 Eylül 1980 tarihinden sonra çıkarılan ve çıkarılacak olan Bakanlar Kurulu Kararnameleri'nin ve üçlü kararnamelerin yürütülmesinin durdurulması ve iptali istemi ileri sürülemez" düzenlemesi ve madde 5'teki " … 12 Eylül 1980 tarihinden sonra, bakanlar ile bakanların yetki verdiği görevlilerce kamu personeli hakkında uygulanan ve uygulanacak olan işlemlerin ve alınan kararların yürütülmesinin durdurulması istemi ileri sürülemez." şeklindeki düzenleme bu sınırlamaların en açık örnekleridir.

İdari yargı alanında yaşanan gelişmeler incelendiğinde; bu dönemde, "2575 sayılı Danıştay Kanunu"[54], "2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun"[55], "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu"[56] gibi temel kanunların yürürlüğe girmiş olduğu görülmektedir. Bu dönemde ilk derece yargı mercileri olarak "İdare ve Vergi Mahkemeleri" görev yaparken, yüksek mahkemelerden olan ve temyiz makamı sıfatını taşıyan "Danıştay'ın ise asli görevi ilk derece yargı mercilerinin verdikleri

[52] https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/anayasa-duzeni-hakkinda-kanun-2324(erişim tarihi 25.11.2018)

[53] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.93-103

[54] "2575 sayılı Danıştay Kanunu" bu tezin devamında "2575 sy." olarak ifade edilecektir.

[55] "2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun" bu tezin devamında "2576 sy."biçiminde ifade edilecektir.

[56] "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu" bu tezin ilerleyen bölümlerinde "2577 sy." olarak ifade edilecektir.

kararların temyiz incelemelerinin gerçekleştirilmesi iken, aynı zamanda uyuşmazlıklarda ilk derece mahkemesi sıfatıyla görev yapmaktadır.[57]

Bu Anayasa döneminde ilk derece yargı mercilerince bazı kararların itirazen yeni kurulan Bölge İdare Mahkemeleri'nde[58]incelenmesi sağlanmıştır. Bununla birlikte 2575 sy.'de 1990 yılında gerçekleşen değişiklik ile Danıştay'da ilk derece mahkemesi olarak yapılan yargılamalar neticesinde verilen kararların temyiz edilebilmelerinin yolu açılmıştır. Böylece, iki dereceli bir idari yargı sistemi oluşturulmuş, idari yargı sistemi içerisinde mevcut tüm mahkemeler tarafından verilen kararlarının hukuki denetiminin gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.[59]

29044 sayılı 18 Haziran 2014 tarihli RG'de yayınlanarak yürürlüğe giren "6545 sy."[60] ile "2577 sy.'de gerçekleştirilen değişiklik sonrası, "itiraz kanun yolu" kaldırılarak, "istinaf kanun yolu" getirilmiştir. İstinafın idari yargı mekanizması içerisine dahil edilmesi ile mevcut BİM' lerin yapılarında değişiklik yapılarak, yeni BİM' ler kurulmuştur."2577 sy. madde 45"de,"6545 sy." ile yapılan değişiklik ile BİM' lerin verdikleri kararların sadece bir kısmı için temyiz kanun yolu açık tutulmuş, doğrudan Danıştay'da temyiz yoluna gidilebilecek ilk derece yargı mercileri kararları da sınırlı olarak belirlenmiştir.[61]

1.3. İDARİ YARGININ KAYNAKLARI

İdari yargının esas kaynaklarının anayasa, uluslararası sözleşmeler, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, yargısal içtihatlar ve öğreti olduğu söylenebilir .

Hukuk kurallarını ortaya çıkaran ana kaynakları yasama, yürütme ve yargı olarak adlandırılan üç ana erk olarak kabul eden sınıflandırmaya göre; yasama organı olan meclis, kanun koymak suretiyle, yürütme organı olan Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu tüzük ve yönetmeliklerle, yargı organlarından olan İçtihatları Birleştirme Kurulu ise genel/soyut nitelikli bir normu yorumlayan ve benzer tüm

[57] Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku C. II İdari Yargılama Hukuku,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 66-67
[58] "Bölge İdare Mahkemeleri" bu tezin devamında "BİM" olarak ifade edilecektir.
[59] Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku C. II İdari Yargılama Hukuku,** s.67
[60] "6545 Sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" bu tezin devamında "6545 sy." olarak ifade edilecektir.
[61] Gözler ve Kaplan**, İdare Hukuku Dersleri**, s. 846

uyuşmazlıklar yönünden kesin ve yürütülebilir nitelik taşıyan ve "2575 sy. madde 40"a göre; "Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idarenin uymak zorunda oldukları kararlarla "hukuk kuralları yaratmaktadırlar.[62]

Hukuk kurallarının yazılı ve yazısız olmasına göre şekli bakımdan yapılan sınıflandırmaya göre; hukukun ana temeli sayılan yazılı kurallar anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik gibi mevzuatlar; yazısız hukuk kuralları ise örf ve adet kurallarından oluşmaktadır. Yazılı kurallar esasında hukuk kurallarının temelini oluşturur.

Hukuk kurallarının oluşumunda etkili olan kaynakların bağlayıcılık gücüne göre yapılan sınıflandırmaya göre ise; bağlayıcı nitelikte olan kaynaklara riayet edilmesi zorunlu iken, yardımcı nitelikteki kaynaklar ise bağlayıcı kaynakların yorumlanmasında kullanılıyor olup, bağlayıcılık güçleri yoktur.

Hukuk kurallarının kaynakları hususunda net bilgilere ulaşılması bakımından mevcut sınıflandırmaların hiçbiri tek başına yeterli olmayıp ancak tüm sınıflandırmalar birlikte dikkate alınarak sağlıklı bir sonuca ulaşılacaktır. İzah edilen bu durum, idari yargı kaynakları için de kabul edilmektedir.[63]

1.3.1. Anayasa

Anayasa terimi üzerine, öğretide "maddi ve şekli" olarak iki biçimde tanımlanmaktadır. Maddi nitelikteki anayasa kavramına göre; bir kuralın anayasal bir kural olup olmadığı; devletin temel organ ve kuruluşları ile bunların işleyişini belirleyip belirlemediğine yani içerik olarak neyi düzenlediğine bakılırken, şekli anlamda anayasa kavramına göre ise; kuralın hiyerarşik olarak en üst sırada bulunması ve kanunlara nazaran daha zor ve farklı biçimlerde düzenlenip değiştirilmesine bakılarak belirlenir.

Devletin temel organlarının kuruluş ve işleyişlerine ilişkin birçok düzenleme kanunlar içerisinde mevcut olduğundan maddi anlamda anayasa tanımından hareketle yapılan değerlendirme doğru olmayacaktır. Bu nedenle devletin temel kuruluş ve

[62] Serkan Kızılyel, "Danıştay İçtihatları Birleştirme Usulünün Formel İşleyişi Üzerine", **TBB Dergisi ,** Yıl 2015 ,S. 119, s. 118

[63] Gürsel Kaplan**, İdari Yargılama Hukuku,** Ekin Yayıncılık, Bursa 2016, s.1

işleyişi ile ilgili olsa da hiyerarşik bakımdan en üstün konumda bulunan anayasa metni içinde olmayıp, düzenlenişi ve değiştirilmesi kanunlarla aynı zorlukta olan bir norm, anayasal bir norm olamayacağından şekli anlamdaki anayasa tanımı kabul görmektedir.[64]

Devletin yönetim biçimini belirten, vatandaşların hak ve ödevleri ile özgürlüklerini düzenleyen, yasama, yürütme erklerinin nasıl kullanılacağını gösteren anayasada, genel anlamda yargı erkine, organlarına ve işleyişine ilişkin de düzenlemeler mevcuttur. Yüksek mahkemeler olan "Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi" ile "Hakimler Savcılar Kurulu, Mahkemelerin Bağımsızlığı, Hakimlik Mesleğinin Teminatı, İfası Ve Denetimi" hususları da anayasada düzenlenmiştir.[65]

Aynı zamanda Anayasa metni içerisinde; yargılamanın usulüne ilişkin olup, taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalarda da düzenlenmiş; adil yargılanma hakkı, davaların az masraflı ve hızla karara bağlanması, herkese açık duruşma ve kararların gerekçeli olması gereği gibi genel ilkelerin yanında, özelde 125. maddede idari yargılamaya dair yargı denetimi dışındaki işlemler ile yargısal denetimin hudutları, dava açma sürelerinin başlangıcı ile yürütmenin durdurulması kararı verilebilecek haller düzenlenmiştir.[66]

1.3.2. Uluslararası Anlaşmalar

Hukuk sistemimiz içerisinde uluslararası anlaşmalar 1982 Anayasası madde 90'da: "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası Antlaşmalar kanun hükmündedir."[67]şeklindeki düzenleme gereğince kanunlarla eşdeğerde tutulmuştur. Aynı zamanda; usulüne uygun biçimde kabul edilerek yürürlüğe girmiş bulunan anlaşmalar hakkında anayasaya aykırılık gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacak, temel hak ve özgürlüklere ilişkin konularda kanunlar ile aralarında

[64] Gözler**, Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 13-14
[65] https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf (erişim 27.11.2018)
[66] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.2
[67] https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf (erişim 27.11.2018**)**

bir farklılık olması halinde çıkacak ihtilaflarda anlaşma hükümleri uygulama alanı bulacaktır.[68]

Ülkemizin taraf olduğu en önemli uluslararası anlaşma Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (İHAS) 'dir. Sözleşme insan haklarını uluslararası düzeyde güvence altına alarak, hak ve özgürlüklerin korunmasının en önemli hukuksal aracıdır. Sözleşme insan haklarını taraf devletlerin iç meselesi olmaktan çıkararak, devletlerce gerçekleştirilen bir insan hakkı ihlalini uluslararası alana taşımaktadır. Sözleşme sadece kendisini onaylayan devletler için bağlayıcı olup, normlar hiyerarşisi içerisinde bir uluslararası anlaşma niteliğinde olduğundan, taraf devletler bakımından bağlayıcı sonuçlar doğurmaktadır.

Sözleşmenin hukukun genel ilkelerinden birçoğunu bünyesinde barındıran "Adil Yargılanma Hakkı" başlıklı 6. maddesi ve insan hak ve özgürlüklerine ilişkin diğer düzenlemeleri, idari yargılama hukukunda da temel kaynak özelliğine haiz olup idari yargı makamlarınca verilen kararlarda sözleşmeye başvurularak gerekçeli kararlara yansıtılmaktadır.[69]

1.3.3. Kanunlar

1982 Anayasası'nın kabulü ile idari yargılama hukuku alanını düzenleyen 06.01.1982 tarihinde temel nitelikteki üç ana mevzuat " 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu" kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.[70]

İdari yargının yapısı ve işleyişine dair öncelikli mevzuatın bu üç kanun olduğu kabul edilmekle birlikte uygulamadaki tüm kurallar bu kanunlardaki kurallardan ibaret değildir. 2577 sy.'de usuli birçok konuya ilişkin olarak, "HMK" ye[71] atıf yapılarak, bu husus kanun maddesi ile de düzenleme altına alınmıştır.[72] "Hukuk Usulü

[68] Mehmet Fatih Doğan, "Uluslararası Anlaşmaların İç Hukuktaki Yeri ve Önemi", **Uluslararası Hukuk Bülteni,** 2016, S.7,s. 31
[69] Kaplan**, İdari Yargılama Hukuku,** s.2
[70] Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku**, s.66
[71] "6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu" bu tezin devamında "HMK" olarak ifade edilecektir.
[72]Bu çalışmanın ana metninde "Hukuk Muhakemeleri Kanunu"nu ifade etmek için ise "HMK" kısaltması kullanılacaktır.

Muhakemeleri Kanunu ile Vergi Usul Kanununun Uygulanacağı Haller" başlıklı madde 31'de : "… hakimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sükûnunu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler ile elektronik işlemlerde Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır…" şeklindeki düzenleme madde metninde sayılan usuli işlemler hususunda HMK'nin ilgili düzenlemelerine başvurulacağını işaret etmektedir.[73]

Yine "2577 sy. madde 31/2" uyarınca: "Bu kanun ve yukarıdaki fıkra uyarınca Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na atıfta bulunulan haller saklı kalmak üzere, vergi uyuşmazlıklarının çözümünde Vergi Usul Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanır." düzenlemesi gereğince, Vergi Mahkemelerince görülen, vergi hukukuna ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde 2577 sy. ve HMK' nin ilgili maddeleri yanında , "04.01.1961 tarih ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu"nun ilgili hükümleri de uygulanır.[74]

İdari yargı birimlerinde görülen davalara ilişkin yürütülen tebligat işlemleri "2577 sy. madde 60"da : "Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerine ait her türlü tebliğ işleri, Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapılır." şeklindeki düzenleme gereğince "11.02.1959 tarih ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu" hükümlerine göre yürütülmektedir.

Sayılan bu temel ve yardımcı nitelikteki mevzuatlar dışında; idari yargılama hukukuna kaynak teşkil eden birçok mevzuat düzenlemesi bulunmakta olup bunlara misalen idarece yürütülen kamulaştırma işlemlerinin yürütülmesi ve buna ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde başvurulan "04.01.1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu", her türlü kamusal alacakların tahsiline ilişkin uyuşmazlıklarda uygulanan "21.07.1953 tarih ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun", "26.09.2011 tarih ve 659 Sayılı Genel Bütçe

[73] http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf ,(erişim tarihi 27.11.2018)
[74] http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf , (erişim tarihi 27.11.2018)

Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Etkili, Verimli ve Usul Ekonomisine Uygun Şekilde Yerine Getirilmesine ve Bu Hizmetlerin Yürütülmesinde Uygulama Birliğinin Sağlanmasına Yönelik Usul ve Esasların Belirlenmesi Hususlarını Düzenleyen Kanun Hükmünde Kararname" gösterilebilir.[75]

1.3.4. Kanun Hükmünde Kararname

1924 ve 1961 Anayasası'nın ilk halinde var olmayan Kanun Hükmünde Kararnameler, 1971 yılında 1488 sy. ile yapılan anayasa değişiklikleri kapsamında hukukumuza girmiştir. Düzenleyici işlem niteliğindeki kararnameler; yürütme organı olan Bakanlar Kurulu'nun direkt olarak anayasadan aldığı yahut yasama organı olan meclisten yetki devri suretiyle kendisine verilen yetkiye dayanarak yaptığı işlemlerdir. Bu kararnameler, hiyerarşik olarak kanunlar ile eşit konumda olup, yasama organının denetimindedirler. 1982 Anayasası'nda yetki, konu, usul ve şekil, denetim ve diğer (sebep, süre, yer) yönleriyle birbirinden ayrılmak üzere, olağan- olağanüstü olmak üzere iki türlü olabilecekleri düzenlenmiştir.[76]

Diğer düzenleyici işlemler tüzük ve yönetmeliklerden farklı olarak kanun hükmünde kararnameler, kanunlar ile eşit düzeyde bir hukuki güce sahip olmakla birlikte, mevcut kanunlarda değişiklik yapma yahut kanunların kaldırılmaları gücüne de haiz düzenlemelerdir. [77]

Konusu genel olarak idari makamların kamu hukuku alanındaki tasarruflarından doğan uyuşmazlıklar olan idari yargı, kanun gücünde bir düzenleyici işlem olan kanun hükmündeki kararnameleri kaynak olarak kabul etmekte, özellikle son yıllarda kanun hükmünde kararnamelerin sayılarındaki artış ile de mahkemelerce verilen gerekçeli kararlarda bu düzenlemeler gerekçe olarak gösterilmektedir.

1.3.5. Tüzükler

"16.07.2012 tarih ve 2012/3474 sayılı Tebligat Tüzüğünün Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Tüzük"ün, RG'de yayınlanması ile idari yargıya kaynaklık

[75] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku,**s.3
[76] Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 318-320
[77] Ergun ÖZBUDUN**,** "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", **Anayasa Yargısı Dergisi,** 1986, S.2, s. 227-238

edebilecek bir tüzük kalmamıştır. İzah edilen nedenle bu başlık altında ayrıntılı kaynak açıklaması yapılmamıştır.[78]

1.3.6. Yönetmelikler

Yönetmelikler, 1982 Anayasası madde 124'de : "Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunla belirtilir" şeklinde düzenlenmiştir. İdareler görev/yetkilerinin kapsadığı alanlara ilişkin, kanunların ve tüzüklerin icrasını temin etmek ve bu düzenlemeler hilafına olmamak kaydıyla çıkarılırlar. İdare tarafından sunulan herhangi bir kamu hizmetine dair bir yönetmeliğin çıkarılıp çıkarılmaması hususunda takdir ve karar yetkisi idareye aittir. Yönetmelikler bir diğer düzenleyici işlem olan tüzüklerden farklı olarak Danıştay incelemesinden geçmeden RG'de yayımlanırlar. Hangi yönetmeliklerin RG'de yayımlanacağı belirlenmiş olup**,** bu zorunluluğa rağmen yayımlanmayan yönetmelikler şekil yönünden hukuka aykırılık barındırdığı için geçerlilik kazanamayacağı gibi, buna dayanılarak tesis edilen idari işlem de geçersiz olacaktır.**[79]**

Kamu hizmetlerinin bir idari tasarruf olmaları dikkate alındığında, bu hizmetlerin gerekliliklerine ilişkin olarak oluşturulan düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelikler de görev alanı itibariyle idari yargının bir kaynağı niteliğindedirler.

İdari yargı alanında uygulama bulan ve yararlanılan yönetmeliklere misalen "11.07.2015 tarih ve 29413 sayılı RG"de yayınlandıktan sonra yürürlüğe giren Bölge İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri ve İdare Mahkemelerinin İdari İşleriyle Yazı İşleri Hizmetlerinin Yürütülmesi Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik", "2577 sy. madde 31"de atıf yapılan ve "HMK"nin "03.04.2012 tarih ve 28253 sayılı RG"de yayınlanarak yürürlüğe konulan "Uygulama Yönetmeliği" ve yine idare ve vergi mahkemelerinde görülen davalarda yürütülen tebligat işlemlerinin uygulamasına işaret

[78] T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, 28377 sayılı Tebligat Tüzüğünün Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Tüzük, 07.08.2012, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/08/20120807-8.htm (erişim tarihi 28.11.2018) ; Gürsel Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, Ekin Yayıncılık, Bursa 2016, s.3

[79] Metin Günday, **İdare Hukuku,** İmaj Yayıncılık, Ankara 1999, s.83

eden “25.01.2012 tarih ve 28184 sayılı RG”de yayımlanarak yürürlüğe giren “Tebligat Kanunu Uygulama Yönetmeliği” gösterilebilir.

1.3.7. Yargısal İçtihatlar

İçtihat kelime olarak ; “yasada veya örf ve âdet hukukunda uygulanacak kuralın açıkça ve tereddütsüz olarak bulunmadığı konularda, yargıcın veya hukukçunun düşüncelerinden doğan sonuç” anlamına gelmekte olup[80] bir kuram olarak, mantık yürütmek ve yorumlamak suretiyle bir hukuk kuralını inceleme ve öğrenme şeklinde tanımlanmaktadır.

Yargısal içtihatlar ise mahkemeler önüne gelen uyuşmazlığa konu somut olayın çözümünde izlenen yolu ve neticede verilen kararları ifade eder. Yargılama makamlarının benzer nitelikli somut olaylara ilişkin eş çözüm metotlarıyla hüküm tesis etmeleri sonucunda adeta bir mahkeme geleneği oluşur.[81] Bu geleneğin devam ettirilmesi ve kuvvetlenmesi ile yazılı hukukun gelişmediği “Anglosakson Hukuk Sisteminin” hakim olduğu ülkelerde yargısal içtihatlar kanunların yerini tutmaktadır. Mahkeme içtihatlarından yararlanma uygulamasının geliştiği ülkeler de yargı makamlarınca zaman ve emekten tasarruf sağlanmakta, verilen kararların birbiri ile uyumlu olması adaletin eşit biçimde dağıtılmasını sağlamaktadır.[82]Yargısal içtihatlar yazılı hukukun gelişmediği Anglosakson sisteminin benimsendiği ülkelerde hukukun ana kaynaklarından biri olmakla, yazılı hukukun geliştiği “Kara Avrupası Hukuk Sistemi’nin” uygulandığı ülkelerde uyuşmazlığın çözümünde öncelikle kanunlardan yararlanılmakla, mevcut kanunda uyuşmazlığı çözecek bir hüküm bulunmaması halinde benzerini çözümleyen yargı kararları yardımcı kaynak olarak kabul edilmektedir.[83]

Kara Avrupası Sistemi’nde yer alan Türkiye’de, yargısal içtihatlar temel değil yardımcı kaynak olarak kabul görmektedir. Doktrindeki görüşler de bunu “TMK

[80] Türk Dil Kurumu Sözlükleri, http://sozluk.gov.tr/(erişim tarihi29.11.2018 **)**
[81] Halil Can ve Semih Güner, **Hukukun Temel Kavramları**, Arıkan Yayınevi, Ankara 2006, s.77
[82] Kemal Gözler, **Hukuka Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa 2006, s.158
[83] Fırat Gedik ve Emel Koç, “ Hüküm Kurma ve İçtihat “ **Ankara Barosu Dergisi**, S. 2, s.157

madde 1"deki[84] " hâkimin hüküm verirken yargı kararlarından yararlanacağı" hükmü ile temellendirmektedirler. Kaldı ki bu madde bir bütün şeklinde lafzi olarak yorumlandığında da hakimlerin uyuşmazlıkları yazılı hukuk kurallarından hareketle çözümlemelerini söylemektedir. Mahkemeler için bağlayıcılığı olmadığı belirtilen içtihatlar uygulamada gerek hakimler gerekse de avukatlar için öncelikli olarak başvurulan kaynaklardır. Mevcut bir hukuk kuralının mahkemelerce somut olaya nasıl uygulandığı, nasıl yorumlandığı ve uyuşmazlığın çözümünde nasıl yararlanıldığının belirlenmesi açısından yargısal içtihatlar önem arz ettiğinden, mahkemeler benzer konuda daha önce verilmiş mahkeme kararlarını incelemeyi ihmal etmezler.[85] Özellikle de yüksek mahkemelerce verilen kararlar ilk derece mahkemeleri için yol gösterici olmakta ve bu surette içtihat hukuku oluşmaktadır.

Tezimizin çalışma alanının idari yargılama olması nedeni belirtilmesi gereken yargısal içtihatların bu alanda da önem arz eden bir kaynak olduğu ve özellikle içtihadı birleştirme kararlarına ilişkin "2575 sy."de bu hususta ayrıntılı düzenlemeler yer aldığıdır. İçtihatları birleştirme kararları ise hukuk sistemimiz içerisinde diğer yargısal içtihatlardan ayrı değerlendirilerek yasal düzenlemeler ile de bu kararlara farklı bir bağlayıcılık tanınmıştır**.**

Bahse konu mevzuat madde 39 ve 40 'da belirtildiği üzere; "İçtihatların birleştirilmesine ihtiyaç duyulması durumu, davalara bakmakla görevli dairelerin veya vergi/idari dava daire kurullarının kendi içindeki kararları veya her dairenin ayrı ayrı sundukları kararlar arasında ayrılık veya çelişki görüldüğünde ortaya çıkmaktadır." Bu tip bir durumun varlık göstermesi halinde, Danıştay Başkanı'nın havalesi üzerine, Başsavcı'nın fikrine başvurulduktan sonra, İçtihatları Birleştirme Kurulu konuyu inceler ve lüzum görmesi durumunda, içtihadın birleştirilmesine veya değiştirilmesine dair karar verir. Birleştirme/değiştirme talebine, başkan, ilgili daireler, vergi/idari dava daireleri kurulları ile başsavcı yetkilidir. Süregelen kararlara ters düşen kararlara muhatap olan ilgili kişiler, içtihatların birleştirilmesine karar verilmesi için Danıştay

[84] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, (https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4721.pdf (erişim 29.11.2018 **)** ,bu kanun tezin ilerleyen bölümlerinde "TMK" olarak ifade edilecektir.

[85] Necip Bilge, **Hukuk Başlangıcı: Hukukun Temel Kavram ve Kurumları,** Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2007, s. 99

Başkanlığı'na başvuru da bulunabilirler. Yetkili kurulun, içtihatların değiştirilmesi veya birleştirilmesine dair kararları, bu kararların gönderilmesinden başlamakla bir ay içerisinde RG'de yayımlanır. İçtihadın değiştirilmesi veya birleştirilmesi kararlarına, Danıştay daireleri ve kurullarıyla idare mercileri ve idari mahkemeler uymak durumundadır.

İzah edilen hükümle, içtihadı birleştirme kararları, kanunlar ile aynı seviyeye gelmemiştir. Zira kanunlar kendilerine has usullerle kabul edilen ve somut uyuşmazlığı çözme yeteneğine sahip soyut düzenlemeler iken[86],içtihadı birleştirme kararları somut uyuşmazlığı bir yargı kararı olsalar da uyuşmazlığı çözemezler.[87] Bu hükmün düzenlenmesindeki amaç, yargı makamlarınca benzer uyuşmazlıklara ilişkin farklı kararlar verilmesinin önüne geçmek ve uygulamadaki boşlukların doldurulmasıdır.[88]

1.3.8. Örf ve Adetler

Örf ve adet terimleri genel olarak birlikte kullanılan terimler oldukları için her ikisi için ortak tanımlar yapılmaktadır. Bu terimler kelime anlamları olarak ele alınacak olursa örf; toplumda iyi karşılanan ve aklıselim camiada iyi görülen şey[89]adet ise; bir yerde öteden beri olagelen davranış, gelenek manasına gelmekte olup teamül kelimesi ile aynı anlamda kullanılmaktadır.[90]Bireyler arası ilişkilerde yahut bir olay karşısında toplumun belli bir biçimde davranması ve bunun tekrarlanması ile örf ve adet kuralları meydana gelir.[91]Aynı zamanda, bir kuralın bu niteliğe kavuşabilmesi için belli bir süreyle uygulanması, kurala uyma hususunda bir inanç olması ve kurala uyulmamasının bir karşılığının olduğu hususunda bir kabullenilmişlik var olması gerekir. [92]

Örf ve adet kuralları toplum tarafından iyi karşılanan ve aklıselime uygun olarak kabul edildiklerinden bu kuralların idareciler tarafından herhangi bir hususta

[86] Adnan Güriz, **Hukuk Başlangıcı,** Siyasal Kitapevi, Ankara 2006, s.79
[87] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.4,
[88] Tuğrul Katoğlu, **Ceza Kanunlarının Zaman Bakımından Uygulanması,** Seçkin Yayınları, Ankara 2008, s.272
[89] Esat ŞENER, **Hukuk Sözlüğü**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001, s.622
[90] Türk Dil Kurumu Sözlükleri, http://sozluk.gov.tr/(erişim tarihi 30.11.2018)
[91] Vecdi ARAL, **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, XII Levha Yayınları, İstanbul 2012, s.29
[92] Aydın Aybay ve Rona Aybay; **Hukuka Giriş**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2012, s.115-116

karar verilirken göz ardı edilemeyeceği ve kaynak olarak başvurulacağı kabul edilmektedir. Bu yönü ile de örf ve adetlerin idare hukukunun kaynakları arasında olduğu söylenmektedir.[93]

Herhangi bir kanunda açıkça atıf olmasa da mevcut düzenlemelere aykırılık içermediği sürece örf ve adet kuralları idare hukukunda uygulanabilir. Yine idarece bir işlem/karar tesisinde yahut idari hakimlerce mahkemelerce verilecek bir kararda uygulanacak yasal mevzuatın yorumlanmasında örf ve adetlerden yararlanılmaktadır. Kaldı ki; zaman içerisinde idari hüküm ve yargıların, özel hukuk alanlarını da kapsayacak şekilde uygulama alanlarının genişlemesi ve "TMK madde 1"deki açık düzenleme karşısında, idari hakimler idari yargının sırf bir kamu hukuku dalı olduğundan bahisle, özel hukuk ve idare hukukunu birlikte ilgilendiren uyuşmazlıklarda, bir özel hukuk kaynağı olarak nitelenen örf ve adet kurallarını kaynak olarak kullanmaktan kaçınamamaktadırlar.

1.3.9. Öğreti

Öğretinin kelime anlamı; "bilimde, felsefede bir görüşü bir sistem içinde belli bir anlayışa, düşünceye dayalı olarak oluşturan ilke ve dogmalar bütünü, doktrin" olarak tanımlanmaktadır.[94]Bu tanımdan hareketle öğreti, bilimsel içtihatlar olarak da adlandırılmaktadır.

Yargılama faaliyetini yürüten hakimler iş yoğunluğu nedeni ile olması gereken hukuk üzerine çok fazla araştırma ve değerlendirme yapamadıkları için, önlerine gelen uyuşmazlık konusuna dair bilim adamlarınca ileri sürülen öğretide baskın olan görüşlerden faydalanmaktadırlar. Zira hukuk bilimi ile ilgilenenler için, taraflardan bağımsız olarak, uyuşmazlık konusuna ilişkin teorik ve bir tarafın yararına olmaksızın değerlendirme ve eleştiriler yapmak bir görev olarak kabul edilmektedir.[95]

Öğretide mevcut görüşlerin kanunlar gibi bir bağlayıcılığının olmasa da yargılama yapan hakimlere verdikleri kararlarda öncülük veya yardım etmesi

[93] Melikşah Yasin, "Örf Ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,**C.15, s.37

[94] Türk Dil Kurumu Sözlükleri, http://sozluk.gov.tr/(erişim 30.11.2018)

[95] Güriz, **Hukuk Başlangıcı**, s. 58-59

bakımından öğreti idari yargılama hukuku açısından da göz ardı edilemeyen bir kaynak olarak kabul görmektedir. Kaldı ki ilk derece yargı mercilerinde tartışmalı olan hususlarda hakimlerce verilen kararlarda genellikle öğretide baskın olan görüşlere yer verilerek kararlar meşru hale getirilmeye çalışılmaktadır. Yine Danıştay ve Yargıtay gibi yüksek mahkeme kararlarında da sıklıkla öğretideki görüş ve değerlendirmelerden faydalanıldığı görülmektedir.

1.4. TÜRK İDARİ YARGISINA HÂKİM OLAN İLKELER

Yargı organları faaliyetleri esnasında bir takım ilkelere uymak zorundadırlar. Bu ilkeler kanunla belirlenmiş ilkeler olabilecekleri gibi içtihadi biçimde benimsenmiş ilkeler olabilir. Bu bölümde idari yargılama hukuku içerisinde mevcut kanuni ilkeler ile geçerlilik kazanmış içtihadi ilkeler incelenecektir.

Bu ilkeler; "yazılılık ilkesi, re'sen araştırma ilkesi, delil serbestisi ilkesi, karşılıklı tartışma ilkesi, tasarruf ilkesi, derdestlik yasağı ilkesi, usuli kazanılmış hak ilkesidir**."**

1.4.1. Yazılı Yargılama Usulünün Uygulanması İlkesi

Yazılı yargılama sayesinde dava konusuna ilişkin malzemeler daha doğru ve net biçimde tespit edilebildiği için, ilk derece mahkemelerince tesis edilen karşı istinaf yahut temyiz yollarına başvuru halinde üst mahkemelerin incelemesi kolaylaşmaktadır.[96]

Sözlü yargılamada ise; hakimin davanın tarafları ile doğrudan temasa geçmesi ve kararını bu biçimde vermesi imkanı var olmasının yanında, aynı zamanda uzun süren yargılamada mahkeme huzurunda verilmiş ifade, bilgi ve belgelerin unutulması[97]ve her daim savunmaya hazırlıklı olmayan taraflar için beklenmeyen neticelerin ortaya çıkması[98] olumsuz ihtimalleri de mevcuttur.

---

[96] Hakan Pekcanıtez, Oğuz Atalay ve Muhammet Özekes, **Medeni Usul Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara 2009, s.263

[97] Pekcanıtez, Atalay ve Özekes, **Medeni Usul Hukuku**, s.263

[98] M. Kamil Yıldırım, "Teksif ve Sözlülük İlkeleri Açısından Yargılama Usulleri Hakkında Düşünceler**", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi,** Cilt 22, s.474

Türk idari yargılama hukukunda mehaz ülke Fransa'daki gibi aslen yazılı yargılama usulü benimsenmiştir.[99] Bu husus "2577 sy. madde 1" de: " Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinden yapılır." biçiminde düzenlenmiştir.[100]

Yazılı yargılama ilkesine göre; yargılamanın tarafları iddia ve savunmalarını dilekçeler teatisi aşamasında dava dosyasına sundukları dava ve savunma dilekçeleri ile yapmaktadırlar. Esas yazılı yargılama olsa da çeşitli nedenlerle yazılı yargılama usulü nedeni ile ortaya çıkabilecek olumsuzlukların önüne geçmek amacı ile sözlü yargılama usulüne de başvurulmaktadır. İzah edildiği üzere idari yargıda duruşma yapılması istisnaidir. Ancak "2577 sy. madde 17"de; "Danıştay ile idare ve vergi mahkemelerinde açılan iptal ve 25.000-TL'yi aşan tam yargı davaları ile tarh edilen vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları toplamı 25.000-TL'yi aşan vergi davalarında, taraflardan birinin isteği üzerine duruşma yapılır. Temyiz ve istinaflarda duruşma yapılması tarafların istemine ve Danıştay veya ilgili bölge idare mahkemesi kararına bağlıdır." şeklindeki düzenlemesi gereği ancak maddede belirtilen şartların gerçekleşmesi ihtimalinde yargılama duruşmalı olarak gerçekleştirilmektedir.

Bu durumda idari yargılamada yazılılık ilkesinin esas olduğu unutulmadan, uyuşmazlığın taşıdığı özellikler ve kanunda belirtilen şartların gerçekleştiği durumlarda zaman zaman karma usulün geçerli olduğunu söylememiz yerinde olacaktır.[101]

1.4.2. Re' sen İnceleme İlkesi

Yargı aşamasında davayla ilgili malzemelerin yargılamaya getirilmesiyle ilgili iki ilkenin varlığından söz edilmektedir. Davanın ve savunmanın dayanağı belge ve bilgiler davanın taraflarınca toplanarak mahkemeye sunuluyorsa taraflarca getirilme ilkesi, belge ve bilgiler mahkemece toplanıyorsa re'sen araştırma ilkesi geçerlidir. [102]

---

[99] Ramazan Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara 2019, s.237
[100] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf,(erişim tarihi 30.11.2018)
[101] Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Hak Kitabevi, İstanbul 1966, s.1937
[102] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.241-243.

Hukuk yargılamasında hâkimin, tarafların isteği doğrultusunda harekete geçmesinin aksine, re'sen araştırma ilkesinin uygulama bulduğu idari yargılamada, mahkeme tarafların iddia ve delillerine bağlı olmaksızın dava hakkında kendiliğinden araştırma da yapabilmektedir.[103] İdari yargılamada, hâkim delillerin araştırılması ve yargılamanın icrasında da bu yetkiye haizdir.[104]Misalen görülen davada taraflarca ileri sürülememiş zamanaşımı defi mahkemece re'sen dikkate alınabilmektedir. Bu yönüyle idari yargı, ceza yargılaması ile benzerlik göstermektedir.[105]

Türk idari yargısında bu ilke; "2577sy. madde 20"de: "Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar." düzenlemesi dava konusuna ilişkin maddi vakıaların araştırılması konusunda taraflar ve hakimin her ikisine de görev düştüğünü, "Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler". şeklindeki düzenleme ise[106] resen araştırma ilkesinin davanın taraflarının yanı sıra taraflar dışındaki kişileri de kapsayacak şekilde uygulanabildiğini göstermektedir.

İdari yargı hâkimine re'sen araştırma ilkesi kapsamında kanunen verilmiş bu yetkiler, davanın açılışından başlayarak, "2577 sy. madde 14/3"de belirtildiği üzere henüz esasa girmeden ve dava dilekçesi davalı tarafa gönderilmeden gerçekleşen ilk inceleme aşaması da dahil, neticelenmesinde kullanabilecektir.[107]

1.4.3. Delil Serbestisi İlkesi

Uyuşmazlığı mahkemeler önüne getiren tarafların, dayandıkları vakıaların gerçekliğine ilişkin olarak mahkemeyi ikna etme faaliyetlerine ispat yükü denilmektedir.[108] Bu husus "TMK madde 6"da : "Kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça, taraflardan her biri, hakkını dayandırdığı olguların varlığını ispatla

---

[103] Mehmet Tosuner ve Zeynep Arıkan, **Vergi Usul Hukuku,** Nadir Kitap, İzmir 2014, s.131

[104] Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı,** Turhan Kitabevi, Ankara 2016, s.16-17.

[105] Kamil Mutluer ve Nilay Dayanç, **Vergi Hukuku Genel ve Özel Hükümler,** Turhan Kitabevi, Ankara 2014, s.240

[106] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 01.12.2018)

[107] Mahmut Ceylan, **"İdari Yargıya Hakim Olan İlkeler",** ("Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi"),Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon 2015, s. 89

[108] Süheyla Şenlen Sunay, **İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler Karşısında İsbat ve Delil Hususları,** Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1997, s.27

yükümlüdür" şeklinde düzenlenmiş olup, bu hüküm idari yargı alanında da uygulanmaktadır. Taraflarca "2577 sy. madde 3/2-b, 3"e göre dayanılan vakıaların ispatı hususunda dayanılan delillerin dava dilekçesi içeriğinde ve ekinde mahkemeye sunulması gerekir. Zira "2577 sy. madde 16/4" gereğince; "Taraflar, sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edemeyeceklerdir."[109]

İdari yargılamanın doğası gereği taraflardan birinin idare olması ve idarenin bireyler karşısındaki güçlü konumu dikkate alındığından, taraflar arasında mevcut bir eşitsizlikten bahsedilmektedir. İzah edilen sebeple yargılamayı gerçekleştiren hakimler eşitsizliği gidermek adına ispat yükünü davalı idareye yönelterek yukarıda bahsedilen kanuni düzenlemeye istisna getirebilmektedir.[110] Bu usulde davacı olan bireyler ileri sürdükleri vakıaları ispata yarar bilgi ve belgeleri elinde bulunduran idareden isteyecek, istenenler idare tarafından mahkemeye sunulamazsa, idare iddialarını ispat edememiş sayılacaktır.[111]

1.4.4. Karşılıklı Tartışma İlkesi

Yargılama faaliyeti çekişmeli ve çekişmesiz yargı biçiminde gerçekleşebilmektedir. Çekişmeli yargı; kural olarak uygulanan yöntem olup, iki taraf arasında mevcut uyuşmazlık hakkında mahkemece bir karar verilmesi amacıyla dava açılmasıdır.[112] Çekişmeli yargının medeni yargılama alanında doğan davaların hangi usullerle görüleceğini düzenlediği söylenmekte ise de, idari yargı alanında görülen davalar da çekişmeli yargı usulüne göre görülmektedir. İdari davalarda bir tarafın idare olması, yargısal içtihatlarda [113]da belirtildiği üzere silahların eşitliği ilkesi gereği yargılamanın çekişmeli olarak gerçekleştirilmesine engel değildir.

---

[109] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4721.pdf , (erişim 01.12.2018)

[110] Şenlen Sunay, **İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler Karşısında İsbat ve Delil Hususları**, s.30

[111] Yayla Yıldızhan, "İdari Yargılamanın Özelliği", **Atatürk'ün 100. Doğum Yılını Kutlama Sempozyumu,** Ankara Danıştay Başkanlığı, 15.05.1981, s.138-139

[112] Baki Kuru, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, Demir-Demir Yayıncılık, İstanbul 2001, s.27

[113] Danıştay 12. Hukuk Dairesi, 22.02.2006, 2005/6353 Esas – 2006/540 Karar **(Kazancı içtihat Bilgi Bankası)-** http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=12d20056353.htm&kw=+`2005/6353`+#fm(erişim tarihi 01.12.2018)

Çekişmesiz yargı ise; çekişmeli yargının tersi olarak algılanmaması gereken bir yargılama biçimi olup, burada mutlak manada bir çekişmesizlik söz konusu değildir. Çekişmesiz yargıyı çekişmeli yargıdan ayıran başlıca kıstas yargılama süjelerinin taraf değil ilgili olarak adlandırılmaları olup, bir davada birden fazla ilgili bulunabileceğidir. İlgili olan kimselerin talepleri aynı yönde olabileceği gibi farklı taleplerde de bulunabilirler. Çekişmesiz yargıda ortada teknik manada bir uyuşmazlık olmayıp, talepte bulunan ilgililerin de her zaman sübjektif bir hakkı bulunmayabilir. Bu yargılama tipinde tesis edilen hükümler maddi anlamda kesin hüküm olmayıp, sonradan bir hata yahut haksızlık görülürse karar değiştirilebilir, karar verildikten sonra ortaya çıkan yeni maddi vakıalara göre de kesin hüküm engeline takılmadan tekrar karar verilebilir.[114]

2577 sy. hükümleri genel olarak ele alındığından yargılamanın aslen çekişmeli olarak yürütüleceği anlaşılmaktadır. Zira kanun dilekçelerin verilmesi aşamasından başlayarak, iddia ve savunmaların nasıl verileceğine ve karara karşı başvurulabilecek kanun yollarına kadar çekişmeli yargının süjesi olan taraf kavramı üzerinde durulmuştur. İdari yargı davalarına bakıldığı zaman da ortada bir uyuşmazlık olduğu ve tarafların neticede lehlerine karar çıkması yönünde iddia ve savunmalarda bulundukları görülmektedir. Bu yönü ile de idari yargılamanın çekişmeli yargılama tipinde yürütüldüğü açıktır.

1.4.5. Tasarruf İlkesi

Tasarruf ilkesi, tarafların uyuşmazlığa konu dava üzerinde serbestçe tasarruf edebilmeleri ve uyuşmazlığın ancak taraflarca hakim önüne getirilmesi halinde hakimin davaya bakabilmesidir. İlkenin bir diğer görünümü ise, hakimin tarafların talepleri ile bağlı olmasıdır. Taraflar aralarındaki uyuşmazlığı mahkeme önüne getirip getirmemekte takdir hakkına sahip oldukları gibi, dava açıldıktan sonra davacı ve davalı, davaya konu husus üzerinde dava içinde yahut dışında uzlaşma, arabulucu sıfatını taşıyan kimselere başvurma, sulh(anlaşma) olma yahut açılan davadan feragat etme haklarına da sahiptirler.[115]

---

[114] Pekcanıtez, Atalay ve Özekes, **Medeni Usul Hukuku,** s.68-72
[115] Pekcanıtez, Atalay ve Özekes, **Medeni Usul Hukuku,** s.222

"HMK madde 24"de: "Hâkim, iki taraftan birinin talebi olmaksızın, kendiliğinden bir davayı inceleyemez ve karara bağlayamaz. Kanunda açıkça belirtilmedikçe, hiç kimse kendi lehine olan davayı açmaya veya hakkını talep etmeye zorlanamaz. Tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri dava konusu hakkında, dava açıldıktan sonra da tasarruf yetkisi devam eder." şeklinde belirtildiği üzere; "tasarruf ilkesi" hukuk yargılamasına başından sonuna kadar hakim bir ilkedir. "2577 sy. madde 31"de, hangi usuli işlemlerde "HMK"den faydalanılacağı sayılırken "feragat" ve "kabul" işlemleri de sayılmış olduğu için tasarruf ilkesinin idari yargı alanında da geçerliliği kabul edilmiştir.

Davadan feragat hakkına sahip olan davacı, feragat beyanı ile talep sonucundan kısmen veya tamamen vazgeçmekte ve dava üzerindeki tasarruf hakkını kullanmaktadır. İdari yargıda açılacak dava türlerinden biri olan iptal davasında, davadan feragat eden davacı dava neticesindeki iptal talebinden vazgeçmiş olmakta ve dava bir nevi reddedilmiş gibi sonuç doğmaktadır. Tam yargı davasında ise davacının davasından feragati ile davanın yanında, dava konusu edilen haklardan da feragat edilmiş olur. Bu feragat tam yahut kısmi biçimde olabilecekken şartlı biçimde gerçekleşemez.[116]

Davalı tarafından gerçekleştirilebilecek bir usuli işlem olan davayı kabul ile davacının talep ettiği sonuç, davalı tarafça kısmen yahut tamamen kabul edilmektedir. Kabul işlemi herhangi bir şarta bağlanmaksızın, sözlü yahut yazılı biçimde kabul iradesi ve kabule konu talepler açık biçimde ifade edilmek üzere yargılamanın her aşamasında gerçekleştirilebilir. Mahkemenin onayına ihtiyaç bulunmamaktadır.

Yukarıda belirtilen usuli işlemler ile varlık bulan tasarruf ilkesi, mutlak olarak değil, idari yargının kendine has bazı özelliklerine uygun biçimde yorumlanarak uygulanmalıdır. Örneğin; iptal davalarının şahsın menfaatini değil de kamusal bir menfaati ilgilendiren bir işleme ilişkin açılmış olması halinde, davayı açan kimsenin davadan feragati, dava neticesinde elde edilecek kamusal menfaati de etkileyecektir. Yine davacının zararını tazmin etmek amacıyla açılan tam yargı davalarında, davanın reddine karar verilmiş olması ihtimalinde bu aşamadan sonra idarece davanın kabul

[116] Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s.16-17.

edilmesi ile zarara uğramayan kişiye ödeme yapılarak bu kişiye haksız kazanç ve menfaat sağlayacaktır.[117]

1.4.6. Usuli Kazanılmış Hak İlkesi

Kazanılmış hak kavramı gerek özel gerekse de kamu hukuku içerisinde yer verilmiş bir kavram olmakla birlikte tam anlamıyla tanımı yapılamamış olup, mahiyeti ve kapsamı belirsizdir.[118]Tam anlamıyla tanımı yapılamadığı için somut olayın özelliklerine göre kazanılmış hakkın varlığının değerlendirilmesi gerekmektedir.[119]

Kazanılmış hak daha çok tarafların eşit konumda olduğu sözleşmesel ilişkileri konu alan özel hukuk alanında ortaya çıkmaktadır. İdare hukukunda; yürürlükte bulunan yasalar uyarınca bireylerin lehine doğmuş hukuki durum olarak kazanılmış hak; aynı zamanda idarece mevcut yasal hükümler uyarınca yapılan bir işlemden doğan hak ile mevzuat değişikliği sonrası ortaya çıkacak düzenlemelerin çatışması halinde yapılacak tercih ile ilgilidir.[120]Sonradan tesis edilen idari işlemlerin, aleyhe olacak biçimde geriye doğru hüküm ve sonuç doğuramaması idare hukukunda kazanılmış hakkın korunmasıdır.[121]

Usuli kazanılmış hak ise daha çok maddi hukuk kaynaklı olup Yargıtay kararları ile hukukumuza girmiştir. Bu hakkın varlığı için öncelikle temyiz makamlarınca ilk derece yargı merciince verilen kararın bozulması ve ilk derece yargı merciinin bozma kararına uyması yönünde karar vermesi gerekir. Yine ilk derece yargı mercii kararında, bozma kararı dışında kalarak kesinleşmiş bölümlerde bir usuli kazanılmış hak meydana getirmektedir.[122]Bu kapsamda, idari yargıda 1982

---

[117] Melikşah Yasin,"İdari Yargılama Usulünde Davadan Feragat ve Davayı Kabul", **Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 8 ,S.3-4, 149-184., s.179

[118] Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları** s.481; Kemal Doğu TOLON, **"İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak", İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler-III,** Danıştay Başkanlığı Yayını, Ankara, 1980, s.170

[119] Yücel Oğurlu, **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu,** Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003, s.110

[120] İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2013, s.1297;Atay, **İdare Hukuku,** s.123

[121] Gürsel Kaplan, "İdari Yargılama Hukukunda Usulü Kazanılmış Hak", **AÜEHFD,** C. 8, s.116

[122] Güzin Akgündüz ve Saadettin Saltık, "Usul Hukukunda Kazanılmış Hak", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.2, s. 169

değişiklikleri[123] yapılmadan önceki gibi, ilk derece yargı mercilerince bozma kararına uymaktan başka seçenek yok ise usuli kazanılmış hak ilkesinden bahsetmek mümkün değildir. İdari yargılamada iki dereceli yapıya geçildikten sonra bozmaya uyma yahut direnme gibi kararlar ortaya çıkmıştır.[124]

"2577 sy. madde 50"de , "6545 sy." ile yapılan değişiklik ile **"**Danıştay'ın bozma kararına uyulduğu takdirde, bu kararın temyiz incelemesi, bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılır." düzenlemesi gereği usuli kazanılmış hak idari yargılama alanında yasal bir zemine oturmuştur.[125]

1.4.7. Derdestlik Yasağı İlkesi

Derdestlik, belli bir konuya ilişkin bir dava görülürken, aynı taraflarca, aynı konuda başka bir yargılama makamında ikinci bir davanın açılamamasıdır. Sayılan kriterlere uygun ikinci bir davanın açılması halinde karşı taraf derdestlik itirazında bulunabilecek ve itirazın kabulü halinde davanın reddine gerek kalmaksızın ikinci dava açılmamış sayılacaktır.[126]

Derdestlik gerek "2577 sy."da "HMK"ya atıf yapılan usuli işlemler arasında değildir. Derdestlik, idari yargıda daha çok yargısal içtihatlarla benimsenmiş ve tanımlanmış bir olgudur.[127]

Yargısal kararların birçoğunda, " 2577 sy. madde 31"de belirtilmeyen usuli işlemlerde, "HMK"nin ilgili düzenlemelerinin uygun düştüğü ölçüde kıyasen idari yargıya da uygulanması gereğinin belirtilmiş olması karşısında, ilk itirazlar arasında düzenlenen derdestlik hükümleri de idari yargılama hukukunda uygulanmalıdır.

---

[123] 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu 1982 yılında yürürlüğe girmiştir.

[124] İlhami Öztürk, "İdari Yargıda Temyiz İncelemesinin Usuli Kazanılmış Haklar Açısından Sınırlanması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** S.12, s. 1037

[125] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 02.12.2018)

[126] Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi Ankara 2013, s. 1070

[127] Danıştay 12. D. 27.05.2013 tarih ve 2013/1330E. – 2013/4438K. sayılı kararı, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası** http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html (erişim tarihi 02.12.2018)

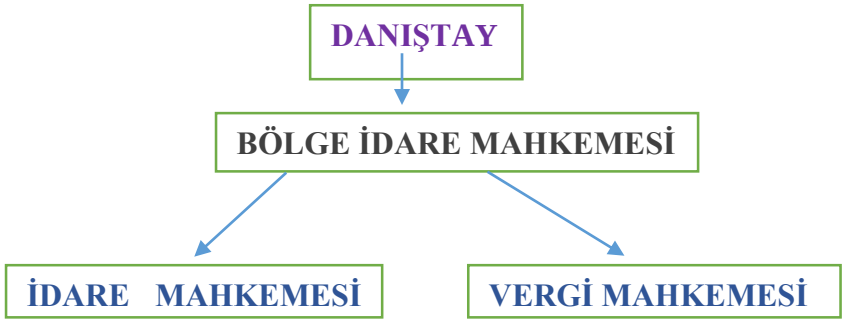
1.5. İDARİ YARGI TEŞKİLAT YAPISI

Yönetim modeli olarak erkler ayrılığı ilkesinin benimsendiği ülkemizde yargı erki, üç ana erkin (yasama ve yürütme ile birlikte) kaz ayaklarından biridir. Yargı erki adli ve idari yargı olmak üzere ikiye ayrılırken, yargılama makamları bu yargı çeşitleri altında kollara ayrılır. Uyuşmazlıklar hukuki niteliklerine bir yargı kolunda bir araya gelir ve uyuşmazlığa o yargı koluna has usuller uygulanır.[128]

1982 yılında yapılan değişikler öncesinde, idari yargı alanında ilk derecedeki yargı yetkisini "İl ve İlçe İdare Kurulları, Vergiler Temyiz Komisyonu, İtiraz Komisyonları ve Gümrük Hakem Heyetleri" kullanmışlardır. "1982 Anayasası madde 9"a göre "Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır." hükmü kabul edilerek, bu doğrultuda çıkarılan "2576 sy."ile kurul, komisyon ve heyetlerin görevlerine son verilerek ilk derece yargı mercileri sıfatına haiz idare-vergi mahkemeleri kurulmuştur.[129]Ayrıca aynı tarihte kabul edilerek yürürlüğe giren 2575 sy. ve 2577 sy.ile birlikte idari yargı alanında milat niteliğinde reformlar gerçekleşmiştir.

Bu bölümde idari yargı teşkilatı, ilk derece yargı mercileri olan İdare-Vergi Mahkemeleri ile temyiz makamı Danıştay'ın yapı/görevleri ayrıntılı olarak incelenecek olup, BİM'lerin yapısı ve işlevleri tezin üçüncü bölümünde detaylı olarak ele alınacağından burada kısaca değinilecektir.

Tablo 1: Türk İdari Yargı Teşkilat Şeması



[128] Baki Kuru, **Medeni Usul Hukuku**, Legal Yayınları, İstanbul 2016, s71.
[129] Tan ve Gözübüyük, **İdare Hukuku,** s.75

1.5.1. İdare ve Vergi Mahkemeleri

İdare-Vergi mahkemeleri, idari yargı teşkilat örgütlenmesi ilk derece yargı mercileridir. Bu mahkemeler 1982 yılında kabul edilen 2576 sayılı kanunla kurulmuş olup, başkan ve üyeleri Hakimler Savcılar Kurulu (HSK)[130]tarafından atanan hakimlerden oluşmaktadır. Tıpkı adli yargı hakimleri gibi hakimlik teminatı ve bağımsızlığına sahiptirler.

Yargı çevresi sözlük anlamı ile "bir mahkemenin yargılama yetkisinin sınırlarını belirleyen coğrafi, resmî alan, yargı alanı, kaza dairesi" olarak tanımlanmaktadır.[131]İl-ilçe merkezlerinde mülki sınırlar baz alınarak, büyükşehir statüsündeki yerlerde ise il/ilçe mülki sınırlamalarına bakılmaksızın HSK tarafından yargı çevreleri belirlenir. Mahkemeler de ancak belirlenen yargı çevreleri içerisinde yargılama faaliyetini yürütebilirler.

"2576 sy. madde.1"e göre; "Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri bu kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş genel görevli bağımsız mahkemelerdir." Aynı kanun da madde 2 uyarınca ise "Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak Adalet Bakanlığınca kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur. Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin kuruluş ve yargı çevrelerinin tespitinde, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığının görüşleri alınır. Bu mahkemelerin kaldırılmasına veya yargı çevrelerinin değiştirilmesine, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığının görüşleri alınarak, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilir. Aynı yargı çevresinde birden fazla idare veya vergi mahkemesinin faaliyet gösterdiği hâllerde, özel kanunlarda başkaca hüküm bulunmadığı takdirde, ihtisaslaşmanın sağlanması amacıyla, gelen işlerin yoğunluğu ve niteliği dikkate alınarak, mahkemeler arasındaki iş bölümü Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirlenebilir. Bu kararlar RG'de yayımlanır. Mahkemeler, tevzi edilen davalara bakmak zorundadır. Bu mahkemelerin kurulmaları,

[130] "Hakimler Savcılar Kurulu"bu tezin devamında "HSK" olarak ifade edilecektir.
[131] Türk Dil Kurumu Sözlükleri, http://sozluk.gov.tr/ (erişim tarihi 03.12.2018)

kaldırılmaları ve yargı çevrelerinin değiştirilmeleri hakkındaki kararlar RG'de yayımlanır."[132]

Kanuni düzenlemeden anlaşıldığı üzere; idari yargı alanında görev yapan idare-vergi mahkemeleri, yargı çevreleri, coğrafi konum ve yoğunluk dikkate alınarak "Adalet Bakanlığı" tarafından kurulur. Yine birden çok idare- vergi mahkemesinin aynı yargı çevresinde bulunması halinde de, gerek yargılama sürelerinin kısalması gerekse de daha doğru ve adil kararların verebilecek uzmanlık mahkemelerinin oluşabilmesi için iş bölümü, HSK tarafından koordine edilmektedir.[133]

İdare mahkemeleri; kanunlar tarafından farklı bir yargı yerinin görev alanında düzenlenmemiş idari uyuşmazlıklara ilişkin iptal-tam yargı davalarının yargılamalarını gerçekleştiren, ilk derece "genel görevli" mahkemelerdir. Görevleri "2576 sy. madde 5"te düzenlenmiş olup : "…Vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla, ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki, iptal davaları, tam yargı davaları ve tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklardan hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları…" genel görevli, idare mahkemelerince görülür.[134]

Vergi mahkemeleri ise; idare mahkemelerine nazaran "özel görevli" mahkeme statüsündedirler. "2576 sy. madde 6"ya göre: " (a) Vergi mahkemeleri, genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları, (b) a bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları, (c) Diğer kanunlarla verilen işleri çözümler." Aynı yasanın idare mahkemelerin görev alanını düzenleyen 5. maddesi lafzı ve vergi

---

[132] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim tarihi 03.12.2018) Günümüzde böyle bir isimde bakanlık bulunmayıp, gümrük işlemleri Ticaret Bakanlığı bünyesinde yürütülmektedir. Dolayısıyla mahkemelerin kuruluş, kaldırılış ve yargı çevrelerinin belirlenmesi ile değiştirilmesine ilişkin görüşlerin de yapılan görev dağılımına göre ilgili devlet bakanlığından alınması gerekmektedir.

[133] 16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği Referandumu ile "Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu"nun (HSYK) adı "Hakimler ve Savcılar Kurulu" (HSK) olarak değiştirilmiştir.

[134] Gözler ve Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.815-816

mahkemelerinin görev alanını düzenleyen 6. maddesinin lafzı kıyaslandığında, idare mahkemelerinde görülen işlere nazaran vergi mahkemeleri, daha özellikli uyuşmazlıkların çözüm yeridir.

"2576 sy. madde 4"de belirtildiği üzere: " İdare ve vergi mahkemelerinde birer başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Mahkeme kurulları, başkan ile iki üyeden oluşur. Başkanın yokluğunda kıdemli üye başkana vekillik eder."[135]

Bu düzenlemeye göre idare ve vergi mahkemelerinde olağan yargılama faaliyeti kanunda belirlenmiş sınırlı haller dışında kurul halinde gerçekleştirilmektedir. 2576 sy. madde 7/1, 2'de ise: " … Tek hakimle çözümlenecek idari uyuşmazlıklar, miktarı 25.000-TL'yi aşmayan ve konusu belli parayı içeren idarî işlemlere karşı açılan iptal davaları ile tam yargı davalarını, tek hakimle çözülecek vergi uyuşmazlıkları ise, kazançları götürü usulde belirlenen vergi yükümlülerinin sınıf/derecelerinin tespitine dair işlemlere ve aynı kanunun 6. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde belirtilen uyuşmazlıklardan kaynaklanan toplam değeri 25.000-TL'yi aşmayan davalar" şeklinde belirlenmiştir.[136]

Buradaki amaç, uyuşmazlığa ilişkin daha hızlı karar verilmesi ve kuruldaki tüm üyelerin aynı uyuşmazlık ile meşgul olmamasıdır.[137]

2018 yılı Kasım ayı itibariyle HSK verilerine göre, 7 BİM, yargı çevreleri kapsamında 51 İdare Mahkemesi, 36 Vergi mahkemesi bulunmaktadır.[138]

2577 sy.'de, 6545 sy. madde 45 ile yapılan değişiklik öncesinde; idari yargı ilk derece yargı mercileri olan idare-vergi mahkemelerinin, kurul olarak verilen kararlarına ilişkin temyiz kanun yoluna, tek hakim ile verilen kararlarına karşı da

---

[135] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim tarihi 03.12.2018)

[136] Tan ve Gözübüyük, **İdare Hukuku,** s.83; "02.07.2012 tarih ve 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava Ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun" ile tek hakim sınırı 25.000-TL olarak belirlenmiş olup bu miktar her yıl değerleme oranına göre arttırılır. Yasal sınır 2019 yılı itibariyle 44.000-TL'dir.

[137] Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak ve İsmail Ercan, **İdari Yargı,** İkinci Sayfa Yayınları Themis Dizisi, İstanbul 2011, s.69

[138] Hakimler ve Savcılar Kurulu, https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/c6418f0e-37fa-4e3a-aa2f-7b3021bc83ee.pdf (erişim tarihi 04.12.2018)

BİM' lerde itiraz yolu mümkündü. Değişiklik ile itiraz yolu kaldırılarak, miktarı beş bin Türk lirasını aşmayan iptal, tam yargı ve vergi uyuşmazlıklarına ilişkin verilen kararlar kesin olup, bu sınır üzerinde bulunan uyuşmazlıklara ilişkin verilen kararlara karşı istinaf kanun yolu getirilmiştir.

1.5.2. Bölge İdare Mahkemeleri

Bu bölümde BİM'lerin kuruluşu, oluşumu ve görevleri incelenirken öncelikle "28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı RG'de yayınlanan 6545 sy" ile değiştirilmeden önceki metinlerdeki düzenlemeler ayrıntılarıyla ele alınarak incelenecektir.

BİM'lerin 6545 sy. ile gerçekleştirilen değişikler sonrasındaki kuruluş, oluşum ve görevleri ise tezin üçüncü bölümünde ayrıntılarıyla inceleneceğinden burada kısaca değinilecektir.

1.5.2.1. 6545 Sayılı Yasa Öncesinde Bölge İdare Mahkemeleri

"2576 sy. madde 1"e göre; "Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri bu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş genel görevli bağımsız mahkemelerdir."[139]

Aralarındaki ayrım, idare-vergi mahkemelerinin ilk derece yargı mercileri, BİM' lerin bu mahkemelerin üstünde ikinci derece bir mahkeme olmasıdır. İkinci derece mahkeme olmaları yönüyle, BİM' de doğrudan dava açılamamaktadır. [140]

2576 sy. madde 2'ye göre; "Bölge idare mahkemelerinin kuruluşu ve yargı çevrelerinin belirlenmesine, idare-vergi mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi gözönünde tutularak ve İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Adalet Bakanlığı'nca, mahkemelerin kaldırılmasına veya yargı çevrelerinin değiştirilmesine ise yine aynı bakanlıkların görüşü alınarak Adalet Bakanlığı'nın önerisi üstüne Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilmektedir."

---

[139] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, (http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf(erişim tarihi 04.12.2018)

[140] Turan Yıldırım, **İdari Yargı,** Beta Yayınlar, İstanbul 2008, s.146

Mahkemeler, 2576 sy.'nin, 6545 sy. ile değiştirilmesinden önceki madde 3"e göre; Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca atanan bir başkan ve iki üyeden oluşmaktadır. Lüzumlu hallerde kurul halinde de çalışabilen bu mahkemelerde kurulların oluşturulması, kurullara kimlerin başkanlık edebileceği ve iş bölümü hususlarına Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca karar verilmektedir. Başkanların, kanuni sebepler ile mahkemede bulunmamaları durumunda, kurulun en kıdemli üyesi, başkanlık görevini vekaleten üstlenmekte olup, üyelerde bir eksiklik olması halinde ise bölgeye bağlı idare ve vergi mahkemelerinin en kıdemli üyeleri arasından atanan kimselerce eksiklikler tamamlanmaktadır. Üç büyük şehir olan İstanbul, Ankara ve İzmir'de bulunan mahkeme başkanlıklarına, talep halinde Danıştay'ın üyeleri arasından, sıfatları, mali ve özlük hakları mahfuz kalmak kaydıyla Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca atama yapılabilmektedir.

2576 sy.'nin değişiklikten önceki 9. maddesine göre; BİM başkanlarının görevleri;

- Görüşme ve duruşmaları yöneterek, konu hakkında görüş bildirme ve oy kullanma,
- Görevli oldukları mahkeme ile aynı çevrede bulunan idare-vergi mahkemelerinin işleyişini takip etmek, bağlı mahkemelerin başkanlarına danışarak düzenli ve verimli işleyişi sağlamak için gerekli tedbirleri almak,
- Her yılın sonunda kendi yargı çevrelerindeki iş durumuna, var olan aksaklıkların sebeplerine ve alınacak tedbirlere ilişkin raporları Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na ulaştırılmak üzere Adalet Bakanlığı'na göndermek,
- İdare ve vergi mahkemelerinin Adalet Bakanlığı ile yazışmalarını yürütmek,
- Diğer kanunlar ile kendilerine tevdi edilen görevleri yapmak,

şeklinde düzenlenmiştir.

BİM' lerde görev yapan üyeler ise; aynı kanunun değişiklikten önceki 11. maddesine göre; görevli bulundukları mahkemelerin başkanları tarafından kendilerine

verilen dava dosyalarını geciktirmeden inceleyerek görüşlerini kurulla paylaşmak ve oylamalara katılarak, neticede verilen kararları yazmakla görevlidirler.

2576 sy.' nin, 6545 sayılı kanunla değiştirilmesinden evvelki 8. maddesine göre BİM' lerin görevleri;

- 2576 sy. madde 7'de düzenlenmiş tek hakim ile çözülecek uyuşmazlıklara ilişkin kendi yargı çevrelerinde bulunan idare-vergi yargı yerlerince verilen kararları itiraz üzerine inceleyerek, kesin biçimde hükme bağlamak,
- Kendi çevrelerindeki idare-vergi mahkemelerinin aralarında oluşabilecek görev-yetki uyuşmazlıklarını kesin biçimde karara bağlamak,
- Diğer mevzuatlar ile kendilerine tevdi edilen görevleri yerine getirmek,

olarak belirtilmiştir.

Değinilen düzenlemeden anlaşıldığı üzere "2576 sy.'nın, 6545 sy. ile değişikliğinden önceki madde 8"e göre; BİM' ler, yargı çevrelerine dâhil olan idare-vergi mahkemeleri tarafından, tek hakimle verilen kararlara ilişkin, taraflarca gerçekleştirilen itirazlarla, bu mahkemeler arasında yaşanan görev-yetki uyuşmazlıklarını denetleyerek kati biçimde karar bağlayan mercidir. Ayrıca ilk derece yargı mercileri tarafında verilen yürütmenin durdurulması kararlarına karşı taraflarca gerçekleştirilen itirazları da yine BİM'ler inceler.[141]

Bu doğrultuda 2576 sy.'de, 6545 sy. ile gerçekleştirilen değişiklik öncesinde BİM'leri daha çok itiraz merci olarak düzenlenmiş ve bu yönüyle öne çıkmışlardır. Bu mahkemelerce itirazen inceleme neticesinde, oyçokluğu ile tesis edilen kararlar kesin olup, bu kararlara karşı Danıştay'da temyiz kanun yoluna başvuru imkanı bulunmayıp[142], 2577 sy.'de, 6545 sy. ile değişiklik yapılmasından önceki düzenlemelere göre ;"kanun yararına bozma, yargılamanın yenilenmesi ve kararın düzeltilmesi" kanun yollarına gidilebilmektedir.

[141] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, (http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf(erişim tarihi 04.12.2018)

[142] Yusuf Karakoç, **Genel Vergi Hukuku,** Yetkin Kitabevi, Ankara 2007, s.744

1.5.2.2. 6545 Sayılı Yasa Sonrasında Bölge İdare Mahkemeleri

6545 sy. ile 2576 sy. madde 3/1'de değişiklik yapılmadan evvel, BİM'lerde, bir başkan ve iki üye görev yapmaktaydı. Gerekli hallerde kurul biçiminde de çalışabilen bu mahkemelerin iş bölümü ve kurula başkanlık edecek kimse, Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu'nun verdiği kararlar ile belirlenmekteydi. Değişiklik ile BİM' ler bünyesinde "Başkanlık, Başkanlar Kurulu, Daireler, Bölge İdare Mahkemesi Adalet Komisyonu ve Müdürlük" birimleri kuruluştur.[143]

"6545 sy. ile 2576 sy.'ye eklenen madde 3/2, 3,4,"e göre; başkanlık ve üyeliklere, 2017 yılında gerçekleşen anayasa değişikliği ile adı Hakimler ve Savcılar Kurulu olarak değişen, HSK tarafından atama yapılmakta olup, her mahkeme bünyesinde iş yoğunluğuna göre Adalet Bakanlığı'nın teklifi ve HSK tarafından verilecek karar üzerine sayısı artış ya da azalış gösterebilecek şekilde en az bir idare bir de vergi dava dairesi bulunmaktadır.

"6545 sy. ile 2576 sy.'a eklenen madde 3/D/1-a-b-c –d"e göre; BİM 'ler, idare-vergi dava daireleri, ilk derece yargı mercileri olan idare-vergi mahkemeleri tarafından, istinaf kanun yoluna açık olarak verilmiş kesin kararlara karşı, inceleme yapan makamdır. Asıl görevi olan istinaf incelemesinin yanında, idare-vergi mahkemelerince tesis edilen, yürütmenin durdurulması kararlarına ilişkin yapılan itirazları ve istemleri inceleyerek karar verme, hakimin davaya bakmadan çekinmesi yahut hakimin reddi hallerini ve yine kendi yargı çevrelerinde bulunan bu mahkemeler arasında çıkan görev ve yetkiye dair uyuşmazlıkları çözüme bağlayan makam olma özelliğine de sahiptir. BİM 'ler, yargı çevrelerine dahil yetkili bir idare-vergi mahkemesinin herhangi bir uyuşmazlığa bakmakta fiili-hukuki engel çıkması, iki ayrı ilk derece yargı merciinin yetki-görev sınırlarına dair tereddüt var olması yahut iki mahkemenin de aynı uyuşmazlığa ilişkin yargılama yapmak konusunda kendilerini yetkili görmeleri durumlarında; uyuşmazlığın aynı yargı çevresi içinde mevcut başka bir ilk derece yargı merciine gönderilmesine veya yetkili mahkemenin tayinine karar verir.

[143] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim 05.12.2018)

BİM' lerin sayılan görevleri dışında ayrıca diğer kanunlarla verilen görevleri de bulunmaktadır. Diğer kanunlarla verilen görevlere örnek olarak , "4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" kapsamında yapılan itirazları incelemek[144]ve "İHAM" a yapılan başvuruların, tazminat yolu ile çözümlenmesi aşamasında, "Komisyonca" verilen kararlara ilişkin, "Ankara BİM"e komisyon aracılığıyla itirazda bulunmak verilebilir. Buradan verilen kararlar ise kesin nitelikte olacaktır.[145]

6545 sy. ile yapılan değişiklik öncesi sadece itirazen inceleme makamı olan BİM'ler, istinaf incelemesi yapmak görev ve yetkisi ile donatıldıktan sonra, bünyelerinde mevcut dava dairelerinde verilen kararlar ile uzmanlaşma ve içtihat üretebilecek bir konuma gelmiştir.[146]

BİM'in yapısı, görevleri ve işleyişlerine ilişkin olarak tezin üçüncü bölümünde ayrıntılı inceleme ve izahatlar yapılacağından, bu bölümde kısaca değinilmekle yetinilmiştir.

1.5.3. Danıştay

Danıştay ilk olarak 1868 yılında "Şura-yı Devlet" adı ile kurulmuş ve idareye husumet yöneltilen uyuşmazlıkları karara bağlamakla görevli-yetkili kılınmış idi. Bu dönemde, idari davalar, geniş yorumlanmış ve devletin taraf olduğu her dava idari dava kabul edilmiştir.

Cumhuriyet döneminde "669 Sayılı Şura-yı Devlet Kanunu" ile kurulan "Danıştay, Mülkiye, Maliye ve Nafia Daireleri" olmak üzere üç idare-bir dava dairesinden ibaret olarak yargı faaliyetine başlamıştır. Kanun, Danıştay'ın tesis ettiği kararların hiçbir makamın onayına gerek kalmaksızın icrası ilkesini kabul etmiştir. 1961 Anayasası'nda , Danıştay, "Yüksek Yargı Organları" içinde kabul edilmiş ve

---

[144] Hüseyin BİLGİN**, 99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi,** Adalet Yayınevi, Ankara 2016, s.20-21

[145] Turgut TAN ve Şeref GÖZÜBÜYÜK, **İdare Hukuku,** Turhan Yayınevi, Ankara2016,C. 2,s. 86

[146] Yunus ERASLAN ve Hüseyin BİLGİN, "İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi,** S.8, 2016, s.156

"521 Sayılı Danıştay Kanunu" ile "Danıştay Yüksek İdare Mahkemesi", danışma-inceleme makamı olarak görevlendirilmiş idi.

1982 Anayasası döneminde 2575 sy. kabul edilerek, kuruluşu, görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. 1982 Anayasası ile "Danıştay, Yüksek İdare Mahkemesi, Danışma ve İnceleme Mercii" olarak yerini almış bulunmaktadır. [147]

Öte yandan 2011 yılında yürürlüğe giren "6110 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile Danıştay'ın da yapısını değiştirecek reformlar yapılmıştır.

"2575 sy. madde 1"e göre; İdari yargı alanındaki en yüksek mahkeme, danışma ve inceleme mercii olan Danıştay'dır. Sayılan bu görev ve sıfatların yanında , "1982 AY'si madde 155" e göre; idarenin eylem-işlemlerinin yargısal denetiminde etkin biçimde görevli olup, Anayasa'da Yüksek Mahkemeler arasında sayılmıştır.[148]

Danıştay hem "Özel Görevli Bir İlk Derece Mahkemesi" hem de "Genel Görevli Temyiz Makamı" olup, idari ve yargısal vazifelerini kurul biçiminde ifa etmektedir.

"2575 sy. madde 23 ve 24"e göre ; Danıştay'ın temyiz merci olarak idare-vergi mahkemelerince tesis edilen kesin kararlar ile ilk derece yargı mercii sıfatıyla yargılama yaptığı uyuşmazlıklarda tesis edilen kararlara ilişkin temyiz istemlerini değerlendirmekle görevli makam olduğu belirtilmiştir. Temyiz incelemesinin sınırları, bir kanun hükmünün hiç uygulanmaması/yanlış uygulanması şeklinde görülen aykırılıkların denetimi ile sınırlı olarak gerçekleştirilmektedir. Danıştay temyiz makamı olarak yaptığı görevinin yanı sıra, ayrıca aynı kanun madde 24'te sayılan hallerde, ilk derece yargı mercii sıfatıyla, tam yargı-iptal davalarına ilişkin yargılama yapmakla görevlidir.

[147] T.C. Danıştay Başkanlığı, Danıştay Hakkında Tarihçehttps://www.danistay.gov.tr/kurumsal-12-dantay-tarihesi.html (erişim tarihi 22.12.2019)

[148] T.C. Danıştay Başkanlığı, Danıştay Hakkında Tarihçehttps://www.danistay.gov.tr/kurumsal-12-dantay-tarihesi.html (erişim tarihi 22.12.2019)

Danıştay ayrıca, idari yargılama makamları arasında çıkabilecek yetki-görev sorunlarını çözme görevini de ifa etmektedir.[149]

"2575 sy. madde 13"e göre; Danıştay bir idari-dokuz dava dairesi olacak biçimde, toplam on daireden oluşmaktadır. Dava dairelerinden "Üçüncü, Dördüncü, Yedinci, Dokuzuncu Daireler" "Vergi Dava Dairesi", diğerleri ise "İdari Dava Dairesi" olarak çalışmaktadır. [150]

"2575 sy. madde 15-21"e göre; Danıştay, idare-vergi mahkemeleri tarafından tesis edilen, ısrar kararlarının ve idari-vergi dava dairelerinin, ilk derece yargı mercii sıfatıyla tesis ettiği kararların temyiz incelemesini yapmak, dava dairelerinin/idari-vergi dava daireleri kurullarının kararları yahut ayrı ayrı tesis ettikleri kararları arasında, aykırılık/uyuşmazlık tespiti yahut birleştirilmiş içtihatlarda değişikliğin lüzumlu görüldüğü hallerde karar tesisi, Danıştay Kanunu ve sair mevzuat ile kurula verilen seçim görevleri ve diğer görevleri yapmak, kanunda belirtilen içtüzük-yönetmelikleri kabul etmek, daireler arası görev uyuşmazlıklarını çözme, birbirinden farklı çevrelerde olan idare-vergi mahkemeleri arasında görev-yetkiye ilişkin anlaşmazlıklarda ve ilişkili davalarda merci tayinini gerçekleştirmek, kamusal hizmetlere dair imtiyaz şartlaşma-sözleşmelerini, mevzuatlarda "Danıştay İdari İşler Kurulu"nda görüşüleceği yazılı olan işleri, idari daire-kurulları arasında çıkacak görev anlaşmazlıklarını çözmek üzere "İdari Dava Daireleri Kurulu, Vergi Dava Daireleri Kurulu, İçtihatları Birleştirme Kurulu, Danıştay Genel Kurulu, İdari İşler Kurulu, Başkanlar Kurulu, Başkanlık Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu, Disiplin Kurulu" gibi birçok kuruldan oluşmaktadır.

[149] Gözübüyük**, Yönetsel Yargı,** s.36..
[150] T.C. Danıştay Başkanlığı, Danıştay Dairelerinin İş Bölümü, (https://www.danistay.gov.tr/kurumsal-5-dairelerin-is-bolumu.html (erişim tarihi 27.12.2019)

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK İDARİ YARGISINDA KANUN YOLLARI

Toplumsal hayatın var olduğu her yerde ve zamanda, fikri çatışmalar ve uyuşmazlıklar var olabilmekte ve bunlar muhakeme sonucu çözüme kavuşturulmaktadır. Muhakeme, taraflar arasındaki uyuşmazlığı çözerek haklı olanı tespit eden bir hükmün elde edilmesi amacını taşır. Fakat elde edilen bu hükmün hatalı yahut eksik olması halinde, uyuşmazlığın tarafları açısından kabul görmeyebilir.

Toplumdaki süjeler arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlık hakkında hüküm tesis etmekle görevli ve yetkili olan hakimlerin de, her insan gibi hata yapabilme veya yanılabilme ihtimalleri olabilmektedir. [151]

Bir hükümdeki eksiklik yahut yanlışlık, bazen görevli hakimin yeteri kadar bilgi ve tecrübeye sahip olmamasından kaynaklanabileceği gibi doğru ve sağlıklı bir karar verilebilmesi için yapılması gereken araştırma ve incelemelerin iş yoğunluğu sebebiyle gerçekleştirilemiyor olmasından da kaynaklanabilmektedir. Bazen de herhangi bir uyuşmazlığın çözümünde hakimlerce verilen kararda hiçbir hukuka aykırılık olmasa dahi tarafların karardan beklentilerinin karşılanmamış olması sebebiyle bu karara karşı itiraz edilebilir. Tüm bu ihtimallerde başvurabilecek hukuki çare, kararın bir üst mahkemesi tarafından incelenmesi/denetlenmesi[152]yani kanun yoluna başvuru yapılmasıdır.

Kanun yolu kavramına ilişkin doktrinde çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Kuru'ya göre; "Yargı makamlarının hatalı olan veya hatalı olduğu ileri sürülen

---

[151] Hakan Pekcanıtez, Muhammet Özekes ve Oğuz Atalay**, Hukuk Muhakemeleri Kanunu Hükümlerine Göre Medeni Usul Hukuku,** Yetkin Yayınları, Ankara 2011, s. 590

[152] Zehra Odyakmaz, **Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları,** Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1993, s. 5**;** Ramazan Çağlayan**, İdari Yargıda Kanun Yolları,** Asil Yayın Dağıtım, Ankara 2008, s. 5

kararlarının bir üst mahkeme tarafından yeniden incelenmesi ve değiştirilmesi için davanın taraflarına tanınan hukuksal bir imkan ” olarak tanımlanmıştır.[153]

Öztek'e göre; "Kanun yolu; yanlış olan veya yanlış olduğu sanılan nihai mahkeme kararının daha üst bir mahkemede kontrol ettirilerek bir daha gözden geçirilmesi için taraflara verilmiş olan usuli bir imkândır." [154]

Alangoya, Yıldırım ve Deren-Yıldırım'a göre; "Kanun yolu, tarafa kendi aleyhine olan ve henüz kesinleşmemiş bir yargı kararının bir üst derece mahkemesinde incelenmesi ve bertaraf edilmesi imkânını veren bir hukuki çaredir."[155]

Kaplan'a göre; "Yanlış olduğu iddia edilen yargı kararının yeniden incelenmesi veya değiştirilmesi amacıyla davanın taraflarına tanınan başvuru yollarıdır."[156]

Şu aşamada yukarıda belirtilen tanımlamalarından ulaşılabilecek genel tanım; ilk derece yargı mercilerinin verdikleri kararlardaki, olası yanlışlık ve eksikliklerin giderilebilmesi amacıyla, kararların bir üst mahkeme tarafından incelenmesinin uyuşmazlığın taraflarınca istenebilmesi hususunda bir hukuki çaredir.

Kanun yollarının var oluşu iki temel özellik üzerinden açıklanmaktadır. Bu nedenlerden biri, ilk derece yargı mercilerince verilen bir karara karşı kanun yoluna başvuru halinde, bu kararın denetiminin, kararı veren merciden başka bir mercide geçekleştirilmesi yani bir üst mahkeme tarafından yapılmasıdır. Bir diğeri ise; kanun yoluna müracaat ile uyuşmazlığın konu olduğu davada verilen kararın "şekli anlamda" kesinleşmesinin önlenmesidir.

Kanun yolu, erteleyici ve aktarıcı özellikleri ile de diğer hukuki çarelerden ayrılmaktadır.[157]Aktarıcı etki, hakkında kanun yoluna başvuru yapılan bir mahkeme kararının, yeniden incelenmek üzere üst dereceli bir mahkemeye intikal etmesi ile

---

[153] Baki Kuru, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, Demir Yayıncılık, İstanbul 2001, s. 4483

[154] Selçuk Öztek, "Adalet Bakanlığı Üst Mahkemeler Hukuk Komisyonu Tarafından Hazırlanmış Olan Üst Mahkemeler Tasarısı (Bildiri)", **Yargı Reformu 2000 Sempozyum,** İzmir, s. 104

[155] Yavuz Alangoya, M.Kamil Yıldırım ve Nevhis Deren-Yıldırım, **Medeni Usul Hukuku Esasları**, Beta Yayınları, İstanbul 2009, s. 445

[156] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.470

[157] İbrahim Ercan**, Güncel Tartışmalar Işığında Hukuk Yargısı Bağlamında Alman İstinaf Sistemi, Prof. Dr.Hayri Domaniç'e 80. Yaş Günü Armağanı, Cilt I,** Beta Yayınları, İstanbul 2001, s. 673

ortaya çıkarken, kanun yolu başvurusuna konu edilen kararının üst dereceli mahkemede yeniden incelenmesi suretiyle hükmün kesinleşmesini engellenmesiyle, kanun yolunun erteleyici etkisi kendisini göstermektedir.

Kanun yollarının hukuk sistemleri içerisine dahil edilmeleri, her ne kadar uyuşmazlıklar hakkında karar vermek görev ve yetkisine sahip mercilerce hata yapılması ihtimali ile açıklanmış ise de kanun yollarına başvuru imkanı sonsuz olmayıp, hükmün kesinleşmesi için en fazla iki kanun yolu kabul edilmiştir. Yine usul yasaları ile belirlenmiş olan kanun yollarının belirtilen süreler içerisinde kullanılması gerekmekte olup aksi takdirde hakkında kanun yoluna başvuru yapılacak olan karar kesinleşmiş olacak ve olağan kanun yolarına başvuru imkanı ortadan kalkacaktır.[158]

Uyuşmazlığın çözümünde aleyhine karar verilen kaybeden tarafın kötü niyetli olarak, tarafları ve mahkemeyi gereksiz yere uğraştırması ile aynı zamanda neticede lehine karar verilen kazanan tarafın zararına sebebiyet vereceğinden, hukuk devletlerince kanun yollarında sınırlama gerekli görülerek, hükümlerde kesinlik hali kabul edilmiştir. [159]

2.1. KANUN YOLU AMACI

Hukuk devletlerinin bireylere tanımış olduğu hakların çeşitli sebeplerle ihlali halinde, bu ihlalin ve yarattığı sonuçların giderilmesi için gerekli olanakları sunulması, devletlerin temel görevlerinden biridir. Bireylere kanun yollarına başvuru hakkının verilmesi de bu mekanizmalardan biridir.

Kanun yolları gerek taraf gerekse de kamu menfaatine hizmet etmektedir. Kanun yoluna başvuru ile bir yandan mahkeme kararlarının denetiminin yapılması ve bu surette mutlak adalete ulaşılarak hukuksal güvenlik sağlanır iken, diğer yandan kanun yolu incelemelerini gerçekleştiren makamlardan çıkan kararların taraflarca kabul görmesi sağlanmaktadır.[160]

---

[158] Kuru, **Hukuk Muhakemeleri Usulü,** s.446
[159] Sabri Şakir ANSAY, **Hukuk Yargılama Usulleri**, AÜHF Yayınları, Ankara 1960, s.342
[160] Ramazan Arslan**, Medeni Yargılama hukukunda Dürüstlük Kuralı**, S Yayınları, Ankara 1989 , s. 9

Öte yandan kanun yolları, hukuk devleti ilkesi gereği, ilk derece yargı mercilerince tesis edilen kararların denetimini sağladığı gibi, yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri ve öngörülen biçimler dahilinde en doğru karara ulaşılmasını sağlamaktadır.[161]Böylelikle gerek taraf menfaati korunmakta gerekse de hukuk birliği sağlanarak bireylerin hukuka ve adalete duydukları güven arttırılarak kamu yararına hizmet edilmektedir.

Kanun yollarının mutlak adaletin tesisi ve hukuk birliğinin sağlanması amaçlarından hangisinin öncelikli olduğu hususunda doktrinde farklı görüşler mevcuttur.

İzah edilen bilgiler ışığında; kanun yolunun amacı, yargılama yetkisini elinde bulunduran merciler tarafından tesis edilen kararların, başka bir yargı merci tarafından denetlenmesi imkanı ile yargı hizmetlerinin güvence altına alınması[162]ve bu denetim mekanizması sayesinde yargı mercilerinin daha dikkatli ve doğru kararlar vermesi olarak açıklanabilir.[163]

2.2. KANUN YOLU TÜRLERİ

Kanun yolunun türlerine ilişkin olarak doktrinde "Olağan Kanun Yolları" ve "Olağanüstü Kanun Yolları" olmak üzere bir ayrım yapılmakta olup idari yargılama hukukunun temel mevzuatı 2577 sy.'de bu ayrıma dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.[164]

6545 sy. ile yapılan düzenlemeler sonrası kabul edilen sisteme göre, önceden " İtiraz, Temyiz ve Karar Düzeltme" şeklinde üç türden oluşan[165]olağan kanun yolları, değişiklik sonrası "İstinaf ve Temyiz" olarak düzenlenmiştir. Yine daha önceden " Kanun Yararına Bozma ve Yargılamanın Yenilenmesi" şeklinde olan olağanüstü

[161] Recep Akcan, **Usul Kurallarına Aykırılığa Dayanan Temyiz Nedenleri,** Nobel Yayınevi, Ankara 1999, s.8
[162] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku,** s.470
[163] Ercan, **Güncel Tartışmalar Işığında Hukuk Yargısı Bağlamında Alman İstinaf Sistemi Prof. Dr. Hayri Domaniç'e 80. Yaş Günü Armağanı,** s. 671- 741, s. 677, 678
[164] Ramazan Çağlayan, **İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa-Türkiye Mukayeseli Bir Deneme),** Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017, s. 261
[165] Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku**, s,974

kanun yolları ise "Kanun Yararına Temyiz ve Yargılamanın Yenilenmesi" olarak düzenlenmiştir.[166]

Kanun yollarının olağan ve olağanüstü şeklinde ayrımı farklı kriterlere dayanmaktadır. İlk kritere göre; incelemede maddi vakıalar yeniden ele alınarak bir karar tesisi mümkün ise kanun yolu olağan; aksi durumda olağanüstü kanun yolu olarak kabul edilmektedir. Bir diğer kritere göre ise; kanun yoluna başvuru sadece kanundaki sebepler dahilinde gerçekleşebiliyorsa bu olağanüstü kanun yolu olarak değerlendirilir iş bu sebeple de bu kritere "Sebebe Bağlı Olma Ya Da Olmama Kriteri" denilmektedir. Son olarak, Türk Hukuku'nda da kabul edilen bu kriter "Kesin Hüküm Kriteri" olarak adlandırılmakta olup[167], bu kritere göre; aleyhine kanun yoluna başvurulan karar henüz kesinleşmemiş bir karar ise ve başvuru kararın kesinleşmesini engelliyorsa olağan kanun yolu, kesinleşmiş kararlara ilişkin başvurulabilen kanun yollarını ise olağanüstü kanun yolu olarak tanımlamaktadır.[168]

Tablo 2 : Türk İdari Yargısında Kanun Yolları

Olağan Kanun Yolları	**Olağanüstü Kanun Yolları**
İstinaf (Bölge İdare Mahkemeleri'nce İnceleme Yapılır)	Kanun Yararına Temyiz (Danıştay'a Yapılır)
Temyiz (Danıştay Tarafından İnceleme Yapılır)	Yargılamanın Yenilenmesi (Esas Hakkında Karar Veren Yargı Merciine Yapılır)

Kaynak: Mehmet Yüce, **Vergi Yargılama Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa 2015, s.233

2.3. 2577 SAYILI YASADA 6545 SAYILI YASA İLE GERÇEKLEŞEN DEĞİŞİKLİKLER KAPSAMINDA OLAĞAN KANUN YOLLARI

6545 sy. ile olağan kanun yolları "İstinaf ve Temyiz" olarak belirlenmiş olup, aşağıda tez konumuzu oluşturması sebebiyle istinaf kanun yolu kavram, tür, tarihi süreç içerisindeki gelişim ve çeşitli hukuk sistemlerindeki görünümler ile doktrinde

[166] Nihat Kayar, **İdari Yargı Kuruluş ve İşleyişi,** Ekin Yayınevi, Bursa 2015, s. 335
[167] Çağlayan, **İdari Yargıda Kanun Yolları,** s. 8.
[168] Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, **İdari Yargı,** s.291

leh-aleyhine öne sürülen görüşler kapsamında ayrıntıları ile incelenecek olup, temyiz yasa yoluna ise kısaca değinilecektir.

2.3.1. İstinaf

"1982 Anayasası madde 138" uyarınca "Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisi'nde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." [169]Anayasal düzen tarafından kabul edilmiş, hukuk devleti ve yargının bağımsızlığı ilkeleri gereği; yargılama makamlarınca verilen kararların incelenmesi ve bu kararlardaki hataların giderilmesi yine yargılama makamlarınca gerçekleştirilir.[170]

Yargılama makamları tarafından tesis edilen nihai kararların, sonuca yahut hukuki meseleye dair hata veya hukuka aykırılık teşkil ettiği iddiası ile farklı yargı birimine götürülmesi, kanun yoluna başvuru olarak nitelendirilmektedir.[171]Kanun yolları ile uyuşmazlığın taraflarına sağlanan hukuki çareler/araçlar vasıtasıyla, nihai kararda aleyhe olan hususlar yeniden gözden geçirilmekte ve bertaraf edilmektedir.[172]

Bir kanun yolu olarak nitelenen istinaf, Arapça "enf" kelimesinden türemiş bir terim olup, aynı zamanda "burun, önce, uç, sözün başı ve işe yeniden başlamak" manalarını ifade etmektedir. [173]Tarihsel süreç içerisinde Roma Hukuk Sistemi'nde

---

[169] Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1982 Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf (erişim 11.02.2019)

[170] Nurullah KUNTER, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku,** Beta Yayınları, İstanbul 1989, s. 1007

[171] Nevzat TOROSLU ve Metin FEYZİOĞLU, **Ceza Muhakemesi Hukuku,** Savaş Yayınları, Ankara 2015, s. 320-321.)

[172] Kuru, **Medeni Usul Hukuku,** s.524.**. ;** Yavuz Alangoya, **Medeni Usul Hukuku Esasları,** İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2003**,** s.471**;** Saim Üstündağ**, Medeni Yargılama Hukuku, Cilt:I-II,** Nesil Matbaacılık, İstanbul 2000 ,s.816**. ;** Kamil Yıldırım**, Hukuk Devletinin Gereği: İstinaf,** Nesil Matbaacılık**,** İstanbul 2000 ,s.1.)

[173] Necip Bilge, **Üst Mahkemeler, Ord. Prof. Sabri Şakir Ansay'ın Hatırasına Armağan,** Ajans-Türk Matbaası, Ankara 1964, s.62 **;** Nur CENTEL ve Hamide ZAFER**, Ceza Muhakemesi**

mevcut istinaf mahkemeleri için, hakimler tarafından verilen ilk kararlara karşı ikinci bir yargıca başvuru imkanı "appellatio" olarak adlandırılmıştır.[174] Doktrinde istinaf ile ilgili birbirine yakın çeşitli tanımlar yapılmıştır.

Yenisey'e göre istinaf; "Bir davanın taleplerle belirlenen sınırlar içerisinde ikinci kez yeniden görülüp, gerekiyorsa karara bağlanmasını sağlamaya yönelik olan kanun yolu olarak adlandırılmaktadır."[175]

Develioğlu'na göre istinaf; "Yeniden başlama anlamına gelmektedir. Bidayet mahkemesinden verilen hükmün, bir üst mahkemeye başvurarak feshini (bozulmasını) isteme, sözün başlangıcı, söz başı anlamındadır".[176]

Pakalın'a göre; "İstinaf mahkemeleri bidayet mahkemelerinin istinafı kabil olarak verdikleri hükümleri tetkik ve o davaları rü'yet eden mahkemeler hakkında kullanılan bir tabirdir. Bir şeye yeniden başlamak demek olan istinaf, hukuk ıstılahı olarak bidayet mahkemesinden verilen hükmün üst mahkemeye müracaatla bozulmasını istemek demektir."[177]

Çınar'a göre istinaf; "ilk derece yargı mercilerinin henüz kesinleşmemiş nihai kararlarının hem maddi hem de hukuki yönlerden denetlenerek, hukuka aykırılıkları ortadan kaldırmak için kabul edilmiş bir kanun yoludur".[178]

Karakoç'a göre istinaf; "İlk derece mahkemesindeki tüm dava malzemesinin gerek maddi gerekse hukuki yönden yeniden gözden geçirilmesine ve gerektiğinde tamamlanmasına imkân tanıyan kanun yoludur."[179]Türk Dil Kurumu'na göre istinaf; "Mahkemenin verdiği kararı kabul etmeyerek, bir üst mahkemeye

---

Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 2011, s.761; Ferit DEVELİOĞLU**, Osmanlıca – Türkçe Ansiklopedik Lügat,** Aydın Yayınları, Ankara 2006,s.461)

[174] Nadi Günal, **Roma Medenî Usûl Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf,** Yetkin Yayınları, Ankara 2007, s.77-84 ; Erdoğan Yücel,"Bölge Adliye Mahkemeleri", **Adalet Dergisi,** S.25, 2006, s.25)

[175] Feridun Yenisey**, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1979, s. 17

[176] Develioğlu**, Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat,** s: 461

[177] Mehmet Zeki Pakalın, Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, "İstinaf", Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, C :2, İstanbul 1993,s.101

[178] Ali Rıza Çınar**,** "İstinaf", **Fasikül Aylık Hukuk Dergisi,** S.2,2010, s. 15

[179] Yusuf Karakoç, **Vergi Anlaşmazlıklarının/Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları (Vergi Yargılaması Hukuku),** Yetkin Yayınları, Ankara 2015, s. 296

götürmektir."[180]Osmanlıca sözlükte ise istinaf; "baştan başlamak, yeniden başlamak, sözün başlangıcı olarak tanımlanırken, istinaf mahkemeleri, (dava) ilk derece yargı mercilerinin verdikleri hükümleri beğenmeyip bozulmalarının üst mahkemeden istendiği, dava (ilk derece) mahkemeleri ile temyiz mahkemesi arasındaki bir derece yüksek mahkeme" olarak tanımlanmıştır.[181]

Türk Hukuk Lügatinde istinaf; "İlk mahkemeler tarafından nihai bir hüküm ile neticelendirilen davanın ikinci derecede, yüksek mahkemede yeniden görülmesi için müracaat edilen kanun yolu" olarak tanımlanmış, istinaf mahkemesi ise; "davayı istinaf yolu ile gören toplu hakimle karar veren mahkemeler" olarak tanımlanmıştır.[182]

İstinaf; ilk derece yargı mercilerinin nihai kararlarının hukuksal olarak gözden geçirilmesini sağlayan ve temyiz mercilerinin altında bulunan "ikinci derece" bir denetleme merciidir. İstinaf sisteminin faal olduğu hukuk sistemlerinde, istinaf incelemesi, nihai kararlar hukuka ve maddi vakıalara uygunluk yönlerinden gerçekleştirilirken, temyiz incelemesi ise salt hukuka uygunluk ile sınırlı biçimde yapılmaktadır.[183]

İstinaf kanun yolu incelemesinde, ilk derece yargı mercilerinin maddi olgulara ilişkin yaptığı tespitlerden bağımsız, "sözlülük ve doğrudan doğruyalık ilkeleri" kapsamında inceleme gerçekleştirilir. İstinaf incelemesinde, kararların hukuki denetiminin yanında, uyuşmazlığın taraflarına bu aşamada yeni delil sunabilmek ve maddi vakıa ortaya koyabilme imkanı verilmiştir.

Tüm bu açıklamalar ışığında istinaf, ilk derece yargı mercilerinin önlerine gelen uyuşmazlık konusu maddi ve hukuki meseleler hakkında verdikleri kesin olmayan kararların usul veya hukuka aykırılıklarının giderilmesi amacı ile taraflardan biri yahut her ikisinin istemi üzerine, bir üst derecede bulunan mahkemelerce gerçekleştirilen ikinci derece incelemedir. İstinaf incelemesi, ilk derece yargı

[180] Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük, "İstinaf" , Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 2009
[181] Develioğlu, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat,** s. 461
[182] Türk Hukuk Lügati, "İstinaf", Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara 1991;; Baki Kuru, Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku,** Yetkin Yayınları 2013, s.576
[183] Çınar, "İstinaf", s.15; Toroslu ve Feyzioğlu, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, s.322

mercilerince verilmiş kesin olmayan kararlara ilişkin gerçekleştirilen inceleme olduğundan, "olağan kanun yolu" dur.

"5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkındaki Kanun madde 3" de ; "Adli yargı ikinci derece mahkemeleri, Bölge Adliye Mahkemeleridir." şeklinde düzenleme uyarınca, "İstinaf Mahkemeleri" yargı teşkilatımız içerisine "Bölge Adliye Mahkemeleri" şeklinde dahil olmuştur.[184]Uygulama içerisinde İstinaf Mahkemeleri için "Bölge Adliye Mahkemeleri" tabirinin dışında "Üst Mahkeme" tabirini kullananlarda vardır. Ancak doktrinde genel olarak kabul edilen görüşe göre de istinaf teriminin kullanılması daha uygun bulunmuştur. Zira temyiz mercii olan Yargıtay'ın da bir üst yetkili mahkeme olduğu düşünüldüğünde, üst mahkeme tabiri ile hangi mahkemenin kast edildiği belirlenemeyecek, bu durum uygulamada karışıklığa neden olabilecektir.

Kanaatimce; genel kabul görmüş olması, kanun mantığı ve tekniği içerisindeki tanımı, görev ve yetkileri ile hukuk tarihi içerisindeki işlevini/amacını da tam olarak ifade edebilmesi için "Bölge Adliye Mahkemesi" veya "Üst Mahkeme" tabirinin yerine "İstinaf Mahkemesi" tabirinin kullanması yerinde olacaktır.

2.3.1.1.Türleri

İlk derece mahkemelerince verilen nihai kararlarda mevcut hataların, istinaf kanun yolu incelemesinde, sadece maddi yahut hukuki yönden denetlenmesi, bu kararlardaki hataların tam anlamıyla giderilmesine imkan sağlamamaktadır. Bu nedenledir ki; istinaf kanun yolunda, hukuki konuların yanında maddi konular bakımından da tekrar incelenme yapılması olmazsa olmaz bir yöntemdir. Zira temyiz incelemesi, karardaki maddi hataların giderilmesi için elverişli değildir.

Hukuk sistemleri ve yargı teşkilatları içerisinde istinaf kanun yoluna yer veren anlayışın uygulamaları incelendiğinde, ilk derece yargı mercilerince verilen nihai kararların, istinaf mahkemeleri tarafından maddi ve hukuki yönden tekrar değerlendirme biçimlerinin benzerlik göstermediği görülmektedir.

[184] Ejder Yılmaz, **İstinaf,** Yetkin Yayınları Ankara 2005, s. 35

Öğretide; ilk derece yargı mercilerince tesis edilen nihai kararlarda mevcut maddi vakıalara ilişkin hususların, istinaf kanun yolunda tam anlamıyla ve tekrardan incelenip incelenmediği ayrımı göz önünde tutularak "klasik (geniş) istinaf" ve "dar istinaf" ayrımı yapılmaktadır.[185]

2.3.1.1.1. Klasik (Geniş) İstinaf

İlk derece yargı mercilerinde gerçekleştirilen yargılama faaliyetinden ayrı olarak ortaya çıkan değişiklikler ve yeni delillerin istinaf incelmesinde tekrardan ele alınarak yeni bir karar tesis edildiği yol, klasik (geniş) istinaftır.[186]

Bu çeşit istinaf incelemesinde; uyuşmazlığın tarafları istinaf mahkemesi önünde ilk derece yargılamasında ileri sürmemiş oldukları iddialar ve savunmalarda bulanabilmektedirler.[187] Nihayetinde ilk derece yargı mercilerince verilen nihai karar yok sayılarak yeni bir yargılama gerçekleştirilmektedir. [188]İlk derece yargı mercilerince gerçekleştirilen maddi vakıa inceleme ve değerlendirmelerinin dışında, ikinci derecede bir yargılama yapılması yönü ile istinaf mahkemelerine vakıa (olay) mahkemeleri de denilmektedir.[189]

Klasik (geniş) istinaf sistemi; uyuşmazlık konusunun, ikinci derecede bir mahkeme tarafından yeniden incelenmesi, daha doğru ve adil biçimde değerlendirme yapılarak karara bağlanmasını sağladığı için yargılama sürecine katkıda bulunmaktadır. Aynı zamanda; ilk derece yargı mercileri önünde gerçekleşen yargılama istinaf mahkemelerinde tekrarlanacağı için yargı süreleri uzayacak[190] yargılama masrafları artacak, İstinaf Mahkemesi'nce, ilk derece yargı mercii kararından farklı bir karar tesis edilmesi ihtimalinde**,** ilk derece yargı mercilerine olan

---

[185] Yenisey**, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** s. 58**;** Yılmaz, **İstinaf**, s.21

[186] Oğuz Sancakdar ,"İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler",**Journal of Yaşar University dergisi,** C. 8, s.2245; Kuru, Arslan ve Yılmaz**, Medeni Usul Hukuku,**s.572

[187]Abdurrahim KARSLI**, Medeni Muhakeme Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, İstanbul 2014,s.706

[188] Muharrem Özen**,** " Türk Ceza Muhakemesinde İstinaf", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 65, s.2336

[189] Kuru, Arslan ve Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku,** s.580

[190] Tolga Akkaya, **Medeni Usul Hukukunda İstinaf,** Yetkin Yayınları, Ankara 2009,s.241

güven sarsılacak [191]ve istinaf mahkemeleri karşısında ilk derece yargı mercileri önemini kaybedecektir.

2.3.1.1.2. Dar İstinaf

Klasik (geniş) sistemin, yargılama süresini uzatması, masrafları arttırması ve ilk derece yargı mercilerine olan güveni sarsması sakıncaları ile süreç içerisinde hukuki konu ve maddi konu ayrımının ortaya çıkması, klasik (geniş)istinaf sisteminden uzaklaşılmasına sebebiyet vermiştir. Bu itibarla, baştan sona yargılamanın her durumda yapılmadığı ve maddi konuların bu kapsamda değerlendirildiği bir dar anlamda istinaf sistemi kabul edilmiştir. [192]

Dar istinaf sistemindeki inceleme, ilk derece yargı mercilerinde gerçekleştirilen yargılamanın devamı niteliğindedir.[193]Klasik (geniş) istinaf sisteminin aksine dar istinaf sisteminde, istinaf mahkemelerince gerçekleştirilen yargılamada verilen nihai kararlardaki tartışmalı hususlar incelenmektedir. [194]İstinaf incelemesi ilk derece yargı mercilerince yapılan vakıa tespitleri ve dava malzemeleri ile sınırlı olarak gerçekleştirilmektedir.[195]

Bununla birlikte, ilk derece yargı mercilerince tesis edilen nihai kararların eksik yahut net olmayan kısımlarına ilişkin olarak istinaf mahkemesi, yeniden araştırma ve yargılama yapabilmektedir**.** [196]

6545 sy. ile hukuk sistemimiz içerisinde yer alan istinaf kanun yolu denetiminde, dar istinaf sistemi uygulama alanı bulmaktadır.[197]

---

[191] Engin Saygın**,** "İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz"**, İÜHFM,** C. 69, s. 642

[192] Yenisey**, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** s. 6

[193] Karslı**, Medeni Muhakeme Hukuku,** s. 707

[194] Sancakdar, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", s. 20

[195] Gökhan Taneri**, İstinaf Mahkemeleri,** Bilge Yayınevi**,** Ankara 2016, s.28

[196] Yenisey**, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** s. 59**;** Hasan Tahsin Gökcan, "İstinaf Yasa Yolunda İspat ve Delilleri Değerlendirme Esasları", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi,** 2012, http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423934867.pdf (erişim tarihi 13.02.2019), s. 425

[197] Coşkun Özbudak**, Hukuk ve Ceza Yargılaması ile İdari Yargıda İstinaf,** Aydın Barosu Yayınları, Aydın 2016, s. 14**;** Adem ALBAYRAK**, Avukatlar İçin Sorularla Hukukta İstinaf El Kitabı,** Adalet Yayınevi, Ankara 2016, s.5-6**;** Ayşegül Atalay ÇOSKUN, "İstinaf Yargılaması", **TBB Dergisi,** S. 135,2018**,** s. 262**;** Devrim GÜNGÖR, **Ceza Muhakemesinde İstinaf,** Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2016,s.12

Hukuka uygun oldukları tespit edilen ilk derece yargı mercilerince tesis edilen kararlar, istinaf incelemesi neticesinde onanmaktadır. Nihai kararda usule, yasaya yahut maddi vakıalara aykırılık saptanması halinde, istinaf mahkemesi ilk derece yargı merciinin hükmünü kaldırarak yargılamayı bizzat gerçekleştirerek hüküm tesis edecektir.

İzah edilen istinaf sistemlerinden hangisi uygulanırsa uygulansın istinaf incelemesini temyiz incelemesinden farklı kılan en önemli ayrıntı, istinaf mahkemelerinin uyuşmazlık konusu dosyada mevcut delil ve vakıalar ile doğrudan temas edebilmesi ve kendisini ilk derece yargı mercii yerine koyarak esas hakkında karar verebilmesi imkanıdır.[198] Bu imkan uzun süren yargılama sürelerinin önüne geçilmesi ve usul ekonomisi ilkesine hizmet edilebilmesi amacı ile hukuk sistemimizde dar anlamda istinafın benimsendiğini göstermektedir.

2.3.1.2. Tarihsel Gelişimi

2.3.1.2.1. Roma Hukuk Sistemi İçerisinde İstinaf

Tarihsel süreç içerisinde Roma İmparatorluğu içinde gelişmiş hukuk kuralları, bugün Batı Avrupa ülkelerinde uygulanan hukuk sistemlerine temel teşkil etmektedir. Roma siyasi tarihi içerisinde yaşanan gelişmeler ile birlikte hukuk sistemi de statik bir yapı izlememiş ve değişimler geçirmiştir. Roma hukuku içerisinde var olmuş istinaf sistemi de bu değişim ve gelişmelerden etkilenmiş olup Krallık ve Cumhuriyet dönemlerinde ayrı bir incelemeye tabi tutulmaktadır.[199]

Gerek Krallık gerekse de Cumhuriyet döneminde yargılama, kral ile halk meclisleri tarafından seçilen ve devletin icra organı olarak görev yapan, şehir devletlerinin idaresinden sorumlu "Magistra" adı verilen[200]devlet başkanının yetkisinde idi. Krallık döneminde ayrıca , "provocatio ad populum" yani "halka başvuru" manasına gelen bir meclis bulunmaktaydı.[201]Provocatio ad populum, , cumhuriyet sitemine geçiş ile, Magistra'nın verdiği karar ile cezalandırılan

---

[198] Ümit Veysel Öztürk**, "Türk İdari Yargı Sistemi Bağlamında İstinaf Kanun Yolunun Değerlendirilmesi"** ,(Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2015, s.64

[199] Yenisey**, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** s. 14

[200] Bülent Tahiroğlu ve Belgin Erdoğmuş, **Roma Hukuku Dersleri,** Der Yayınları, İstanbul 2005, s.4

[201]Yenisey**, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** s. 15

Romalıların halk meclislerine başvurusu ile hakkında verilen cezanın ortadan kaldırılmasına imkan saplayan bir tür başvuru yolunu ifade etmektedir.[202]

Bu yol verilen cezanın uygulanmasından evvel halk meclisinden görüş alması şeklinde bir yol olduğundan istinafa doğrudan benzediğini ifade etmek güçtür. Cumhuriyet dönemine gelindiğinde halk meclislerine başvuruda bir takım değişiklikler yapılmıştır. Magistra tarafından hakkında hüküm tesis edilmiş vatandaşlara, kendilerini halk meclisleri huzuruna çıkararak, verilen kararın halk meclislerince denetimi sağlanmıştır. Nihayetinden son hükmü veren halk olmuştur.[203] Halk meclisinde gerçekleşen uygulamada verilen ilk kararın bir üst mahkemede değerlendirilmesi söz konusu olmadığı için bugünkü anlamda bir istinaf uygulaması ile bir tutulması söz konusu değildir.[204]

Gerçekleşen nüfus artışı halk meclislerinin iş yükünü arttırmış ve zamanla mahkeme şeklinde yapılanacak olan araştırma komisyonları kurulmuştur. Halk adına karar veren mahkemelerin kurulmasının bir neticesi olarak, halk meclislerinin görevleri fiilen son bulmuştur.[205]

İmparatorluk devrinin başında ve son zamanlarında, mahkemeler ve senato tarafından icra edilen yargılama tamamen kralın yetkisine geçmiştir. Kral yargı yetkisini bizzat elinde bulunduruyor ve kişiler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların bir kısmı hakkında kendisi karar veriyor[206], bir kısmı da krallar tarafından yetkilendirilen hakimler tarafından gerçekleştiriliyordu. Kral adına yargılama yapan hakimlerin kararlarına karşı itiraz mümkün değildi. Fakat zamanla Theodore, Arcadius, Costantin gibi Roma Kralları'nın tavsiyeleri üzerine yargıçların verdikleri kararlara karşı "Appellatio"[207]adı verilen istinaf başvurusu sistemi gelmiş ve bunun yargılama işlevini yerine getiren hakimlerin yetki ve görev alanlarına müdahale olarak

---

[202] Eşref KÜÇÜK**, "**Roma Halkının İki Özgürlük Kalesi: "Provocatio ad populum" ve "Tribunus Plebis", **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.5, s.137

[203] Yenisey, **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu**, s. 15-16

[204] Faruk Erem, "İstinaf Mahkemeleri", **AÜHFD,** C.7**,** s. 9

[205] Yenisey**, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** s. 16

[206] Ziya Umur**, Roma Hukuku Ders Notları,** Beta Yayıncılık, İstanbul 2010, s. 10

[207] Appellatio; krala yapılan bir çağrı manasında kullanılan bir terimdir**.** Günal**, Roma Medenî Usûl Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf,** s. 21**;** Yenisey**, Ceza Muhakemesi hukukunda İstinaf ve Yeniden Kabul Sorunu,** s.6

değerlendirilmeyeceği dile getirilmiştir.[208] adı verilen ve istinaf sisteminin çıkış noktasını oluşturan itiraz imkanı getirilmiştir.[209]Appellatio' nun kararları ise başvuru üzerine kral divanı tarafından tekrardan inceleniyordu.[210]

İmparator Appellatio başvurusu üzerine, istinaf makamı olarak kararı bozma ve ilk derece yargı mercii gibi yeniden karar verme imkanına sahiptir. Bu imkan ile hakimler tarafından verilen kararlar hakkında, hiyerarşik bakımdan bir üst mercideki yargı makamı olan imparatora başvuru yolu açılmıştır.[211]

Hukuki uyuşmazlıklara ilişkin olarak verilen kararlara ilişkin itiraz imkanı veren Appellatio ile karar lehine olmayan taraf, yeniden inceleme talebi ile imparatora başvuruyordu. İmparator da bu başvuruyu üst derecede bulunan hakimlere iletiyordu. İlerleyen süreçte bu itirazların direkt olarak ilk derece hakimi olarak karar veren makama yapılması ve bu vasıta ile dosyayı üst merci hakimine gönderme kuralı kabul edilmiştir. İtirazen önüne gelen kararı inceleyen hakimin başvuruyu haklı görmemesi halinde reddetmesi yahut haklı görmesi halinde yapılan yargılama neticesinde uyuşmazlıkla ilgili yeni bir karar verilmesi sistemi Roma Hukuku'nda istinaf kanun yolu olarak değerlendirmekte olup günümüz istinaf sistemi ile olan benzerlik göstermektedir. [212]

2.3.1.2.2. Yunan (Eski) Hukuk Sisteminde İstinaf

Eski Yunan medeniyeti şehir devletlerinde yargı mekanizması işlevi ilk zamanlarda "Arborit" adı verilen hakimler tarafından işletilmekteydi.[213]Arboritler tarafından verilen kararlar kesin olarak verilmekteydi. Zamanla yaşanan toplumsal, düşünsel ve demokratik değişim ve gelişmeler ile birlikte yargı yetkileri de olmak

[208] Naci Şensoy, "İstinaf**", İÜHFM,** C. 12, s. 1063
[209] Cenk Akil**, İstinaf Kavramı,** Yetkin Yayınları, Ankara 2010, s. 37
[210] Özcan Karadeniz Çelebican**, Roma Hukuku,** Turhan Kitapevi, Ankara 1997, s.361,362;Şensoy , "İstinaf", s. 1062
[211] Sadri Maksudi Arsal, **Umumi Hukuk Tarihi,** İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1948**,** s. 385,457**;** Ekin Sevinç, "**Türk İdari Yargılama Hukukunda İstinaf Kanun Yolu** ", (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Trabzon 2018, s. 32
[212] Çelebican, **Roma Hukuku**, s. 362
[213] Taneri, **İstinaf Mahkemeleri,** s.28

üzere, tüm yetkilerin halkın elinde bulunması düşüncesi var olmuş, bu doğrultuda verilen kararların tekrar incelenebilmesi imkanı oluşmuştu.

Antik Yunan döneminin devlet adamı Solon, Atina şehir devleti sistematiğinde gerçekleştirdiği yenilikler ile dünyada ilk demokrasi sisteminin varlık göstermesine olanak tanımasının yanında, Arboritler tarafından verilen kararlara karşı Helenia' da toplanan halka başvuru hakkı tanımıştı. Helenia'da toplanan ve "Heliast" denilen mahkeme, beş yüz Arborit'in görev yaptığı bir halk mahkemesidir. Bu mahkemenin kurulması ile halka, hukuk ve ceza ayrımı yapılmaksızın Arboritlerce verilen kararların tekrar incelenmesi için başvuru imkanı getirilmiştir.[214]

Helenia'da toplanan ve Heliast denilen mahkemede beşyüz Arborit görev yapmakta olup, önemli hususlardaki işlere hep beraber bakarlardı. Atina şehir devletinde sayıları başta on olan Heliast halk mahkemelerinin, daha sonraki dönemlerde istinaf mahkemesi olma vasfı kaldırılarak, ilk derece yargı mercii olarak görev yapması kabul edildi. [215]Psistratus zamanında, Atina şehir devletinde gezici bölge Arboritleri' nin kurulması üzerine**,** buradan verilen kararlara karşı istinaf yolu açıldı.[216]

2.3.1.2.3. İdare Hukukunda Kaynak Alınan Fransa'da İstinaf

İdare hukuku, idari makamların kamu hukuku alanındaki tasarruflarından doğan uyuşmazlıkları kapsamaktadır. İdari yargılamanın temel amacı ise; idari makamların karar alma ve uygulama sürecinde hukuk ve kanun çerçevesi içinde kalmasını sağlamaktır.

Çeşitli hukuk sistemleri içerisinde değişiklik gösteren idari yargı birimleri; Anglo Sakson Hukuk Sistemi içinde yargı birliği rejimi gereği adli yargı teşkilatı içinde örgütlenmiş, Kara Avrupası Hukuk Sistemi içerisinde ise yargı ayrılığı rejimi gereği adli yargıdan bağımsız bir teşkilatlanma biçiminde var olmuştur.[217]

---

[214] Arsal, **Umumi Hukuk Tarihi,** s.113-116
[215] Taneri, **İstinaf Mahkemeleri,** s.28-29
[216] Yenisey, **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu**, s. 14
[217]Ahmet Akbaba, "Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış", **Ankara Barosu Dergisi,** S.2, 2014, s. 435

Kara Avrupası Hukuk Sistemi içerisinde yer alan Fransa Hukuk Sistemi de yargı ayrılığı rejimi uyarınca idari işlem-eylemlerden kaynaklı uyuşmazlıkların, farklı yargı düzenine dahil mahkemelerce çözüme kavuşturulması görüşünü anlayışını kabul etmiş, Türk İdari Yargı Sistemini de büyük ölçüde etkilemiştir.[218]

İdari yargının doğuşu, 1789 tarihli Fransız İhtilali sonrası ortaya çıkan siyasi ve tarihi nedenler ile yeni yapılanmalara dayanmaktadır.[219]1790 yılında Fransa'da çıkarılan kanunla; adli ve idari işlerin ayrılığı ilkesi vurgulanarak, yargının idarenin tasarruflarına müdahale edemeyeceği belirtilmiştir." 1795 tarihli Kararname" ile de idari işlemlerin dava konusu edilemeyeceği kararlaştırılmıştır.[220]

İdare tarafından tesis edilen işlemlerin dava konusu edilmesinin yasaklanması üzerine, idari tasarruflar nedeniyle oluşan zararların karşılanması istemiyle idareye başvuru imkanı getirilmiştir. İdari zararlara karşı bireyler tarafından gerçekleştirilen başvurulara karşı yine idarenin bir değerlendirme yapmasının yarattığı sakıncaların giderilmesi için, "1799 tarihli Anayasa" ile "Conseil d'Etat" kurularak idari makamlarla kişilerin ilişkilerinde ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları çözüme kavuşturma görev ve yetkisi bu kuruma tevdi edilmiştir. Bu kurum, kurulduğu ilk dönemlerde uyuşmazlık konusunun çözümüne ilişkin bir taslak hazırlamak ile sınırlı tutulmuş iken, sonradan çıkarılan bir kanunla, bu kuruma "kesin karar verme yetkisi" tanınmıştır.[221]

Zamanla idari uyuşmazlıkların artması üzerine ilk derece yargılamalarını gerçekleştirmek üzere Conseil d'Etat'ın yanında, yeni idari yargılama mercileri kurulmuştur. Bu haliyle birtakım uyuşmazlıklarda, ilk ve son derece yargılaması yapan merci olarak görev yapan Conseil d'Etat, yeni kurulan idari mahkemelerce verilen kararların istinaf incelemelerini yapan kurum statüsüne getirilmiş ve tek dereceli yargılama sisteminden uzaklaşılmıştır.[222] Conseil d'Etat'ın ilk ve ikinci derece yargılama işlevini bir arada yürütmesi yargılama sürecini yavaşlatmıştır. Bu sebeple

[218] Atay, **İdare Hukuku**, s. 10
[219] Gözübüyük ve Tan**, İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku**, s. 19
[220] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,** s.45-47.
[221] Gözler ve Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri,** s.28-29
[222] Şehnaz Gençay Karabulut, "Fransa'da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi", **Danıştay Dergisi,** S.107, 2007, s. 18

Fransa'da 1987 yılında kurularak 1989 yılında faaliyete geçen istinaf mahkemeleri ile "üç dereceli bir idari yargı sistemi" kurulmuştur.

Üç dereceli yargı sistemi çerçevesinde ilk derece yargı mercilerince tesis edilen kararlar, istinaf incelemesinde maddi-hukuki yönden incelendikten sonra Conseil d'Edat nezdinde sadece hukuki yönden denetimine tabii tutulmaktadır.[223] İlk derece yargı mercilerince tesis edilen bütün nihai kararlara ilişkin, istinaf imkanı var iken, ara kararlar ise tek başlarına istinaf incelemesine götürülememektedir.[224]İstinaf incelemesi sonucunda ilk derece idari yargı mercilerince tesis edilen kararlar, esasen hukuka-maddi vakıalara ilişkin olarak uygun bulunursa, onanır.[225] Kararın hukuka aykırı bulması halinde ise istinaf mahkemesi işin esasına girerek uyuşmazlığı kendisi çözmektedir. İstinaf mahkemesinin, aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan kararda usuli bir hata tespit etmesi halinde kural, işin esasına girmeksizin kararı bozarak, ilk derece idari yargı yerine göndermesidir. İstinaf başvurusunda bulunan tarafça, istinaf incelemesi neticesinde esas hakkında da karar tesisini istemesi halinde, dosya hali hazırdaki durumu itibariyle buna imkan veriyor ise, hakkında istinafa başvurulan karar usuli gerekçelerle bozulmuş olsa bile, istinaf mahkemesi uyuşmazlığın esası hakkında karar verilebilmektedir.[226]

Fakat belirtilmelidir ki; istinaf mahkemelerinin kurulması çözümü, bir takım davalar yönünden Conseil d'Etat kurumunun yoğunluğunu azaltsa da, ilk derece idari yargı mercileri önündeki dosya yığılmasının önüne geçememiştir.[227]

İstinaf Mahkemeleri'nin üyeleri, ilk derece idari yargı mercilerinde dört yıl görev yapmış hakimler içinden seçilmekte, mahkeme başkanlığını ise Conseil d'Etat üyelerinden biri yürütmektedir. Mahkeme dava daireleri usulü ile işbölümü esaslarına

[223] Selami Demirkol, "İdari Yargılama Usulü Yenilenirken İstinaf Kanun Yolu Öngörüsü", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 148. Yıl**, Ankara 10.05.2016, s. 118

[224] Vincent Vıgneau, "Fransız Yargı Sistemi Yapılanmasında İstinaf Mahkemeleri", **Türkiye'de İstinaf Mahkemelerinin Kurulmasının Desteklenmesi Projesi,** Ankara 2-3 MART 2006, s.74

[225] Gençay Karabulut, "Fransa'da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi", s. 24

[226] Sancakdar, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler",s.2273

[227] Gençay Karabulut, "Fransa'da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi", s. 18

göre çalışmaktadır.[228] Kural ilk derece idare yargı mercilerince tesis edilen her türlü kararın incelemesinin istinaf mahkemelerince gerçekleştirilmesi olsa da**,** sınırlı ve istisnai olmak üzere bazı davaların istinaf incelemesi Conseil d'Etat tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu davalar: " yorum davaları, belediye ve bucak seçimleri ile ilgili itirazlara dair ilk derece idare mahkemelerince verilen kararlar, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda mahkeme başkanınca verilen kararlara karşı gerçekleştirilen başvurulardır." [229]

İçtihat birliğinin sağlanması amacı 1987 yılında kurulan istinaf mahkemeleri, Conseil d' Etat kurumu kararlarına, ilk derece idari yargı mercileri de istinaf mahkemeleri kararları ile aynı yönde kararlar verme eğiliminde olmuşlardır. Buna paralel bir uygulama olarak ilk derece yargı mercilerince verilen kararların büyük bölümü de istinaf mahkemelerince onanmaktadır.[230]

İçtihat birliğinin sağlanması yönündeki bu uygulamanın yanı sıra, yargısal görüş kurumunun kurulması ve Conseil d'Etat kurumunun, istinaf mahkemesince tesis edilmiş kararı bozmasına müteakip, esasi inceleme yapması yolları da geliştirilmiştir.[231]

"Yargısal Görüş" yönteminde; ilk derece idari yargı mercileri veya istinaf mahkemeleri nezdinde görülen bazı dosyalarda, yeni bir hukuki sorunun tespiti, uyuşmazlık çözümümde zorluk yaşanması ve hukuki sorun ile mahkemede mevcut diğer birçok uyuşmazlığın bağlantılı olması hallerinden birinin mevcudiyeti halinde, üst derecede bulunan Conseil d'Etat kurumuna başvuru ile fikrinin sorulması yolu da geliştirilmiştir.[232] Conseil d'Etat'ın bozma üzerine esas hakkında inceleme yapması yöntemi ise; bozulan istinaf mahkemesi kararının tekrardan esasi inceleme yaparak karar verilmek üzere istinaf mahkemesine gönderilmesi şeklinde uygulanmıştır.[233]

---

[228] Gürsel Kaplan, **Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları,** Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2016, s. 47

[229] Kaplan, **Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, s. 26,46

[230] Ahmet Akbaba, "İdari Yargıda Kanun Yolları ve İstinaf", **Terazi Hukuk Dergisi**, S.43 2010,s.161

[231] Kaplan, **Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, s. 27

[232] Gürsel Kaplan, "Yargısal Görüş Kurumu", **Danıştay Dergisi,** S.119, 2008, s. 2

[233] Sancakdar, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", s. 2278

2.3.1.2.4. Hukukumuzun Tarihsel Gelişimi Sürecinde İstinaf Kanun Yolu

İstinaf kanun yolu, hukuk sistemimiz içerisine yeni dahil olmamış, Osmanlı Devleti döneminde başlayan kuruluş ve gelişimi, 1924 Anayasası dönemine kadar devam etmiştir.

Osmanlı döneminde yargılama mekanizması "Şeriye Mahkemeleri" aracılığı ile işlevini yerine getiriyor, bu mahkemelerde şeri hukuk padişah adına yargı yetkisini kullanan kadılar tarafından uygulanıyordu.[234]Şeriye Mahkemeleri tek hakimli ve tek dereceli olmak üzere kurulmuşlardır.[235]Şeriye Mahkemeleri'nin tek dereceli olarak kurulmuş olmaları dolayısı ile verdikleri kararlara karşı teknik anlamda bir istinaf yahut temyiz makamı bulunmasa da [236]**"**Divan-ı Hümayun", Tanzimat'ın ilanından önce bazı şartlarda yüksek mahkeme olma görevini üstlenmiştir.[237]

Şeri'ye Mahkemeleri'nden verilen kararlara yapılan itirazlara karşın Divan-ı Hümayun yeni hakim görevlendirir, davaya bizzat bakar yahut tekrardan incelenmesi için davayı kararı veren aynı hakime gönderirdi. Bu aşamadan sonra bir üst itiraz makamı ise padişahlık makamı idi.[238]

Şer'iye Mahkemeleri'nin yapısı ve çalışanları Avrupa'dan ihdas edilen yeni kanunları uygulanması için elverişli değildi.[239] Kanunların usule uygun ve sağlıklı biçimde uygulanabilmesi için önce İstanbul'da, sonrasında Anadolu'da, tüccarlar arasından seçilerek göreve görev verilen hakimler ile oluşan "Nizamiye Mahkemeleri", 1869 tarihinde de temyiz mercii olan Yargıtay'ın temelini oluşturan " Divan-ı Ahkam-ı Adliye" kuruldu. Daha sonra Nizamiye Mahkemeleri, "5 Haziran 1879 tarihli Mehakimi Nizamiyenin Teşkilatı Hakkındaki Kanun" ile "Bidayet ve İstinaf mahkemeleri" hukuk-ceza daireleri şeklinde göre yapacak[240]iki dereceli bir

---

[234] Bülent Bağcı, **"Olağan Kanun Yolu Olarak İstinaf ve Bölge Adliye Mahkemesi Cumhuriyet Savcısının İstinafta Rolü"**, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,İstanbul 2009, s. 16

[235] Yenisey, **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu**, s. 34-35

[236] Bilge, **Üst Mahkemeler, Ord. Prof. Sabri Şakir Ansay'ın Hatırasına Armağan**, s. 61

[237]Ahmet Mumcu, **Hukuksal ve Siyasal Karar Organı Olarak Divanı Hümayun**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1976, s. 86

[238] Ethem Buğra EKİNCİ, **Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri,** Arı Sanat Yayınları, İstanbul 2010, s. 10

[239] Yılmaz, **İstinaf,** s.17

[240] Fatma Demirel, "Osmanlı Devletinde Hâkimlerin Seçimi Ve Tayinlerinin Yargı Etiği Açısından Değerlendirilmesi**", Uluslararası Yargı Etiği Sempozyumu**, İstanbul 26-27 Mayıs 2016, s. 54

yapıya sahip olmuştur."[241]1808 tarihli Fransa Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunun çevirisinin yapılması ile düzenlenen "1879 tarihli Usulü Muhakemeat-ı Cezaiye Kanunu" ile istinaf mahkemesi, ilk derece yargı mercileri ve temyiz makamı olan Divan-ı Ahkam-ı Adliye arasında[242]Osmanlı hukuk sistemine kanunen dahil olmuştur.[243]

Bahsi geçen kanun ile ayrı bir kurumsal niteliği olan istinaf mahkemesi kurulmayarak, istinaf incelemesini gerçekleştirme vazifesi ağır ceza ve asliye ceza mahkemelerine verilmiştir. İstinaf incelemesini gerçekleştirme görevi bu mahkemelerin zaten yoğun olan iş yükünü daha da arttırmış ve istinaf kanun yolundan istenilen verim elde edilememiştir. Genel olarak istinaf mahkemesinin kaldırılma gerekçeleri:

- Yeni bir mahkeme kurulmaksızın istinaf incelemesi yapma görevinin ceza mahkemelerine verilmesi,
- İş yükü fazlalığı,
- Personel sayısındaki yetersizlik,
- Denetimin gerektiği gibi gerçekleştirilememesi,
- Yargılama sürelerinin uzaması [244]

şeklinde belirtilmiştir.

Belirtilen sebeplerle, "7 Nisan 1924 tarih ve 469 sayılı Mehakim-i Şer'iyenin ilgasına ve Mahakim Teşkilatına Ait Ahkâmı Muaddil Kanun madde 9" uyarınca istinaf mahkemesi kaldırılmıştır. [245]1982 Anayasası'ndan önceki dönemde; Danıştay; ilk ve üst derece mahkemesi olarak görev ifa etmekteydi. Bazı idari işlem-eylemlerden kaynaklı uyuşmazlıklar da"İl İdare Kurulları"nca çözüme kavuşturuluyordu. Bu

[241] Yücel, "Bölge Adliye (İstinaf) Mahkemeleri", s.161

[242] Eraslan Özkaya, "Açılış Konuşması", **İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantı**, Ankara 7-8 Mart 2003, s.4.

[243] Bağcı, **Olağan Kanun Yolu Olarak istinaf ve Bölge Adliye Mahkemesi Cumhuriyet Savcısının İstinafta Rolü**, s.17

[244] Özdemir Özok, "İstinaf Mahkemeleri Bölge Adliye Mahkemeleri ya da Üst Mahkemeler Açılırken Duyulan Kimi Kaygılar", **TBB Dergisi**, S. 63, 2006, s.19; Nurullah Kunter, Feridun Yenisey ve Ayşe Nuhoğlu, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 2010, s. 1342

[245] Ramazan Yıldırım, "Türkiye'de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri", **Danıştay ve İdari Yargı Günü: 147. Yıl Sempozyumu**, Ankara 12 Mayıs 2015, s.35.

kurullar tarafından tesis edilen kararlara karşı Danıştay'a başvuru imkanı vardı. Görüldüğü üzere Danıştay bu dönemde, idari yargı alanında görev yapan yegane mercii olduğundan, yargılama da tek dereceli olarak yürütülmekteydi.[246]

1982 Anayasası dönemine gelince; idari yargılama hukuku alanında; " 2577 sayılı Danıştay Kanunu", "2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun", "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu" olmak üzere temel niteliğinde üç kanun mecliste kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Böylece; ilk derece yargı mercileri olarak idare-vergi mahkemeleri kurularak, sadece belli uyuşmazlıklarda ilk derece yargı merci sıfatıyla görev ifa eden Danıştay, asıl olarak temyiz mercii sıfatıyla faaliyet gösteren bir yüksek mahkeme olmuştur. [247]Yine bu dönemde kurulan BİM'ler, ilk derece yargı mercilerince verilen bazı kararların itirazen incelendiği makam görevini yürütmüştür. "2577 sy. madde 46" uyarınca; "Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştay'da, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir." düzenlemesi[248]ile Danıştay'da temyiz yolu açılmıştır. Böylece, idari yargı mercilerinin tamamı "iki dereceli yargılama sistemine" geçirilmiştir.[249]

Bununla birlikte; 1924 Anayasası döneminde kaldırılan İstinaf mahkemelerinin yeniden kurulma fikri, uzun yıllar adli yıl açılış konuşmalarında, beş yıllık kalkınma planları ile çeşitli etkinlik ve toplantılarda tartışılmıştır. Yeniden kurulma düşüncesi yargı gündeminde sadece bir fikir olarak kalmamış, kanunlaştırma yolunda da çeşitli çalışmalar yapılmıştır. İstinafın yeniden hukuk sistemimiz içerisine dahil edilmesi amacı ile istinafa kanun yoluna ilişkin düzenlemeler ihtiva eden birçok kanun tasarısı (1932, 1952, 1963, 1977, 1978, 1985 ve 1993 yıllarında hazırlanan

[246] Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku**, s.64
[247] Gözübüyük ve Tan**, İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku,** s. 66-67
[248] Mustafa Ayhan Tekinsoy, "Danıştay'ın Temyiz İncelemesi Üzerine Verdiği Kararların Uygulanması", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 5, s. 23 – 50
[249] Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku**, s. 67

kanun tasarıları) hazırlanmış ancak uygun şartlar oluşmadığından bu tasarılar kadük[250]olmuştur.[251]

Yine yasal mevzuatların birçoğunda istinaf kanun yoluna atıflar yapılmıştır. Örneğin; "213 sayılı Vergi Usul Kanunu"nda, vergi dairesi tarafından verilen ceza ihbarnamelerine, mükellefler tarafından gerçekleştirilen itirazlar, komisyonlarca incelenmekte ve verilen kararlara ilişkin "temyiz komisyonuna" [252]başvuruda bulunulabilmektedir.[253]Yine benzer bir uygulama 1940 yılında yürürlüğe girerek bugüne dek uygulamasına rastlanmamış olan**"**3894 sayılı Denizde Zapt ve Müsadere Kanunu" içerisinde mevcuttur. Şöyle ki; deniz müsadere mahkemelerince tesis edilen kararlara ilişkin gerçekleştirile istinaf başvuruları "Deniz Yüksek Mahkemeleri"nce incelenmektedir. [254]

Yasal mevzuatlar kapsamında yapılan İstinaf Mahkemeleri'nin yeniden kurulması çalışmalarına, Avrupa Birliği'ne giriş sürecindeki yargılama mekanizmalarının Avrupa Birliği normlarına uygun hale getirilmesi amacı ile komisyonlarca hazırlanan raporlar ve talepler de hız vermiştir.[255]

"26/9/2004 tarih ve 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Üst Mahkemelerin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun"un gerekçesinde; "Kanun yolu sürecinin denetim muhakemesi bölümünü oluşturan temyiz evresinde, doğrudan öğrenme yargılaması yapılmadığını, sadece hukuka aykırılık denetimi yapıldığını, maddi vakıalar (olaylar), hukuki gerçekler üzerinden gerçekleştirilecek inceleme ile

---

[250] Türk Dil Kurumu Sözlükleri http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&kategori1=veritbn&kelimesec=177093 (erişim tarihi 12.03.2019) ,1) değerini yitirmek; 2) yasama meclisinin değişmesi ile önceden sunulan yasa tasarıları değerini yitirmek

[251] Cenk Akil, **İstinaf Kavramı**, s. 169

[252] Kanun lafzında, temyiz deyimi geçmiş olsa da komisyonlarca yapılan tetkik, hukukilik denetiminin yanında maddi olay denetimi olduğundan daha çok bir istinaf incelemesi niteliğindedir**.** Nurullah Kunter ve Feridun Yenisey, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1998, s.1036

[253] Cengiz Ünsal, **Ceza Muhakemesinde İstinafın Gelişimi ve Bölge Adliye Mahkemelerinde Muhakemenin Yapılması,** Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014, s. 121

[254] Yenisey, **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** s. 45**;** Hikmet Sami Türk, "İstinaf Mahkemeleri", **Adalet Dergisi**, S. 2, 2000, s. 6

[255] Ejder Yılmaz, "Hukuk Muhakemeleri Kanununun Getirdikleri", **Ankara Barosu Dergisi,** Sayı 2, 2011, s. 214; Mehmet Handan Surlu, "Türk Hukuk Uygulamasının Tarihsel Perspektifi Açısından İstinaf (Üst) Mahkemeleri veya Türk Yargı Sisteminin Dinmeyen Özlemi (Bildiri)", **Yargı Reformu 2000 Sempozyum,** İzmir 05.04.2000, s. 97

adli hataları gidermek, uyuşmazlığın maddi olay yani ispat yönünden ve hukuka aykırılık açısından uygun bir sonuca bağlanıp bağlanmadığını denetlemek açısından temyiz kanun yolundan önce istinaf kanun yolunun varlığı gereklidir… Ülkemiz hukuk sisteminde yargılama iki dereceli olarak uygulanmakta, uyuşmazlık hakkında verilen ilk derece yargı mercii kararları, maddi ve hukuki yönden temyiz makamı olan Yargıtay tarafından denetlenmektedir. İlk derece mahkemelerince verilen kararların temyiz incelemesinden evvel, Bölge Adliye Mahkemeleri tarafından ispat ve hukuka uygunluk yönleriyle incelenmesi, Yargıtay'da yapılacak incelemenin ise sadece hukuka uygunluk ile sınırlı tutulması gerekmekte, bu hali ile Yargıtay, bir içtihat mahkemesi haline getirilmelidir… Yargıtay'ın içtihat mahkemesi olma niteliğini sağlamak ve korumak ile güvenilir ve hızlı yargılama yapılması amaçları ile Bölge Adliye Mahkemeleri'nin kurulması bir ihtiyaç haline gelmiştir. Bu gereklilik üzerine; 7 Nisan 1924 tarih ve 469 sayılı Mehakim-i Şer'iyenin ilgasına ve Mahakim Teşkilatına Ait Ahkâmı Muaddil Kanun ilga edilerek, adli yargı ilk derece yargı mercileri ile bölge adliye mahkemelerinin kuruluşunu, görevlerini ve yetkilerini düzenleyen kanun tasarısı hazırlanmıştır." şeklindeki ifadeler ile istinaf mahkemelerine duyulan ihtiyaç açıklanmıştır.[256]

"28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı RG"de yayımlanarak yürürlüğe giren "6545 sy. madde 15" ile "2577 sy. madde 15/4"de yaptığı değişiklik sonrası, "itiraz kanun yolu" uygulamasına son verilerek, "istinaf kanun yolu" kabul edilmiştir. BİM'lerce verilen hangi kararlara karşı temyiz kanun yoluna gidilebileceği hangi davalarda verilen kararlar hakkında doğrudan Danıştay'a başvurulacağı belirlenmiştir.[257]

Gerekçesi yukarıda açıklanan; "26.09.2004 tarihli 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev Ve Yetkileri Hakkında Kanun"un uygulaması 1 Haziran 2005'te başlamış olmasına karşın, Bölge

[256] Yılmaz, **İstinaf,** s. 38-39
[257] Gözler ve Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri,** s.215;Gözübüyük ve Tan, **İdari Yargılama Hukuku,** s. 67

Adliye Mahkemeleri fiziki şartlar ve personel hususlarında yeterlilik sağlanmasına müteakip[258]20 Temmuz 2016'da aktif görev ifa etmeye başlamıştır.[259]

2.3.1.3. Türk İdari Yargı Sistemi İçinde İstinaf Kanun Yolu Hakkında Öne Sürülen Görüşler

1879 yılında kurularak hukuk sistemimiz içerisinde yer alan "İstinaf Mahkemeleri"**,**"7 Nisan 1924 tarih ve 469 sayılı Mehakim-i Şer'iyenin ilgasına ve Mahakim Teşkilatına Ait Ahkâmı Muaddil Kanun" ile kaldırılmıştır**.**

1924 Anayasası döneminde kaldırılan İstinaf mahkemelerinin Türk hukuk sistemi içerisinde var olup olmaması, doktrinde ve yargı camialarında uzun yıllar tartışılmıştır. Nihayetinde 2014 yılında, istinaf yetkisi BİM'e verilerek, istinaf kanun yolu sistemimize tekrardan dahil olmuştur.

Bu bölümde istinaf kanun yolu leh ve aleyhinde ileri sürülen görüşler incelenecektir.

2.3.1.3.1. İstinaf Kanun Yolu Lehine Öne Sürülen Görüşler

Yerel mahkeme kararlarının BİM'lerde deneyimli hakimler tarafından maddi ve hukuki yönden incelenmesi suretiyle daha güvenceli ve adil bir yargılama yapılacaktır. Ayrıca Danıştay'ın maddi yönden inceleme yapma külfetinin ortadan kalması ile gerçek manada bir içtihat makamı olması amacı gerçekleştirilecek ve yargılama süreleri kısalacaktır. İstinaf kanun yolu hakkındaki lehe olan görüşler aşağıda incelenmiştir.

2.3.1.3.1.1. İstinaf Mahkemelerinde Daha Nitelikli Hakimlerin İnceleme Yapacak Olması

"2576 sy. madde 3/E/1"de: "…Bölge idare mahkemesi başkanı ve daire başkanları birinci sınıf olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş;

---

[258] TC. Adalet Bakanlığı, T.C. Adalet Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı , Yargı Reformu Stratejisi, 2015, s.50, http://www.sgb.adalet.gov.tr/yargi_reformu_stratejisi.pdf, (erişim tarihi 12.03.2019)

[259] **T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete,** 29525 sayılı Bölge Adliye Mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemelerinin Tüm Yurtta Göreve Başlayacakları Tarihe İlişkin Karar, 07.11.2015, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151107-3.pdf (erişim tarihi 12.03.2019)

daire üyeleri ise en az birinci sınıfa ayrılmış olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hâkim ve savcıları arasından, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atanır." şeklinde düzenleme bulunmaktadır.[260]

Bu düzenleme uyarınca; istinaf incelemesini gerçekleştirecek olan hakimlerden, "mahkeme başkanı ve daire başkanları birinci sınıfa ayrılmış hakimlerden, dava daireleri üyeleri ise birinci sınıfa ayrılmış olan hakim ve savcılar" arasından atanacaktır.

Bu mahkemelerde görevlendirilecek hakimlerin, bilgili ve tecrübeli hakimler arasından atanmaları, bu mahkemenin yargı teşkilatı içerisinde üst mahkemeler arasında sayılmış olmasının doğal sonucudur. Nitelikli hakimlerin inceleme yaptığı istinaf mahkemelerinde ilk derece yargı merciince verilen kararın yeniden görüşülmesi, hatalı neticelere varılması ihtimalini azaltacaktır.[261] Ayrıca istinaf mahkemelerinde verilen kararların toplu hakim usulü ile verilecek olması da, istinaf kanun yoluna başvuran tarafların yargıya olan güvenlerini arttıracaktır. [262]

Bu fikre karşı olanlara göre ise; her kademede bulunan mahkemelerde nitelik bakımından bilgili ve tecrübeli hakimlerin görevlendirilmesi, olduğundan daha sağlıklı bir yargılama yapılmasını sağlayacaktır. [263] Fakat bu fikrin desteklenmesi halinde, temyiz kanun yolu dahi sorgulanabilir hale gelecektir. Zira en tecrübeli hâkimlerden oluşan Danıştay/Yargıtay gibi makamlardan çıkan yüksek yargı kararlarına karşı bile olağanüstü kanun yolları tanınmıştır. [264]

2.3.1.3.1.2. İlk Derece Mahkemelerince Daha Titiz Bir Biçimde Yargılama Yapılarak Hakkaniyete Uygun Ve Doğru Kararlar Verilecek Olması

İstinaf incelemesi sırasında, ilk derece yargı mercilerince tesis edilen kararlara ilişkin bir üst mahkemeye başvurulması neticesinde, kararın maddi-hukuki yönden

---

[260] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri HakkındaKanun,**http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2576&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= , (**erişim tarihi 14.03.2019)

[261] Orçun Gündüz, **"**Türk Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf", **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C:2, s. 89

[262] Yenisey, **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu**, s. 216.

[263] Erem,"İstinaf Mahkemeleri", s. 13

[264] Yenisey, **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** s.217

incelenmesi, kararların daha titiz bir yargılama neticesinde verilmesini ve keyfi tutum ve uygulamaların engellenmesini sağlayacaktır.[265]

Üç dereceli yargılama sistemi uyarınca; istinaf incelemesi sonrasında verilen kararların, idari yargı temyiz makamı olan Danıştay'da denetlenmekte olup, bu sayede gerek daha doğru ve adil kararlar verilmiş olacak[266] gerekse de bireylerin yargı makamlarına güvenleri artacaktır. Temyiz incelemesi sırasında gerçekleştirilen hukuki denetim öncesi, istinaf incelemesinde maddi vakıaların gözden geçirilmesi, ilk derece yargı mercileri hakimlerini delillerin toplanması ve değerlendirmesi hususlarında daha dikkatli hareket etmeye yöneltecektir. [267]

İlk derece mahkemelerinde gerçekleşen yargılamanın, yukarıda ifade edildiği biçimde daha titiz gerçekleştirilmesi ve nihayetinde daha doğru kararların tesisi amacı ile "05.04.2017 tarih ve 675/1 numaralı, Hakimler ve Savcıların Derece Yükselmesine İlişkin Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu İlke Kararı" alınmış olup kararın "Yükselme esasları başlıklı 6/1, h maddesinde"; [268]kanun yolu incelemesinde değerlendirilen kararlara ilişkin olarak düzenlenecek kanun yolu değerlendirme formuna göre, hakimlerin yükselmeye hak kazanıp kazanmadıkları kararının verileceği düzenlenmiştir.

İlk derece mahkemesi hakimlerince verilen kararlar, Kanun Yolu Değerlendirme Formlarının Düzenlenmesine İlişkin Yönetmelik "Değerlendirme Usul ve Esasları" başlıklı 5. madde uyarınca değerlendirme, makul süre, gereksiz masraflar yapılmamış olması, duruşmalara hazır biçimde çıkılması, dosyada geri çevrilmeye mahal verecek bir eksikliğin olmaması ve doğru birime gönderilmesi, bilirkişi tayinlerinin hukuka uygun gerçekleştirilmesi yönlerinden gerçekleştirilmektedir.[269]Bu

---

[265] Yenisey, **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** s.218

[266] Halil Koç, "İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş", **Danıştay Ve İdari Yargı Günü Sempozyumu,** Ankara 12.05.2015, s.55

[267] Yıldırım, **Türkiye'de İstinaf Uygulamalarının İdari Yargıya Etkileri**,s.36

[268] Hakimler Savcılar Kurulu, https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/eeadf1ee-e746-44b2-8108-a1d301398144.pdf (erişim tarihi 16.03.2019)

[269]**T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete**, 29843 sayılı Kanun Yolu Değerlendirme Formlarının Düzenlenmesine İlişkin Yönetmelik, 30.09.2016, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160930-4.htm, (erişim tarihi 16.03.2019)

değerlendirme sayesinde meslekte ilerlemek isteyen hakimlerin kararlarını tesis ederken gerekli hassasiyeti göstermesi ve dikkatli davranması sağlanmıştır.

2.3.1.3.1.3. İstinaf Mahkemesinde Maddi Yönden İnceleme Yapılacak Olmasının Yargılamayı Daha Teminatlı Kılacak Olması

Kanuni tanımı, "ilk derece yargı mercilerince tesis edilen kararların, tarafların başvurusu üzerine maddi-hukuki yönlerden incelenerek yeniden karar verilmesi" olan istinaf kanun yolu ile adaletin tam anlamıyla gerçekleşmesi sağlanacaktır. [270]

İlk derece mahkemelerinin verdikleri nihai kararlarda gözden kaçan hususlar, gerekli görüldüğü takdirde, BİM'lerce yeniden yargılama yapılması ihtimalinde ele alınabilecektir. [271]Uyuşmazlık konusunun doğru tespit edilememiş olması, yargılama neticesinde kurulacak hükmü de yanlış kılacağından, maddi yönden uyuşmazlığın yeniden incelenmesi önem arz etmektedir. [272]İkinci bir inceleme ile hukuki güvenlik sağlanmakta ve bireyler açısından anayasal haklardan olan adil yargılanma hakkı güvence altına alınmaktadır. Kaldı ki, istinaf kanun yolunun hukuk sistemimiz içerisine dahil edilmesi, güvenliğin artırılmasıyla, hukuk devleti ilkesini daha güçlü kılmak maksadıyladır. [273]İlk derece yargı mercilerince verilen kararları özel bir düzenleme bulunan haller hariç öncelikle BİM'lerce gerçekleştirilen, istinaf incelemesinde maddi ve hukuki incelemeye tabi tutulmakta olup buradan verilen kararlar temyiz kanun yolu açık görülmüş ise Danıştay'da hukuka uygunluk denetiminden geçmektedir. Bu sayede daha hakkaniyetli kararlar verilmesi ve yargılamanın tarafları açısından da güvenceli kararlar adil karar verilmesi imkanı olmaktadır. [274]

---

[270] Sancakdar**, İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler**, s. 19
[271] Gündüz, "Türk Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf", s. 90.
[272] Kubilay İnan, **Ceza Yargılamasında Yasa Yolları,** Seçkin Yayınevi, Ankara 2006, s. 92
[273] Koç, **İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş,** s. 55
[274] Demirkol, **İdari Yargılama Usulü Yenilenirken İstinaf Kanun Yolu Öngörüsü – Danıştay'ın İçtihat Mahkemesi Rolünün Güçlenmesi**, s. 136;Hakan Pekcanıtez, "İstinaf Mahkemeleri", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C:3, s. 21

2.3.1.3.1.4. Kararların Maddi Yönden Denetiminin İstinaf Aşamasında Gerçekleştirilmesi İle Danıştay'ın İş Yükünün Azalacağı Ve Bir İçtihat Makamı Konumuna Gelecek Olması

Toplumdaki bireylerin haklarını hukuki yollardan arama hususunda bilinçlenmeleri ile zaman içerisinde yerel mahkemeler huzurundaki dava dosyalarının sayısında ciddi artışlar meydana gelmiştir. Dolayısı ile bu durum Danıştay'ın iş yoğunluğunu arttırarak, uzun yargı süreçlerine sebebiyet vermiştir.[275]

İstinaf mahkemeleri kurulmadan evvel temyiz makamı olan Danıştay'da, ilk derece yargı mercilerince verilen kararların maddi-hukuki yönlerden incelemesi gerçekleştirilmekteydi. İstinaf mahkemelerinin kurulması ile kararlar maddi-hukuki yönlerden burada incelenmekte olup, bu sayede Danıştay'ın asıl görevini yapmasının önü açılmıştır. Danıştay'daki hukuki denetim kapsamında sadece yerel mahkemelerce nihai karara esas alınan hukuk kuralının uyuşmazlığın çözümünde doğru uygulanıp uygulanmadığı incelenecek, bu sayede maddi meseleler ile uğraşmasının önüne geçilerek iş yükünün azalması, yargılama sürelerinin kısalması ve asıl amacı olan içtihat makamı sıfatının güçlenmesi sağlanacaktır.[276]

İstinaf mahkemelerinin kurulması ile iş yükü azalan Danıştay, hukukta birliğin ve güvenliğin sağlanması amacını daha iyi biçimde yerine getirecektir.[277]Danıştay'ın önüne gelen kararları sadece hukuki yönden denetimi ile farklı uyuşmazlıklara uygulanan aynı kanun maddesinin değişik neticeler doğurması engellenecek ve daha doğru ve adil kararlara ulaşılması sağlanacaktır.

Yine 6545 sy. ile temyiz kanun yoluna sadece kanunda belirlenmiş kararlara karşı başvurulabilir olması ile birçok karar istinaf aşamasında kesinleşecektir. Bu uygulama da Danıştay'ın iş yükünün azalmasına ciddi katkıda bulunacaktır. [278]

---

[275] Mustafa Birden, "Sempozyum Açılış Konuşması", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl Sempozyumu,** Ankara 11.05.2009, s. 1

[276] Sancakdar, **İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler**,s. 22.

[277] Saygın, "İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz",s. 645**;** Mehmet Rıza Ünlüçay, "Sempozyum Birinci Oturum Açılış Konuşması", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu,** Ankara 02.11.2015, s. 8

[278] Ali Akyıldız, "İstinafa İlkesel Bakmak", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu,** Ankara 02.11.2015, s.18

2.3.1.4. İstinaf Kanun Yolu Aleyhine Öne Sürülen Görüşler

İstinafın hukuk sistemimizde yer alması konusunda öne sürülen görüşler dışında, bunun aksine görüşler de mevcuttur. Aksine görüşlerin en önemli ortak paydaları yargılamanın daha da uzayacağı, pahalılaşacağı, siyasi fikirler temelinde getirilen istinaf kanun yolunun uygulanamayacağı, istinaf incelemesini gerçekleştirecek mercilerin tesis edecekleri birbirinden farklı kararlar nedeniyle yargıya güvenin azalacağı ve sarsılacağıdır. Bu görüşleri detaylı olarak irdeleyecek olursak:

2.3.1.4.1. İstinaf incelemesinin Yargılama Sürelerini Uzatacak Olması

İstinaf kanun yolunun hukuk sitemi içerisinde yer almasına yönelik yapılan eleştirilerden biri, yerel mahkeme kararlarının öncelikle BİM'lerde sorasında ise temyiz makamı olan Danıştay'da incelenecek olması ile [279] üç dereceli bir yargılama sistemi kabul edilmiş olacak ve bu sistemin yargılama sürelerini uzatacağıdır. [280]

Bu görüşe göre; ilk derece yargı mercilerince tesis edilen kararların, istinaf incelemesi sırasında maddi-hukuki yönden incelenerek hukuka aykırı bulunması ihtimalinde; kararlar ilk derece yargı mercilerine geri gönderilmeyip uyuşmazlığın burada çözümlenecek olmasından istinaf kanun yolu incelemesi uzun süre alacaktır. Bilhassa BİM'lerin sayıca az olması durumunda bu sorun kendini iyice belli edecektir.[281]

Bu görüşe karşılık; Türk Hukuk Sistemi içerisine dahil edilen istinaf kanun yolu sistemi "dar istinaf sistemi" olduğundan; BİM'lerde, ilk derece yargı mercilerindeki yargılama baştan sona tekrar edilmeyecek, tüm delillerle değil sadece gerekli görülen deliller üzerinden yeniden yargılama yapılacaktır.

İstinaf incelemesi kapsamında BİM'lerde yapılan denetim maddi-hukuki yönlerden gerçekleştirilecek olup bu sayede temyiz makamı olan Danıştay önüne

[279] Saygın , "İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz"**,** s. 642
[280] Koç, **İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş**, s. 56
[281] Fatih Acar, "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Yargı Teşkilatında Yapılan Reformlar ve İstinaf Mahkemeleri", (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli 2008, s. 65 ;Esat Toklu "İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 147. Yıl**, Ankara 02.11.2015, s. 65

gelen dosyalar maddi yönden denetimleri tamamlanmış, hukuki yönden denetime hazır olarak gelecektir. Üç dereceli yargılamaya yapılan eleştirinin aksine bu sistem kararların kesinleşmesini geciktirmeyecektir.[282]

Ayrıca istinafın hukuk sistemimize dahil edilmesiyle kurulacak olan BİM'lerde yapılacak yargılama neticesinde tesis edilecek kararların büyük bölümü, kesin kararlar olacaktır. Dolayısıyla istinaf incelemesi sonrasında, çok az sayıda karar temyize tabi olacağı için yargılama sürelerinin uzayacağı görüşünün aksine süreler kısalacaktır. [283]

Kaldı ki; 6545 sy. ile istinaf kanun yolunun kabul edilmesiyle birlikte karar düzeltme yolu yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece temyiz incelemesi sonrasında bozma yahut onama kararını tesis eden makam tarafından karar düzeltme incelemesi yapılmayacak ve yargılama daha kısa sürede tamamlanacaktır.

Bütün bu değerlendirmelerin ötesinde istinaf kanun yolunun hukuk sistemi ve yargılama süreci üzerindeki etkileri değerlendirilirken yapılan zamansal bakımdan çıkarımlardan çok, istinaf makamlarınca gerçekleştirilen daha kaliteli bir yargılama neticesinde elde edilecek adil, hakkaniyete hizmet eden doğru kararlar üzerinden yorum yapılmalıdır.[284]

2.3.1.4.2.İstinaf Kanun Yolunun Yargılamanın Tarafları Açısından Mali Külfet Oluşturacağı Görüşü

İstinaf kanun yolunun mali açıdan külfetli olmasının bir görünümü, yerel mahkemelerce verilen kararların öncelikle BİM'lerde istinaf incelemesine tabi tutulması, buradan verilen kararın kesin olmaması halinde ise karara karşı temyiz kanun yoluna başvuru ile Danıştay'a gönderilmesi, yeni harç-posta giderleri şeklindeki maliyetlere neden olacağından yargılama masraflarını arttıracak [285]ve taraflar için ek mali külfet oluşturacak şeklinde ifade edilmiştir.

---

[282]Aydın Gülan, "Ülkemizdeki Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu,** Ankara 14.11.2016, s. 23

[283]Ali Telli, "İstinaf Kanun Yolunda Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu,** Ankara 14.11.2016, s. 143.

[284] Hakan Pekcanitez, **"**Medeni Yargılama Hukukunda İstinafın Yeri", **İstinaf Mahkemeleri-Uluslararası Toplantı,** Ankara 07.03.2003, s.16.

[285] Erem, "İstinaf Mahkemeleri",s. 14

Bir diğer görünümü ise istinafın kabulünün, incelemeyi gerçekleştirecek mahkemelerin fiziksel altyapısının oluşturulmasını ve çalıştırılacak personel kadrosunun teminini gerektireceğinden, devlet açısından masraflı ve pahalı olacağıdır.[286]Ancak meseleye idari yargı açısından yaklaşıldığında; idari yargının adli yargıya göre yargılama masraflarının daha düşük olduğu[287]ve fiziksel alt yapı koşulları bakımından da istinaf incelemesini gerçekleştirecek BİM'leri kuruluşunun daha eski tarihlerde olduğu göz önüne alındığında eleştirilecek boyutta bir mali külfetin mevcut olmadığını söylemek mümkündür.[288]

2.3.1.4.3.İstinaf Kanun Yolunun kabulü ile İçtihat Birliğinin Sağlanamayacağı Görüşü

Bu görüşte birleşenlere göre; istinaf incelemesinin, hukuk sistemimiz içerisine dahil edilmesi ile birlikte hem temyiz makamı olan Danıştay ve istinaf incelemesini yapan BİM'ler arasında farklı kararlar ortaya çıkacak ve içtihat birliğinin sağlanması zorlaşacaktır.

Yine BİM'lerin verdikleri kararların bir kısmının kesin nitelikte bir kısmının ise temyiz kanun yolu açık olmak üzere verilecek olması da içtihat birliğinin sağlanmasına engel olacaktır. Zira Danıştay idari dava daireleri arasında dahi görüş içtihat birliği sağlanamamış iken, istinaf incelemesi neticesinde tesis edilecek kararlar ile temyiz neticesinde kesinleşen kararlar arasında birliği sağlamak çok daha zor olacak ve toplumun yargıya olan itimadı sarsılacaktır.[289] Bu görüş uyarınca BİM'ler arasında oluşabilecek içtihat farklılıklarını engellemek maksadıyla bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır. "Bölge İdare Mahkemesi Başkanı, Daire Başkanları ve Üyelerinin Görevlerini Düzenleyen 2576 sy. madde 3/B/1-g"de belirtildiği üzere; mahkeme başkanına "Dairelerin benzer olaylarda kesin olarak verdikleri kararlar arasındaki uyuşmazlığın giderilmesi için başkanlar kuruluna başvurmak" görevi verilmiştir. Aynı yasa "madde 3/C/4-c"de; " Benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya

[286] Saygın, "İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz"**,** s. 643
[287] Saygın, "İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz", s.643
[288] Sancakdar, **İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler**,s. 93
[289] Erem, "İstinaf Mahkemeleri",s. 17

uyuşmazlık bulunması hâlinde; re'sen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştay Başkanlığına iletmek"[290]görevi Başkanlar Kurulu'na verilmiştir.

Belirtilen yasal düzenlemeler, içtihat farklılıklarının çözümlenebilmesi amacıyla geliştirilmiş olup içtihatların birleştirmesine hizmet eden kurumlar geliştiği oranda içtihatlar arası farklılıklar o denli azalacaktır.

2.3.1.4.4. İlk Derece Mahkemesinden Kanun Yollarına Kapalı Olarak Çıkan Kesin Kararların Hak Arama Hürriyetini Zedeleyeceğini Savunan Görüş

"2577 sy. madde 45"e göre; "Kural olarak yerel mahkemelerce verilen kararlara karşı mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir iken konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen davalar hakkında mahkemelerce verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz."[291]

Benzer biçimde aynı kanunun "Temyiz" başlıklı madde 46'da; BİM' lerde tesis edilen her türlü karara karşı temyiz kanun yoluna başvuru imkanının var olmadığı aksine sadece sınırlı sayıdaki davalarda tesis edilen kararlara ilişkin temyiz kanun yoluna başvurulması imkânı bulunmaktadır. Yasal düzenleme içerisinde; temyiz kanun yolunun açık olduğu belirlenen dava tipleri dışındaki dosyalar hakkında istinaf incelemesi neticesinde tesis edilen kararlar ise kesin olarak verilmektedir.

Belirtilen yasal sınırlar dâhilinde; BİM'lerce verilen kararların büyük bit bölümünün istinaf incelemesi neticesinde kesinleşecek olması ile tarafların bu kararlara karşı temyiz makamı olan Danıştay'a başvuru imkanı olmayacak bu durum

[290] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri HakkındaKanun,http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2576&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (erişim tarihi 20.03.2019)

[291] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf, **(** erişim tarihi 20.03.2019**)**

Anayasa ile güvenceye alınmış bulunan "hak arama özgürlüğünün ve savunma haklarının" kısıtlanmasına sebebiyet verecektir.[292]

"İvedi Yargılama Usulü"ne göre gerçekleştirilen yargılamalarda tesis edilen kararlara ilişkin, "2577 sy. madde 45/8" uyarınca; temyiz kanun yoluna başvurulabilirken istinaf kanun yoluna başvuru imkânı bulunmamaktadır. Belirtilen düzenlemenin hak arama özgürlüğü ve hukuki güvenlik hususunda ihlal teşkil ettiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi' ne iptal başvurusu yapılmış, mahkeme tarafından tesis edilen kararda, ivedi yargılama usulü, kamu yararı uyarınca bir an evvel kesinleşmesi gereken davalarda uygulandığı için bu yargılama usulüne göre gerçekleştirilen davalarda tesis edilen kararlarda, istinafa başvurunun mümkün olup olmadığının kanun koyucunun takdirine bırakılmasının hak arama hürriyetine aykırılık teşkil etmediği yönünde karar verilmiştir**.** [293]

Anayasa Mahkemesi'nin bahse konu kararında kamu yararı uyarınca kanun koyucuya takdir yetkisi verilmiş olduğu belirtilmiş ise de, bu yetinin anayasal kural-ilkelere uygun olarak kullanılması gerekmektedir. [294]

2.3.1.4.5.İstinafın Kökeninin Siyasi Sebeplere Dayandığını Savunan Görüş

Bu görüşe göre istinaf kurumunun siyasi olarak nitelenmesinin asıl nedeni, bir krallık kurumu olarak ortaya çıkmış olmasıdır. Ortaçağ Avrupası'nda merkeziyetçi yapının güçlenmesi amacı ve yargı yetkisinin topluma egemen olan feodalleri zayıflatmak amacı ile istinaf mahkemeleri kurulmuştur. Yine Fransa'da faaliyet gösteren yerel mahkemelerin zayıflatılması, yetkilerini krallardan alan mahkemelerin kurulması ile krallığa güç kazandırmak gayesi de istinafın siyasi gerekçelerle ortaya çıkmış olduğu görüşünü desteklemektedir. [295]

---

[292] Ejder Yılmaz, "Hukuk Davalarında Yasa Yollarına Başvuru Hakkı ve Bu Hakkın Sınırlandırılmasının Yerindeliği Sorunu", **TBBD,** S.1, 1988, s.142)

[293] T.C. Anayasa Mahkemesi, 19.03.2015 tarih ve 2014/146 E- 2015/31 K. , http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/06/20150613-11.pdf (erişim tarihi 20.03.2019)

[294] Bora Kaya, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Temyiz Hakkının Anayasal Boyutu", **Ankara Barosu Hukuk Gündemi Dergisi,** S.6, 2006, s. 40

[295] Erem, "İstinaf Mahkemeleri",s. 12**;** Haluk Konuralp, "Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafın Yeri- Hukuk Davaları Açısından", **AÜHFD,** S.1, 2001, s.28

Eski Roma'da ise; yargılama faaliyeti imparatorun görevlendirdiği hakimler eliyle gerçekleştirilmekteydi. Zamanla yaşanan toplumsal değişimler hukukun gelişmesini de hızlandırmış olup, imparator tarafından görevlendirilen hakimlerin verdikleri kararlara karşı taraflara imparator başvuru imkanı getirilmiştir.

Türk Hukuk Sisteminin Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri içerisindeki gelişimi içerisinde istinaf kurumu incelendiğinde ise; kuruluşundan çok kaldırılması aşamasında siyasi sebeplerin etkili olduğundan bahsedilmektedir. Osmanlı Devleti içerisinde yargılama faaliyetini elinde bulunduran kadılık makamı istinaf kurumunun yetkilerini bünyesinde bulundurmaktaydı. Cumhuriyetin ilanından sonra "431 Sayılı Kanun"la 1924 yılında Hilafetin kaldırılması[296]kadılık makamının da kaldırılmasını zorunlu kıldığından, istinaf kurumunun kaldırılmasının ardında siyasi nedenler yattığı belirtilmektedir. [297]

İstinafın siyasi sebepler ile kurulmasına yahut kaldırılmasına aleyhine olacak biçimde yaklaşan bu görüşe karşılık, dönem itibariyle monarşik ve merkeziyetçi yapıların hakim olduğu koşullarda kurumların siyasi gerekçelerle kurulması doğal karşılanmalı, istinafın yaşanan siyasi gelişmeler üzerine ve siyasi sebeplerle kurulmuş olması, bu kurumun faydasız görülmesine yol açmamalıdır. [298]

Bununla birlikte; günümüzde istinafın hukuk sistemleri içerisine dahil olması ile birlikte kurulan bölge idare/adli mahkemeleri tek bir yerde değil de ülkenin çeşitli

---

[296] Türkiye Büyük Millet Meclisi , https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200431.pdf (erişim tarihi 21.03.2019)

[297] Osman ŞİRİN, "İstinaf Usulünün Mevcut Ve Öngörülen Sistem Açısından Karşılaştırılması-Beklentiler Ve Muhtemel Sorunlar"**Türkiye'de İstinaf Mahkemelerinin Kurulmasının Desteklenmesi Projesi,** Ankara 02.03.2006, s. 25- 41

[298] Sami SELÇUK, "Konumu Açısından Yargıtay ve Üst 'İstinaf' Mahkemeleri Sorunu", **Yargıtay Dergisi,** C:2, s.49

illerde kurulmuş olduğundan [299]bireylerin mahkemeye erişimleri kolaylaştığından halka daha yakın olduğu da ifade edilmektedir.[300]

2.3.2. Temyiz

İlk derece yargı mercileri ve istinaf incelemesin yapma görevi tevdi edilmiş BİM' lerce tesis edilen kararların, maddi vakıalara ilişkin usul ve esas incelemesi yapılmaksızın, hukuka uygun olup olmadıkları yönüyle denetlendiği kanun yolu, "temyiz kanun yolu" olarak tanımlanmaktadır. [301]Temyiz kanun yolunun var oluşu, mahkeme kararlarında olması muhtemel hata ve aykırılıkların giderilmesi, yargı makamları arasında içtihat birliğinin sağlanması amacıyladır. Temyiz incelemesinde, ilk derece yargı mercileri önüne gelen uyuşmazlığa konu maddi vakıalara dair yeniden bir yargılama yapılmayıp, yasal hükümlerin esas ve usul bakımından doğru tatbik edilip edilmediği kontrol edilmektedir. [302]

Burada gerçekleşen denetimin kapsamında, ilk derece yargı mercilerinde yapılan yargılama neticesinde tesis edilen karara konu olaylara dair yeniden inceleme yapılamaması ve dolayısıyla yeni delillerin öne sürülmesi imkânı olmadığından, bu kanun yoluna başvuru imkânını veren tek sebep yasal hükümlerin (hukukun) yanlış tatbik edilip edilmediğine ilişkindir.[303]Bu doğrultuda temyiz incelemesini gerçekleştiren Danıştay, dosyada var olan deliller ile dosya üzerinden bir denetim gerçekleştirir, uyuşmazlıkta çözümlenmemiş hususlara dair bir araştırma yapmaz. [304]Her ne kadar Danıştay'da temyiz incelemesi aşamasında yeni delillerin ileri sürülemeyeceği kuralı mevcut olsa dahi, ilk derece yargı mercilerince tesis edilen

[299] Adalet Bakanlığı'nca alınan ve 07.11.2015 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan karara göre; "2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri ,İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. Ve 20. Maddeleri" uyarınca coğrafi durum ve iş yoğunluğu göz önünde bulundurularak "İstanbul, Bursa, İzmir, Ankara, Konya, Samsun, Erzurum ve Gaziantep'te" bölge idare mahkemeleri kurulmuştur. **T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete,** 29525 sayılı Bölge İdare Mahkemelerinin Kurulmasına ve Yargı Çevrelerinin Belirlenmesine İlişkin Karar, 07.11.2015 tarih, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151107-2.pdf,(erişim tarihi 22.03.2019)

[300] Yılmaz, **İstinaf**, s.27; Yıldırım, **Hukuk Devletinin Gereği: İstinaf,** s. 127

[301] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.490

[302] Sancakdar**, İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler,** s. 23

[303] Kuru, Arslan ve Yılmaz**, Medeni Usul Hukuku,** s. 576

[304] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,** s.805.

temyize konu karardan sonra ortaya çıkmış ve verilen kararı etkileyecek özellikte olan delil ve vakıaların öne sürülebilmesi mümkün kabul edilmektedir. [305]

6545 sy. ile 2577 sy. madde 45 ve 46"da değişiklik yapılmasından sonra, temyiz, "genel kanun yolu" olmaktan çıkarılmıştır. Yeni düzenleme ile temyiz denetiminin alanı, Danıştay dava dairelerince ilk derece yargı mercii olarak gerçekleştirilen yargılamalar neticesinde tesis edilen kararlar ile "2577 sy. madde 46"da düzenlenen sınırlı sayıdaki davalara ilişkin, BİM'lerce tesis edilen kararlarla sınırlanmıştır. [306]

Danıştay, temyiz makamı olma görevi dâhilindeki incelemeyi tamamladıktan sonra, BİM'ce tesis edilen kararı bozma yönünde bir irade ortaya koyarsa, yasa gereği esasi açıdan yargılama yaparak yeni bir karar veremeyeceğinden, bozma üzerine dava dosyasını, ilk derece yargı merciine değil istinaf incelemesini gerçekleştirmekle görevli BİM' geri göndermektedir. Zira Danıştay'da aleyhine temyiz kanun yoluna başvurulan karar, ilk derece yargı merci kararı değil BİM kararıdır. [307]Hakkında onama kararı verdiği BİM kararları ise kesinleşmektedir.

2.4. 2577 SAYILI YASADA 6545 SAYILI YASA İLE GERÇEKLEŞEN DEĞİŞİKLİKLER KAPSAMINDA OLAĞANÜSTÜ KANUN YOLLARI

"Olağanüstü kanun yolu", yargı mercileri tarafından tesis edilen kesinleşmiş hükümlere ilişkin gerçekleştirilen başvurudur. 6545 sy. ile 2577 sy.'de yapılan değişiklik ile olağanüstü kanun yolları, "Yargılamanın Yenilenmesi" ve "Kanun Yararına Temyiz" olmak üzere düzenlenmiştir. [308]

Tez çalışma konumuz aslen olağan kanun yollarına ilişkin olduğundan, olağanüstü kanun yolları bu bölümde kısaca izah edilecektir.

---

[305] Gözübüyük ve Tan**, İdari Yargılama Hukuku,** s.975

[306] Mustafa Avcı, **İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu,** Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s.98

[307] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.3, s**.1992

[308] Gözübüyük ve Tan, **İdari Yargılama Hukuku** s.974; Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak ve İsmail Ercan, **İdari Yargı,** XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2014, s.276 ; Halil Kalabalık, **İdari Yargılama Usulü Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015, s.380

2.4.1.Kanun Yararına Temyiz

"2577 sy. madde 51"e göre;"(1) İdare ve vergi mahkemeleri ile Bölge İdare Mahkemeleri'nin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir. (2) Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz. (3)Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır."[309]

Belirtilen düzenleme uyarınca; bu kanun yolu, temyiz incelemesi gerçekleşmeksizin kesinleşmiş bulunan kararlara ilişkin, Danıştay Başsavcısı tarafından ilgili bakanlığın istemi üzerine yahut re'sen başvurulabilen olağanüstü bir kanun yoludur. Olağanüstü bu kanun yolu başvurusuna konu edilebilecek olan kararlar, hukuka aykırı nitelikte bir netice doğuran kararlar olup, başvuru için kanunda bir süre öngörülmemiştir.

Başvuru üzerine, temyiz isteğinin uygun bulunması ile her ne kadar karar bozuluyor olsa da bozma kararı ile başvuruya konu edilen kesinleşmiş kararın hukuki sonuçları ortadan kalkmamaktadır. Dolayısı ile bozma kararına karşı temyiz kanun yolundan farklı olarak, kararı bozulan mahkeme tarafından uyma yahut direnme şeklinde bir karar da tesis edilememektedir. [310]

2.4.2.Yargılamanın Yenilenmesi

Bir diğer olağanüstü kanun yolu ise yargılamanın yenilenmesi olup, "2577 sy. madde 53"e göre; bu kanun yolu, "Danıştay, BİM ile İdare-Vergi Mahkemeleri'nce tesis edilmiş kesin kararlar hakkında" başvurulabilen bir kanun yoludur. Zira bazı durumlarda yargılamanın taraflarınca elde olmayan nedenlerle, uyuşmazlık konusuna ilişkin haklılık ortaya konulamayarak, haksız bir durum yaratmış olsa dahi karar kesinleşmek ile hukuken bir gerçeklik olarak kabul edilmektedir. İşte bu gibi hallerde

[309] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf,(erişim tarihi 21.03.2019)

[310] Gözübüyük ve Tan**, İdari Yargılama Hukuku**, s.1010

başvurulabilecek bir olağanüstü kanun yolu olan yargılamanın yenilenmesine imkân sağlayan haller kanunda sınırlı sayıda belirtilmiş olup bunlar:[311] "Zorlayıcı sebepler dolayısıyla veya lehine karar verilen tarafın eyleminden doğan bir sebeple elde edilemeyen bir belgenin kararın verilmesinden sonra ele geçirilmiş olması"

a) "Karara esas olarak alınan belgenin, sahteliğine hükmedilmiş veya sahte olduğu mahkeme veya resmi bir makam huzurunda ikrar olunmuş veya sahtelik hakkındaki hüküm karardan evvel verilmiş olup da, yargılamanın yenilenmesini isteyen kimsenin karar zamanında bundan haberi bulunmamış olması"
b) "Karara esas olarak alınan bir ilam hükmünün, kesinleşen bir mahkeme kararıyla bozularak ortadan kalkması"
c) " Bilirkişinin kasıtla gerçeğe aykırı beyanda bulunduğunun mahkeme kararıyla belirlenmesi"
d) "Lehine karar verilen tarafın, karara etkisi olan bir hile kullanmış olması"
e) "Vekil veya kanuni temsilci olmayan kimseler ile davanın görülüp karara bağlanmış bulunması"
f) "Çekinmeye mecbur olan başkan, üye veya hakimin katılmasıyla karar verilmiş olması"
g) "Tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilamın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması",

"Hükmün, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlâli suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olması (Ek ibare: 25/7/2018 – 7145/4 md.) veya hüküm aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne yapılan

[311] Gözübüyük ve Tan**, İdari Yargılama Hukuku** s.1012-1013; Odyakmaz, Kaymak ve Ercan**, İdari Yargı,** s.315-316**; Yıldırım**, İdari **Yargı,** s.446; Gözler ve Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.851

başvuru hakkında, dostane çözüm ya da tek taraflı deklarasyon sonucunda düşme kararı verilmesi" [312]

Şeklinde belirlenmiş olup, bu yola başvuru halinde yenileme talepleri, ilk kararı veren mahkemece tarafından incelenmekte ve bir karar tesis edilmektedir. "Yargılamanın Yenilenmesi" başvuru süreleri ise kanunda belirlenmiş olup bu süre başvuru sebebine ve kararın verildiği merciye göre değişiklik göstermektedir.

Tablo 3: 6545 Sayılı Kanunla Belirlenen Yeni Duruma Göre Kanun Yolları, Başvuru Yeri Ve Süreleri, Hangi Kararlara Karşı Hangi Kanun Yoluna Başvurulacağı Ve Kimlerin Başvuru Yetkisine Haiz Olduğu Gösterilmiştir.

TÜRÜ/ SÜRE	İNCELEME	KONUSU	YETKİ
TEMYİZ (OLAĞAN) SÜRE 30 GÜN	**DANIŞTAY** 1.İLGİLİ DAVA DAİRESİ 2.İDDK/VDDK	**Bazı ilk derece mahkemesi kararlarıyla istinaf kararları** 1.İvedi yargılama ve merkezi sınavlara ilişkin ilk derece mahkeme kararları, 2.Dairelerin ilk derece kararları, 3.BİM'lerin bazı istinaf kararları	**Davanın Tarafları** (Müdahil tek başına başvuramaz.)
İSTİNAF (OLAĞAN) SÜRE 30 GÜN	**BÖLGE İDARE MAHKEMESİ**	**İdare ve vergi mahkemelerinin kararları (istisnalar hariç) (2577 m.45)**	**Davanın Tarafları** (Müdahil tek başına başvuramaz.)
YARGILAMANIN YENİLENMESİ (OLAĞANÜSTÜ) SÜRE 60 GÜN/ 1 YIL/10 YIL	**İLK DERECE MAHKEMESİ (İDARE-VERGİ)**	**Kesinleşmiş kararlar** 1.Danıştay kararları 2.BİM,İdare ve Vergi Mahkemeleri Kararları	**Davanın Tarafları** (Müdahil/dava lehine sonuçlanan başvuramaz.)

[312] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf erişim tarihi 22.03.2019)

KANUN YARARINA TEMYİZ (OLAĞANÜSTÜ) SÜRE YOK	**DANIŞTAY**	**Temyizden geçmeden kesinleşen kararlar** 1.BİM,İdare ve Vergi Mahkemeleri kararları 2.Daire kararları	**Danıştay Başsavcısı** (Re'sen veya ilgili Bakanlığın istemi üzerine)

Kaynak: Nihat Kayar, **İdari Yargı Kuruluş ve İşleyiş**, Ekin Yayıncılık, Bursa 2015,s.375

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÖLGE İDARE MAHKEMELERİNDE İSTİNAF KANUN YOLU UYGULAMALARININ ANALİZİ VE ÖNERİLER

3.1. BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ

Hukuk sistemimiz içerisinde eskiden beri var olan istinaf mahkemeleri, Cumhuriyet'in ilanından sonra çeşitli gerekçeler ile (hakim sayısındaki azlık, dosyaların sürüncemede kalması ve bu nedenlerle Batıdaki hukuk sistemlerine geçiş aşamasında adaletin dağılımında gecikilmesi) 1924 yılında "469 sayılı yasa" ile kaldırılmıştır.

Kaldırılmasından günümüze dek tekrar kurulması, yargı camiasında uzun yıllar tartışma konusu olmuş istinaf sistemi, nihayetinde "07.10.2004 tarih ve 25606 sayılı RG"de yayınlanan 5235 sy. ile adli yargıya, "28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı RG"de yayınlanan 6545 sy. ile de idari yargı sistemine dahil edilmiştir. 6545 sy.'nin yayın tarihi 2014 yılında olsa da, bu kanun ile düzenlenen istinaf kanun yolu sistemi 20.07.2016 tarihi itibari ile uygulanmaya başlamıştır.

2014 yılında yayınlanan 6545 sy. ile 2577 sy.'nin bazı maddelerinde değişiklik yapılmış (Madde 15, 17, 20, 20/A, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 55, Ek Madde 1, Geçici Madde 8) bazı maddelerinin ise yürürlüğü ortadan kaldırılmıştır. (Madde 47, Madde 54)[313]

[313] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf, (erişim tarihi 25.03.2019)

Bahse konu değişikliklerden biri de "6545 sy. geçici madde 20/1"de[314]: "Adalet Bakanlığı, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde, bu Kanunla değişik 2576 sayılı yasanın 3. maddesinde öngörülen bölge idare mahkemelerini kurar. Bölge idare mahkemelerinin kuruluşları, yargı çevreleri ve tüm yurtta göreve başlayacakları tarih, Resmî Gazete'de ilan edilir…" düzenlemesi gereğince görevde bulunan BİM'lerin , "istinaf mercii" olarak yapılandırılmasıdır.

BİM'ler, 2576 sy.'de değişiklik yapılmasından evvel; ilk derece yargı mercilerinin tek hakim ile verdikleri kararlara ilişkin bir itiraz makamı ve yine kendi yargı çevrelerinde bulunan bu mahkemeler arasındaki görev-yetki uyuşmazlıklarını çözmekle görevli idiler. Daha sonra " 2577 sy. madde 45"de, "4577 Sayılı Kanun madde 7" ile yapılan değişiklik sonrası ilk derece yargı mercilerince kurul olarak verilen kararlar da itiraz incelemesi kapsamına alınmıştır.

Bu değişiklik ile ilk derece idari yargı mercilerince verilen kararların yarıdan fazlası Danıştay'a geri kalan kısmı ise BİM'lere gitmekte idi. Bu nedenle de sistem, Danıştay'ın iş yükünü azaltamamış ve burada incelemeye alınan dosyalara ilişkin kesinleşme süreci uzamıştır.[315] İzah edilen bu olumsuzlukların önüne geçebilmek amacıyla; 6545 sy. ile BİM'ler, "istinaf merci" olarak yeniden yapılandırılmıştır.

"07.11.2015 tarih, 29525 sayılı RG"de yayınlanan önceden mevcut 25 Bölge İdare Mahkemesi yerine, Adalet Bakanlığı tarafından 8 adet BİM'in "Ankara, İstanbul, İzmir, Konya, Erzurum, Gaziantep, Samsun ve Bursa" illerinde kurulacağı, yargı çevreleri ile yurt genelinde görev ifa etmeye başlayacakları tarihin RG'de ilan edileceği hükme bağlanmıştır.

Bu kapsamda, "07.11.2015 tarih, 29525 sayılı RG" de yayınlanan " Bölge İdare Mahkemelerinin Kurulmasına ve Yargı Çevrelerinin Belirlenmesine İlişkin

[314] **T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete,** 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 28.06.2014 tarih,**http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140628-9.htm** (erişim tarihi 25.03.2019)

[315] Türkiye Büyük Millet Meclisi, 6545 Sayılı Kanun Genel Gerekçesi, **https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0918.pdf (erişim tarihi 27.03.2019)**

Karar" [316] doğrultusunda, mevcut uygulamada ilk derece yargılamasını gerçekleştirmekle görevli olan idare-vergi mahkemelerinin yasada belirtilmiş kararlarına ilişkin yapılan itirazları kesin biçimde karara bağlamak görevini yerine getiren 25 adet BİM yerine, görevleri yine bu mahkemelerce tesis edilen kararlara ilişkin "istinaf" başvurularını inceleyerek karara bağlamak olacak 8 adet BİM' in kuruluş ve yargı çevrelerinin tayinine dair karar yayınlanmıştır.

Bu kararın yayımından sonra, "01.03.2016 tarih ve 29640 sayılı RG" de yayımlanan, "29.02.2016 tarih ve 54 Sayılı HSK Kararı"nda[317] ; öncelikle "Ankara, İstanbul, İzmir, Konya, Erzurum, Gaziantep, Samsun" illerinde BİM'lerin sayısı yediye indirgenerek kurulması ve yargı çevrelerinin bu kapsamda tekrardan belirlenmesi, "Bursa Bölge İdare Mahkemesi"nin ise kuruluşundan şimdilik vazgeçildiği belirtilmiştir. Gerekçe olarak da; öncelikle BİM' lerin kuruluş gayesi ile uyumlu olarak, mevcut BİM' lerdeki daire sayılarının arttırılmasıyla, tıpkı temyiz makamı Danıştay gibi "ihtisas daireleri"nin oluşturulmak istenmesi gösterilmiştir. Bu sayede hem örgütlenme hem de içtihadı bakımdan birlik sağlanmış olacak ve daha verimli, işlerliği olan bir sistem temin edilecektir.

[316] **T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete,** 29525 sayılı Bölge İdare Mahkemelerinin Kurulmasına ve Yargı Çevrelerinin Belirlenmesine İlişkin Karar , 07.11.2015 tarih, **http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151107-2.pdf (erişim 25.03.2019)**

[317] **T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete,** 54 Sayılı HSK Kararı,29.02.2016 tarih, **http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160301-4.pdf (erişim tarihi 27.03.2019**)

Tablo 4 : Türkiye' de 7 İlde kurulan Bölge İdare Mahkemeleri ve HSK tarafından Belirlenmiş Yargı Çevreleri

Sıra No	Bölgesi	Bölge İdare Mahkemesi	Yargı Çevresine Dâhil Olan İller
1	Ankara	1	Ankara, Bartın, Bolu, Çankırı, Düzce, Eskişehir, Karabük, Kastamonu, Kayseri, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Sivas, Yozgat, Zonguldak
2	Erzurum	3	Ardahan, Ağrı, Bayburt, Bitlis, Bingöl, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kars, Muş, Tunceli, Van
3	Gaziantep	2	Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Elazığ, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Mardin, Osmaniye, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak
4	İstanbul	1	Bilecik, Bursa, Edirne, İstanbul, Kocaeli, Kırklareli, Sakarya, Tekirdağ, Yalova
5	İzmir	1	Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, İzmir, Kütahya, Manisa, Muğla, Uşak
6	Konya	1	Adana, Afyonkarahisar, Aksaray, Antalya, Burdur, Isparta, Karaman, Konya, Mersin, Niğde
7	Samsun	1	Amasya, Artvin, Çorum, Giresun, Ordu, Rize, Samsun, Sinop, Tokat, Trabzon

Kaynak: Hakimler Savcılar Kurulu,https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/c6418f0e-37fa-4e3a-aa2f-7b3021bc83ee.pdf (erişim tarihi 27.03.2019)

Yine "6545 sy. geçici madde 20/1"in devamında; mevcut BİM'lerin, yeni kurulacak BİM'ler göreve başlayana dek faaliyetlerine devam edecekleri belirtilmiş, böylece istinaf sistemi fiilen uygulanmaya geçene kadar oluşabilecek hak kayıplarının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

6545 sy. ile gerçekleştirilen değişiklikler sonrasında idari yargıda, iki dereceli yargılama sisteminden üç dereceli yargılama sistemine geçilmiş, değişiklik öncesi sistemde, "ara mahkeme" görevi gören ve bir derecesi bulunmayan BİM'ler, "ikinci

derece yargı mercii" (istinaf incelemesini gerçekleştiren yargı organı) konumuna gelmiştir.[318]

Bahsedilen düzenlemeler kapsamında; BİM'lerde yapısal ve görevsel anlamda önemli değişiklikler olmuştur. BİM'ler göreve başladıktan sonra, teşkilat yapısı ve usuli bir takım aksaklıkların baş göstermesi, aralarında çıkan işleyiş farklılıkları nedeniyle oluşan sorunların giderilmesi ihtiyacı[319] üzerine " 05.08.2017 tarih ve 30145 sayılı RG'de yayımlanan 7035 sayılı Bölge Adliye ve Bölge İdare Mahkemelerinin İşleyişinde Ortaya Çıkan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" yürürlüğe girmiştir. 7035 sy. ile 2576 sy.'da yapılan değişikliler neticesinde BİM'lerin teşkilat yapısında düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. [320]

Bu bölümde BİM'lerin kuruluş, oluşum, görev ve örgütlenme biçimleri ile Türk İdari Yargı Sisteminde istinaf uygulamaları incelenecektir.

3.1.1. Kuruluşu ve Oluşumu

1982 Anayasası'nda düzenlendiği üzere mahkemeler kanunla kurulup kaldırılmaktadır. Bu kapsamda 2576 sy. ile idari yargı alanında görev yapan mahkemeler kurulmuştur.

"2576 sy. madde 2"de, BİM'lerin kuruluşu düzenlenmiştir. Buna göre BİM'ler; " genel görevli mahkemeler" olup, kendilerine bu kanunla tevdi edilmiş işlevleri ifa etmek üzere bölgelerin coğrafi konumları ile iş yükü dikkate alınarak İçişleri, Maliye, Gümrük ve Tekel Bakanlığı görüşleri üzerine Adalet Bakanlığı'nca kurularak, yargı çevreleri tayin edilir. Mahkemelerin kaldırılması ile tayin edilen yargı çevrelerinin değiştirilmesi de yine belirtilen bakanlıkların görüşleri alınarak HSK'ya Adalet

---

[318] Ferha ÖNCÜL, **"Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümlenmesinde İstinaf Uygulaması",** ("Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir 2018) ,s.40.

[319] Türkiye Büyük Millet Meclisi, 7035 sayılı Kanun genel gerekçesi, http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0839.pdf (erişim tarihi 27.03.2019)

[320] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,** s.107;Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku C. II İdari Yargılama Hukuku,** s. 85

Bakanlığı'nca yapılan öneri üzerine tesis edilen kararla gerçekleşir. Bu kararlar RG'de yayımlanır[321].

"2576 sy. madde 3"de, 6545 sy. ile yapılan değişiklikle , "BİM'lerin Oluşumu" düzenlenmiştir. Buna göre BİM'ler, "başkanlık, başkanlar kurulu, daireler, bölge idare mahkemesi adalet komisyonu ve müdürlüklerden" teşekkül etmektedir. Her mahkemede bir idare ve bir vergi olacak şekilde en az iki daire bulunmakla, dairelerin sayısı gerekli görülmesi halinde, Adalet Bakanlığı'nın önerisi ile HSK tarafından değiştirilebilir. Bir başkan ve yeterli sayıda üyeden oluşan dairelere HSK atama yapar.[322]

Tablo 5: Bölge İdare Mahkemeleri Nezdinde Bulunan İdare/Vergi Daire Sayıları

Bölge İdare Mahkemesi	**İdari Dava Dairesi**		**Vergi Dava Dairesi**	
	Kurulmuş	**Faaliyette Olan**	**Kurulmuş**	**Faaliyette Olan**
Ankara	14	12	6	4
Bursa(Faal Değil)	3		1	
Erzurum	3	2	1	1
Gaziantep	9	4	4	2
İstanbul	12	10	12	6
İzmir	7	6	4	3
Konya	7	5	4	3
Samsun	3	3	2	1
Toplam	58	42	34	20

Kaynak: Hakimler Savcılar Kurulu https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/4732c85c-b3e0-4e0b-8cae-19e8fff1e806.pdf (erişim tarihi 28.03.2019)

[321] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim tarihi 28.03.2019)

[322] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, **http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim tarihi 28.03.2019)**

3.1.2. Görevleri ve Teşkilatlanma Biçimi

"2576 sy."da mevcut, BİM'lerin görevlerine ilişkin bölümde 6545 sy. ile değişiklik yapılarak, görevler "2576 sy. madde 3/A"da düzenlenmiştir.

Bu madde uyarınca BİM'in ilk ve asli görevi ilk derece yargı mercilerince istinaf yolu açık biçimde tesis edilmiş kararların istinaf incelemesini gerçekleştirmektir. Devamında ise; kendi yargı çevrelerinde faaliyet gösteren idare-vergi mahkemeleri arasında çıkması olası görev-yetki anlaşmazlıklarını çözmek ve başka yasal mevzuatlarla tevdi edilen görevleri ifa etmektir[323].

"2576 sy. madde 3/A"daki düzenlemeden anlaşıldığı üzere BİM'lere 2576 sy. ile yüklenmiş asli görevlerin yanında, sair yasal mevzuatlar ile yüklenmiş bir takım görevler de bulunmaktadır[324].

Diğer mevzuatlar ile yüklenmiş görevlerin ilki; 2577 sy. ile "yürütmenin durdurulması konusunda karar verme ve itiraz merci olma" görevidir. Bilindiği üzere ilk derece yargı mercilerince kanun yollarına başvuru kararların icrasına herhangi bir engel oluşturmamaktadır. Buna karşın yasal şartların mevcut olması halinde, talep üzerine, yatırılacak teminat karşılığında BİM'lerce yürütmenin durdurulması kararı verilebilir yahut bu taleplere ilişkin olarak yapılan itirazları değerlendirir. İlk derece yargı mercileri olan idare-vergi mahkemelerince verilen yürütmeyi durdurma talebinin kabul yahut reddine ilişkin itirazları inceleme görevi de BİM'lere ait olduğu için, ileride aynı uyuşmazlığın istinaf incelemesi amacıyla aynı BİM önüne gelmesini doktrinde bazı görüşler bir nevi "ihsas-ı rey" olarak yorumlamıştır[325].

"2577 sy. madde 38, 40, 41 ve 42"de belirtilen bir diğer görevi; BİM, ilk derece idari yargı mercilerinde açılmış ve aralarında hukuki irtibat bulunan davaların birleştirilmesine karar verir. Birleştirme kararına müteakip birleştirilen dosyalar, yine BİM tarafından yetkili kabul edilen mahkemeye gönderilir. Ayrıca ilk derece yargı

---

[323] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf **(erişim tarihi 29.03.2019)**

[324] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 113.

[325] Sancakdar**, İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler,** s. 18.

mercilerinin birleştirme taleplerinin reddine ilişkin verdikleri ara kararlara yapılan itirazlar da yine bu mahkemeleri yargı çevresinde barındıran BİM'lere verilmiştir.

"2577 sy. madde 44" gereği; ilk derece yargı mercilerinde gerçekleştirilen yargılama faaliyeti sırasında, davanın görülmesine fiili yahut hukuki bir engelin oluşması halinde, bu mahkemeleri yargı çevresi içerisinde bulunduran BİM'ce davanın aynı yargı çevresi içindeki bir başka ilk derece yargı merciine gönderilmesi, iki ilk derece yargı mercii sınırlarının belirlenmesi sırasında tereddüt oluşması yahut her ikisinin birden bir uyuşmazlığa dair kendini yetkili sayması halinde, yargılamayı gerçekleştirmeye hangi mahkemenin yetkili olduğuna BİM karar verdiği gibi, "2577 sy. madde 57" uyarınca da ilk derece yargı mercileri, BİM ve Danıştay'daki çekinme, red istemleri de yine BİM'ce değerlendirilir[326].

BİM'lere "4483 sayılı Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" ve "6384 sayılı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine Yapılmış Bazı Başvuruların Tazminat Ödenmek Suretiyle Çözümüne Dair Kanun" ile verilmiş görevler de 2576 ve 2577 sy.'ler ile verilen görevlerin dışındaki görevlerdir[327].

3.1.2.1. Mahkeme Başkanı ve Görevleri

BİM örgütlenmesi içerisinde yer alan BİM Başkanlık makamının görevleri "2576 sy.'ye , 6545 sy. ile eklenen madde 3/B"de düzenlenmiştir.[328] Buna göre BİM Başkanı:

a) BİM'i temsil makamıdır

b) Aynı BİM teşkilatı içerisinde var olan Başkanlar Kurulu ve Adalet Komisyonu'nu başkan olarak yönetmekle, verilen kararların icrasını sağlamak

c) Aynı BİM teşkilatı içerisinde faaliyet gösteren dava dairelerinden birinin daire başkanlığı görevini yürütmek

---

[326] Serkan Çınarlı, **İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri,** Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018, s. 208-209,216

[327] Çağlayan, İdari **Yargılama Hukuku**, s. 113**;** Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku,** s. 86.

[328] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim 31.03.2019)

d) BİM mahkemesi içerisindeki tüm birimlerin birbiri ile uyumlu, verimli ve belli bir düzen içerisinde faaliyet göstermesini sağlamak ve gerekli tedbirleri almak

e) BİM içerisinde genel idare işlerini ifa etmek

f) BİM teşkilatı bünyesinde çalışan personelini denetleyerek, başkanlık makamına doğrudan bağlı olan personel hakkında disiplin işlemlerini yürütmek ve tesis edilen disiplin cezalarını uygulamak

g) BİM teşkilatı içerisinde kurulu dairelerden benzer tipteki uyuşmazlıklara ilişkin farklı kararların tesisi halinde bu farklılıkları gidermek adına başkanlar kuruluna müracaatta bulunmak

h) Bir dairenin toplanabilmesi için hukuki/fiili bir takım engellere gerekli üye sayısının sağlanamaması halinde, eksikliğin diğer dairelerden kıdem-sıra hususları gözetilerek üye görevlendirme yapmak

i) Sair yasal mevzuatlarla verilen işlerin ifa etmek

Yukarıda sayılan (f) ve (h) bentlerinde belirtilen görevler , de yayımlanan 7035 sy. ile verilmiş yeni görevlerdir.

Bu görevlerin BİM Başkanı'na tevdii nedeni, BİM teşkilatı içerisinde görevli birçok daire başkanı bulunması, oluşabilecek aksaklık ve zorluklarda başkanlar kurulunun toplanarak karar alması uzun süreyi alacağından, sıkıntıların kısa sürede ve süratle çözüme kavuşturulabilmesi amacıyladır.6545 sy. ile istinaf kanun yolu uygulanması görevi verilen BİM'ler bu değişiklik ile daha aktif bir konuma gelmiş dolayısı ile bu mahkemeleri idare eden başkanlar da daha aktif roller üstlenmişlerdir.[329]

3.1.2.2. Başkanlar Kurulu ve Görevleri

BİM örgütlenmesi içerisinde yer alan BİM Başkanlık makamının oluşumu ve görevleri "2576 sy.'ya , 6545 sy. ile eklenen madde 3/C" de düzenlenmiştir. Buna göre BİM Başkanlar Kurulu;

"2576 sy. madde 3/C'de" BİM Başkanlar Kurulu oluşum ve görevleri düzenlenmiştir. Buna göre kurul; BİM başkan ve daire başkanlarından oluşmakta olup,

[329] Türkiye Büyük Millet Meclisi, 7035 sayılı Kanun genel gerekçesi, http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0839.pdf (erişim tarihi 31.03.2019)

BİM başkanının hazır bulunmaması halinde en kıdemli olan kişi kurula başkanlık etmektedir.

BİM Başkanlar Kurulu'nun görevleri ise "aynı kanunun madde 3/C/4"de düzenlenmiştir. Buna göre BİM Başkanlar Kurulu :

a) BİM teşkilatı içerisinde mevcut daireler arasında iş bölümüne ilişkin olarak ortaya çıkan anlaşmazlıklar hakkında karar vermek

b) BİM teşkilatı içerisinde yargılama görevini yürüten dava dairelerince benzer tipteki uyuşmazlıklar hakkında tesis edilen kesin kararlarda farklılık olması yahut farklı BİM dava dairelerince tesis edilen kesin kararlar arasında farklılık olması halinde, re'sen veya ilgililerin (BİM Daireleri, istinaf kanun yoluna başvuru hakkı bulunan kimseler) bu farklılığın giderilmesini gerekçelerini belirtmek kaydıyla talep etmeleri halinde, bu talep Başkanlar Kurulu'nca kabul edilirse, konuya ilişkin fikrini eklemek suretiyle "Danıştay Başkanlığı'na" iletmek

c) Sair yasal mevzuat ile verilen görevleri ifa etmek[330]

şeklinde görevler ifa etmektedir.

İstinaf kanun yolunun, hukuk sistemimiz içerisine dahili konusunda doktrinde yapılan eleştirilerden biri de " İstinaf Kanun Yolunun kabulü ile İçtihat Birliğinin Sağlanamayacağı Görüşü" olduğu dikkate alındığında yukarıda (b) bendi olarak sayılan görevin Başkanlar Kurulu makamına, hukuki güvenliğin sağlanması amacıyla tevdi edilmiş olduğu daha net anlaşılmaktadır.

Daha önceden "Daireler Arasındaki İş Bölümünü Sağlama Görevi" Başkanlar Kurulu'na ait iken , "7035 sy. madde 26" ile bu görev HSK'ya tevdii edilmiştir. Fakat bunun yanında daireler arasında oluşabilecek muhtemel iş bölümü anlaşmazlıklarını çözme görevi yine Başkanlar Kurulu görevleri arasındadır.[331]

---

[330] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim 31.03.2019)

[331] Türkiye Büyük Millet Meclisi, 7035 sayılı Kanun genel gerekçesi, http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0839.pdf (erişim tarihi 31.03.2019)

BİM Başkanlar Kurulu'nun "Toplanma Usulü Ve Karar Düzeni", "2576 sy. madde 3/C/6"da düzenlenmiştir. Buna göre; kurul eksiksiz biçimde toplanır ve oy çokluğu ile karar tesis eder. Oylarda eşitlik olması halinde, başkanın vereceği oy ile kararı belirlenir. Başkanlar Kurulu'nun hangi tarihlerde toplanacağına ilişkin ise kanunda bir düzenleme yoktur.[332]

3.1.2.3. Dairelerin Yapı ve Görevleri

BİM'in 6545 sy. ile istinaf kanun yolunun uygulama merci haline gelmesi ile birlikte, her mahkeme en az bir idare bir vergi olmak üzere iki daireden oluşur. Daire sayısı gerekli hallerde iş yoğunluğuna göre Adalet Bakanlığı'nın teklifi ve HSK tarafından verilecek karar üzerine artış ya da azalış gösterebilmektedir.

Tablo 6 : Bölge İdare Mahkemeleri Nezdinde Bulunan İdare/Vergi Daire Sayıları

Bölge İdare Mahkemesi	**İdari Dava Dairesi**		**Vergi Dava Dairesi**	
	Kurulmuş	**Faaliyette Olan**	**Kurulmuş**	**Faaliyette Olan**
Ankara	14	12	6	4
Bursa (Faal Değil)	3		1	
Erzurum	3	2	1	1
Gaziantep	9	4	4	2
İstanbul	12	10	12	6
İzmir	7	6	4	3
Konya	7	5	4	3
Samsun	3	3	2	1
Toplam	58	42	34	20

Kaynak **:**Hakimler Savcılar Kurulu https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/4732c85c-b3e0-4e0b-8cae-19e8fff1e806.pdf (erişim tarihi 04/04/2019)

BİM'lerde doğrudan dava açma imkanı bulunmadığı için, dairelerin bu anlamda bir görevleri bulunmayıp[333] dairelere istinaf kanun yolu uygulamaları gereği

[332] Hüseyin Bilgin, "Beşinci Yargı Paketiyle İdari Yargıdaki Son Değişiklikler Hakkında Bir İnceleme", **KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1 s.158

[333] Avcı, **İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu**, s.124

bazı özel görevler verilmiştir. [334]Bu görevler; "2576 sy.'ye, 6545 sy. ile eklenen madde 3/D"de düzenlenmiştir.[335] Buna göre Daireler;

a) İlk derece yargı mercilerince tesis edilen nihai kararlara ilişkin gerçekleştirilen istinaf kanun yolu başvurularını inceleyerek karar tesis etmek

b) İlk derece yargı mercileri idare-vergi mahkemeleri nezdinde gerçekleştirilen "Yürütmenin Durdurulması" taleplerine ilişkin verilen kararlara ilişkin yapılan itirazlar hakkında karar tesis etmek

c) İlk derece yargı mercileri idare-vergi mahkemeleri arasında oluşabilecek muhtemel görev-yetki anlaşmazlıklarını çözmek

d) Kendi yargı çevresine dahil olan ilk derece yargı mercilerinin herhangi bir uyuşmazlığa ilişkin yargılama yapmasına fiili-hukuki bir engel bulunması, iki mahkemenin yargı çevreleri hakkında duraksama olması yahut her iki mahkemenin de kendisi uyuşmazlığa dair yetkili kabul etmesi durumlarında, daire tarafından uyuşmazlık aynı BİM yargı çevresinde başka bir ilk derece yargı merciine yahut yetkili ilk derece yargı merciine tevdiine karar vermek,

e) Sair yasal mevzuat ile verilen görevleri ifa etmek

şeklinde görevler ifa etmektedir.

Eğer uyuşmazlık birden fazla konu başlığına ilişkin içeriğe sahip ise daireler arasındaki iş bölümü ve uzmanlık alanları gereği iki daire aynı anda kendisini görevli kabul edebilir ve böyle bir durumda; 2576 sy.'ye, 7035 sy. ile eklenen madde 3/D/2"deki düzenleme uyarınca, ilgili daire talebi ile görevli dairelerin bir araya gelerek gerçekleştirdikleri oturum sonunda uyuşmazlık hakkında karar tesis edilir.[336]

Dairelerin "Toplantı ve Karar Alma Usulleri", "2576 sy. madde 3/F'de" düzenlenmiştir Buna göre; her daire bünyesinde bulundurduğu bir başkan ve iki üye ile toplanarak, gizli biçimde gerçekleştirilen oturumda oy çokluğuyla karar tesis etmektedir. Hukuki-fiili bir engel dolayısıyla üye tam sayısı sağlanamazsa, BİM

---

[334] Mehmet Fatih Gürkan, "6545 Sayılı Kanun Kapsamında İdari Yargıda Yapılan Değişiklikler", **Uluslararası Antalya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C.2 , s. 42.

[335] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim 31.03.2019)

[336] Türkiye Büyük Millet Meclisi, 7035 sayılı Kanun genel gerekçesi, http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0839.pdf (erişim tarihi 31.03.2019)

Başkanı tarafından bu eksik diğer daire üyeleri arasından seçilecek kimselerle tamamlanır. Bu dahi çözüm olmaz ise HSK tarafından, diğer BİM'lerden atanacak üyelerle sorun çözülür**.**[337].

Dairelerde yapılan istinaf incelemesi kural olarak dosya üzerinden gerçekleştirilmekte ise de; bazı şartların mevcudiyeti halinde duruşmalı olarak yapılması da mümkündür. BİM'lerde "tetkik hakimliği/raportörlük/savcılık" birimleri olmadığı için dosyalar daireler önündeki incelemeye, dosyanın kendisine tevdi edildiği mahkeme üyelerinden biri tarafından hazırlanmaktadır. Bu durum da yargılama işleyişini yavaşlatmaktadır. Sayılan birimlerin oluşturulması hakkında yapılacak yasal düzenlemeler ile bu olumsuzluğun önüne geçilebilecektir.[338]

3.1.2.4. Mahkeme Başkanı, Daire Başkanı ile Üyelerinin Sahip Olmaları Gereken Nitelikler ve Atanma Usulleri

BİM'lerde görev yapacak olan başkan, daire başkanı ve üyelerinin atamaları, 2576 sy. madde 3 gereğince belli vasıflara haiz kimseler arasından HSK tarafından yapılan seçim ile gerçekleşir. Aynı yasaya "6545 sy. ile eklenen madde 3/E'de" belirtildiği üzere; BİM ve daire başkanları birinci sınıf olup bu statüye ayrılmak için gerekli özellikleri kaybetmemiş, üyeler ise en az birinci sınıf olup bu statüye ayrılmak için gerekli özellikleri kaybetmemiş idari yargı hâkim-savcıları arasından HSK tarafından atanır.[339]Bahse konu görevlere atanan kimseleri "bağımsızlık ve hakimlik teminatı" kriterlerine de sahiptirler.[340]

"2576 sy. madde 3/E-2" uyarınca; BİM başkanlık yahut daire başkanlığı makamlarına; talep edilmesi halinde Danıştay başkan ve üyeleri içerisinden de HSK tarafından atama yapılabilmektedir. Bu atama halinde görev süresi dört yıl olup, bir

---

[337] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim 31.03.2019)

[338] Sancakdar**, İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler,** s. 73;Avcı, **İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu**, s. 44-45; Cengiz Derdiman, **İdari Yargının Genel Esasları,** Aktüel Yayınları, Bursa 2014 ,s. 52**.**

[339] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim 31.03.2019)

[340] Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 344.

diğer BİM'e gerçekleştirilecek atama da benzer yöntemle gerçekleştirilmektedir. Danıştay'dan, BİM'e atanan kimselerin, önceden var olan üyelik, kadro, sıfat, aylık ve ödenekleri ile tüm özlük hakları devam eder. Kıdemlerinde esas alınan süre, Danıştay üyeliği üzerine işler. Aylık, ödenek ve tüm mali-sosyal hakları, Danıştay bütçesinden ödenir. Disiplin ve ceza soruşturma-kovuşturmaları bu üyelik hükümleri uyarınca gerçekleştirilir. Fakat BİM'de çalıştıkları sürede; HSK üyelik seçimleri dışında, Danıştay'da gerçekleştirilen iş ve işlemlere katılamadıkları gibi, seçimlerde de seçme ve seçilme hakları yoktur. Talep üzerine, Danıştay nezdindeki eski görevlerine dönebilirler.[341]

Son olarak; "2576 sy.'ye, 17.08.2016 tarih ve 671 sayılı KHK madde 28 ile eklenen geçici madde 21" uyarınca; üye olarak BİM dairelerine atanacak kimselerin görevde geçirmiş bulundukları sürelere ilişkin düzenleme ile hali hazırda birinci sınıfa ayrılmak için gerekli mesleki deneyim süresini doldurmamış hakim-savcıların BİM dairelerine atanabilmelerinin önünü açmak amacıyla, meslekte en az altı yılını doldurmuş ve üstün başarı göstermiş, işleyişe faydası olacağına inanılan hakim-savcıların 31.12.2020 tarihine kadar, BİM üyeliklerine atamalarının yapılabileceği kanunlaştırılmıştır.[342]

3.1.2.5. Adalet Komisyonu ve Görevleri

BİM örgütlenmesi içerisinde yer alan BİM Adalet Komisyonu oluşumu ve görevleri "2576 sy.'ye , 6545 sy. ile eklenen madde 3/G"de düzenlenmiştir. [343] Bu düzenleme uyarınca; her BİM nezdinde bir Adalet Komisyonu bulunmakta olup, bu komisyon "BİM Başkanı ile HSK tarafından BİM daire başkanları arasından seçilecek iki asıl ve daire başkanı yahut üyeleri arasından seçilecek iki yedek üyeden" teşkil edilmektedir. BİM Başkanının herhangi bir sebeple komisyona katılamadığı durumlarda, asil üyeler arasından en kıdemli olan üye komisyona başkanlık eder, asil üyelerde eksik olması halinde ise benzer usul izlenerek, yedek üyeler arasından kıdem

[341]T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim 31.03.2019)

[342] Bilgin**, 99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi** s.44

[343]T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim 31.03.2019)

sırasına göre komisyondaki üye eksiği tamamlanır. Komisyonun toplanma sayısı bir başkan ve iki üye ile eksiksiz olmak zorundadır ve tesis edilen kararlar üye çoğunluğu ile verilir.

BİM'in tüm birimlerinin görevleri, 2576 sy.'da açık biçimde düzenlenmiş iken, Adalet Komisyonu'nun görevlerine ilişkin olarak yasada herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Komisyonun görevleri, "24/02/1983 tarih, 2802 sayılı HSK Kanunu madde 114 ile 115"de belirtilen görevler ile sair mevzuatlarda düzenlenen görevler üzerinden tayin edilmiştir.

3.1.2.6. İdari ve Yazı İşleri Müdürlüklerinin Görevleri

BİM örgütlenmesi içerisinde yer alan BİM İdari ve Yazı İşleri Müdürlükleri'nin oluşumu ve görevleri "2576 sy.'ye , 6545 sy. ile eklenen madde 3/H"de ve "11.07.2015 tarih ve 29413 sayılı RG"de yayımlanan "Bölge İdare Mahkemeleri İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin İdari İşler ile Yazı İşleri Hizmetlerinin Yürütülmesi Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik"de düzenlenmiştir.

2576 sy. madde 3/H/2 uyarınca; her BİM Başkanlığı'nda, daire ve adalet komisyonlarında idari işler, yazı işleri ve diğer müdürlükler ihtiyaç olan sayıda kurulacak olup, bu müdürlükler bünyesinde yeterli sayıda personel (müdür ve memur) görevlendirilecektir.[344]Bahse konu yönetmeliğe göre ise; yeterli sayıda personel (zabıt katibi, memur, mübaşir, hizmetli ve diğer başka görevlilerin de) görevlendirileceği düzenlenmiştir.[345]

3.2. BÖLGE İDARE MAHKEMALERİNDE İSTİNAF UYGULAMALARI

İlk derece idari yargı mercileri tarafından tesis edilen nihai kararlara karşı, 6545 sy. ile kabul edilen istinaf kanun yolu incelemesi ile kararlar, maddi-hukuki denetlenmekte ve bu sayede hukuka aykırı neticelerin ortadan kalkması

[344] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf (erişim 31.03.2019)

[345] **T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete,** Bölge İdare Mahkemeleri İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin İdari İşler ile Yazı İşleri Hizmetlerinin Yürütülmesi Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik,11.07.2015 tarih, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/07/20150711-18.htm (erişim tarihi 31.03.2019)

sağlanmaktadır.[346] İnceleme neticesinde BİM tarafından, hukuka uygun bulunmayan ilk derece yargı mercilerinin kararları kaldırılmakta, devamında ise temyiz kanun yolundan farklı olarak esasi inceleme yapılarak tekrardan bir karar tesis edilmektedir. İstinaf kanun yolunun idari yargı sistemine dahili ile iki dereceli yapıdan üç dereceli yapıya geçilmiş ve ilk derece yargı mercilerince daha adil ve doğru kararların tesisi amaçlamıştır.

Tez çalışmasının bu bölümünde, istinaf kanun yolu tanımı ve amacını yerine getirmeye yönelmiş; "ilk derece yargı mercilerince tesis edilen hangi kararlara ilişkin istinafa başvurulabileceği, hangi kararlara karşı kanun yolunun kapalı olduğu, istinaf kanun yoluna başvurunun hangi usulde gerçekleştiği, yürütmenin durdurulması istem ve usulü, istinaf incelemesinin ne surette gerçekleştirildiği, inceleme neticesinde verilebilecek kararlar, hukuki nitelikleri ve uygulamaları, istinaf aşamasında ıslah ve feragat ile tesis edilen kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurunun mümkün olup olmadığı" şeklindeki istinaf uygulamaları hakkında bilgiler yer almaktadır.

3.2.1. Bölge İdare Mahkemelerinde İstinaf Kanun Yoluna Başvurunun Açık Olduğu Kararlar

Türk İdari Yargı Sistemi'nde kabul edilen olağan kanun yollarından biri olan istinafa, hangi hallerde başvurulabileceği "2577 sy. madde 45/1"de düzenlenmiştir. Bu düzenleme uyarınca diğer yasal mevzuatlarda farklı bir kanun yolu başvurusu öngörülmüş olsa da; ilk derece yargı mercilerinin tesis ettikleri kararlara ilişkin olarak, kararı tesis eden yargı merciinin bulunduğu yargı çevresinde yetkili olan BİM'de, kararın tebliğ tarihinden itibaren başlayan otuz gün içinde istinafa başvurulabilir.[347]

İzah edilen düzenlemenin lafzına bakıldığında; istinaf kanun yoluna sair yasal mevzuatlarda aksi düzenleme olsa dahi, ilk derece idari yargı mercileri olan idare-vergi mahkemeleri kararlarına karşı başvuru yapılabilmekte, asıl olarak temyiz merci olan Danıştay'ın "2575 sy. madde 24"de belirlenen ilk derece yargı merci sıfatıyla gördüğü

[346] Çınar, "İstinaf", s. 14-15.
[347] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu , http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 01.04.2019)

davalarda tesis etmiş olduğu kararlara karşı ise istinaf kanun yoluna başvurulamayacaktır.[348]

2576 sy.'de istinaf kanun yolunun kapalı olduğu kararlar açıkça belirtilmek suretiyle; genel kuralın ilk derece yargı mercilerinin tüm kararlarına ilişkin istinafa başvurulabileceği şeklinde düzenlenmişken temyiz, istinafa göre daha istisnai hallerde başvurulabilen bir kanun yolu statüsüne getirilmiştir.[349]

Yine 2576 sy.'de istinaf kanun yoluna başvurunun açık olacağı kararlara ilişkin olarak "parasal sınır 5000-TL" şeklinde belirtilmiş olup, ancak bu sınırın üstündeki ilk derece yargı mercilerinin kararlarına ilişkin istinaf kanun yoluna başvuru imkanı olduğu düzenlenmiştir.

Yasal düzenlemede aksi belirtilmediği için "ilk derece yargı mercilerinin nihai kararlarına ilişkin" yani ilk derece yargı mercilerinin davadan el çekerek buradaki yargılamayı nihayete erdiren kararlarına karşı istinaf kanun yoluna başvurulabileceği, bu kararların 2577 sy.'nin çeşitli maddelerinde düzenlenmiş usule ilişkin kararlar ile esasa ilişkin kararlar olmalarının herhangi bir önem arz etmediği, ara kararlara karşı ise bu kanun yoluna başvuru imkanının bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca özellikle üzerinde durulmadığı için, aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan nihai kararların tek hakimle yahut kurul halinde tesis edilmiş olmalarının da bir fark arz etmediği ortadadır.[350]

3.2.2. İstinaf Kanun Yolunun Kapalı Olduğu Kararlar

2577 sy.'da; ilk derece yargı mercileri olan idare-vergi mahkemelerince tesis edilen nihai kararlar için, 6545 sy. ile kabul edilen istinaf kanun yolu genel bir kanun yolu olarak öngörülmüş ise de; bir kısım kararlar verildikleri anda kesin olup, kararlara ilişkin istinafa başvurulamadığı gibi temyiz başvuru yolu da kapalıdır. Bahsedilen durumlarda eğer "2577 sy. madde 51"de düzenlenmiş "Kanun Yararına Temyiz"in şartları mevcut ise bu olağanüstü kanun yoluna başvuru yapılabilir.

---

[348] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2575 sayılı Danıştay Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2575.pdf (erişim tarihi 01.04.2019)
[349] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 479
[350] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,** s. 757.

Ayrıca kanun istinaf kanun yoluna başvuru ancak ilk derece yargı mercilerinin nihai nitelikteki ve davadan el çekmeleriyle sonuçlanan kararlarına karşı söz konusu olduğundan, bu nitelikte olmayan ara kararlar, ancak nihai kararlarla birlikte kanun yolu başvurusuna konu edilebilirler. Durum bu şekilde olmakla birlikte, doğacak bir takım sakıncaların önüne geçmek amacıyla, keşif, bilirkişi temini, çeşitli kurumlara müzekkere yazımları gibi ara kararlar ile sadece idari yargıya mahsus olarak tesis edilen yürütmenin durdurulması taleplerine ilişkin red-kabul kararlarına karşı ilgililere, BİM nezdinde "itiraz" hakkı verilmiştir.[351]

Aşağıda istinaf kanun yoluna başvurulamayan kararlar başlıklar altında sınıflandırılarak incelenecektir.

3.2.2.1. İlk Derece Mahkemelerinin Kesin Olarak Verdikleri Kararlar

"2577 sy. madde 45/1"in ilk cümlesinin lafzından; ilk derece idari yargı mercilerince tesis edilen tüm nihai kararlara ilişkin istinaf kanun yoluna başvuru yapılabileceğinin genel kural olduğu anlaşılırken, fıkranın devamında, konusu 5000-TL'yi geçmeyen idari uyuşmazlıklar hakkında tesis edilen ilk derece idari yargı mercileri kararlarının kesin nitelikli olduğu ve istinaf yoluna başvurunun mümkün olmadığı şeklindedir.

Yasa metninden anlaşıldığı üzere; ilk derece idari yargı mercilerinin konusu "5000 - Türk Lirasının altında olan" nihai kararlar kesin olarak tesis edilmekte olup, bu kararlara karşı gerek istinaf gerekse de temyiz kanun yoluna başvuru mümkün değildir. [352]Aksi yönden belli bir miktar paraya ilişkin olmayan iptal ve tam yargı davalarında tesis edilen nihai kararlara ilişkin ise istinafa başvuru mümkündür.[353]Kanun yolunun açık olup olmadığına ilişkin parasal sınır değerlendirilmesi, davaya konu edilen "dava değeri" üzerinden değil, nihai olarak tesis edilmiş karara göre gerçekleştirilmelidir. "Hukuki yarar" esas alınarak yapılan bu değerlendirmede, uyuşmazlığın tarafı olan kimselerin kaybetmiş oldukları parasal

[351] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,** s. 758-761.
[352] Yıldırım, **Türkiye'de İstinaf Uygulamalarının İdari Yargıya Etkileri**, s. 44.
[353] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 480.; Sevda Yılmaz, " 6545 ve 6552 Sayılı Kanunlar Çerçevesinde İdari Yargılama Usulü Değişiklikleri", **TAAD**, S.28, 2016, s. 430 **;**Ali Akyıldız, "İstinafa İlkesel Bakmak", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu,** Ankara 02.11.2015, s. 23

değer, yasada belirtilen 5000-TL'nin üzerinde ise istinaf kanun yolu başvurusu gerçekleştirilebilecektir.[354]

Nihai kararlara karşı, uyuşmazlığın taraflarınca kanun yollarına başvuru hakkının, parasal sınırlamalara tabi tutulmuş olması, "1982 Anayasası madde 36"da düzenlenmiş "Hak Arama Hakkı" ve "Adil Yargılanma Hakkı" kavramları ile "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." kuralını içeren "1982 Anayasası madde 125" bakımından, AYM tarafından değerlendirilmiş[355] ve neticede bu düzenlemenin idarenin yargısal denetimini etkisiz duruma getirmediği ve bireylere sağlanan yargısal güvenceleri zedelemediği ve Anayasaya aykırılık oluşturmadığı kanaatine varılmıştır.

3.2.2.2. Özel Yargılama Usulü İle Görülen Davalarda Verilen Kararlar

2577 sy. madde 20/A: "…İhaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemleri, Acele kamulaştırma işlemleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları, 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri, 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar, 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanı kararlarına "karşı gerçekleştirilen yargılamalarda ivedi yargılama usulünün uygulandığı ve bu usulde uygulanacak kaideler düzenlenmiştir.

"2577 sy. madde 20/A/2"uyarınca; bu usulde davalar, idari davaların genel açılabileceği altmış günden farklı olarak otuz günde açılacak olup, " Üst Makama Başvuru başlıklı 2577 sy. madde 11" burada uygulanmamaktadır. Nihayetinde verilen kararlara ilişkin, ikinci derece yargılama makamları BİM'de istinaf kanun yoluna başvuru mümkün olmayıp, kararın ilgililere tebliğini izleyen on beş gün içinde doğrudan temyiz kanun yoluna başvuru mümkündür. Bu yargılama usulünün

[354] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,** s. 758-761.
[355] T.C. Anayasa Mahkemesi 23.05.2001 tarih ve 2001/232 E. , 2001/89 K. ; T.C. Anayasa Mahkemesi 20.01.1986 tarih ve 1985/23 E, 1986/2 K. sayılı kararı, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası** http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html (erişim tarihi 02.04.2019)

düzenleniş amacı, idari yargıda görülen bazı davalarda, yargılama usullerini basitleştirmek kaydı ile süreleri kısaltmak ve daha hızlı karar tesis edilmesidir.[356]

2577 sy.'ye 6545 sy. ile eklenen "Merkezî ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulü başlıklı madde 20/B" ile idari yargıya yeni bir yargılama usulü getirilmiştir. Bu usul, "Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından gerçekleştirilen merkezi ve ortak sınavlara dair iş-işlemler ile sınavların sonuçlarına ilişkin davalara uygulanan özel, ivedi bir yargılama usulüdür. Bu usulde görülen davalara ilişkin tesis edilen kararlara karşı, tıpkı ivedi yargılama usulünce görülen davalarda olduğu gibi istinafa başvuru yolu kapalıdır ancak doğrudan temyize başvuru imkanı vardır. Ayrıca, ivedi yargılama usulünden farklı olarak, dava açma, savunma ve temyiz yoluna başvuru süreleri, yargılama sürelerini en aza indirgemek amacıyla oldukça kısaltılmıştır.

3.2.2.3. Danıştay'da İlk Derece Mahkemesi Olarak Görülen Davalar

1982 Anayasası'nda üst mahkemelerden biri olarak sayılan ve idari yargı mercilerince verilen nihai kararlara ilişkin temyiz incelemesi yapmakla görevli Danıştay, "2575 sy. madde 24"de sayılmış bazı uyuşmazlıklarda, ilk derece yargı merci olarak görevlendirilmiştir. Sayılan dava türleri, ilk derece yargı mercilerinde değil direkt olarak Danıştay bünyesinde kurulmuş dava dairelerinde dava açılmakta ve tesis edilen kararlara ilişkin olarak başvurulabilecek kanun yolu temyiz olup, istinaf kanun yolu başvurusu imkanı bulunmamaktadır. Bu husus "2577 sy. madde 46"da düzenlenmiş olup, 6545 sy. ile idari yargılama sistemine dahil olmuş BİM'de istinaf incelemesinin, ikinci derece bir yargılama olduğu düşünüldüğünde, bir üst derece yargılama makamınca tesis edilmiş kararın, bir alt derecede bulunan mahkeme tarafından denetime tabi tutulması genel hukuk mantığına da uygun düşmemektedir.[357]

[356] Mine Kasapoğlu Turhan**,** "İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü" **Ankara Barosu Dergisi,** S.3, 2015, s.186; Sancakdar, **"İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler",** s.112**.**

[357] M. Kamil Yıldırım, 2015 , "Türkiye'de İstinaf Uygulamalarının İdari Yargıya Etkileri", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu**, Ankara 12 Mayıs 2015, s. 45

3.2.3. Bölge İdare Mahkemelerinde İstinaf Kanun Yoluna Başvuru

Tezin bu başlığı altında, istinaf kanun yoluna ilişkin başvurularda görevli ve yetkili merciler, kimlerin başvuru hakkına sahip olduğu, başvurunun hangi sürede gerçekleştirilmesi gerektiği, usulü ve şekli ile istinaf sebepleri ele alınmıştır.

3.2.3.1.İstinaf Kanun Yolu Başvurularında Görevli ve Yetkili Merci

Herhangi bir uyuşmazlık konusuna ilişkin bir yargı yerinin yetkili olması görev olarak tanımlanmaktadır**.** Bu itibarla konusuna göre; davanın adli yahut idari yargı kollarından hangisinde ve hangi biriminde görüleceğini belirleyen kurallar, görev kurallarıdır. İdari yargı açısından yapılacak görev değerlendirmesinde; uyuşmazlığa konu davanın ilk derece yargı mercilerinde mi, BİM'de mi yoksa Danıştay'da mı görüleceği görev konusuna ilişkindir. Görev kuralları kamu düzenine ilişkin olup, davanın taraflarına aralarında yapacakları bir anlaşma ile görevli yargı kolu yahut birimini belirleme serbestisi tanınmamıştır.[358]Göreve ilişkin kuralların kamu düzenine ilişkin olmasının bir diğer sonucu ise; taraflarca ileri sürülmesi zorunlu olmaksızın yargı mercileri tarafından re'sen dikkate alınabilmesi ve bu hususta karar tesis edilebilmesidir.

Davaya konu uyuşmazlık idari yargı kolunda olup, bu davanın Türkiye sınırları içerisinde faaliyette bulunan hangi ilk derece idari yargı merci tarafından (idare yahut vergi mahkemesi) karara bağlanacağı, mahkemelerin yetki kurallarına ilişkindir.[359]Yetki kuralları yargı mercilerinin "yer yönünden" yetkisini ortaya koyduğu için "yargı çevresi" ifadesi ile de tanımlanmaktadır. İdari yargı açısından yapılacak yetki değerlendirmesinde; davaya konu uyuşmazlığı, yer yönünden İstanbul İdare Mahkemesi'nin yoksa Ankara İdare Mahkemesi'nin mi karara bağlayacağı yetki kuralları ile ilgilidir.

İdari yargılama alanında, yetki kuralları, kamu düzenine ilişkin olup, davanın taraflarına aralarında yapacakları bir anlaşma ile yetkili yargı merciini belirleme serbestisi tanınmamıştır. Yetkiye ilişkin kuralların kamu düzenine ilişkin olmasının bir

[358] Kuru, **Medeni Usul Hukuku,** s.35.
[359] Kahraman Berk, **İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İlk İnceleme**, Alfa Yayınları, İstanbul 2008, s.40.

diğer sonucu ise; taraflarca her aşamada ileri sürülebilmesi ve yargı mercileri tarafından re'sen dikkate alınarak bu hususta karar tesis edilebilmesidir. Yetki kuralları, idari teşkilat sınırlarına göre belirlenen yargı çevresi tabiri ile de ifade edildiğinden, idari yargı mercilerinin yargı çevreleri de kurulmuş bulundukları il ve bu ilin sınırları dahilinde olan bölgedir. Dolayısıyla bu bölge dışında kalan davalara bakılamamaktadır.[360]İdari yargıda yetki kurallarına ilişkin anlaşmazlıklar ilk derece idari yargı mercileri yahut BİM'ler arasında çıkabilmektedir. Danıştay açısından ise bu alanda faaliyet gösteren ikinci bir yargı merci olmadığından, yetkiye ilişkin bir sorun oluşması mümkün değildir.

2577 sy. madde 45'de BİM'in görev ve yetkilerine ilişkin düzenleme bulunmakta olup buna göre; istinaf başvuruları, ilk derece yargı merciinin bulunduğu yargı çevresindeki BİM'e yapılır. Yasal düzenleme lafzen değerlendirildiğinde, aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan ilk derece idari yargı merci hangi BİM'in yargı çevresinde ise o BİM'e başvuru yapılır. Yetkisiz BİM'e yapılan istinaf başvuruları hakkında "yetki yönünden" red kararı tesis edilerek, dosya yetkili olan BİM'e gönderilir.[361]

6545 sy. ile istinaf kanun yolunun idari yargılama sistemi içerisine dahil edilmesi ile "HSK'nın 29.02.2016 tarih ve 54 sayılı kararı" üzerine mevcut BİM'lerin sayısı 25 iken azaltılmış ve 7 adet BİM kurularak sorumluluk alanlarına dahil olan iller yeniden belirlenmiştir. Bu doğrultuda, ilk derece idari yargı yerlerince verilen nihai kararlara ilişkin istinaf kanun yoluna başvurmak isteyen taraflar, kararı veren mahkemenin hangi BİM'in yargı çevresine bağlı olduğunu bilmesi gerekmektedir.

[360] Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, **İdari Yargı**, s.231-232.
[361] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.766.

Tablo 7: Bölge İdare Mahkemeleri'nin HSK tarafından Belirlenmiş Yargı Çevreleri

Sıra No	Bölgesi	Bölge İdare Mahkemesi	Yargı Çevresine Dâhil Olan İller
1	Ankara	1	Ankara, Bartın, Bolu, Çankırı, Düzce, Eskişehir, Karabük, Kastamonu, Kayseri, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Sivas, Yozgat, Zonguldak
2	Erzurum	3	Ardahan, Ağrı, Bayburt, Bitlis, Bingöl, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kars, Muş, Tunceli, Van
3	Gaziantep	2	Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Elazığ, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Mardin, Osmaniye, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak
4	İstanbul	1	Bilecik, Bursa, Edirne, İstanbul, Kocaeli, Kırklareli, Sakarya, Tekirdağ, Yalova
5	İzmir	1	Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, İzmir, Kütahya, Manisa, Muğla, Uşak
6	Konya	1	Adana, Afyonkarahisar, Aksaray, Antalya, Burdur, Isparta, Karaman, Konya, Mersin, Niğde
7	Samsun	1	Amasya, Artvin, Çorum, Giresun, Ordu, Rize, Samsun, Sinop, Tokat, Trabzon

Kaynak : Hakimler Savcılar Kuruluhttps://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/c6418f0e-37fa-4e3a-aa2f-7b3021bc83ee.pdf (erişim tarihi 04/04/2019)

2.2.3.2. İstinaf Kanun Yoluna Başvurabilecek Kişiler

6545 sy. ile idari yargı sistemine dahil olmuş istinaf kanun yolunun, ilk derece idari yargı mercileri tarafından tesis edilmiş nihai kararlara karşı başvurulduğu düşünüldüğünde, bu kanun yoluna başvuru için ilk şart, uyuşmazlıkta taraf ve dava ehliyetine sahip olmaktır. Aksi halde başvuru incelenmeden reddedilir.[362] Davada müdahil sıfatını taşıyan kimseler ise; ancak yanında davaya dahil oldukları taraf istinaf kanun yoluna başvurur ise onunla birlikte başvuru hakkına sahip olurlar.[363]

İlk derece idari yargı mercileri tarafında tesis edilmiş kararlar, istinaf kanun yolu incelemesini gerçekleştiren BİM'ce kaldırılır yahut değiştirilir. Bu nedenledir ki;

[362] Kaplan, İdari **Yargılama Hukuku,**s. 482. - Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku,** s. 958

[363] Celal Karavelioğlu, **Açıklamalı İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Adalet Yayınevi, Ankara 2016, s. 1470-1471

istinaf kanun yoluna başvuru için ikinci şart olarak, başvurucunun kararın kaldırılması yahut değiştirilmesinde hukuki bir menfaatinin var olması aranır. Hukuki menfaat, dava dilekçesi içerisindeki taleplerin, mahkeme tarafından tesis edilen kararla karşılanmış ve tarafların tatmin edilmiş olması ile tespit edilmektedir. Eğer talepler karşılanmış ise hukuki bir menfaatin olmadığından bahsedilir.[364]

2.2.3.3. İstinaf Kanun Yoluna Başvuru Süresi, Usulü ve Şekli

6545 sy. ile istinaf kanun yolunun idari yargı sitemi içerisine dahil edilmesi sonrasında, istinaf kanun yoluna başvuru usulüne ilişkin olarak özel bir yasal düzenleme yapılmamış, istinaf başvurusu, temyiz kanun yolu başvurusu usulü ile aynı kurallara tabi kılınmıştır. Bu bağlamda, "2577 sy. madde 45/1" uyarınca, ilk derece idari yargı mercilerinin tesis ettikleri nihai kararlara, ilgililere tebliğini izleyen 30 gün içerisinde istinaf kanun yoluna başvurulabilir. "2577 sy. madde 45/2" uyarınca istinaf kanun yoluna başvurmakta hukuki menfaati olan ve aleyhine karar tesis edilmiş tarafın/tarafların (bizzat kendilerinin, kanuni temsilcilerinin yahut vekillerinin) başvurusu, dilekçelerdeki talepler ve hitapla bağlı olmaksızın, dava dosyasına eklenerek, yetkili BİM'e gönderilir.[365]

Tıpkı istinaf başvurusunda olduğu gibi, istinaf dilekçesinin içeriği ilişkin de özel bir yasal düzenleme yapılamamış olup dilekçe, "2577 sy. madde 3/2"de belirtilen kurallar çerçevesinde hazırlanır. Buna göre istinaf dilekçesinde;

- Başvurucu tarafın/tarafların, varsa kanuni temsilcilerinin yahut vekillerinin adı-soyadı/ünvanı, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası ile adresi
- Karşı tarafın/tarafların, var ise kanuni temsilcilerinin yahut vekillerinin adı-soyadı/ünvanı, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası ile adresi
- Aleyhine istinaf kanun yoluna başvuru yapılan ilk derece yargı mercii kararına ait dosya/esas numarası ile karar numarası, tarihi ve neticesi
- Aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan ilk derece yargı mercii kararının tarafa tebliğ tarihi

---

[364] Kaplan, İdari **Yargılama Hukuku,**s. 483.

[365] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu , http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf(erişim tarihi 04.04.2019)**;** Yüce, **Vergi Yargılama Hukuku**, s.235**.**

- İstinaf kanun yoluna başvuru konu ve sebepleri
- İncelemenin duruşmalı yapılması talep ediliyor olması halinde buna ilişkin talep
- Yürütmenin durdurulması talep ediliyor olması halinde buna ilişkin talep
- İmza , tarih

Hususları bulunmak zorundadır**.** [366]

İstinaf talebini içeren dilekçe, tıpkı dava ve savunma dilekçelerinde olduğu gibi, dava dosyasındaki "karşı taraf sayısından bir fazla olarak", dosyayı yetkili BİM'e gönderecek, ilk derece yargı merciine sunulmalıdır. "2577 sy.'nin "Dilekçelerin Verileceği Yerler" başlıklı 4. maddesi"nde ayrıca; aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan kararı tesis eden mahkeme dışındaki idare-vergi mahkemelerine, idare-vergi mahkemesi olamayan yerlerde ise asliye hukuk mahkemelerine sunulur. Bu mahkemeler de dilekçeyi, BİM'e gönderilmek üzere kararı tesis eden idare veya vergi mahkemesine gönderir.[367]

İstinaf dilekçesi, incelemeyi yapacak olan yetkili BİM'e gönderilmeden evvel, kararı tesis eden ilk derece idari yargı merci tarafından ön incelmeye tabi tutulur. Bu incelemede;

- İstinaf kanun yoluna, nihai kararın tebliğden itibaren başlayan 30 günlük süre içerisinde başvurulup başvurulmadığı,
- İstinaf dilekçesinin 2577 sy. madde 3'de belirtilen şekil şartlarına haiz olup olmadığı,
- Aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan kararın, nihai bir karar olup olmadığı,
- İstinaf harçları ve giderlerine ilişkin ödemelerin yapılıp yapılmadığı,

hususları incelenmektedir.

[366] Karavelioğlu, **Açıklamalı İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 1472-1473.
[367] Çınarlı, **İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri,** s. 69.

Dilekçe yukarıda bahsedilen ön incelemeden geçti ise; dosya ile birlikte BİM'e gönderilir. Eksiklik hasıl olması halinde ise; "2577 sy. "Temyiz dilekçesi" başlıklı madde 48/2" gereğince, bu eksiklikler giderilmek üzere taraflara tebliğ ile 15 gün süre verilir.[368]

İstinaf başvurusu süresinde yahut nihai bir karara karşı yapılmamış ise "başvurunun reddine", harçlar eksik yahut hiç yatırılmamış ise "yedi günlük süre verilmesine", harçlar yatırılmaz/tamamlanmaz ise yahut dilekçedeki tespit edilen eksiklikler verilen 15 günlük sürede giderilmez ise; "istinaf başvurusunun yapılmamış sayılmasına" karar verilir.[369] Bu kararlara ilişkin olarak da "2577 sy. madde 48/6" uyarınca "7 gün içinde" istinaf kanun yoluna başvurulabilir.

İstinaf dilekçesi tüm yönleri ile eksiksiz ise "2577 sy. madde 48/3" uyarınca karşı taraf/taraflara tebliğ edilir. İstinaf dilekçesini tebliğ alan tarafın buna ilişkin olarak 30 günlük sürede cevap hakkı vardır. İş bu sürede cevap verilmez yahut verilir ise istinafa cevap dilekçesi de dosyaya eklenerek, dosya bir bütün olarak istinaf incelemesini yapacak BİM'e gönderir.[370]

İstisnai olarak zerinde durulması gereken husus ise istinaf talebinin yürütmenin durdurulması talepli olarak yapılması halinde, istinaf dilekçesi karşı tarafa tebliğ edilmeden evvel dosyanın bu hususta karar tesis etmek üzere direkt olarak, istinaf incelemesini yapacak olan yetkili BİM'e gönderildiğidir. İş bu talebe ilişkin olarak karar tesisine müteakip, istinaf başvuru sürecindeki tebligatlar yine BİM tarafından gerçekleştirilir.[371]

2.2.3.4. İstinaf Kanun Yoluna Başvuru Sebepleri

İstinaf kanun yoluna ilişkin olarak 2577 sy.'de ayrıntılı düzenlemeler olmadığı gibi, istinaf sebepleri de yasada sayılmamıştır. Sadece ilk derece idari yargı mercilerinin tesis ettikleri nihai kararlara ilişkin olarak istinaf kanun yoluna başvuru

[368] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu , http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 04.04.2019)
[369] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,** s. 762.
[370] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu , http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf(erişim tarihi 04.04.2019)
[371] Kaplan**, İdari Yargılama Hukuku**, , s. 486.

yapılabilir şeklinde genel bir hüküm düzenlenmiştir. Hal böyle iken, yasada temyize ilişkin düzenlemelerin, kıyasen istinaf kanun yolu için de uygulama alanı bulacağı kararlaştırıldığından, temyiz kanun yoluna başvuru sebeplerinin, istinaf başvurularında da geçerli olduğu belirtilmiştir.

Yasanın istinafa ilişkin genel mantığından ve lafzından anlaşıldığı üzere;

- İlk derece idari yargı merciinin nihai kararında "maddi vakıalara, delillere, hukuki sebeplere" ilişkin eksik veya yanlış şekilde değerlendirmeleri,
- İlk derece idari yargı merciinin nihai kararında, "usul veya maddi hukuka ilişkin" yanlışlıkların bulunması,

biçiminde istinaf sebepleri sayılabilir.[372]

Temyiz kanun yoluna başvuru nedenlerinin her ne kadar istinaf kanun yoluna ilişkin olarak da uygulanacağı belirtiliyor ise de; istinaf kanun yoluna ilişkin yapılan genel nitelikli açıklamalar dikkate alındığında, istinaf incelemesi, temyize nazaran daha geniş alanları kapsamaktadır.[373]İstinaf kanun yolu, ilk derece yargı mercileri kararlarının gerek incelenmeleri gerekse de denetlenmeleri bakımından temyizden ayrılmaktadır. Zira istinaf incelemesinde kararların, hem hukuki hem de maddi yönden incelemeleri gerçekleştirilirken, temyiz incelemesinde ise hukukilik incelemesi yapılmaktadır. Bu kapsamda Danıştay'da yapılan temyiz incelemesinde sadece hukuk kurallarının uyuşmazlığa doğru uygulanıp uygulanmadığı yönü denetlenirken, istinaf denetimini yapan BİM'de ise hem uyuşmazlığa ilişkin maddi vakıaların takdir ve tespitinde hem de uygulanacak hukuk kurallarının belirlenmesi ile uygulanmalarına dair denetim yapılır.[374]

[372] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 764.
[373] Yılmaz, **İstinaf,** s. 62.
[374] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 482.

3.2.4. Bölge İdare Mahkemelerinde İstinaf Kanun Yolu İncelemelerinde Yürütmenin Durdurulması İstemi ve Usulü

İdareler tarafından tesis edilen işlemlerin, hukuka aykırı oldukları gerekçesiyle dava konusu edilmeleri halinde, dava sonuçlanana kadar işlemin uygulanmasının mahkemece askıya alınmasını sağlayan karar, "yürütmenin durdurulması kararı" olarak ifade edilmektedir.[375]Bir idari işlemin yargı makamları önüne taşınarak dava konusu edilmesi, o işlemin kendiliğinden yürütülmesine mani olmamaktadır. Zira idarece tesis edilen işlemlerin, idari yargı mercilerince hukuka aykırılıkları tespit edilene kadar hukuka uygun oldukları karinesi kabul edilmektedir.[376]Bu nedenle, bir idari işlemin yürütülmesinin durdurulması, ancak davacı tarafın/tarafların talebi ve mahkemenin bu hususta karar tesisi ile gerçekleşmektedir.

İdari yargı mercileri tarafından görülen bir davada, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin şartları"2577 sy. madde 27"de düzenlenmiştir. Buna göre;

- Dava konusu edilen idari işlem, uygulanması halinde telafisi güç ve imkânsız zararlar doğuracak olması,
- Dava konusu olayda, idari işlem işlemin açıkça hukuka aykırı olduğuna dair esasa ilişkin şartların mevcut olması, aramaktadır. Bu şartların dava konusu işleme ilişkin mevcudiyeti, yürütmenin durdurulması talebinde bulunan tarafça dilekçede belirtilmelidir.

İdari yargı yerlerince yürütmenin durdurulması taleplerine ilişkin olarak karar tesis edilmeden evvel öncelikle davalı yanın savunması alınmalıdır. Kural olarak öncelikli incelenme ve karar hakkı bulunan yürütmeyi durdurma kararları teminat karşılığında verilir. Yürütmenin durdurulmasına ilişkin yargı kararları gerekçeli olmalıdır. (2577 sy. madde 27/2, 27/8)

İlk derece idari yargı mercileri tarafından tesis edilen yürütmeyi durdurma kararlarına ilişkin olarak, ilgililere kararın tebliğinden başlayarak 7 gün içinde kararı tesis eden mahkemenin yargı çevresini kapsayan yetkili BİM nezdinde itiraz mümkün olup, itiraz üzerine tesis edilen kararlar kesindir. (2577 sy. madde 27/7)

[375] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,** s. 779.
[376] Gözler ve Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.843.

"2577 sy. madde 27/2"de yürütmeyi durdurma talebinde bulunulacak idari yargı mercileri ilk derece idari yargı mercileri ile Danıştay olarak sayılmış, BİM ise sayılmamıştır. Bunun gerekçelerinden biri, ilk derece idari yargı mercileri ile Danıştay'da, uyuşmazlığa dair ilk elden yargılama yapılması mümkün iken, BİM'de ise ilk elden inceleme yapılamamasıdır. Bunun istinasını ise; ilk derece idari yargı merci olan idare mahkemesindeki tüm hakimlerin reddi halidir. Bu tip bir durumda uyuşmazlık, mahkemenin bağlı olduğu BİM'ce çözümlendiği için, BİM'den yürütmenin durdurulması talebinde de bulunulabilmektedir.

BİM'in, yürütmenin durdurulması başvurularına dair görevi, ilk derece idari yargı mercilerince tesis edilen kararların itirazen incelenmesi ve karar tesisidir. İtiraz üzerine, BİM'ce yürütmenin durdurulmasına karar verilmiş ise; bu karara ilişkin kararı veren BİM'e "en yakın BİM'e" itiraz mümkündür.

"2577 sy. madde 52" uyarınca, ilk derece idari yargı mercilerince tesis edilen nihai kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvuruda bulunulmuş olması, kendiliğinden kararların icrasına engel olamamaktadır. İstinaf incelemesi süresince, ilk derece yargı merciince tesis edilen kararların uygulanması talep üzerine teminat karşılığı durdurulabilir. Teminat kuralının istisnasını ise davaya taraf olan idareden ve adli yardım uygulamasından yararlanmış taraflardan teminat alınmaması oluşturur. İptal davalarında ise takdiren teminat alınmayabilir.

"2577 sy. madde 52/1"de sayılan idari işlemlere ilişkin açılan davalarda, BİM'den de istinaf aşamasında yürütmenin durdurulması talep edilebilir. Ancak "2577 sy.'ye 20.07.2017 tarihli 7035 sy. ile eklenen madde 52/4"de belirtildiği üzere, bu talebin reddi halinde, itiraz mümkün söz konusu değildir.[377]

[377] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu , http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 04.04.2019)

3.2.5. Bölge İdare Mahkemelerinde İstinaf Kanun Yolu İncelemesi

İlk derece idari yargı mercilerine istinaf başvuru dilekçesinin sunulmasının ardından, başvurunun yasada belirtilen şekli ve hukuki şartlara haiz olması halinde, yine ilk derece idari yargı mercii tarafından dosya kül halinde yetkili BİM'e gönderilmektedir.

BİM'de istinaf incelemesi; tıpkı istinaf başvuru dilekçesinin ilk derece yargı merciine sunulması aşamasında burada yapılan ön inceleme ile aynı usullerle incelenmekte, bu aşamadan sonra maddi ve hukuki yönden esasi inceleme yapılmaktadır. **"**2577 sy. madde 45" uyarınca incelemeler aşamasında önemle belirtilmesi ve dikkat edilmesi gereken hususlar; BİM dairelerince yapılacak incelemenin, daire başkanı veya görevlendireceği üye aracılığıyla yahut ihtiyaç duyulması ihtimalinde başka bir BİM ya da ilk derece idari yargı mercii nezdinde istinabe suretiyle gerçekleştirileceği, istinaf dilekçesinde belirtilmiş sebeplere bağlı kalınmadan işin esasına da girilerek yapılan incelemede, ihsası rey kuralı gereğince[378] aleyhine istinaf kanun yolu başvurusu gerçekleştirilen tek hakimle verilen kararı tesis eden, kurul olarak verilen kararlarda ise karara katılan hakimin katılamayacağıdır.[379]

3.2.5.1. Ön İnceleme Aşaması

BİM önüne gelen istinaf başvurusu öncelikle ön evrak üzerinden ön incelemeye tabi tutulur. Ön incelemede ilk olarak, aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan kararın, istinaf incelemesini yapacak olan BİM yargı çevresinde bulunan bir ilk derece idari yargı yerince tesis edilip edilmediği denetlenir. BİM eğer kararın yetki alanı dışındaki bir ilk derece idari yargı mercii tarafından tesis edildiği kanaatine varırsa, dosyayı yetkili BİM'e nakleder.[380]

"2576 sy.'nin 6545 sy. ile değişik madde 3" uyarınca her BİM dairelerden oluşur ve istinaf incelemesi HSK tarafından gerçekleştirilen iş bölümüne göre dairelerce gerçekleştirilir. Daire ilk inceleme sırasında iş bölümü bakımından da dosya

[378] 1- Tarafını belli etmek 2- Hakimin devam etmekte olan davaya ilişkin görüşünü (kararını) belli ederek davanın seyrini etkilemesidir. (T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü, http://www.sozluk.adalet.gov.tr/Harf/%C4%B0 (erişim tarihi 04.04.2019)**)**

[379] Sancakdar ,"İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", s.2254.

[380] Karavelioğlu, **Açıklamalı İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu,** s.1475.

üzerinde inceleme yapar. Eğer dosyayı iş bölümü uyarınca kendi görev alanı içerisinde görmez ise görevli olan daireye gönderir. Görevsizlik kararı ile dosya önüne gelen dairenin de görevsizlik kararı vermesi görev uyuşmazlığına neden olacağından bu aşamada "2576 sy.'ye 6545 sy. ile eklenen madde 3/C-4-a" uyarınca BİM Başkanlar Kurulu devreye girerek sorunu çözüme kavuşturur.[381]

Son olarak ön inceleme aşamasında; istinaf dilekçesi, başvuruyu ilk alan ilk derece idari yargı mercii ile aynı şekilde "2577 sy. madde 3"de belirtilen şartları taşıyıp taşımadığı yönünden denetlenir.[382]İlk derece idari yargı mercii ile BİM'in yaptığı, istinaf başvurusu ön inceleme aşamasının tek farkı, BİM'ce bu aşamada tesis edilen kararın kesin olmasıdır.[383]

3.2.5.2. Esasi İnceleme Aşaması

BİM, önüne gelen istinaf başvurusuna ilişkin ön inceleme aşamasını tamamladıktan sonra, başvurunun esasi bakımdan incelemesine başlamaktadır. BİM'deki esasi istinaf incelemesi, temyiz kanun yolundan farklı olarak, maddi vakıaların doğru tespiti ve hukuk kurallarının uyuşmazlığa doğru uygulanıp uygulanmadığı yönlerinden denetim biçiminde gerçekleşir.[384] Bu sayede, ilk derece idari yargı mercilerinde gerçekleşen yargılamanın yanında, uyuşmazlık, BİM'de yeniden incelenmekte ve yeni bir karar tesis edilmesi imkanı olmaktadır**.**

Aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan ilk derece mahkemesi kararında hukuka aykırılık tespit edilir ise, söz konusu karar kaldırılarak , BİM nezdinde yeniden yargılamaya başlanır ve bu yargılama kapsamında uygun görülen delillere başvurularak, uyuşmazlığın esası hakkında karar verilir.[385]

Medeni yargılamada, taraflarca delil ve dava malzemelerin belli bir usuli merhaleye kadar dosyaya sunulması ve bu aşamadan sonrasında ise sunulamamasına

---

[381] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu , http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf(erişim tarihi 05.04.2019)

[382] Karavelioğlu**, Açıklamalı İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu,** s.1475.

[383] Yılmaz, "6545 ve 6552 Sayılı Kanunlar Çerçevesinde İdari Yargılama Usulü Değişiklikleri", s.430-431.

[384] Kaplan**, İdari Yargılama Hukuku**

[385] Taneri, **İstinaf Mahkemeleri,**s.24.

ilişkin teksif ilkesi[386] katı biçimde uygulandığından, istinaf başvurusuna konu ilk derece yargı mercii kararında, hukuka aykırılığın tespiti halinde kararın kaldırılması üzerine yeniden yargılama sırasında kural olarak taraflarca dosyaya yeni vakıa ve delil sunulamamakta, mahkeme dosyada mevcut delil ve vakıalar üzerinden inceleme yapmaktadır.[387]İdari yargılamada ise medeni yargılamadan farklı olarak, "2577 sy. madde 20" uyarınca re'sen araştırma ilkesi" uygulandığından, idari yargı mercilerinde görevli bulunan hakimler bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi re'sen yaparak, yargılama sırasında yararlanılacak delillerin tespitinde taraflar ile birlikte hareket etmektedirler.[388] Re'sen araştırma ilkesinin idari yargılamada geniş yer bulmasının nedenlerinden biri idari yargılamanın kamu düzeninin sağlanması amacına yönelmiş olması, bir diğeri ise idari davaların konusunu oluşturan işlem-eylemlerin idarece tesis edilmiş olmaları nedeniyle, uyuşmazlığın çözümünde kullanılacak delillerin birçoğunun idare nezdinde bulunması ve bu delillerin dava dosyasına mahkemeler aracılığıyla celb edilmesinin uygun olmasıdır.[389] İstinaf aşamasında da, ilk derece idari yargılamada uygulanan re'sen araştırma ilkesinin geçerli olması sayesinde; BİM'ce, ilk derece yargı mercileri tarafından tüm maddi vakıaların tespitlerinin doğru biçimde yapılıp yapılmadığı ve uyuşmazlığın çözümünde yararlanılacak delillerin toplanıp toplanmadığı konularından denetim imkanı sağlamaktadır. Bu kapsamda, uyuşmazlığın daha doğru ve adil biçimde çözümlenebilmesi amacıyla; gerekli ise keşif, bilirkişi vs. delillere BİM tarafından hükmedilebilecek, "2577 sy. madde 22" uyarınca mesele aydınlatılmış ve yeterli derecede kanaatin oluşmuş ise karar tesis edilecektir.[390]

---

[386] Alangoya, Yıldırım ve Deren Yıldırım**, Medeni Usul Hukuku Esasları,** s.185.

[387] Mehmet Akif Tutumlu, "İstinaf Yargılamasında Yeni Vakıa - Delil Getirme Yasağı ve İstisnaları", **Terazi Hukuk Dergisi,** C.2, s. 62.**;**Nevhis Deren Yıldırım,"Teksif İlkesi Açısından İstinaf", **İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantı,** Ankara 7-8 Mart 2003, s. 279.

[388] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu , http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf(erişim tarihi 05.04.2019)

[389] Yücel Uğurlu,"Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Hukukunda Re'sen Araştırma İlkesi", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C.2,s. 121-122.

[390] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 05.04.2019**)**

"6545 sy. ile değişik 2577 sy. madde 45/4" gereğince, istinaf yargılamasında gerekli hallerde "istinabe"[391]yoluna başvurulabilmektedir. İstinabe olunacak mahkemeler yasada aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan kararı tesis eden ilk derece idari yargı mercii yahut başka bir yerdeki ilk derece idari yargı mercileri olarak belirlenmiştir. İstinabe yoluna başvurulabilecek hususlara ilişkin yasada ayrıntılı düzenleme bulunmadığından, mahkemece bizzat gerçekleştirilmesi gerekli olan konu ve hususlarda istinabe yoluna başvurulamayacağı kabul edilmektedir.[392]

3.2.5.3. İncelemenin Duruşmalı Olarak Yapılması

"2577 sy. madde 17" gereğince, BİM'de gerçekleşen istinaf incelemesi kural olarak evrak üzerinden gerçekleştirilir. Fakat taraflarca dilekçe ile istemde bulunulması halinde, incelemenin duruşmalı olarak da yapılmasına karar verilebileceği gibi mahkemece re'sen de karar verilebilir. İncelemenin duruşmalı olarak yapılmasına karar verilmesi halinde, uyuşmazlığın taraflarına tebliğ ile duruşma günü bildirilir. "2577 sy. madde 18"e göre duruşmalar kural olarak herkese açıktır fakat kamu güvenliği ve ahlak kurallarının gerektirdiği hallerde, uyuşmazlığın çözümünde görevli daire ya da mahkeme tarafından, gizlilik kararı verilebilir. Duruşma sırasında taraflar ikişer kez söz alır ve tarafların her ikisi de duruşmaya katılmaz ise inceleme evrak üzerinden gerçekleştirilir. Duruşmanın gerçekleştirilmesine müteakiben "en geç on beş gün içinde" uyuşmazlık hakkında karar tesis edilir.[393]

---

[391] Dosyanın görülmekte olduğu mahkemeye gönderilmek için başka bir yerde bulunan bir tanığın oradaki mahkeme tarafından ifadesinin alınması (T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü,.http://www.sozluk.adalet.gov.tr/Harf/%C4%B0?Sayfa=2 (erişim tarihi 05.04.2019))

[392] Avcı, **İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu**, s. 145-146**.** ; Oğuz Sancakdar, "Türk İdari Yargı Sisteminde Yargılama Sürecinden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **İdari Yargılama Sürecinde Yaşanılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri Çalıştayı,**Ankara 14 Ocak 2014 , s. 46. ;Ali Telli**,**"İstinaf Kanun Yolunda Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri",**Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu,** Ankara 10 Mayıs 2016 , s. 147.

[393] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 05.04.2019)

3.2.6. İstinaf İncelemesi Neticesinde Verilebilecek Kararlar

Tezin bu başlığı altında, ilk derece idari yargı mercilerince tesis edilen nihai kararlara karşı başvurulan istinaf kanun yolu incelemesinde, BİM'ce tesis edilebilecek kararlara ilişkin incelene yapılacaktır.

3.2.6.1. İstinaf Başvurusunun Reddine Karar Verilmesi

"2577 sy. madde 45/3" uyarınca ilk derece idari yargı mercilerince tesis edilmiş kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulması halinde, BİM tarafından yapılan incelemede kararda herhangi bir hukuka aykırılık tespit edilmezse, red kararı tesis edilir. İstinaf kanun yolu, ilk derece idari yargı mercilerince tesis edilmiş kararların maddi ve hukuki olarak incelenmesi ile kararda bir hukuka aykırılık tespiti halinde kaldırılması ile yeniden yargılama yapılmasını ifade ettiğinden, hukuka aykırı bir durum tespit edilememesi halinde başvuru reddedilecektir.[394]

Başvurunun reddedilmesi halinde, ilk derece idari yargı merciince tesis edilen karar kesin nitelik taşır. Aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan karar, temyiz kanun yolu başvuru konusu olabilecek nitelikte ise BİM'in istinaf başvurusunun reddi kararına karşı, Danıştay'da temyiz yoluna başvurulabilir. Bu ihtimalde ise temyize başvuru süresi içerisinde başvuru yapılmaması yahut temyiz başvurusunun da reddi ile kesin nitelik taşır.

3.2.6.2. İlk Derece Mahkemesi Kararındaki Maddi Hataların Düzeltilerek Aynı Kararın Verilmesi

İstinaf kanun yolu incelemesi kapsamında BİM tarafından, ilk derece idari yargı mercii kararında düzeltilmesi mümkün maddi hataların tespit edilmesi halinde, dosyayı ilk kararı veren karar veren merciye geri göndermek yerine, lüzumlu düzenlemeler yapılarak aynı karar verilir.[395] Maddi hata kavramı ile ifade edilmek istenen, uyuşmazlığın esasını ilgilendirmeyen hatalardır. Maddi hatalara misalen uyuşmazlığa taraf olan kimselerin isim/unvanlarında, hesaplamalarda yahut yazımda

---

[394] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,**s. 779.

[395] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 06.04.2019)

yapılan hatalar verilebilir.[396]İstinafa konu edilen kararlarda mevcut bu tipteki hataların, BİM'ce giderilebilmesi imkanı gereksiz yere yargılamanın uzaması olumsuzluğunun önüne geçilmesini sağlamaktadır.[397]

3.2.6.3. İlk Derece Mahkemesi Kararının Kaldırılarak Yeniden Esasi İnceleme Yapılması

Aleyhine istinaf başvurusunda bulunulan ilk derece idari yargı merci kararında, BİM tarafından hukuka aykırılık tespiti halinde, kararı kaldırılmasına hükmedilerek esasi bir inceleme gerçekleştirilmektedir. Kararın kaldırılması üzerine dosya ilk derece idari yargı merciine gönderilmeyip, gerçekleştirilen esasi inceleme neticesinde BİM yeni bir karar tesis etmektedir.[398]

Kararın kaldırılması yönünde karar verilmesine müteakip yeniden bir karar tesis edilebilmesi için yapılacak esasi incelemede tüm araştırmaları BİM kendisi yapmaktadır.[399]Bu kapsamda"2577 sy. madde 45/4"de belirtildiği üzere, inceleme yapılırken BİM'ce gerekli görülmesi halinde bazı işlemler, aleyhine istinaf kanun yoluna başvurulan kararı veren mahkemeye yahut başka yerde kurulu bulunan idare/vergi mahkemesine ivedilikle yerine getirilmek üzere istinabe olunabilir.[400]

Kaldırma kararı, istinafa konu edilen kararın tamamı hakkında verilebileceği gibi, kısmen de verilebilir. Bu durumda BİM'ce kararın hukuka uygun olduğuna kanaat getirilen kısmı için istinaf başvurusu reddedilmektedir.[401]

Esasi inceleme neticesinde BİM tarafından tesis edilen karar, "2577 sy. madde 46" uyarınca temyizi mümkün kararlardan ise temyiz kanun yoluna konu edilebilir, değil ise kesindir.[402]

---

[396] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,**s. 779.
[397]Avcı, **, İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu,** s. 126.
[398] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunuhttp://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 06.04.2019)
[399] Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku,** s. 779.
[400] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunuhttp://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 06.04.2019)
[401] Çağlayan **, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa – Türkiye Mukayeseli Bir Deneme),** s.334.
[402] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 06.04.2019)

3.2.6.4. İnceleme Sonrası Bazı Hallerde Dosyanın İlk Derece Mahkemesine Geri Gönderilmesi Kararı

Aleyhine istinafa başvurulan ilk derece idari yargı merci kararında hukuka aykırılık tespiti halinde kararın kaldırılarak yeniden karar tesis edilmesi yerine "2577 sy. madde 45/5"de sayılan bazı istisnai hallerde dosya kararı veren ilgili mahkemeye gönderilir.

Kararın kaldırılması ile dosyanın kararı veren ilgili mahkemesine gönderilmesine karar verildiği haller :

- İlk inceleme sonrası tesis edilen kararlara ilişkin gerçekleştirilen istinaf başvurusunun kabul edilmesi,
- Uyuşmazlığa ilişkin yargılamanın görevsiz/yetkisiz mahkemece ya da reddedilmiş/yasaklanmış hakim tarafından gerçekleştirilmiş olması,

olarak düzenlenmiştir.

Bu hallerde BİM tarafından uyuşmazlığa ilişkin nihai karar verilmeyerek, dosya karar tesisi için kararı veren ilgili ilk derece idari yargı merciine gönderilmektedir. Kararın kaldırılması ile dosyanın kararı veren ilk derece idari yargı merciine gönderilmesi kararları kesindir ve ilk derece idari yargı merci bu karara uymak zorundadır. Karar kesin olduğu için de temyize konu edilemez.[403]

3.2.7. İstinaf Kanun Yolu Aşamasında Feragat

Kelime anlamı olarak "vazgeçme; el çekme; dinlenme" manasına gelen feragat, hukuki olarak da "davadan feragat" olarak kullanılmaktadır. Davadan vazgeçmeden farklı olan feragat, "2577 sy. madde 31"de atıf yapılan "6100 sy. madde 307"de, "davacının, talep sonucundan kısmen veya tamamen vazgeçmesi" şeklinde tanımlanmıştır. [404]

[403] Candan Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu,** Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 1012- 1013.;Karavelioğlu, **Açıklamalı İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu,** s.1479.

[404] Ejder Yılmaz**, Hukuk Sözlüğü,** Yetkin Yayıncılık, Ankara2011,s.286.

İdari yargılama hukukunda, feragat konusuna ilişkin detaylı düzenlemeler bulunmayıp, uygun düştüğü ölçüde, 6100 sy.'nin feragate ilişkin hükümleri idari yargı alanında da uygulama alanı bulmaktadır.[405]

Tez konumuzun idari yargılamada istinaf kanun yoluna ilişkin olması nedeniyle, feragat terimi gerek istinaf başvurusu gerekse de davadan feragat bakımından iki başlık altında ele alınacaktır.

3.2.7.1. Başvurudan Feragat

İstinaf kanun yolu başvurusu, ilk derece idari yargı mercileri tarafından tesis edilmiş nihai kararlara karşı mümkündür. İstinaf başvurusunun da bir hak olduğu düşünüldüğünde, bu hakkı kullanmaktan vazgeçmek/feragat etmek imkanı yargı mercilerince tesis edilmiş nihai bir kararın varlığına bağlı tutulmuştur.[406] 6100 sy.'nin feragate ilişkin hükümleri idari yargı alanında da uygulama bulacağından, aynı yasa madde 349'da belirtildiği üzere, gerek henüz istinaf başvurusu gerçekleştirilmeden bu haktan feragat edilebileceği gibi, istinafa başvuru yapıldıktan sonra da bu haktan feragat mümkündür. Feragat istinaf başvurusu yapılıp, henüz dosya BİM gönderilmeden gerçekleştirilir ise dosya BİM'e gönderilmez ve istinaf başvurusunun ilk derece idari yargı merci tarafından reddine karar verilir. İstinaf başvurusu gerçekleştirilip, dosya BİM'e gönderildikten sonra karar aşamasına kadar feragat gerçekleştirilir ise istinaf başvurusu BİM tarafından reddedilir.[407]

---

[405] Münci Çakmak, "İdari Yargıda Davadan Feragat", **AÜHFD**, C.53,s.186.

[406] Odyakmaz, **Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları,** s.85.

[407] Antalya Bölge Adliye Mahkemesi 3. Hukuk Dairesi, Karar Tarihi 02.06.2017 ve 2017/ 537 E., 2017 / 479 K. https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=-8831#(erişim tarihi 07.04.2019)**;** Zehra Odyakmaz vd**. ,** "6545 Sayılı Kanunlar İdari Yargıda Kanun Yollarına İlişkin Olarak Getirilen Hükümlerin Yürürlüğü, Uygulanması ve Yorumlanması", **Mevlana Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C.2,s.65.

3.2.7.2.Davadan Feragat

2577 sy.'nin atıfta bulunduğu 6100 sy.'nin feragate dair düzenlemeleri idari yargılama sistematiğine uygun olan hallerde uygulama alanı bulacaktır.[408]

6100 sy. uygulamasında davadan feragat, ilk derece yargı mercilerinde yargılamanın başlamasından itibaren, kanun yolları aşamasının geçirilmesi yahut kanun yollarına başvurmamak ile kararın kesinleşmesine kadar her aşamada gerçekleştirilebilir. [409]

İdari yargılama hukukunda ise kendine has özellikleri ve dava türleri itibariyle davadan feragatin her aşamada gerçekleşip gerçekleşemeyeceği hususunda doktrinde farklı görüşler mevcuttur. Bir görüş davadan feragatin sadece nihai karar verilene kadar gerçekleşebileceğini, bu aşamadan sonra gerçekleştirilen feragatin nihai karara karşı kanun yoluna başvuru hakkından feragat olarak niteleneceğini belirtirken[410] diğer bazı görüşler ise idari davaların türlerine göre davadan feragatin hangi aşamada gerçekleştirilebileceğine ilişkin farklı uygulamalar olacağını belirtmişlerdir. İptal davaları, idari makamlarca tesis edilmiş işlemlerin hukuka uygun olup olmadıklarına dair yargısal denetimi sağlamaktadırlar. Sadece bireysel menfaatleri yahut kamunun menfaatlerini ilgilendiren işlemlere karşı açılan iptal davalarında feragatin hangi aşamaya kadar gerçekleşebileceği değişkenlik göstermektedir.

Danıştay kararları ile de desteklendiği üzere; bireysel menfaatleri, ilgilendiren idari işlemlerin iptal davasına konu edilmesi halinde kanun yolu aşamasında feragatin mümkün olduğu, kamusal menfaate ilişkin iptal davalarında ise ilk derece yargılaması da dahil hiçbir aşamada feragatin mümkün olmadığı belirtilmektedir.[411]Yürütmenin durdurulması talepli idari davalarda ise bu talebin kabulüne ilişkin kurulan ara kararlardan sonra feragatin mümkün olmadığı, zira bir idari işlemin yürütmesinin durdurulmasının aynı zamanda o işlemin hukuka aykırılığının tespiti manasına geldiği

[408] Ramazan YILDIRIM , "Türkiye'de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri", **Danıştay ve İdari Yargı Günü: 147. Yıl Sempozyumu,** Ankara 12 Mayıs 2015, s. 50.
[409] Seçkin Yavuzdoğan, **"İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. Maddesi Çerçevesinde Medeni Yargılama Hukuku-İdari Yargılama Hukuku İlişkisi",** ("Yayımlanmamış Doktora Tezi", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2007), s. 183.
[410] Sabri Coşkun ve Müjgan Karyağdı, **İdari Yargılama Usulü,** Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001,s.350.
[411] Yasin, "İdari Yargılama Usulünde Davadan Feragat ve Davayı Kabul", s. 171-172.

ve bu aşamadan sonraki feragat ile de hukuka aykırılığı mahkeme kararıyla saptanmış idari işlemin tekrardan varlık kazanacağını ifade edilmiştir.[412]

Danıştay ise davadan feragate ilişkin verdiği kararlarında farklı uygulamalar gerçekleştirmiştir. Bazı kararlarında, kanun yolu aşamasındaki feragat iradesini davadan feragat olarak yorumlanması gerektiğini, bazı kararlarında kanun yolu aşamasında feragatin mümkün olmadığını[413], son olarak bazı kararlarında ise kanun yolu aşamasından sonraki feragatte artık kanun yolu başvurusunun konusuz kaldığını ve bu nedenle karar verilmesine yer olmadığı yönünde hükümler tesis etmiştir.[414]

Nihayetinde; 2577 sy.'de feragate ilişkin açık ve ayrıntılı düzenlemeler olmadığı, bu hususta 6100 sy.'ye atıf yapıldığı ve buna göre de yargılamanın her aşamasında davadan feragatin mümkün olduğunun kabul edildiği dikkate alındığında, idari yargı alanında da davadan feragati engelleyen kesin, yasal bir dayanak yoktur. Buna karşın idari işlem-eylemlerden kaynaklanan iptal ve tam yargı davaları konu ve nitelikleri itibariyle kendilerine has özellikler barındırdıklarından, kanun yolları aşamalarındaki davadan feragatin bu hususlar göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır.[415]

3.2.8. İstinaf Kanun Yolunda Islah

Kelime olarak "Düzeltme, davada tarafça düzeltme, iyileştirme, iyi bir hale getirme"[416]anlamına gelen ıslah, hukuki niteliği itibariyle de uyuşmazlığa taraf olan kimselerin yargılama sırasında gerçekleştirdikleri usuli bir takım işlemlerde düşebilecekleri bazı hataların, gerekli giderleri yatırmak kaydıyla ve diğer tarafın icazetine bağlı olmaksızın, tamamen yahut kısmi olarak düzeltilmesi imkanını veren bir kurumdur.[417]

---

[412] Çakmak, "İdari Yargıda Davadan Feragat",s.193.

[413] Danıştay 10.Dairesi, Karar Tarihi 30.10.1996, 1995/5846 E. , 1996/6434 K., https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=2202# (erişim tarihi 07.04.2019)

[414] Danıştay 15. Dairesi ,Karar Tarihi 18.1.2016, 2015/7088 E., 2016/14 K.https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=2202# (erişim tarih 07.04.2019)

[415] Yasin, "İdari Yargılama Usulünde Davadan Feragat ve Davayı Kabul", s. 154-155.

[416] T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü, http://www.sozluk.adalet.gov.tr/Harf/I?Sayfa=4 (erişim tarihi 08.04.2019)

[417] Ejder Yılmaz, **Medeni Yargılama Hukukunda Islah**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2011, s. 47.

İdari davalardan "İptal Davası"nda; dava dilekçesine konu edilmiş hukuka aykırılık iddialarının ötesinde, "2577 sy. madde 20"de düzenlenmiş "re'sen inceleme ve araştırma ilkesi" uyarınca davacıdan ve ilgili/ilgili olamayan idareden yargılamaya yardımcı olacak her türlü delili toplanarak ve dosya bir bütün olarak incelenerek mahkemece tespit edilen hukuka aykırılıklara ilişkin de karar verilir. İzah edilen nedenler gereği 6100 sy.'deki "iddianın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı" net bir biçimde uygulanmamaktadır. Bununla birlikte herhangi bir idari işlemin iptalini konu alan davaya, daha sonradan bu işleme temel oluşturan düzenleyici işlemin de "ıslah yolu ile" iptali istenemez. Danıştay'ın tesis etmiş olduğu yerleşik içtihatları da bu yöndedir.[418]

"Tam Yargı Davaları"; idarece tesis edilen işlemler yahut gerçekleştirilen eylemler dolaysıyla oluşabilecek zararların tazmini amacına hizmet eden ve bu nitelikleri itibariyle iptal davalarına nazaran öznel bir nitelik taşımaktadır.[419]

İptal ve tam yargı davası biçiminde açılabilen idari davalarda, idari yargılamaya hakim olan "yazılılık ilkesi" uyarınca, davaya konu edilmiş iptali istenen işlem/zarar miktarının dava dilekçesinde yazılmış olması gerekmektedir. Genel kural bu ise de, tam yargı davalarında davacı tarafça dava açıldığı dönemde zarar meblağının tam olarak belirlenmesine imkan olmayan hallerde, oluşan somut ve gerçek zararın giderilebilmesi için davaya konu zarar miktarının nihai kararın tesis edilmesine kadar, mahkemeye sunulacak ıslah dilekçesi ile giderlerini karşılamak kaydıyla sadece bir defa olmak üzere artırılması imkanı tanınmıştır.

İdari yargı mercilerinde ıslah kurumunun yaygın bir uygulama alanı bulamamış olmasından kaynaklanan sorunlar nedeniyle, AİHM'e birçok başvuru gerçekleştirilmiştir. Özellikle tam yargı davalarına konu edilen maddi tazminat talep miktarının, davanın açılmasından sonra ıslah suretiyle arttırılamaması nedeniyle

[418] Aytaç ÖZELÇİ ve Cemil SİMİL, "İdari Yargının İşlevi Yönünden Islah Kurumu", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Özel Sayı 2009 ,s.1735-1736.
[419] Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt:2**, s.608,610.

mağduriyet yaşayan taraflarca gerçekleştirilen başvurularda aleyhe ihlal kararları tesis edilmesi üzerine, çare bu hususta yasal düzenlemeler yapılmasında bulunmuştur.[420]

Eskiden "taleple bağlılık ilkesi" gereği 2577 sy. sisteminde bulunmayan ıslah kurumu, "30.04.2013 tarih ve 28633 sayılı RG"de yayımlanarak yürürlüğe giren "6459 sayılı İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğü Bağlamında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun madde 4" ile değişikliğe uğrayan 16. maddeye[421] eklenmiştir. Böylece uluslararası anlaşmalar ve Anayasa ile güvence altına alınmış "hak arama özgürlüğü" ile "adil yargılanma hakkı" kapsamında idari yargılama hukukunda da ıslah imkanı mevcut hale gelmiştir.[422]

Yasal düzenlemenin yapılmasından sonra, AYM tarafından tesis edilen kararlarda da "1982 Anayasası madde 36"da düzenlenmiş hak arama özgürlüğü ile ıslah yolunun idari yargılamada hiç uygulanmaması ile elde edilecek netice arasında ölçülülük bulunmadığı gerekçesi ile başvurucu açısından "mahkemelere erişim hakkının" ihlal edildiğine kanaat getirilmiştir. [423]Bu kapsamda ıslaha kurumuna ilişkin olarak 6459 sayılı Kanun ile yapılan yasal düzenlemelerin "30.04.2013 tarihinden önce açılıp yargılaması devam eden davalarda" da uygulanacağı değerlendirilmiştir.[424]

Islah kurumu tamamen yahut kısmen uygulanabilmekte olup; davanın tamamen ıslahı, dava dilekçesiyle talep sonucu veya dava sebebinin değiştirilebilmesi iken kısmen ıslah ise talep sonucunun değiştirilmeyip genişletilmesidir. İzah edilenler uyarınca idari yargılamaya ilişkin yapılan yasal düzenlemeler neticesinde uygulanacak

---

[420] İbrahim Çınar, Mahkemeye Erişim Hakkı Kapsamında İdari Yargıda Islah**, T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi,**S.7 2016, s.480.

[421] 2577 sy. Madde 16/4 : "Ancak, tam yargı davalarında dava dilekçesinde belirtilen miktar, süre veya diğer usul kuralları gözetilmeksizin nihai karar verilinceye kadar, harcı ödenmek suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere artırılabilir ve miktarın artırılmasına ilişkin dilekçe otuz gün içinde cevap verilmek üzere karşı tarafa tebliğ edilir. (T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 08.04.2019))

[422] T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, 6459 sayılı İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğü Bağlamında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 30.04.2013 tarih,http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130430-1.htm (erişim tarihi 08.04.2019)

[423] T.C.Anayasa Mahkemesi , Karar Tarihi 07/01/2016, 2013/8045 E., 2016 K. https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=-8831# (erişim tarihi 10.04.2019)

[424] Çınar,**"**Mahkemeye Erişim Hakkı Kapsamında İdari Yargıda Islah", s.495.

olan ıslah, davanın kısmen ıslahı biçimindedir.[425] Zira bu değişiklik sadece idari yargı davalarından tam yargı davalarında "talep miktarının artırılmasına" izin vermektedir.

İlk derece idari yargılamasında hal böyle iken; "6459 Sayılı İnsan Hakları Ve İfade Özgürlüğü Bağlamında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile "2577. sy. madde 16"ya eklenen fıkra ve aynı yasaya eklenen "geçici madde 7" düzenlemelerinden anlaşıldığı üzere, ıslah kurumunun uygulanmasında esas olanın değişiklik tarihi itibariyle davanın ilk derece yahut kanun yolu aşamalarından birinde derdest olmasıdır. Bu itibarla, değişiklik tarihi olan 30.04.2013'te derdest olması şartıyla kanun yolu aşamasında dahi ıslah kurumuna başvuru yapılabilir. Dolayısıyla bahsedilen tarihte kesinleşmiş kararlar hakkında ıslah kurumu uygulanamaz. Bu hususta Danıştay tarafından temyiz aşamasındaki ıslah kurumuna başvurular hakkında tesis edilmiş içtihatlar da bulunmaktadır.[426]

3.2.9. İstinaf İncelemesi Neticesinde Verilen Kararların Hukuki Nitelikleri ve Temyizi

6545 sy. ile istinaf kanun yolunun idari yargılama sistemine dahil edilmesi ile birlikte, ilk derece idari yargı mercileri tarafından tesis edilen kararlara ilişkin ilk olarak BİM nezdinde istinaf kanun yoluna başvuru yapılmaktadır. BİM tarafından verilen kararların bazıları kesin nitelikte olup bu kararlara ilişkin temyiz kanun yolu başvurusu imkanı bulunmamakta iken bazı kararları ise temyiz kanun yolu açık olarak tesis edilmektedir.[427]

BİM'ce tesis edilen kararların kesin nitelikli olmalarının, bu kararlara ilişkin, taraflarca temyiz kanun yoluna başvurulamaması ve ilk derece idari yargı mercileri tarafından kararlara direnme imkanının bulunmaması gibi çeşitli görünümleri bulunmaktadır.

---

[425] Mehmet Karakuş,"İdari Yargıda Islah", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, S.17 Nisan 2014, s.392.

[426] T.C. Danıştay, 15. Daire, Karar Tarihi 09.05.2013, 2013/4405 E. , 2013/3335 K., () http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=15d-2013-4405.htm&kw=`2013/4405`#fm (erişim tarihi 10.04.2019)

[427] Gözübüyük ve Tan**, İdare Hukuku Cilt:2,**s.1009.

6545 sy. sonrasında temyiz kanun yoluna sadece 2577 sy. madde 46'da sayılan davalarda tesis edilen kararlara karşı başvurulabilmektedir. Buna göre "temyizi mümkün BİM kararları şunlardır :[428]

- İdarelerin düzenleyici nitelikli işlemlerine ilişkin iptal davaları,
- Dava konusu 100.000- Türk Lirasını aşan idari davalar,
- Bir meslek, kamu görevi yahut öğrencilik statüsünden çıkarma idari işlemlerine ilişkin iptal davaları,
- Bir ticari faaliyetin gerçekleştirilmesini otuz gün ve daha fazla yahut süresiz yasaklayan idari işlemlere ilişkin iptal davaları,
- Müşterek kararname ile gerçekleştirilen atama-naklen atama-görevden alma ile daire başkanı veya daha üst komunda görev icra eden kamu görevlilerine ilişkin gerçekleştirilen atama-naklen atama-görevden alma idari işlemlerine ilişkin iptal davaları,
- İmar plan ve parselasyon işlemlerine ilişkin davalar,
- "Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu" ve "Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu" tarafından itirazen tesis edilen kararlar ile "Boğaziçi Kanunu" uygulamasına ilişkin davalar,
- Madenler, ormanlar, taş ocakları, doğal mineralli sular ile jeotermal kaynaklara ilişkin yasal düzenlemelerin uygulanmasına ilişkin davalar,
- Ülke genelinde uygulanan öğrenim, icra edilen bir meslek/sanat yahut kamu personelliğine geçiş hakkında gerçekleştirilen sınavlara ilişkin davalar,
- Limanlar, rıhtım, marina, iskele, akaryakıt, sıvı hale dönüştürülmüş petrol gazı boru hattı şeklindeki kıyılarda kurulacak tesisleri dair işletme izni yasal düzenlemelerinin uygulanmasına ilişkin davalar,
- "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun" ve "Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun" uygulamasına ilişkin davalar,
- "Serbest Bölgeler Kanunu" uygulamasına ilişkin davalar,

[428] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu ,http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 13.04.2019)

- "Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu" uygulamasına ilişkin davalar,
- "Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar"ın görev alanlarına dahil piyasa veya sektörlere dair aldıkları kararlara ilişkin davalar.

Burada dikkat edilmesi gereken husus; temyiz kanun yoluna başvurunun mümkün olduğu yukarıda belirtilen davalar hakkında, ancak BİM ve Danıştay Dava Daireleri tarafından tesis edilmiş kararlara ilişkin temyize gidilebileceğidir.

Yukarıda sayılan temyize başvurunun mümkün olduğu davalar dışında tesis edilmiş kararlar kesin olup, bunların yanında, "2577 sy. madde 45/5"de düzenlendiği üzere, BİM tarafından tesis edilen; ilk derece idari yargı mercileri tarafından, ilk inceleme üzerine tesis edilen kararlara ilişkin gerçekleştirilen istinaf kanun yolu başvurusunun kabulü, görevli yahut yetkili olamayan yargı merci tarafından davanın görülmüş olması ve yasaklanmış yahut reddedilmiş hakim tarafından davada karar tesis edilmiş olması hallerinde istinaf kanun yoluna başvurunun kabulü ile kararın kaldırılarak ilgili ilk derece yargı merciine gönderilmesi kararları da kesin niteliklidir.[429]Bu nitelikteki kararlara ilişkin temyize başvuru mümkün olmayıp, ilk derece yargı merciinin de kararlara karşı direnme hakkı bulunmamaktadır.

Temyiz, kanun yoluna başvurulabilecek kararların yasada açık biçimde düzenlenmesi ile kanun yolları kademeli bir konuma gelmiştir. Yani ilk derece idari yargı mercilerince tesis edilen kararlara karşı, yasada sayılan sınırlı uyuşmazlıklar hariç, direkt temyiz yoluna gitmek mümkün değildir.[430]

İstinaf kanun yolu incelemesi neticesinde verilen kararların hukuki nitelikleri ve kesinliği izah edilen biçimde olup, idari yargı mercilerince tesis edilen kararlar yasada sayılan gerekli şartları taşımaları halinde yargılamanın yenilenmesi ve kanun yararına temyiz şeklinde düzenlenmiş olağanüstü kanun yollarına başvurulabilmektedir.[431]

---

[429] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 13.04.2019)

[430] Züleyha Keskin, "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu" , **TBB Dergisi,** s. 249-250.

[431] Çağlayan**, İdari Yargılama Hukuku,**s. 779. **;**T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunuhttp://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 15.04.2019)

BİM tarafından tesis edilen kararlara ilişkin temyiz başvurusunda bulunulması üzerine, BİM'in izleyeceği usullere ilişkin 2577 sy.'de ayrıntılı düzenlemeler bulunmaktadır."2577 sy. madde 48/2" uyarınca temyiz talebini içeren dilekçe, aleyhine temyiz kanun yoluna başvurulacak kararı tesis etmiş BİM'e verilmekte olup, dosya temyiz makamı olan Danıştay'a gönderilmeden evvel burada bir ön incelemeye tabi tutulmaktadır.[432]Ön inceleme sırasında temyiz dilekçesi kanunen barındırması gerekli olan özellikleri taşıyıp taşımadığı yönlerinden incelenir, herhangi bir eksikliğin tespit edilmesi halinde eksikliğin giderilmesi için ilgililere on beş günlük süre verildiğine ilişkin tebliğ yapılır. Aksi takdirde BİM tarafından temyiz talebinde bulunulmamış sayılmasına dair karar tesis edilir. Ön inceleme aşamasında irdelenen bir diğer husus 2577 sy. madde 48/6 uyarınca temyiz harç ve giderlerinin ödenip ödenmediğidir. Ödenmemiş ise ilgiliye eksikliğin tamamlanması için yedi günlük süre verilerek, ödeme yapılmaması halinde temyiz talebinde bulunulmamış sayılmasına karar verileceği ihtar edilir. Son olarak temyiz isteminin, temyize konu edilebilecek davalar hakkında verilen kararlardan olması ve yasal süresi içerisinde gerçekleştirilmiş olması gereklidir. Aksi takdirde BİM tarafından temyiz talebinin reddi kararı tesis edilir.

BİM'in, temyiz talebi üzerine ön inceleme neticesinde tesis ettiği bu kararlara ilişkin olarak, kararın ilgililere tebliğini izleyen yedi gün içinde temyiz talebinde bulunma imkanı bulunmaktadır.

Temyiz dilekçesi üzerinde gerçekleştirilen incelemede BİM tarafından herhangi bir eksiklik tespit edilmemesi yahut var olan eksikliğin verilen yasal sürede giderilmesi hallerinde, hakkında kabul kararı verilen temyiz dilekçesi önce cevap hakkının kullanılması için uyuşmazlığın karşı tarafına tebliğ edilir. Bu işlemlerin tamamlanmasına müteakip temyiz talebi, dosyası ile birlikte temyiz mercii olan Danıştay'a gönderilir.[433]

[432] Çağlayan **,İdari Yargılama Hukuku,** s.786.
[433] Çağlayan, **İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa – Türkiye Mukayeseli Bir Deneme),** s. 376.

3.2.9.1. Temyiz İncelemesi Üzerine Verilebilecek Kararlar

BİM tarafından istinaf incelemesi neticesinde tesis edilen karar, "2577 sy. madde 46" uyarınca temyiz kanun yoluna başvurunun mümkün olduğu bir karar ise hukuki menfaati bulunan taraf/taraflarca temyiz edilebilir.

Aleyhine temyiz kanun yoluna başvurulan kararı veren BİM, temyiz başvurusuna ilişkin ön incelemeyi tamamladıktan sonra dilekçeyi dosya ile birlikte Danıştay'a gönderir. Danıştay dava dairesi önüne gelen dosyayı, temyiz başvurusunu alan BİM nezdinde "2577 sy. madde 48" uyarınca; gerçekleşen ön inceleme ile aynı yönlerden inceleyerek bir karar tesis eder.[434]Bu inceleme kapsamında başvuru usul ve yasaya uygun bulunur ise usuli yahut maddi sebeplere dayanabilecek temyiz talebi esasi bakımdan incelenir. [435]Danıştay tarafından yapılan temyiz kanun yolu incelemesi neticesinde "2577 sy. madde 49" uyarınca; "onama, düzelterek onama yahut bozma" kararları tesis edilebilir.

Temyiz incelemesi sonunda karar hukuka uygun bulunursa onanır. Onama kararı sonrası karar, dosya ile birlikte kararı tesis eden ilk derece idari merciine gönderilmekle, BİM'e de kararın bir örneği de gönderilir.

Karar gerekçesi yanlış yahut eksik bulunursa "gerekçe değiştirilerek onama" kararda maddi hata yahut düzeltilmesi imkanı olan eksiklik yahut yanlışlık tespit edilirse "düzeltilerek onama" kararı verilir. Düzelterek onama kararının verilebilmesi için hatanın yahut eksikliğin karar neticesine etki edecek nitelikte olmamasıdır. Zira bu nitelikteki bir hata yahut eksikliğin varlığına karşın düzeltilerek onama kararı verilmesi, Danıştay'ın BİM yerine geçerek yeniden yargılama yapmak suretiyle esas hakkında bir karar vermesi anlamına gelecektir.[436]

Uyuşmazlığın görevsiz yahut yetkisiz yargı mercii tarafından çözülmüş olması, kararın hukuka aykırı olması ve yargılama sırasında uygulanan usuli kurallarda

[434] Karavelioğlu,**Açıklamalı İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu,** s. 1532.
[435] Gözübüyük ve Tan**, İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku,** s. 1004.
[436] Candan**, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu,** s. 1016.

neticede tesis edilen kararı etkileyen yanlışlık yahut eksikliğin bulunması hallerinden birinin varlığı hallerinin birinin varlığı durumunda ise bozma kararı tesis edilir.[437]

3.2.9.2. Temyiz İncelemesi Neticesinde Danıştay'ın Bozma Kararlarına Karşı Bölge İdare Mahkemesinin Verebileceği Kararlar

Temyiz incelemesi neticesinde Danıştay tarafından tesis edilen kararlara ilişkin olarak 2577 sy. madde 50 uyarınca işlem yapılmaktadır. Buna göre; Danıştay ilgili dava dairesi tarafından verilen karar, aleyhine temyiz kanun yoluna başvurulan kararı tesis eden BİM'e dosya ile birlikte gönderilir. Karar talebe ihtiyaç olmaksızın, yedi gün içinde uyuşmazlığın taraflarına tebliğ edilir. [438]

Temyiz incelemesi neticesinde tesis edilen karar bozma nitelikli ise; BİM bu karar uyabileceği gibi karara karşı direnme hakkını da kullanabilir. Uyma kararı verilen hallerde, BİM'ce yeni bir karar tesis edilmiş sayılacağından bu karara ilişkin olarak da temyiz kanun yoluna başvuru mümkündür. Bu durumda temyiz incelemesi, bozma kararın tesis etmiş olan Danıştay dava dairesi tarafından, bozma gerekçelerinde değinilen hususlarla sınırlı olarak gerçekleştirilir.

Israr kararı, tesis edilen ilk kararın aynı gerekçeler ile yeniden tesisi anlamına gelmektedir. [439]BİM tarafından, tesis edilmiş ilk kararda ısrar kararı verilir ise; bu durumda yeni bir nihai karar tesis edileceği için bu karara ilişkin olarak temyiz kanun yoluna başvuru hakkı doğmaktadır. Bu durumda temyiz incelemesi konusuna göre; "Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulu" tarafından gerçekleştirilir. BİM'ce, bu kurullar tarafından tesis edilen kararlara uymak zorunludur.[440]

---

[437] T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunuhttp://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 15.04.2019)

[438] Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu,**s.1016.;T.C. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunuhttp://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf (erişim tarihi 15.04.2019)

[439] Çağlayan, **İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa – Türkiye Mukayeseli Bir Deneme),** s. 415.

[440] Sebahattin Taha Hasbutcu, **İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu,**Adalet Yayınevi, Ankara 2016, s.134.

BİM'ce bozmaya uyma kararı verilmesi halinde gerçekleştirilen yargılamada, ilk yargılamada tesis edilmiş karar ile aynı yönde bir karar tesis edilirse, bu karar da "ısrar kararı" niteliği taşır.[441]

[441] Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 1020-1021.

SONUÇ

1982 Anayasası ile "2575 sayılı Danıştay Kanunu", "2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun", "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu" gibi temel kanunların yürürlüğe girmesi ile idari yargılama alanında önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler ile "İdare-Vergi Mahkemeleri" ilk derece idari yargı mercileri , "Bölge İdare Mahkemeleri" "itiraz" mercii, "Danıştay" ise "temyiz" mercii olarak görev yapmıştır.

Bölge İdare Mahkemeleri, ilk derece idari yargı mercilerinin tek hakimle tesis ettikleri 2577 sayılı yasada sayılan kararlar ile yürütmeyi durdurma kararlarına karşı başvurulan itirazları inceleyerek karara bağlama görevini ifa ederken, Danıştay; ilk derece idari yargı mercilerince verilen kararlara karşı başvurulan temyiz kanun yolu incelemelerini gerçekleştirdiği gibi, aynı zamanda kanunda belirtilen uyuşmazlıklarda ilk derece yargı merci sıfatıyla görev yapmaktadır.

İlk derece yargı mercileri tarafından uyuşmazlığa ilişkin olarak tesis edilen nihai kararlarda, uyuşmazlığın taraflarından birinin beklentilerinin karşılanmamış olması yahut kararlardaki yanlışlıkların/eksikliklerinin giderilmesi amacı ile hukuki bir çare olarak kanun yolu başvurusu öngörülmüştür. Bu kapsamda uyuşmazlığın taraflarına kararların bir üst mahkeme tarafından incelenmesini talep etme imkanı verilerek, bireyler açısından adil yargılanma ve hukuki güvenliğin sağlanması ile daha doğru ve adil kararların tesisi amaçlanmıştır.

2577 sayılı yasada "Kararlara Karşı Başvuru Yolları" başlığı altında düzenlenen kanun yolları, doktrinde olağan-olağanüstü ayrımı yapılarak ele alınmıştır. Bu kapsamda "İtiraz" , "Temyiz" ve "Karar Düzeltme" olağan kanun yolları, "Yargılamanın Yenilenmesi" , "Kanun Yararına Bozma" ise olağanüstü kanun yolu

olarak kabul edilmiş idi. Bahse konu ayrım, aleyhine kanun yoluna başvurulacak kararın kesin olup olmadığı kıstasına göre yapılmaktadır. Eğer aleyhine kanun yoluna başvurulacak olan karar henüz kesinleşmemiş ise ve başvuru bu kararın kesinleşmesine engel teşkil ediyorsa olağan kanun yollarına, kesinleşmiş bir karar aleyhine kanun yoluna başvuruluyorsa olağanüstü kanun yoluna başvurudan bahsedilmektedir.

İlk derece yargı mercilerinin önlerine gelen uyuşmazlık hakkında tesis ettikleri kesin olmayan kararlardaki usul veya hukuka aykırılıkların giderilmesi amacıyla, taraflardan biri yahut her ikisinin istemi üzerine, bir üst derecede bulunan mahkemelerce gerçekleştirilen ikinci derece inceleme manasına gelen istinaf, Türk Hukuk Sistemine yeni dahil olmamış, Osmanlı Devleti döneminde başlayan kuruluş ve gelişimi ile 1924 Anayasası dönemine kadar varlığını sürdürmüştür. Bu dönemde istinaf incelemesini yapma görevinin, kurumsal bir niteliği olan ayrı bir mahkemeye verilmeyerek ceza mahkemelerine tevdi edilmesi; zaten personel eksikliği yaşanan bu mahkemelerin iş yükünün daha da artmasına neden olmuştur. Bu durum yargılama sürelerinin uzamasına ve neticede denetimin gerektiği gibi gerçekleştirilememesine sebebiyet vermiş olduğundan, 7 Nisan 1924'te istinaf kanun yolu kaldırılmıştır.

İstinaf kanun yolunun, 1924 Anayasası ile kaldırılmasından sonra, Türk Hukuk Sistemi içerisine yeniden dahil edilme fikri uzun yıllar tartışılmış, bu kapsamda birçok kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ayrıca, yargılama mekanizmalarının Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde hazırlanan komisyon raporları, sürece hız vermiş ise de uygun şartlar oluşmadığından yapılan çalışmalar tasarı niteliğini aşamamıştır.

İstinaf kanun yolunun yeniden Türk Hukuk Sistemine dahil edilmesinden önce, yargı mercileri tarafından tesis edilmiş kesin olmayan nihai kararlara karşı tek kanun yolu olan temyiz incelemesinde, kararlar sadece hukuka aykırı olup olmadıkları yönünden incelenmiş maddi (vakıa) yönden herhangi bir denetime tabi tutulmamış, bu durum tam anlamıyla adil kararların tesis edilmesinin önüne geçmiştir. Ayrıca, kararlar temyiz incelemesinden evvel maddi ve hukuki bakımdan bir denetime tabi tutulamadığı için, Danıştay'da gerçekleştirilen temyiz incelemeleri ve dolayısıyla yargılama süreleri uzadığından, Danıştay mevcut iş yükü nedeniyle asıl fonksiyonu olan içtihat makamı olma özelliğini tam anlamıyla yerine getirememiştir.

İstinaf kanun yolunun, gerek Danıştay'ın iş yükü hafifletilerek içtihat makamı olarak görev yapmasına ve hukuk birliğinin sağlanmasına, gerekse de uyuşmazlığın maddi ve hukuki yönden bir kez daha ele alınmasına ve daha isabetli, adil, güvenilir ve hızlı kararların verilmesine imkan sağlayabileceği gerekçeleri ile Türk Hukuk Sistemi içerisinde var olması bir ihtiyaç haline gelmiştir. Nitekim mehaz ülke Fransa'da idari yargılama sisteminin üç dereceli bir yapıda olması ve Adalet Bakanlığı'nca "Yargı Reformu Stratejisi" dahilinde "İsveç Ulusal Mahkemeler İdaresi" ile yapılmış olan plan kapsamında mevcut iki dereceli yapının değiştirilerek, yerine istinaf uygulamasını gerçekleştirecek Bölge İdare Mahkemesi'nin kurulması fikri doğrultusunda, "28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren "6545 sayılı yasa madde 15" ile "2577 sayılı yasa madde 15/4"de yapılan değişiklik üzerine "istinaf kanun yolu" tekrardan varlık kazanmıştır.

İstinaf kanun yolunun Türk İdari Yargı Sisteminde yer alması ile birlikte; üç dereceli yargılama sistemine geçilerek, itiraz kanun yolu kaldırılmıştır. Konusu itibariyle 5000- Türk Lirasını geçmeyen uyuşmazlıklara dair tesis edilen ilk derece idari yargı mercii kararları kesin nitelikli olduklarından bu kararlara ilişkin kanun yolu başvurusu mümkün değildir. Kesin olmayan kararlar ise; kararın tebliğini izleyen otuz gün içinde, taraflarca, ilgisine göre istinaf veya temyiz kanun yolları ile bir üst mahkemeye götürülerek incelenmesi neticesinde kesinleşecektir. 6545 sayılı yasa ile 2577 sayılı yasada yapılan değişiklik uyarınca, ilk derece yargı mercileri tarafından tesis edilen kararlara ilişkin başvurulacak mutat kanun yolu istinaf olup, temyiz kanun yolu 2577 sayılı yasa madde 46'da sayılan kararlara ilişkin olarak istisnai biçimde başvurulabilen bir kanun yolu haline getirilmiştir. Ayrıca olağan kanun yollarından "Karar Düzeltme" kanun yolu kaldırılmış, "Kanun Yararına Bozma" olağanüstü kanun yolunun adı ise "Kanun Yararına Temyiz" olarak değiştirilerek "Yargılamanın Yenilenmesi" ile birlikte varlığını sürdürmüştür.

6545 sayılı yasa ile 2577 sayılı yasanın sistemine dahil olan istinaf kanun yoluyla ilk olarak, Danıştay'ın iş yükünün azaltılarak (temyiz kanun yolunun sadece yasada sayma suretiyle belirlenmiş kararlara ilişkin başvurulabilir hale getirilmesi ile) asıl fonksiyonu olan içtihat makamı haline getirilmesi amaçlanmıştır. Bu amacın yerine getirilip getirilmediği hususunda, istinaf kanun yolunun uygulanmaya başladığı

20 Temmuz 2016 tarihinden önceki ve takip eden yıllarda Danıştay'ın iş yükündeki değişiklikler Adalet Bakanlığı'nca kamuoyu ile paylaşılan bilgiler ışığında incelendiğinde, iş yükünün tamamına yakınının temyiz başvuruları neticesinde incelenmesi, gerekli dosyalar oldukları ilk derece yargılamasına ilişkin dosyaların sayısının ise çok az bir dilimi kapsadığı ve 20.07.2016 tarihi itibariyle istinaf kanun yoluna ilişkin düzenlemelerin yürürlüğe girmesi ile birlikte Danıştay nezdinde temyizen incelenen dosya sayısının giderek düşüşe geçtiği anlaşılmaktadır. İstinaf incelemesinden geçen kararların büyük bölümünün Bölge İdare Mahkemesi'nde kesinleşmesi ve sadece yasada belirlenmiş kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurulabilmesi Danıştay'a giden dosya sayısını/iş yükünü azaltmış ve içtihat makamı olarak görev yapması sağlanarak, istinaftan beklenen amaç kısmen de olsa gerçekleşmeye başlamıştır.

Danıştay'ın iş yükünün azaltılarak asıl görevi olan içtihat makamı olma görevini yerine getirebilmesi amacının temini için istinaf ve temyiz kanun yolu başvurularına yapılan sınırlamalara ve üç dereceli yargılama sistemine geçilmesi hususlarına çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Şöyle ki:

- Farklı Bölge İdare Mahkemeleri'nden benzer konulu uyuşmazlıklara ilişkin tesis edilen ve temyiz incelemesinden geçmeksizin kesinleşen kararların birbirine aykırı yahut farklı olmaları halinde içtihat birliğini sağlamanın zorlaşacağı ve hukuki güvenliğin sağlanamayacağı, belirtilmektedir.

Bu olumsuzluğun önüne geçilmesi amacı ile 2577 sayılı yasada BİM Başkanlar Kurulu'na, aralarında aykırılık yahut farklılık olduğu tespit edilen farklı Bölge İdare Mahkemeleri yahut aynı Bölge İdare Mahkemesi'nin farklı dairlerince tesis edilen bu tipteki kararlara karşı Danıştay'ın "İçtihadı Birleştirme Kurulu"na başvurulması yetkisi tanınmıştır. Bu yetki çerçevesinde gerçekleştirilen başvurunun neticelerini tam anlamıyla doğurabilmesi amacıyla; Bölge İdare Mahkemesi Başkanı'nın da kurula katılımına imkan verilerek bugüne dek kendisinden beklenen aktiviteyi tam anlamıyla sergilememiş olan İçtihadı Birleştirme Kurulu'nun daha aktif çalışması ve uygulamalarını geliştirmesi sağlanmalıdır. Ayrıca 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda düzenlenmiş "İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun Görevleri" başlıklı

madde 39'un, 2576 sayılı yasa ile yapılan değişikliklere uyumlu olarak ve mevzuat birliğinin sağlanması amacıyla istinaf sistemiyle birlikte yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

- İlk derece yargı mercilerinde görülen ve konusu 5.000-TL'nin altında olan uyuşmazlıklarda, kanun yollarının kapalı olması ve istinaf incelemesine tabi olan uyuşmazlıklara ilişkin tesis edilen Bölge İdare Mahkemesi kararlarının ise büyük bir bölümünün burada kesinleşerek temyiz kanun yoluna başvurunun mümkün olmaması ile bireylere Anayasa ve Uluslararası Anlaşmalar ile tanınmış bulunan "Hak Arama Özgürlüğü" nün kısmen kısıtlanacağı ileri sürülmektedir.

Bu düzenlemeler keyfi ve usulen yapılır hale dönüşmüş temyiz başvurularının önüne geçilerek, Danıştay'ın iş yükünün azaltılması ve içtihat makamı olması ile yargı makamlarının gereksiz yere meşgul edilerek kaynak israfının önüne geçilmesi amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik ise de; istinaf kanun yolu sistemi ile üç dereceli yargılama sistemine geçilmiş iken yargılamanın iş bu düzenlemeler doğrultusunda ikinci derecede neticelenmesi ve konusu 5000-TL'nin altındaki uyuşmazlıkların kanun yolu incelemesinden geçmeden kesinleşmesi, hak arama özgürlüğü ile daha doğru ve adil kararların tesisinin sağlanması bakımından da sakıncalar yaratması muhtemeledir.

Bu olumsuzlukların önüne geçilmesi amacıyla; kanun değişikliğine gidilerek istinaf kanun yoluna başvuru için yasada belirlenmiş olan parasal sınırın kaldırılması ve daha doğru, adil kararların tesisi adına yargılama süresinin makul oranda uzaması göze alınarak ilk derece yargı mercilerinin tüm kararlarının en azından istinaf kanun yolu incelemesine tabi tutulması sağlanabilir. Yine temyiz kanun yoluna başvuru için 2577 sayılı yasa madde 46'da "Temyize Tabi Olacak Kararlar" biçimindeki sınırlayıcı düzenleme yerine de "Temyize Tabi Olmayacak Kararlar" biçiminde bir yasal düzenlemeye gidilmesi yahut, tıpkı istinaf kanun yoluna başvuru aşamasında gerçekleştirildiği biçimde, temyiz kanun yoluna açık kararlara ilişkin gerçekleştirilen başvurunun "kabul edilebilirlik yönünden" incelemeye tabi tutulması ve Danıştay önüne gelecek dosya sayısının bu surette azaltılması sağlanabilir.

- İstinaf kanun yolunun kabul edilmesi ile üç dereceli bir yargılamanın yapılacağı, dolayısıyla bunun yargılama sürelerini uzatacağı ifade edilmektedir.

Bu eleştiri yerinde bir eleştiri değildir. Zira Türk Hukuk Sisteminde "dar istinaf sistemi" uygulandığından, istinaf incelemesini gerçekleştiren Bölge İdare Mahkemeleri'nde, ilk derece yargı mercilerindeki tüm aşamalar baştan sona tekrar edilmeyip, tüm delillerle değil sadece gerekli görülenler üzerinden karardaki eksiklikler giderilecektir. Bu sayede hem ilk derece yargı mercileri işlevsiz hale gelmeyecek, hem de üst derece mahkemesi denetiminden geçmek suretiyle daha doğru ve adil kararların tesisi sağlanarak bireylerin hukuka duydukları güven arttırılacaktır. Ayrıca sadece 2577 sayılı yasa madde 46'da belirtilen kararlara ilişkin temyiz kanun yoluna başvurunun mümkün olması ve uyuşmazlığın istinaf incelemesinde maddi-hukuki yönlerden denetime tabi tutulması sayesinde, dosyaların temyiz incelemesine hukuki denetime hazır biçimde gidecek olması ile istinaf kanun yolunun varlığı yargılamaya hız kazandıracak ve süreyi uzatmayacaktır. İstinaf kanun yolunun yargılamayı uzatacağı görüşüne karşılık alternatif olarak, Bölge İdare Mahkemesi tarafından verilen kararlar aleyhine yapılan temyiz başvurularında, tıpkı mehaz ülke Fransız İdari Yargı sisteminde olduğu gibi "temyiz izin usulü" ile "görüş" kurumlarının geliştirilmesi ve uygulanması da önerilebilir.

İstinaf kanun yolunun bir diğer amacı ise, ilk derece mahkemeleri tarafından tesis edilen bir karara ilişkin olarak, Danıştay'da gerçekleşen temyiz incelemesinde sadece hukuki olarak yapılan denetimin aksine, Bölge İdare Mahkemesi nezdinde uyuşmazlığın diğer birçok ülkenin hukuk sisteminde olduğu gibi maddi ve hukuki olarak bir kez daha ele alınması ile daha adil, sağlıklı kararlar tesis edilmesi, bu surette bireylerin hukuka ve yargı mercilerine olan güveninin arttırılmasıdır. Taraflarca ilk derece yargı mercilerince tesis edilen karara karşı istinaf kanun yoluna başvurulması üzerine, uyuşmazlığın bir kez de daha tecrübeli ve bilgili hakimlerden oluşan Bölge İdare Mahkemesi tarafından maddi ve hukuki yönlerden ele alınacak olması, ayrıca ilk derece yargılaması aşamasında yargılamayı yürüterek karar tesis eden hakimlerin, kararlarına ilişkin Bölge İdare Mahkemesi tarafından not (pekiyi-iyi-orta-zayıf biçiminde) değerlendirilmesi yapılarak terfi imkanı elde edecek olmaları ile

görevlerini yürüttükleri sırada daha dikkatli ve hukuka uygun hareket etmeleri sağlanmaktadır. Tesis edilen kararların, Bölge İdare Mahkemesi'ndeki istinaf incelemesinde maddi ve hukuki yönden denetime tabi tutulmaları ve kararların büyük bölümünün bu aşamada kesinleşmesi ile hem daha doğru ve adil kararlar tesis edilecek hem de temyiz incelemesinde geçecek süre beklenmeksizin yargılama daha hızlı son bulmuş olacaktır. Bu sayede, Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde adil yargılanma hakkının ihlal edildiği gerekçesiyle yapılan bireysel başvurular neticesinde devletin maddi-manevi tazminat yükü altında kalmasının önüne geçilmiş olacak ve kaynak israfı engellenmiş olacaktır.

6545 sayılı yasa ile getirilen istinaf kanun yolu uygulamaları hâlihazırda izah edilen biçimde olup kendisinden beklenen faydalar zamanla ortaya çıkmakla beraber, sistemin tam anlamıyla sonuçlarını doğurması için mevcut uygulama çerçevesinde yapılabilecek bazı değişiklik ve ek uygulama önerileri şöyledir:

İdari Yargı teşkilatı içerisinde kurulu bulunan 25 adet Bölge İdare Mahkemesi'nin görevleri ve sayılarında 6545 sayılı yasa ile değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler doğrultusunda, ilk derece idari yargı mercileri olan idare-vergi mahkemelerinin kanunda belirtilen bazı kararlarına ilişkin gerçekleştirilen "itiraz" başvurularını "kesin olarak" karara bağlamak görevinin yanında, yine bu yargı mercileri tarafından tesis edilen nihai kararlara ilişkin "istinaf" başvurularını inceleyerek karara bağlamak görevi de eklenmiştir. Ayrıca sayısı yirmi beş olan Bölge İdare Mahkemesi'nin sayısı önce sekize daha sonra yediye (Ankara, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Konya, Samsun) indirilmiştir.

20 Temmuz 2016 tarihi itibariyle istinaf incelemesi görevine başlayan Bölge İdare Mahkemeleri'nin, 2016 yılı ve takip eden yıllarda iş yükündeki değişiklikler Adalet Bakanlığı'nca kamuoyu ile paylaşılan bilgiler üzerinden incelendiğinde; 2016 yılı ve sonrasında istinaf başvurusu kapsamında mahkemelerde açılan ve bir sonraki yıla devreden dosya sayıları giderek artış göstermiştir. Yedi ayrı bölgede kurulu bulunan Bölge İdare Mahkemeleri'ne gelen dosya sayıları incelendiğinde ise; mahkemelerin yargı çevrelerinde bulunan illerin coğrafi konum/nüfus yoğunluğu ve yargısal iş yükü (gerek dosya sayısı gerekse de içerik bakımından çeşitlilik arz eden ve çözümü zor, zaman alan uyuşmazlıklar olmaları) oranlarının ciddi farklar arz ettiği

görülmektedir. Bu farklılıklar dosyaların karara bağlanma sürelerinin uzaması ile hukuken ve vicdanen doğru kararlar tesis edilmesinin önüne geçebilmektedir. İstinaf kanun yolunun kendisinden beklenen yargılamanın hızlandırılması ve yapılacak ikinci bir inceleme sayesinde (hukuki/maddi) daha doğru ve adil kararların tesisi ile hukuka duyulan güvenin sağlanması amaçları doğrultusunda, 28.06.2019 tarih ve 30815 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Bölge Adliye Mahkemeleri'nin sayılarının arttırılması ve yargı çevrelerinin revize edilmesi düzenlemesi gibi mevcut Bölge İdare Mahkemeleri'nin de sayılarının arttırılması gerekmektedir. Bölge İdare Mahkemeleri'nin sayıca arttırılması ile elde edilebilecek bir diğer fayda, Bölge İdare Mahkemesi ve yargı çevresindeki iller ile kurulacak coğrafi yakınlık sayesinde, tarafların yahut vekillerin yargılamaya daha aktif katılımları sağlanarak, duruşmalı olarak görülecek dosyaların ve duruşmaların daha kolay takibi mümkün olacaktır.

İdari yargı, yaklaşık otuz yıldır faaliyetlerine devam eden Bölge İdare Mahkemeleri sayesinde, adli yargıya nazaran istinaf sistemine fiziki şartlar ve personel bakımından daha hazır halde bulunuyor olsa da mevcut durum itibariyle yetersiz olan binaların süratle inşası/alımı ve teknolojik donanımlarla desteklenmeleriyle istinaf asli görevlerini gereğince icra edebilecektir Ayrıca istinaf incelemesi sırasında ortaya çıkabilecek basit hatalarla dosyaların sürüncemede kalması ve dava dosyaları kapsamında yapılacak iş-işlemlerin personel sayısındaki yetersizlik nedeniyle gecikmesinin önüne geçilmesi amacıyla, mevcut Bölge İdare Mahkemeleri nezdinde çalışacak hakim ve kalem personelinin tecrübeli ve ehil kimselerden seçilerek sayılarının arttırılması ile Adalet Bakanlığı tarafından meslek içi eğitimlerin düzenli periyotlarla gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, yargılama sırasında oluşan hantallığın ve kağıt israfının önüne geçmek amacı ile kurulan Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) sisteminin daha aktif ve entegre biçimde kullanımı sağlanarak, hakkında istinaf başvurusu gerçekleştirilen kararlara ait dava dosyalarının fiziken bağlı bulunulan Bölge İdare Mahkemesi'ne gönderilmesi sırasında yaşanan zaman kaybı ve taraflar açısından oluşan maddi külfetler ortadan kaldırılabilecektir.

Mahkemelerdeki iş yükünün azaltılması ile nitelik bakımından daha üst düzeyde hakimlerin yetiştirilmesi amacıyla Adalet Bakanlığı'nca hazırlanan "Yargı

Reformu Strateji Belgesi"nde düzenlenmiş "Hakim Yardımcılığı" kurumunun bir an evvel devreye sokulması ve Anayasa Mahkemesi sisteminde mevcut "Raportör Hakim" uygulamasına benzer bir uygulama ile dosyaların ön incelemeye tabi tutulması, uyuşmazlık konusuna ilişkin doktrin ve içtihat araştırması yapılması ve gerekçeli karar taslaklarının hazırlanması gibi hususlarda hakimlere yardımcı olunması sağlanarak iş yükünün azaltılması ve yargılamanın hızlanması sağlanabilecektir.

Yine istinaf kanun yolunun uygulanmaya başlaması ile Bölge İdare Mahkemeleri nezdinde atanan hakimlerin gerek çalıştıkları daire bünyesinde görülen uyuşmazlık konularına ilişkin uzmanlaşmalarının sağlanması gerekse de ileriye dönük kariyer planlamaları açısından daha doğru ve net bir tercihte bulunmaları gerekçeleriyle, tayinlerinin isteğe bağlı gerçekleştirilmesi daha uygun olacaktır. Zira bu görevlerinden sonra Danıştay nezdinde üye olarak çalışma ihtimalleri olduğundan bu durum çalışma performanslarına olumlu katkıda bulunacaktır.

Bölge İdare Mahkemesi'nin daireleri arasında mevcut iş bölümünün net ve daha aktif biçimde uygulanması ile gerek daireler gerekse de burada çalışan hakimler açısından uzmanlaşma sağlanmış olacaktır. İstinaf başvurusu üzerine daireye gelen uyuşmazlık hakkında alanında uzmanlaşmış hakimlerce daha doğru ve hızlı kararlar tesis edilerek, hem yargılama hızlandırılmış olacak hem de uyuşmazlığın temyize gidişinin önüne geçilerek Danıştay'ın iş yükü azaltılacaktır. Ayrıca Bölge İdare Mahkemesi nezdinde istinaf incelemesine gelen dosyanın iş bölümüne ilişkin alınan karar gereği, doğru daireye gönderilmemesi halinde tesis edilecek görevsizlik kararları nedeniyle yaşanacak zaman kayıplarının da önüne geçilecektir.

6545 sayılı yasa ile 2577 sayılı yasada yapılan değişiklik üzerine idari yargı sitemine dahil edilen istinaf kanun yolu uygulamalarına ilişkin olarak, temyiz kanun yoluna ilişkin düzenlemelere atıf yapılarak, istinaf uygulamaları ve sınırlarına ilişkin net bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durum zaman zaman uygulamada yasal boşlukların oluşmasına, hukuka ve hakkaniyete aykırı keyfi/takdiri uygulamaların oluşmasına sebebiyet vermektedir. Bu tip olumsuzlukların önüne geçilmesi ve istinaf incelemesinin daha sağlıklı ve amaca uygun yürütülebilmesi için, yasal düzenlemeler

yapılarak 2577 sayılı yasaya istinaf kanun yoluna özgü bir takım usuli düzenlemeler eklenmelidir.

İdari yargının konusu; idare tarafından gerçekleştirilen kamu hukuku tasarruflarından (idari işlem ve eylemlerden) doğan uyuşmazlıkların çözülmesi olup, temel amacı ise; idari makamların işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluk açısından şekil, konu, yetki, sebep ve maksat unsurları üzerinden incelenerek, hukuki denetimin gerçekleştirilmesidir. Bu kapsamda iptal ve tam yargı davaları olmak üzere görülen idari davaların, hukuka aykırı bir takım idari tasarruflardan kaynaklandığı göz önünde bulundurulduğunda, yargı mercilerinin (gerek ilk derece idari yargı mercileri İdare-Vergi Mahkemeleri gerekse de Bölge İdare Mahkemesi ve Danıştay) iş yükünün azaltılması, yargılama sürelerinin kısalması ve dolayısıyla yapılan reformların (istinaf kanun yolunun kabulü gibi) tam anlamıyla beklenen sonuçları doğurabilmeleri açısından, açılması muhtemel dava sayısının en aza indirgenmesi gerekmektedir. Bu surette; idari işlem ve eylemlerin mevzuatlara, aynı konuda tesis edilmiş mahkeme kararlarına, kesinleşmiş yargısal içtihatlara ve hakkaniyete uygun biçimde tesisi sağlanmalıdır. Bahse konu amaç doğrultusunda; idarede görevli, karar almaya ve işlem tesis etmeye yetkili kurum amirleri ve personellerin düzenli aralıklara gerçekleştirilen kurum içi eğitimlere tabi tutulmaları, genel ve kuruma özgü (tüzük, yönetmelik, genelge) mevzuatlara, güncel gelişmelere hakim olmaları, mahkeme kararlarına/yargısal içtihatlara erişimleri sağlanmalı ve herhangi bir konuda tereddüt halinde üst makamdan görüş alınarak bu görüşle bağlı olma hususunda kurum içi hiyerarşi tam anlamıyla uygulanmalıdır.

İdari yargıda iş yükünün azaltılması ve yargılama sürelerinin kısaltılması, uyuşmazlıkların idari dava biçiminde yargılama mercileri önüne taşınmaması ile de sağlanabilir. Zira bu hususta, istinaf kanun yolu incelemesinin idari yargı sistemine dahil edilmesi tek başına yeterli olmayacaktır. Bu kapsamda, yargı yolu dışında alternatif çözüm yollarını da (Arabulucu, Uzlaştırıcı ve Kamu Denetçisi gibi) öngören genel bir usul yasası hazırlanarak, bu alternatif yolların idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde başarılı bir biçimde uygulanması ile yargı makamları önüne gelecek dosya sayısının azaltılması mümkündür. Alternatif çözüm yolları uyuşmazlığın karara bağlanmasında yargılamaya nazaran daha kısa sürede ve

ekonomik biçimde netice almayı sağlarken, aynı zamanda yargı mercilerinin dava konusu edilmeyecek hususlar ile meşgul edilmesini de önleyecektir. Bütün bu önlemlerin alınması, istinaf kanun yolunun yargılamayı hızlandırma ve iş yükünü azaltma amaçlarını gerçekleştirmesine yardımcı olacaktır.

Danıştay'ın ilk derece yargı merci sıfatıyla gördüğü davalar 2575 sayılı yasa madde 24'de düzenlenmiş olup, Adalet Bakanlığı tarafından her yıl kamuoyu ile paylaşılan bilgiler incelendiğinde; ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalara ilişkin verdiği karar sayısının, toplam sayının ortalama %5 ile %9'unu oluşturduğu görülmektedir. İstinaf kanun yolunun amaçlarından biri olan Danıştay'ın iş yükünün azaltılarak içtihat makamı görevini tam anlamıyla yerine getirmesinin gerçekleştirilmesi amacıyla Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalara dair yasal değişiklik yapılmalı ve dosya sayısı düşürülerek iş yükü bu surette azaltılmalıdır.

Hukuk devletinin gereği olarak, herhangi bir sebeple hakkı yahut menfaati zarar görmüş bireylerin hukuksal bir sonuç, bir hüküm elde etmek için yargı mercilerine başvurmaları gerekmektedir. Yargı mercileri tarafından tesis edilen adil, doğru, birbiriyle çelişmeyen (hukuki birliği yansıtan) kararların herkesin erişimine açık olması ve ilk derece yargı mercilerinin hukuki gelişmelerden bilgilendirilmesi ile yargılama mercilerinin bir bütün olduğu algısı yerleşecek, toplumun adalete ve yargılama mercilerine olan güveni pekişecektir. Böylece yargılamanın taraflarında, ilk derece yargı mercilerince tesis edilen karara karşı kanun yollarına (istinaf ya da temyiz) başvurulsa da neticede kararda herhangi bir değişiklik olmayacağı düşüncesi hakim olacaktır. Bu sayede yargılama mercileri gereksiz ve usulen gerçekleştirilmiş başvurular ile meşgul edilmeyecek ve iş yükü azaltılmış olacaktır.

Sonuç olarak; hukuk devletinin gereği, Anayasa ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerle sağlanmış adil yargılanma hakkının tam anlamıyla güvence altına alınması bakımından istinafa ilişkin düzenlemelerin Türk Hukuk Sistemine yeniden dâhil edilmesinin önemi büyüktür. Zira adil yargılanma hakkı, uyuşmazlığın tarafları açısından bir hak, bu hakkı tesis etmekle yükümlü olan devlet için ise bir görev niteliğindedir.

İstinaf kanun yolunun tekrardan hukuk sistemimiz içerisine dahil edilmesi ile iki dereceli yargılama sisteminden, üç dereceli yargılama sistemine geçilmiş, 6545 sayılı yasa ile 2577 sayılı yasada gerçekleştirilen değişiklikler doğrultusunda; ilk derece yargı mercilerince tesis edilen kararlar gerek maddi gerekse de hukuki yönlerden yeniden incelenme imkanına kavuşmuştur. Bu sayede uyuşmazlığa konu maddi gerçeğin tespiti ve hukuk kurallarının doğru uygulanması ile ilk karardaki hataların/eksikliklerin giderilmesi sağlanarak tesis edilen sağlıklı ve doğru kararlar bireylerin yargı mercilerine ve adalete olan güvenini arttırmıştır. Danıştay'ın iş yükünün azaltılması suretiyle asıl fonksiyonu olan içtihat makamı görevini yerine getirmesini sağlamaya yönelen istinaf kanun yolu; aynı zamanda yargılama sürecinde uyuşmazlıklar hakkında karar tesisi sürecinin hızlandırılması, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin gerektirdiği yasal çerçevenin oluşturulması, kanun yolu aşamasında yargı mercileri önüne gelen uyuşmazlık konuları itibariyle uzmanlaşmanın temini, hakimlerin kariyer planlamaları ve görevde yükselmeleri bakımından tesis ettikleri kararlarda daha dikkatli ve özenli davranmaları gibi katkıların sağlanması açısından önemli bir adım olmuştur.

İstinaf kanun yolunun sisteminin uygulanmaya başladığı 20 Temmuz 2016 tarihinden bu yana amaçlarını üç yıl gibi kısa bir süre içerisinde dahi gerçekleştirmeye başladığı dikkate alındığında; ilerleyen süreçte istinaf kanun yoluna ilişkin uygulamaların daha doğru biçimde yerine getirilmesi, uygulamanın gelişimi açısından önerilen çeşitli çözüm önerilerinin değerlendirilmesi ve bu süreçte ortaya çıkabilecek olası sorunlara ilişkin hazırlıklı olunarak gerekli tedbirlerinin alınması ile kendisinden beklenen faydaların zamanla daha da artacağı kanaatindeyim.

KAYNAKÇA

ACAR, Fatih, "**Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Yargı Teşkilatında Yapılan Reformlar ve İstinaf Mahkemeleri",** ("Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Kocaeli 2008.

AKBABA, Ahmet, "Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış", **Ankara Barosu Dergisi**, (2014) S.2, s. 435.

AKBABA, Ahmet, "İdari Yargıda Kanun Yolları ve İstinaf", **Terazi Hukuk Dergisi,** (2010) S. 43, s. 448.

AKCAN, Recep, **Usul Kurallarına Aykırılığa Dayanan Temyiz Nedenleri,** Nobel Yayınevi, Ankara 1999.

AKGÜNDÜZ, Güzin, Saadettin SALTIK, "Usul Hukukunda Kazanılmış Hak", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** (1993) S. 2, s.166.

AKİL, Cenk, "**İstinaf Kavramı",** ("Yayınlanmış Doktora Tezi", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara 2008.

AKKAYA, Tolga, **Medeni Usul Hukukunda İstinaf**, Yetkin Yayınları, Ankara 2009.

AKYILDIZ, Ali, "İstinafa İlkesel Bakmak", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu 147. Yıl**, Ankara 02.11.2015, s.18.

ALANGOYA, H. Yavuz, **Medeni Usul Hukuku Esasları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2003.

ALANGOYA, H. Yavuz, M. Kamil YILDIRIM ve Nevhis Deren YILDIRIM, **Medeni Usul Hukuku Esasları**, Beta Yayınları, İstanbul 2009.

ALBAYRAK, Adem, **Avukatlar İçin Sorularla Hukukta İstinaf El Kitabı**, Adalet Yayınevi, Ankara 2016.

ANSAY, Sabri Şakir, **Hukuk Yargılama Usulleri,** AÜHF Yayınları, Ankara 1960.

ARAL, Vecdi, **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, XXII Levha Yayınları, İstanbul 2012.

ARAL, Rüştü, **Yargı Organı Olarak Danıştay, Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Danıştay Yayınları, Ankara 1986.

ARSAL, Sadri Maksudi, **Umumi Hukuk Tarihi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1948.

ARSLAN, Ramazan, **Medeni Yargılama Hukukunda Dürüstlük Kuralı**, S Yayınları, Ankara 1989.

ATAY, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2012.

ATALAY COŞKUN, Ayşegül, "İstinaf Yargılaması" ,**TBB Dergisi,** (2018). S. 135, s. 262.

AVCI, Mustafa, **İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu**, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.

AYBAY, Aydın, Rona AYBAY, **Hukuka Giriş**. Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2012.

BAĞCI, Bülent, "**Olağan Kanun Yolu Olarak istinaf ve Bölge Adliye Mahkemesi Cumhuriyet Savcısının İstinafta Rolü",** ("Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi", İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), İstanbul 2009.

BERK, Kahraman, **İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İlk İnceleme**, Alfa Yayınları, İstanbul 2008.

BİLGE, Necip, **Üst Mahkemeler (Ord. Prof. Sabri Şakir Ansay'ın Hatırasına Armağan),** Ajans-Türk Matbaası, Ankara 1964.

BİLGE, Necip, **Hukuk Başlangıcı: Hukukun Temel Kavram ve Kurumları**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2007.

BİLGİN, Hüseyin, **99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi,** Adalet Yayınevi, Ankara 2016.

BİLGİN, Hüseyin, "Beşinci Yargı Paketiyle İdari Yargıdaki Son Değişiklikler Hakkında Bir İnceleme", **KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, s.150-185.

BİRDEN, Mustafa, "Sempozyum Açılış Konuşması", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu 141. Yıl**, Ankara 11.05.2009, s.1.

CAN, Halil, Semih GÜNER, **Hukukun Temel Kavramları**, Arıkan Yayınevi, Ankara 2006.

CANDAN, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu,** Yetkin Yayınları, Ankara 2017.

CENTEL, Nur, Hamide ZAFER, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Beta Yayınları Kitapevi, İstanbul 2011.

CEYLAN, Mahmut, "**İdari Yargıya Hakim Olan İlkeler",** ("Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi", Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Trabzon 2015.

COŞKUN, Sabri, Müjgan KARYAĞDI, **İdari Yargılama Usulü,** Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdari Yargıda Kanun Yolları,** Asil Yayın Dağıtım, Ankara 2008.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa-Türkiye Mukayeseli Bir Deneme)**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2019.

ÇAKMAK, Münci**,** "İdari Yargıda Davadan Feragat", **AÜHFD,** C.53, s.185-194.

ÇELEBİCAN, Özcan Karadeniz, **Roma Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2014.

ÇINAR, Ali Rıza, "İstinaf", **Fasikül Dergisi**, C. 2, s.15.

ÇINAR, İbrahim, "Mahkemeye Erişim Hakkı Kapsamında İdari Yargıda Islah"**, T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi,** (2016) S.7, s.479-504.

ÇINARLI, Serkan, **İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri,** Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018.

DEMİREL, Fatma, "Osmanlı Devleti'nde Hakimlerin Seçimi ve Tayinlerinin Yargı Etiği Açısından Değerlendirilmesi", **Uluslararası Yargı Etiği Sempozyumu**, İstanbul 26-27 Mayıs 2016, s.54.

DEMİRKOL, Selami, "İdari Yargılama Usulü Yenilenirken İstinaf Kanun Yolu Öngörüsü", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:148. Yıl**, Ankara 10.05.2016,s.118.

DERDİMAN, Cengiz, **İdari Yargının Genel Esasları,** Aktüel Yayınları, Bursa 2014.

DEVELİOĞLU, Ferit, **Osmanlıca – Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Aydın Yayınları, Ankara 2006.

DOĞAN, Mehmet Fatih, "Uluslararası Anlaşmaların İç Hukuktaki Yeri ve Önemi", **Uluslararası Hukuk Bülteni,** (2016). S. 7, s. 31.

EKİNCİ, Ekrem Buğra, **Osmanlı Mahkemeleri: Tanzimat ve Sonrası**, Arı Sanat Yayınevi, İstanbul 2010.

ERASLAN, Yunus, Hüseyin BİLGİN, "İdari Yargıda Görev Uyuşmazlığı", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi,** (2016). S.8, s.156.

ERCAN, İbrahim, **Güncel Tartışmalar Işığında Hukuk Yargısı Bağlamında Alman İstinaf Sistemi, Prof. Dr. Hayri Domaniç'e 80. Yaş Günü Armağanı, Cilt I,** Beta Yayınları, İstanbul 2001.

EREM, Faruk ,"İstinaf Mahkemeleri", **AÜHFD**, C.7, s. 9.

GEDİK, Fırat, Emel KOÇ, "Hüküm Kurma ve İçtihat", **Ankara Barosu Dergisi,** (2009). S.2, s.157.

GENÇAY KARABULUT, Şehnaz, "Fransa'da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi", **Danıştay Dergisi**, (2007). S.107, s.18.

GİRİTLİ, İsmet, Pertev BİLGEN, Tayfun AKGÜNER, **İdare Hukuku,** Der Yayınları, İstanbul 2013.

GÖKCAN, Hasan Tahsin, "İstinaf Yasa Yolunda İspat ve Delilleri Değerlendirme Esasları", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi,** (2012). S.10, s.425.

GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2017.

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000.

GÖZLER, Kemal, Gürsel KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2015.

GÖZLER, Kemal, **Hukuka Giriş,** Ekin Yayınevi, Bursa 2006.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Turgut TAN, **İdare Hukuku C. II,** Turhan Kitabevi, Ankara 2016.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara 2016.

GÜLAN, Aydın, "Ülkemizdeki Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu**, Ankara 14.11.2016, s.23.

GÜNAL, Nadi, **Roma Medenî Usul Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf,** Yetkin Yayınları, Ankara 2007.

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 1999.

GÜNDÜZ, Orçun, "Türk Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf", **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, s. 89-90.

GÜNGÖR, Devrim, **Ceza Muhakemesinde İstinaf**, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2016.

GÜRİZ, Adnan, **Hukuk Başlangıcı**, Siyasal Kitapevi, Ankara 2006.

GÜRKAN, Mehmet Fatih, "6545 Sayılı Kanun Kapsamında İdari Yargıda Yapılan Değişiklikler", **Uluslararası Antalya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C.2, s. 38-58.

HASBUTCU, Sebahattin Taha, **İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu**, Adalet Yayınevi, Ankara 2016.

İNALCIK, Halil, **Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet**, Eren Yayıncılık, İstanbul 2000.

İNAN, Kubilay, **Öğreti – İçtihat, Ceza Yargılamasında Yasa Yolları**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2006.

KABOĞLU, İbrahim, "Türkiye'de Anayasal Reformlar Üzerine", **Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası Uluslararası Toplantı**, İstanbul 01.06.2002,s.49-77.

KALABALIK, Halil, **İdari Yargılama Usulü Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015.

KAPLAN, Gürsel, **Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2016.

KAPLAN, Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2016**.**

KAPLAN, Gürsel, "İdari Yargılama Hukukunda Usulü Kazanılmış Hak", **AÜEHFD**, C. 8, s.115-154.

KARAHANOĞULLARI, Onur, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi,** Turhan Yayınevi, Ankara 2005.

KARAKOÇ, Yusuf, **Genel Vergi Hukuku**, Yetkin Kitabevi, Ankara 2007.

KARAKOÇ, Yusuf, **Vergi Anlaşmazlıklarının/Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları (Vergi Yargılaması Hukuku)**, Yetkin Yayınları, Ankara 2015.

KARAVELİOĞLU, Celal, **Açıklamalı İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu,** Adalet Yayınevi, Ankara 2016.

KARSLI, Abdurrahim, **Medeni Muhakeme Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul 2014.

KATOĞLU, Tuğrul, **Ceza Kanunlarının Zaman Bakımından Uygulanması**, Seçkin Yayınları Ankara 2008.

KAYA, Bora , "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Temyiz Hakkının Anayasal Boyutu", **Ankara Barosu Hukuk Gündemi Dergisi,** (2006).S.6, s. 40.

KAYAR, Nihat, **İdari Yargı Kuruluş ve İşleyişi**, Ekin Yayınevi, Bursa 2015.

KARABAYIR, Ömer, "Başımıza Gelenler – 93 Harbinde Anadolu Cephesi -Ruslarla Savaş", **Tarih Kritik Dergisi**, C.4, s. 35-38.

KARAKUŞ, Mehmet, "İdari Yargıda Islah", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, (2014) S. 17, , s.383-416.

KASAPOĞLU TURHAN, Mine**,** "İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü", **Ankara Barosu Dergisi, (**2015) S.3, s.185-219.

KESKİN, Züleyha, "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu", **TBB Dergisi**, C.29,s.235-262.

KILIÇ, Halim, "**Osmanlı Devleti'nde Bir İdari Modernleşme Kurumu Olarak Şûra-yı Devlet (1868 - 1876)",** ("Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara 2012.

KIZILYEL, Serkan, "Danıştay İçtihatları Birleştirme Usulünün Formel İşleyişi Üzerine", **TBB. Dergisi,** (2015). S.119, s.118.

KOÇ, Halil, "İdari Yargı'da İstinaf Sistemine Geçiş", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu,** Ankara 12.05.2015, s.55.

KOÇAK SÜREN, Özlem, "Türkiye'de Yargının Örgütlenmesi Ve Adalet Sisteminin Problemleri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** (2009). S.85, s. 406.

KONAN, Belkıs, **Osmanlı Devletinde İdari Yargının Gelişimi**, Statü Yayıncılık, Ankara 2013.

KONURALP, Haluk, "Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafın Yeri-Hukuk Davaları Açısından", **AÜHFD**, (2001). S.1, s.28.

KUNTER, Nurullah, Feridun YENİSEY, Ayşe NUHOĞLU, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 2010.

KUNTER, Nurullah, Feridun YENİSEY, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 1998.

KUNTER, Nurullah, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 1989.

KURAN, Ahmet Bedevi, **İnkılâp Tarihimiz ve Jön Türkler,** Kaynak Yayınları, İstanbul 2000.

KURU, Baki, Ramazan ARSLAN, Ejder YILMAZ, **Medeni Usul Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2013.

KURU, Baki, **Medeni Usul Hukuku**, Legal Yayınları, İstanbul 2016.

KURU, Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü,** Demir-Demir Yayıncılık, İstanbul 2001.

KURU, Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü Hukuku,** Yetkin Yayınları, Ankara 2004.

KUZU, Burhan , "Yeni Bir Anayasaya Doğru", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 47, s. 217.

KÜÇÜK, Eşref, "Roma Halkının İki Özgürlük Kalesi: "Provocatio ad populum" ve "Tribunus plebis"", **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi,** C.5, s.137.

MUMCU, Ahmet, **Hukuksal ve Siyasal Karar Organı Olarak Divanı Hümayun**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1976.

MUTLUER, Kamil, Nilay DAYANÇ, **Vergi Hukuku Genel ve Özel Hükümler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2014.

NOVİÇEV, A.D., "1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu Ve Dış Politikadaki Boyutları", **FSM İlmi Araştırmalar İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi,** (1997). S. 5, s. 279.

ODYAKMAZ, Zehra, Bayram KESKİN, Yunus ERASLAN**, "**6545 Sayılı Kanunlar İdari Yargıda Kanun Yollarına İlişkin Olarak Getirilen Hükümlerin Yürürlüğü, Uygulanması ve Yorumlanması"**, Mevlana Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C.2, s.7-39**.**

ODYAKMAZ, Zehra, Ümit KAYMAK, İsmail ERCAN, **İdari Yargı**, İkinci Sayfa Yayınları Themis Dizisi, İstanbul 2011.

ODYAKMAZ, Zehra, Ümit KAYMAK, İsmail ERCAN, **İdari Yargı**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2014

ODYAKMAZ, Zehra, **Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1993.

OĞURLU, Yücel, **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003.

OĞUZ, Ahmet, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Hükümdarlık Anlayışının Değişimi Açısından Abdulaziz'in Hal'i ve Meşrutiyet'in İlanı, Kazım Yaşar Kopraman'a Armağan**, Anlara 2003.

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C.III,** Hak Kitabevi, İstanbul 1937.

ONAR, Sıddık Sami, "Türkiye'de İdarenin Kazai Murakabesi", **İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası,** (1935). S.1, s.21-40.

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C.I**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

ÖZAY, İlhan, **Günışığında Yönetim II Yargısal Korunma**, XII Levha Yayınları, İstanbul 2010.

ÖZBUDAK, Coşkun, **Hukuk ve Ceza Yargılaması ile İdari Yargıda İstinaf**, Aydın Barosu Yayınları, Ankara 2016.

ÖZBUDUN, Ergun, "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", **Anayasa Yargısı Dergisi**, (1986). S.2, s. 227-238.

ÖNCÜL, Ferha, "**Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümlenmesinde İstinaf Uygulaması",** ("Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Eskişehir 2018.

ÖZELÇİ, Aytaç, Cemil SİMİL, "İdari Yargının İşlevi Yönünden Islah Kurumu", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.11, s.1715-1752.

ÖZEN, Muharrem, "Türk Ceza Muhakemesinde İstinaf", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.65, s.2336.

ÖZKAYA, Eraslan, "Açılış Konuşması", **İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantı**, Ankara 7-8 Mart 2003, s.4.

ÖZOK, Özdemir, "İstinaf Mahkemeleri Bölge Adliye Mahkemeleri ya da Üst Mahkemeler Açılırken Duyulan Kimi Kaygılar", **TBB Dergisi,** (2006). S.63, s.19.

ÖZTEK, Selçuk, "Adalet Bakanlığı Üst Mahkemeler Hukuk Komisyonu Tarafından Hazırlanmış Olan Üst Mahkemeler Tasarısı (Bildiri)" , **Yargı Reformu 2000 Sempozyumu**, İzmir 4-8 Nisan 2000, s.104

ÖZTÜRK, İlhami, "İdari Yargıda Temyiz İncelemesinin Usuli Kazanılmış Haklar Açısından Sınırlanması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (2008). S.12, s.1037.

ÖZTÜRK, Ümit Veysel, "**Türk İdari Yargı Sistemi Bağlamında İstinaf Kanun Yolunun Değerlendirilmesi",** ("Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi" , Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara 2015.

PAKALIN, Mehmet Zeki, **Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü C:2**, Millî Eğitim Bakanlığı, İstanbul 1993.

PEKCANITEZ, Hakan, "İstinaf Mahkemeleri", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (2006). S.1, s.21.

PEKCANITEZ, Hakan, Oğuz ATALAY ve Muhammet ÖZEKES, **Medeni Usul Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara 2009.

PEKCANITEZ, Hakan, Oğuz ATALAY ve Muhammet ÖZEKES**, Hukuk Muhakemeleri Kanunu Hükümlerine Göre Medeni Usul Hukuku,** Yetkin Yayınları, Ankara 2011

SANCAKDAR, Oğuz, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", **Yaşar Üniversitesi Dergisi**, C. 8, s.2237-2326.

SAYGIN, Engin, "İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz", **İÜHFM Dergisi**, C.69, s. 645.

SEVİNÇ, Ekin, "**Türk İdari Yargılama Hukukunda İstinaf Kanun Yolu",** ("Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi", Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Trabzon 2018.

SELÇUK, Sami, "Konumu Açısından Yargıtay ve Üst 'İstinaf' Mahkemeleri Sorunu", **Yargıtay Dergisi**, C.2, s.49.

SİRKECİOĞLU DÖNMEZ, Zühal, "İdari Yargının Geleceği", **Ankara Barosu Dergisi,** (2012) S.2, s.62.

ŞENER, Esat, **Hukuk Sözlüğü**, Seçkin Yayınları, Ankara 2001.

ŞENLEN SUNAY, Süheyla, "Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.49, s.402.

ŞENLEN SUNAY, Süheyla, **İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler Karşısında İsbat ve Delil Hususları,** Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1997.

ŞENTOP, Mustafa, **Osmanlı Yargı Sistemi ve Kazaskerlik**, Klasik Yayınları, İstanbul 2005.

ŞENSOY, Naci, "İstinaf", **İÜHFM Dergisi**, C.12, s.1063.

ŞİRİN, Osman, "İstinaf Usulünün Mevcut ve Öngörülen Sistem Açısından Karşılaştırılması Beklentiler ve Muhtemel Sorunlar", **Türkiye'de İstinaf Mahkemeleri'nin Kurulmasının Desteklenmesi Projesi**, Ankara 02.03.2006, s.25-41.

TAHİROĞLU Bülent, Belgin ERDOĞMUŞ, **Roma Hukuku Dersleri**, Der Yayınları, İstanbul 2005.

TAN, Turgut, **İdare Hukuku,** Turhan Kitabevi, Ankara 2013.

TANERİ, Gökhan, **İstinaf Mahkemeleri**, Bilge Yayınevi, Ankara 2016.

TANÖR, Bülent, **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri,** Yapıkredi Yayıncılık, İstanbul 2006.

TELLİ, Ali, " İstinaf Kanun Yolunda Olası Sorunlar ve çözüm Önerileri", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu**, Ankara 14.11.2016, s.143.

TEKİNSOY, Mustafa Ayhan, "Danıştay'ın Temyiz İncelemesi Üzerine Verdiği Kararların Uygulanması", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.5, s. 23 – 50.

TOKLU, Esat, "İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu 147. Yıl**, Ankara 02.11.2015, s.8.

TOLON, Kemal Doğu, **"İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak", İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler-III**, Danıştay Başkanlığı Yayını, Ankara 1980.

TOROSLU, Nevzat, Metin FEYZİOĞLU, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Savaş Yayınları Ankara 2015.

TOSUNER, Mehmet, Zeynep ARIKAN, **Vergi Usul Hukuku**, Nadir Kitap, İstanbul 2014.

TUTUMLU, Mehmet Akif, "İstinaf Yargılamasında Yeni Vakıa - Delil Getirme Yasağı ve İstisnaları", **Terazi Hukuk Dergisi**, C.2, s. 57-62

TÜRK, Hikmet Sami, "İstinaf Mahkemeleri", **Adalet Dergisi**, (2000). S.2, s.6.

Türk Hukuk Lügatı, "İstinaf", Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara 1991.

Türkçe Sözlük , "İstinaf", Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 2009.

UĞURLU, Yücel, "Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Hukukunda Re'sen Araştırma İlkesi", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, s. 119-133.

UMUR, Ziya, **Roma Hukuku Ders Notları**, Beta Yayıncılık, İstanbul 2010.

UZUN, Hakan, "Türk Demokrasi Tarihinde I. Meşrutiyet Dönemi", **Ahi Evran Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi,** C.6, s.145.

ÜNLÜÇAY, Mehmet Rıza, "Sempozyum 1. Oturum Açılış Konuşması", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu**, Ankara 02.11.2015, s.8.

ÜNSAL, Cengiz, **Ceza Muhakemesinde İstinafın Gelişimi ve Bölge Adliye Mahkemelerinde Muhakemenin Yapılması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014.

ÜSTÜNDAĞ, Saim, **Medeni Yargılama Hukuku Cilt:I-II**, Nesil Matbaacılık, İstanbul 2000.

VIGNEAU, Vincent, "Fransız Yargı Sistemi Yapılanmasında İstinaf Mahkemeleri", **Türkiye'de İstinaf Mahkemeleri'nin Kurulmasının Desteklenmesi Projesi**, Ankara 2-3 Mart 2006, s.74.

YASİN, Melikşah, "Örf Ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, (2012). S.2, s.37.

YASİN, Melikşah, "İdari Yargılama Usulünde Davadan Feragat ve Davayı Kabul", **AÜEHFD**, C.8, s.179.

YAŞAR, Hasan Nuri, **İdare Hukuku**, Der Yayınevi, İstanbul 2016

YAVUZDOĞAN, Seçkin, "**İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. Maddesi Çerçevesinde Medeni Yargılama Hukuku-İdari Yargılama Hukuku İlişkisi",** ("Yayımlanmamış Doktora Tezi", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), İstanbul 2007.

YILDIZHAN, Yayla, "İdari Yargılamanın Özelliği", **Atatürk'ün 100. Doğum Yılını Kutlama Sempozyumu**, 15.05.1981 Ankara, s.138-139.

YENİSEY, Feridun, **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu,** Fakülteler Matbaası, İstanbul 1979.

YILDIRIM, Kamil, **Hukuk Devletinin Gereği: İstinaf,** Nesil Matbaacılık, İstanbul 2000.

YILDIRIM, Kamil, **Teksif ve Sözlülük İlkeleri Açısından Yargılama Usulleri Hakkında Düşünceler, Prof. Dr. Ergun Önen'e Armağan**, Alkım Yayınevi, İstanbul 2003.

YILDIRIM, Ramazan, "Türkiye'de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri" , **Danıştay ve İdari Yargı Günü: 147. Yıl Sempozyumu**, Ankara 12 Mayıs 2015, s.35.

YILDIRIM, Turan, **İdari Yargı,** Beta Yayınları, İstanbul 2008.

YILMAZ, Ejder, **İstinaf**, Yetkin Yayınları, Ankara 2005.

YILMAZ, Ejder, **Medeni Yargılama Hukukunda Islah**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2011.

YILMAZ, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayıncılık, Ankara 2011.

YILMAZ, Ejder, "Hukuk Davalarında Yasa Yollarına Başvuru Hakkı ve Bu Hakkın Sınırlandırılmasının Yerindeliği Sorunu", **TBBD**, (1988).S.1, s.142.

YILMAZ, Ejder, "Hukuk Muhakemeleri Kanununun Getirdikleri", **Ankara Barosu Dergisi**, (2011). S.2, s. 214.

YILMAZ, Sevda, " 6545 ve 6552 Sayılı Kanunlar Çerçevesinde İdari Yargılama Usulü Değişiklikleri", **TAAD,** (2016) S.28, s.415-446.

YÜCE, Mehmet, **Vergi Yargılama Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa 2015.

YÜCEL, Erdoğan, "Bölge Adliye (İstinaf) Mahkemeleri", **Adalet Dergisi,** (2006). S. 25, s.161.

İNTERNET KAYNAKLARI ve VERİ TABANLARI

http://dergipark.gov.tr (erişim tarihi 20.11.2018)

https://www.yargitay.gov.tr (erişim tarihi 22.11.2018)

https://anayasa.tbmm.gov.tr (erişim tarihi 24.11.2018)

http://kitaplar.ankara.edu.tr (erişim tarihi 24.11.2018)

https://www.tbmm.gov.tr (erişim tarihi 31.03.2019)

https://www.lexpera.com.tr (erişim tarihi 25.11.2018)

https://www.mevzuat.gov.tr (erişim 15.04.2019)

http://www.resmigazete.gov.tr (erişim tarihi 08.04.2019)

http://sozluk.gov.tr/ (erişim tarihi 03.12.2018)

https://www.danistay.gov.tr (erişim tarihi 27.12.2019)

http://www.acarindex.com.tr (erişim tarihi 13.02.2019)

http://www.tdk.gov.tr (erişim tarihi 12.03.2019) ,

http://www.sgb.adalet.gov.tr (erişim tarihi 12.03.2019)

https://www.hsk.gov.tr (erişim tarihi 04/04/2019)

http://www.sozluk.adalet.gov.tr (erişim tarihi 08.04.2019)

Sinerji Mevzuat ve İçtihat Programı

Kazancı İçtihat Programı

MAHKEME KARARLARI

T.C. Anayasa Mahkemesi, 25.05.1976, E. 1976/l K.1976/ 128 (**T.C. Resmi Gazete**, Ağustos 1976)

T.C. Anayasa Mahkemesi, 19.03.2015, E. 2014/146 K. 2015/31 (**T.C. Resmi Gazete**, Haziran 2015)

Danıştay 12. Dairesi, 22.02.2006, E. 2005/6353 K. 2006/540 sayılı karar (KAZANCI İçtihat Programı (02.12.2018))

Danıştay 12. Dairesi, 27.05.2013, E. 2013/1330 K. 2013/4438 sayılı kararı (KAZANCI İçtihat Programı (02.12.2018))

T.C. Anayasa Mahkemesi, 23.05.2001, E. 2001/232 K.2001/89 (KAZANCI İçtihat Programı (02.04.2019))

T.C. Anayasa Mahkemesi, 20.01.1986, E. 1985/23 K. 1986/2 (KAZANCI İçtihat Programı (02.04.2019))

Antalya Bölge Adliye Mahkemesi 3. Hukuk Dairesi, 02.06.2017, E. 2017/ 537 K. 2017 / 479 (SİNERJİ İçtihat Programı (07.04.2019))

Danıştay 10.Dairesi, 30.10.1996, E. 1995/5846 K. 1996/6434 (SİNERJİ İçtihat Programı (07.04.2019))

Danıştay 15. Dairesi, 18.1.2016, E. 2015/7088 K. 2016/14 (SİNERJİ İçtihat Programı (07.04.2019))

T.C. Anayasa Mahkemesi, 07/01/2016, E. 2013/8045 K. 2016 (SİNERJİ İçtihat Programı (10.04.2019))