

İDARİ YARGIDA İSTİNAF SİSTEMİ TARTIŞMALARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

An Assessment on Discussions of Appeal System in Administrative Jurisdiction

Arş. Gör. Kadir Can ÖZEL*

Geliş Tarihi: 12.03.2020

Kabul Tarihi: 31.08.2020

ÖZET

İstinaf kanun yolu, 1876 tarihli Mecelle aracılığıyla Türk yargı sistemine dahil olmuştur. Ancak, istinaf mahkemeleri, 1924 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır. Yıllar süren tartışmalar ve çalışmalar sonucunda, 2004 yılında 5235 sayılı Kanun'la adli yargıda istinaf kanun yolu kabul edilmiştir. 2014 yılında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan değişiklikle idari yargıda da istinaf kanun yolu kabul edilmiştir. Bununla birlikte, -kural olarak- istinaf yargılaması yapan bölge idare mahkemeleri 20 Temmuz 2016 tarihinde fiilen göreve başlamıştır.

Bölge idare mahkemeleri göreve başlamadan önce ve özellikle göreve başladıktan sonra idari yargıda istinaf sistemi üzerine birçok tartışma yaşanmış ve olası aksaklıkların giderilmesi için öneriler dile getirilmiştir. Bu bağlamda, öğretilerdeki bazı görüşlere göre idari yargıda istinaf sistemi faydalıyken; bazı görüşlere göre ise sakıncalıdır. Bu tartışmalar günümüzde de devam etmektedir. Tartışmaların büyük bölümünün bölge idare mahkemelerinin geniş anlamda istinaf türünü uygulamasından ve ilk derece mahkemelerinin kararlarını kaldırarak yeniden karar verebilme yetkisinden kaynaklandığı söylenebilir.

Sonuç olarak, idari yargıda istinaf sisteminin varlığı hak arama özgürlüğü bakımından olumlu gözükmemektedir; ancak makul sürede yargılanma hakkının ihlali gibi olası sakıncaların ortaya çıkması önlenmelidir.

Anahtar Kelimeler: İstinaf Kanun Yolu, Geniş Anlamda İstinaf, İdari Yargıda İstinaf Sisteminin Faydaları, İdari Yargıda İstinaf Sisteminin Sakıncaları, Adli Yargılanma Hakkı, Hak Arama Özgürlüğü, Hukuki Güvenlik İlkesi.

ABSTRACT

Legal remedy of appeal has been incorporated into the Turkish judicial system through the Mecelle (Ottoman Code of Civil Law) dated 1876. However, the intermediate courts of appeal have been abolished in 1924. As a result of years of discussions and studies, with the Law no. 5235, legal remedy of appeal in civil and criminal jurisdiction has been adopted in 2004. With amendment made to the Code of Administrative Jurisdiction Procedure no. 2577 in 2014, legal remedy of appeal in administrative jurisdiction has also been adopted. Nevertheless, the regional administrative courts which -as a rule- conducting trial of appeal have been actually started to work on 20 July 2016.

Before the regional administrative courts started to work and especially after starting to work, many discussions have been took place on appeal system in administrative jurisdiction and suggestions have been expressed for elimination of possible problems. In this context, according to some views in doctrine, while appeal system in administrative jurisdiction is advantageous; according to some views, it is disadvantageous. These discussions continue today. It can be said that large part of discussions stem from the regional administrative courts' application of wide appeal type and ability to reddecide after removing decisions of the first instance courts.

As a result, existence of appeal system in administrative jurisdiction appears to be positive in terms of right to legal remedies; however, emergence of possible disadvantages such as violation of right to trial within reasonable time should be prevented.

Keywords: Legal Remedy of Appeal, Wide Appeal, Advantages of Appeal System in Administrative Jurisdiction, Disadvantages of Appeal System in Administrative Jurisdiction, Right to Fair Trial, Right to Legal Remedies, Principle of Legal Security.

* Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi; k.c.ozel@gmail.com; ORCID ID: 0000-0002-0223-0382.

GİRİŞ

Adli yargıda 2004 yılında 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun’la¹, idari yargıda ise 2014 yılında 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la² istinaf kanun yolu³ kabul edilmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda (İYUK)⁴ değişiklik yapılması suretiyle istinaf kanun yolunu düzenleyen 6545 sayılı Kanun 28 Haziran 2014 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Ancak, “bölge idare mahkemesi” ismini taşıyarak teşkilatlanan ve kural olarak istinaf yargılaması yapacak olan idari yargıdaki istinaf mahkemeleri⁵, Adalet Bakanlığı’nın 7 Kasım 2015 tarihli Resmi Gazete’de⁶ yayımlanan kararına göre, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacimleri göz önünde bulundurularak Ankara, İstanbul, İzmir, Konya, Gaziantep, Samsun, Erzurum, Bursa⁷ illerinde kurulmuş ve fiilen 20 Temmuz 2016 tarihinde, belirlenen yargı çevrelerini kapsayacak şekilde tüm yurttan göreve başlamıştır⁸. Böylece istinaf öncesi dönemde genel kanun yolu

¹ R.G., T. 07.10.2004, S. 25606.

² R.G., T. 28.06.2014, S. 29044.

³ Kanun yolu, hukuk ve ceza yargılamasında olduğu gibi idari yargılamada da verilen kararların hukuka aykırı olduğunu düşünen tarafa, kararın üst derece mahkemesinde incelenmesi imkanını veren hukuki başvuru yoludur. Bkz. ALANGOYA, Yavuz / YILDIRIM, M. Kamil / DEREN YILDIRIM, Nevhis, **Medeni Usul Hukuku Esasları**, 4. Bası, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2004, s. 481; ODYAKMAZ, Zehra, **Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1993, s. 6; AVCİ, Mustafa, **İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 91; KAPLAN, Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016, s. 434 vd.; YILDIRIM, Ramazan / ÇINARLI, Serkan, **Türk İdari Yargılama Hukuku Dersleri**, Astana Yayınları, Ankara, 2018, s. 275; İdari yargıda kanun yolları, kesinleşmemiş mahkeme kararlarına karşı gidilebilecek olağan kanun yolları (istinaf ve temyiz) ve kesinleşmiş mahkeme kararlarına karşı gidilebilecek olağanüstü kanun yolları (yargılamanın yenilenmesi ve kanun yararına temyiz) şeklinde birbirinden ayrılmaktadır.

⁴ R.G., T. 20.01.1982, S. 17580.

⁵ İdari yargıda istinaf mahkemeleri istinaf kanun yolunda yer aldığı için kural olarak istinaf yargılaması yapmaktadır. Ancak, istisnai durumlarda istinaf mahkemeleri ilk derece yargılaması da yapmaktadır. Söz konusu istisnai durumlar için bkz. YILDIRIM / ÇINARLI, **2018**, s. 55.

⁶ R.G., T. 07.11.2015, S. 29525.

⁷ Adalet Bakanlığı’nın 7 Kasım 2015 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan kararına göre, Bursa’da da bölge idare mahkemesi kurulmuştur. Ancak, Hakimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu’nun 29.02.2016 tarihli ve 54 sayılı Genel Kurul Kararı’nın 1 Mart 2016 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla birlikte, Bursa Bölge İdare Mahkemesi’nin kurulmasından vazgeçilmiştir.

⁸ Adalet Bakanlığı’nın 3 Haziran 2020 tarihli ve 31144 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan kararına göre, Adana’da da bölge idare mahkemesi kurulmuş ve göreve başlamıştır. 28 Haziran 2014 tarihinde 6545 sayılı Kanun’la İYUK’ta çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle, itiraz kanun yolu kaldırılıp istinaf kanun yolu düzenlenmiştir. Böylece idari yargı, hem iki dereceli hem de üç dereceli yargı sistemi haline gelmiştir. Bkz. TAN, Turgut,

temyizken, 6545 sayılı Kanun'la genel kanun yolu istinaf olarak öngörülmüştür⁹. Son tahlilde, Türk idari yargısında, ilk derece mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve Danıştay'dan oluşan üç dereceli yargılama sistemi meydana gelmiş ve yargı mercileri arasında bir piramit oluşmuştur¹⁰.

Bu bağlamda, çalışmamız açısından bakıldığında, uygulaması yeni ve henüz tam anlamıyla yerleşmemiş olan idari yargıda istinaf kanun yoluyla, istinaf mahkemeleriyle, daha genel olarak idari yargıda istinaf sistemiyle ilgili tartışmaların bulunduğu / sürdüğü görülmektedir¹¹. Bu tartışmaların, idari yargıda istinaf kanun yolunun ve istinaf mahkemelerinin faydalı-sakıncalı yönleri bağlamında olduğu görülmektedir. Tartışmaların tarihsel olarak, idari yargıda 6545 sayılı Kanun'la itiraz kanun yolunun kaldırılmasından, 20 Temmuz 2016 tarihinden itibaren itiraz kanun yolu yerine istinaf kanun yolunun uygulanmaya başlamasından ve idari yargı sisteminin üç dereceli bir yargılama sistemine kavuşmasından itibaren yoğunlaştığı söylenebilir.

Tartışmaların güncelliğinin yanı sıra, çalışmamızda, meselenin idari yargıda istinaf kanun yolunun ilk derece mahkemelerine birtakım etkilerine de değinilecektir. Zira idari yargıda istinaf kanun yolunun uygulanmaya başlamasıyla birlikte, yani 2016 yılından bu yana istinaf mahkemelerinin ilk derece mahkemelerinin yargılamaları, kararları, işleyişleri, hakimleri üzerinde çeşitli etkileri olduğu söylenebilir. Bu etkilerin de faydalı ve sakıncalı olarak yapılan gruplandırma içinde yer alması mümkündür.

Çalışmamızın amacı da, idari yargı sistemi üzerine uzun zamandır süren (2016 yılında idari yargıda istinaf sisteminin yürürlüğe girmesiyle

İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 642; Ancak, 20 Temmuz 2016 tarihinden itibaren ise, istinaf kanun yolu fiilen uygulanmaya başlamıştır. Böylelikle bu tarihten sonra Türkiye'de idari yargı sistemi üç dereceli hale gelmiştir. Ayrıca, 29.02.2016 tarihli ve 54 sayılı Hakimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu Genel Kurul Kararı incelendiğinde, bölge idare mahkemelerinin, uygulama birliğinin temin edilmesi ve böylece içtihat farklılıklarının azaltılarak ihtisaslaşmada etkinlik ve verimliliğin sağlanması adına getirildiği anlaşılmaktadır. Bkz. R.G.,T. 01.03.2016, S. 29640.

⁹ ÜSTÜN, Gül, "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Üzerine Bir Değerlendirme", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 22, Sayı: 2, s. 21; İstinaf kanun yolu ile temyiz kanun yolu arasındaki farklar hakkında detaylı açıklamalar için bkz. AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNLER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018, s. 873-881; ÇINARLI, Serkan, **İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, 2018, s. 21-23; AVCI, Mustafa, "İdari Yargıda İstinaf", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl: 2011, Sayı: 96, s. 186-188; TANERİ, Gökhan, **İstinaf Mahkemeleri**, 2. Baskı, Bilge Yayınevi, Ankara, 2016, s. 23-24; KESKİN, Züleyha, "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl: 2016, Sayı: 126, s. 241-242.

¹⁰ SANCAKDAR, Oğuz, "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu (11 Mayıs 2012)**, Danıştay Yayınları, No. 83, Ankara, 2013, s. 22.

¹¹ ÜSTÜN, 2016, s. 14.

artan) ve sürecek olan tartışmaların irdelenmesidir. Bu yapılırken, mevzuat düzenlemelerinden, yargı kararlarından ve daha ziyade öğretilerde yer alan çeşitli görüşlerden yararlanılacaktır. Bu bağlamda, çalışmamızda idari yargıda istinaf kanun yolunun ve istinaf mahkemelerinin faydalı ve sakıncalı yönlerine ilişkin tartışmalar bağlamındaki öğretilerdeki görüşler ele alınacaktır. Buna ek olarak, (idari yargıda) istinaf sisteminin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi bağlamında kısa bir değerlendirmesi yapılmaya çalışılacaktır.

I. İDARİ YARGIDA İSTİNAF SİSTEMİNİN FAYDALI VEYA SAKINCALI OLDUĞUNA İLİŞKİN TARTIŞMALAR BAĞLAMINDA ÖĞRETİDE YER ALAN GÖRÜŞLER

A. Genel Olarak

Türk hukuk öğretisinde, genel olarak istinaf sisteminin ve özel olarak da idari yargıda istinaf sisteminin faydalı veya sakıncalı olduğuna¹² ilişkin birçok görüş mevcuttur. Öğretilerde oluşan farklı görüşlerden kaynaklı tartışmalar da -2016 yılından itibaren artarak- sürmektedir. Bu bakımdan, (idari yargıda) istinaf kanun yolunun lehine görüşler dile getirildiği gibi aleyhine görüşler de dile getirilmiş / getirilmektedir.

İdari yargıda istinaf mahkemeleri, istinaf kanun yolu¹³ ve daha genel olarak

¹² Ülkemiz idari yargısında uygulanan istinaf türünün ilk derece mahkemeleri üzerinde oluşturduğu etkiyi ve idari yargıda istinaf sisteminin faydalı ve sakıncalı yönlerinin altında yatan nedenleri anlamayı kolaylaştırmanın önemli bir yolu Türk idari yargısında uygulanan istinaf türüne dikkat çekmektir. Türk idari yargı sisteminde ilk derece mahkemeleri tarafından verilen kararların çoğunluğunun temyize tabi olmadan istinafta kesinleştiği görülmektedir. Bu durum, Türk idari yargısında “dar anlamda istinaf (sınırlı istinaf)” türünün değil “geniş anlamda istinaf (tam istinaf / klasik istinaf)” türünün uygulandığının ilk belirtisi sayılabilir. İkinci olarak, ülkemizin idari yargı sisteminde İYUK 45/4 hükmü gereğince, istinaf mahkemeleri ilk derece mahkemelerinin kararlarını hukuka uygun bulmadıkları takdirde kaldırmakta ve işin esasına girerek hem maddi hem de hukuki denetim yapmaktadır. Bu durumda istinaf mahkemeleri yeniden bir yargılama yapmakta ve taraflar bu yargılamada yeni vakıalar ileri sürebilmekte, yeni iddia ile savunmada bulunabilmektedir. Bu bakımdan da ülkemizde uygulanan istinaf türünün geniş anlamda istinafın özelliklerini taşıdığı söylenebilir. Türk idari yargısında geniş anlamda istinaf türünün uygulanmasının sonucu olarak, istinaf denetimi yapan bölge idare mahkemelerinin ilk derece mahkemeleri üzerindeki etkisi maddi ve hukuki açılardan kendisini yoğun bir şekilde göstermektedir. Bu sebeple, ülkemiz idari yargısı özelinde gerçekleşen istinaf sistemi tartışmalarının -büyük bölümünün- kaynağını geniş anlamda istinaf türünün uygulanmasının oluşturduğu ileri sürülebilir.

¹³ İdari yargıda istinaf kanun yoluna başvurulabilmesi için belirli şartların oluşması gereklidir. İYUK’a göre, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmesi olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf kanun yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup bunlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulamaz (İYUK 45/1). İvedi yargılama usulüne tabi olan davalarda da istinaf kanun yoluna başvurulamaz (İYUK

istinaf sistemiyle ilgili öğretilerdeki görüşler kural olarak temyiz mahkemesi olarak görev yapan Danıştay'a¹⁴ yönelik olmakla birlikte, çoğunlukla bölge idare mahkemelerinin ilk derece mahkemelerinde (idare ve vergi mahkemeleri) yapılan yargılamalara, verilen kararlara, mahkemelerin işleyişine ve görev yapan hakimlere olan etkilerine yönelik dile getirilmiş / getirilmektedir. Birbirinden farklı söz konusu görüşler, "*İdari Yargıda İstinaf Sisteminin Faydalı Olduğuna İlişkin Görüşler*" ve "*İdari Yargıda İstinaf Sisteminin Sakıncalı Olduğuna İlişkin Görüşler*" olarak iki kategoride incelenebilir.

B. İdari Yargıda İstinaf Sisteminin Faydalı Olduğuna İlişkin Görüşler

1. İstinaf Mahkemelerinde Görevli Hakimlerin İlk Derece Mahkemelerinde Görevli Hakimlere Göre Daha Tecrübeli ve Bilgili Olacağına İlişkin Görüş

Öğretilerdeki bir görüş, üst dereceli mahkemeler olarak teşkilatlanan ve kural olarak istinaf yargılaması yapan mahkemelerde görevli hakimlerin, ilk derece mahkemelerinde görev yapan hakimlere göre daha bilgili, tecrübeli olduğunu ve olacağını dile getirmektedir¹⁵.

İlk derece mahkemelerinde görevli hakimlerin atladıkları ve / veya yanlışlık yaptıkları hususlar, istinaf mahkemelerinde görevli hakimlerce adeta ikinci bir göz olarak incelenebilmektedir. Böylelikle istinaf mahkemelerinde görevli hakimlerin inceledikleri dosyalar ve kıdemleri nedeniyle tecrübe kazandıkları ve hatta bu tecrübeye sahip olduklarından dolayı istinaf mahkemelerinde görev yaptıkları söylenebilir.

Bu görüşü destekleyen bir normatif düzenleme mevzuatta da yer almaktadır. İstinaf mahkemelerinde görev yapacak hakimlerin ilk derece mahkemelerinde görev yapan hakimlere göre daha tecrübeli ve bilgili olacağına ilişkin normatif düzenleme 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un¹⁶ 3/E maddesinde yer almaktadır. Buna göre, "*Bölge idare mahkemesi başkanı ve daire başkanları birinci sınıf olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş; daire*

45/8). Bu konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararına göre, ivedi yargılama usulüne tabi olan davalarda istinaf kanun yoluna başvurunun kaldırılması, kanun koyucunun takdir yetkisi içindedir ve kanun koyucunun kullandığı bu yetki adil yargılama ilkesine aykırılık teşkil etmemektedir. Bkz. AYM., T. 19.03.2015, E. 2014/146, K. 2015/31, R.G., T. 13.06.2015, S. 29385.

¹⁴ Danıştay, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 27. maddesinde, 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu'nun 20. maddesinde ve diğer bazı kanunlarda yer alan istisnai hallerde ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır.

¹⁵ GÜNAL, A. Nadi, **Roma Medeni Usul Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 75; TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019, s. 1205; KAPLAN, 2016, s. 438.

¹⁶ R.G., T. 20.01.1982, S. 17580.

üyeleri ise en az birinci sınıfa ayrılmış olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hâkim ve savcıları arasından ... atanır". Hükümden, kural olarak istinaf yargılaması yapan bölge idare mahkemelerine atanacak hakimlerin, yıllarca görev yapmış ve belirli bir kıdemi kazanmış hakimlerden olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Öğretideki bir başka görüşe göre ise, doğrudan doğruya ilk derece mahkemelerine tecrübeli ve bilgili hakimlerin atanması durumunda istinaf mahkemelerine gerek kalmayacaktır¹⁷. Bu karşıt görüş, ilk derece mahkemelerine atanan hakimlerin tecrübeli-tecrübesiz, bilgili - daha az bilgili ayırımına tabi tutulmalarının hangi ölçütlere göre yapılacağına cevap verememektedir. Ayrıca, ilk derece mahkemeleri, hakimlerin mesleki yaşantılarında ilk görev yaptıkları yerler olduğu ve bunun da hakimlerin mesleklerinde en tecrübesiz olduğu zamanlara rastladığı dikkate alındığında, ilk derece mahkemelerine atanan hakimlerin tecrübeli ve bilgili olarak atanmalarını beklemek isabetli gözükmemektedir. Bu görüşün bir diğer sıkıntılı tarafı ise, ilk derece mahkemelerine bir şekilde tecrübeli ve bilgili hakimler atandığı varsayılırsa, bu görüşü savunanlarca bölge idare mahkemeleriyle birlikte Danıştay'a da gerek kalmayacağı düşüncesi ortaya atılabilecektir. Bu sebeplerle, öğretideki bu görüşün yerinde olduğunu dile getirmek pek mümkün değildir. Ancak, bir tutam çözüm olarak söylenebilir ki, hakim ve savcılarının staj yaptıkları adaylık süresince, kaliteli bir staj eğitiminden geçirilerek tecrübeleri ve bilgileri artırılmalı, böylece atandıkları zaman daha yetkin olmalarının önü açılmalıdır. Bu bakımdan, son zamanlarda Türkiye Adalet Akademisi bünyesinde gerçekleştirilen ve alanında yetkin isimlerin hakim ve savcı adaylarıyla bulunduğu "akademi söyleşileri" olumlu bir gelişme olarak görülmelidir. Buna ek olarak, yine Türkiye Adalet Akademisi bünyesinde, "kişisel gelişim", "öfke kontrolü", "hukuk dili" ve "adaletle olan inanç" gibi konuların ders olacak işlenecek olması da hakim ve savcı adaylarının bilgisine katkı sunacak; halihazırdaki hakim ve savcılara verilecek olan uzaktan eğitimler de tecrübe ve bilgi anlamında faydalı olacaktır¹⁸.

Belirtilmesi gereken bir başka husus ise, hakimlik mesleğinde en fazla hatanın, yeni atanan hakim ve savcılar ile emekliliğe yaklaşmış kimi hakim ve savcılar tarafından yapılmasıdır¹⁹. Meslekte belli bir zamanı tamamlamış olan ve mesleki beklentisi kalmamış olan bazı hakim ve savcılarının bu rehavetle hatalar yaptıkları bilinmektedir. Bu bakımdan, tecrübeli ve tecrübesiz hakim ayırımı her zaman, her kıdemde hakim ve savcı açısından gündeme gelebilecek bir konu olarak değerlendirilebilir²⁰.

¹⁷ EREM, Faruk, "İstinaf Mahkemeleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl: 1950, Cilt: 7, Sayı: 1, s. 13.

¹⁸ www.haberler.com (erişim tarihi 10.05.2020).

¹⁹ TANERİ, 2016, s. 61.

²⁰ TANERİ, 2016, s. 61.

2. İstinaf Mahkemelerinde Görevli Hakimlerin İlk Derece Mahkemelerinde Görevli Hakimlere Göre Yerel Baskılardan Daha Uzak Kalacağına İlişkin Görüş

İstinaf mahkemeleri belli başlı merkezlerde bulunduklarından, ilk derece mahkemelerine göre yerel baskılardan daha uzak olduğu söylenebilir²¹. Zira istinaf mahkemeleri sadece belirlenen illerde kurulup görev yapmaktadır. Öğretideki bu görüş esas alındığında, örneğin, İzmir Bölge İdare Mahkemesi'nin yargı çevresine dahil olan İzmir, Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, Kütahya, Manisa, Muğla²² idare mahkemelerinde görevli hakimlerin İzmir Bölge İdare Mahkemesi'nde görevli hakimlere göre, yerel baskılara daha yoğun maruz kalma olasılıkları mevcut olacaktır.

Erem'e göre ise, ilk derece mahkemelerinin istinaf mahkemelerine göre yerel etkilere daha yoğun maruz kalabilecekleri ve istinaf mahkemelerinin yerel etkilerden uzak bir şekilde karar verebilecekleri görüşü makul ve hukuki bir görüş değildir²³. Zira ilk derece mahkemesi, istinaf mahkemesi, temyiz mahkemesi ayrımı yapılmaksızın mahkemelerde görevli tüm hakimler yerel etkilere kendini kaptırmamak vasfını taşımalıdır²⁴. Mahkemelerin etki altında kalabileceğinin tartışılmasının dahi yargı teşkilatının özüne ve varlığına aykırı olacağı savunulmaktadır²⁵. Bu baskılarla karşılaşmamak adına, yürütme ile yargı arasındaki kuvvetler ayrılığını gerek yerel idarelerin gerek merkezi idarenin gözetmesi gerekmektedir.

3. İstinaf Mahkemelerinde Görevli Hakimlerden Dolayı İlk Derece Mahkemelerinde Görevli Hakimlerin Yargılama Yaparken Daha Dikkatli ve Titiz Davranacağına İlişkin Görüş

Yenisey'e göre, ilk derece mahkemelerinde görevli hakimlerin verdikleri kararların, istinaf mahkemelerinde maddi ve hukuki²⁶ yönden yeniden incelenerek olması ihtimali, ilk derece mahkemelerinde görevli hakimleri daha dikkatli ve titiz bir yargılama yaparak hüküm vermeye itmektedir. Böylece keyfiliğin önüne geçilmektedir²⁷. Bu bağlamda, istinaf mahkemelerinde hem

²¹ KURU, Baki, "İstinaf Mahkemeleri Kurulurken", **Adalet Dergisi**, Yıl: 1963, Sayı: 5-8, s. 550 vd.

²² www.izmirbim.adalet.gov.tr (erişim tarihi 10.05.2020).

²³ EREM, **1950**, s. 12.

²⁴ EREM, **1950**, s. 12.

²⁵ TANERİ, **2016**, s. 69.

²⁶ Uygulanması gereken hukuk kuralının uygulanmaması, uyuşmazlığa / somut olaya ilişkin uygulanan normun yanlış olması, usul kurallarına uyulup uyulmadığı, görev ve yetki kurallarının ihlal edilip edilmediği "hukuki mesele" olarak kabul edilmektedir. Zamana ve mekana göre belirlenebilen, dış dünyaya ya da insanların ruhsal yaşantılarına ilişkin olan ve objektif hukukun hukuki bir sonucun şartı kabul ettiği hadiseler ve durumlar "maddi mesele" olarak kabul edilmektedir. Bkz. YILDIRIM, Kamil, **Hukuk Devletin Gereği: İstinaf**, Nesil Matbaacılık, İstanbul, 2000, s. 12; AKİL, Cenk, **İstinaf Kavramı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 205; ÜSTÜN, **2016**, s. 15-16.

²⁷ YENİSEY, Feridun, **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1979, s. 218.

maddi hem de hukuki denetim yapılmasının, ilk derece mahkemelerinde görevli hakimleri delilleri toplama ve değerlendirme hususunda daha özenli olmaya sevk edeceği savunulmaktadır²⁸.

İlk derece mahkemesi hakimleri tarafından verilen kararların istinaf mahkemeleri tarafından denetlenmesi sonucunda, kararların hukuka uygun veya hukuka aykırı olarak verildiğinin tespit edilmesi, hakimlerin mesleki ilerlemeleri açısından da önemli ve etkilidir²⁹. Nitekim 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu³⁰ ile Kanun Yolu Değerlendirme Formlarının Düzenlenmesine İlişkin Yönetmelik'e³¹ göre, istinafta görevli hakimler³², ilk derece mahkemesinden sonra önlerine gelen uyuşmazlıklarla ilgili olarak kararı veren ilk derece mahkemesi hakimleri hakkında *"kanun yolu değerlendirme formu"*³³ düzenlenmektedirler³⁴.

²⁸ YILDIRIM, Ramazan, "Türkiye'de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015)**, Danıştay Yayınları, No. 89, Ankara, 2015, s. 36.

²⁹ SEVİNÇ, Ekin, **Türk İdari Yargılama Hukukunda İstinaf Kanun Yolu**, Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018, s. 51.

³⁰ R.G., T. 26.02.1983, S. 17971.

³¹ R.G., T. 30.09.2016, S. 29843.

³² Kanun'un 28. maddesi ile Yönetmelik'in 4/4 hükmüne göre, kanun yolu değerlendirme formu, kararı inceleyen heyetin başkanı tarafından UYAP'ta düzenlenir. Kanun yolu değerlendirme formu, Yargıtay ve Danıştay daireleri ile genel kurullarınca yapılan kanun yolu incelemeleri sonunda düzenlenebileceği gibi bölge adliye mahkemeleri veya bölge idare mahkemeleri dairelerince yapılan kanun yolu incelemeleri sonunda da düzenlenmektedir (Yönetmelik m. 4). Buna ek olarak, Kanun'un 28. maddesi ile Yönetmelik'in 5/6 hükmüne göre, aynı dosyaya ilişkin olarak istinaf kanun yolu incelemesi sonucu düzenlenen değerlendirme formu ile temyiz incelemesi sonucu düzenlenen değerlendirme formu arasında çelişki bulunması halinde temyiz mercilerince düzenlenen kanun yolu değerlendirme formu esas alınır.

³³ Yönetmelik'in 3/1-c hükmüne göre, *"Kanun yolu değerlendirme formu: Kanun yolu incelemeleri neticesinde hâkim ve Cumhuriyet savcılarının dosyadaki hukuki bilgi, uygulama ve performanslarının değerlendirildiği belgeyi"* ifade etmektedir.

³⁴ Kanun yolu değerlendirme formu düzenlenirken, formu düzenleyen heyet başkanı tarafından bazı hususlar dikkate alınır. Yönetmelik'in 5/1 hükmüne göre, *"(1) Kanun yolu değerlendirme formu düzenlenirken;*
a) Soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın niteliği,
b) İddianame, karar veya hükmün hukuka uygunluğu ve isabet derecesi,
c) Soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması,
ç) Gereksiz masrafa sebebiyet verilmemesi,
d) Duruşmalara hazırlıklı çıkılması veya hazırlıksız çıkılarak gecikmelere neden olunması,
e) Dosyaların eksiklik nedeniyle geri çevrilmeye neden olmayacak şekilde görevli daire veya birime gönderilmesi,
f) Bilirkişi görevlendirilmesinin hukuka uygun yapılması,
g) Soruşturma, kovuşturma veya yargılama işlemlerinin usul hükümlerine uygun olarak doğru ve zamanında yapılması,
h) Dava konularının anlayış ve yönlendirilmesi ile mütalâa ve gerekçeli kararların yazılış, tahlil ve sonuçlandırılmasında başarı gösterilmesi gibi hususlar dikkate alınır".

Kanun yolu değerlendirme formu, soruşturmanın niteliği, iddianame, karar veya hükmün hukuka uygunluğu ve isabet derecesi, soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması, gereksiz masrafa sebebiyet verilmesi, duruşmalara hazırlıklı çıkılması veya hazırlıksız çıkılarak gecikmelere neden olunması, dosyaların eksiklik nedeniyle geri çevrilmeye neden olmayacak şekilde görevli daire veya birime gönderilmesi, bilirkişi görevlendirilmesinin hukuka uygun yapılması, soruşturma, kovuşturma veya yargılama işlemlerinin usul hükümlerine uygun olarak doğru ve zamanında yapılması, dava konularının anlayış ve yönlendirilmesi ile mütalaa, gerekçeli karar ve tebliğnamelerin yazılış, tahlil ve sonuçlandırılmasında başarı gösterilmesi gibi hususlar dikkate alınarak hakim ve savcılar hakkında “zayıf”, “orta”, “iyi”, “çok iyi” şeklinde notlar düşülerek düzenlenmektedir (2802 sayılı Kanun m. 28)³⁵. Kanun yolu değerlendirme formu, ilk derece mahkemesi kararını inceleyen istinaf mahkemesi (daresinin) başkanı tarafından düzenlenmektedir. Kanun yolu değerlendirme formu, hakimlerin birinci sınıf olmaları ve birinci sınıfta kalmalarının değerlendirilmesinde dikkate alınmaktadır³⁶.

Önemle belirtilmelidir ki, Yargıtay ve Danıştay daireleri ile genel kurallarınca yapılan kanun yolu incelemeleri sonunda düzenlenen kanun yolu değerlendirme formları, bölge adliye mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinde görevli hakim ve savcılar; bölge adliye mahkemeleri ile bölge idare mahkemeleri dairelerince yapılan kanun yolu incelemeleri sonunda

³⁵ İzmir Bölge Adliye Mahkemesi 10. Hukuk Dairesi, 2802 sayılı Kanun’un 28. maddesinde yer alan “zayıf”, “orta”, “iyi”, “çok iyi” ibarelerinin Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla bu ibarelerin iptali talebiyle Anayasa Mahkemesi’ne somut norm denetimi (itiraz) yolunu kullanarak başvurmuştur. Önüne gelen itirazı inceleyen Anayasa Mahkemesi, “... *İtiraz yoluna başvuran Mahkemede bakılmakta olan dava, sosyal güvenlik hukukuyla ilgili tespit davası hakkında verilen kararın hukuka uygunluğunun değerlendirildiği istinaf kanun yolundaki bir davadır. Bir kuralın Mahkeme’de bakılmakta olan davada uygulanacak kural olarak kabul edilebilmesi için bu hususlarla ilgili bir uyumsuzluğun bulunması ve söz konusu kuralın da uyumsuzluğun sona erdirilmesine olumlu ya da olumsuz katkı sağlayacak nitelikte olması gerekir. İtiraz konusu kural ise Yargıtay ve Danıştay daireleri ile genel kurallarınca ve bölge adliye mahkemeleri veya bölge idare mahkemeleri dairelerince yapılan kanun yolu incelemeleri sonunda, istinaf kanun yolu incelemesinde görev alan daire başkanı, üye, Cumhuriyet başsavcısı ve savcılar ile ilk derece yargı yerlerinde görev alan hâkim ve Cumhuriyet savcılarının hakkında düzenlenecek kanun yolu değerlendirme formunda yer alabilecek olan çok iyi, iyi, orta ve zayıf şeklindeki ibaredir. Bu bağlamda, itiraz konusu ibarenin bakılmakta olan davada uyumsuzluğu olumlu ya da olumsuz yönde sona erdirecek bir kural olduğu söylenemez. Dolayısıyla itiraz konusu ibare başvuruda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak kural değildir. ...*” diyerek İzmir Bölge Adliye Mahkemesi 10. Hukuk Dairesi’nin yaptığı başvuruyu oybirliğiyle reddetmiştir. Bkz. AYM., T. 22.12.2016, E. 2016/197, K. 2016/190, www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr (erişim tarihi 10.05.2020).

³⁶ BİLGİN, Hüseyin, **99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 122.

düzenlenen kanun yolu değerlendirme formları, ilk derece mahkemelerinde görev yapan hakim ve savcıların görevlerini yaparken daha dikkatli ve titiz davranmalarını sağlayabilecektir.

Bu konuda Hakimler ve Savcılar Kurulu tarafından yayımlanan 05.04.2017 tarihli ve 675/1 sayılı Hakim ve Savcıların Derece Yükselmesi Esaslarına İlişkin İlke Kararı'nın³⁷ "Yükselme esasları" başlıklı 6. maddesinin 1-h hükmünde de bir düzenleme vardır. Buna göre, hakim ve savcılarının kanun yolu incelemesinden geçen işlerine ilişkin düzenlenen kanun yolu değerlendirme formları göz önünde bulundurularak yükselmeye layık olup olmadıklarına karar verilmektedir. Buna ek olarak, Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun 15.01.2020 tarihli Resmi Gazete'de³⁸ yayımlanan ve 675/1 sayılı İlke Kararı'nda değişiklik yapan İlke Kararı'na göre, hakim ve savcılarının derece yükselmelerinde, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi'nce yapılan incelemelerde "ihlal kararına sebebiyet verip vermedikleri" ile ilgililerin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Anayasa'yla teminat altına alınan "hakların korunması konusundaki gayretleri" de belirleyici olacaktır. Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun bu kararları söz konusuken ilk derece mahkemesi yargılaması yapan idare ve vergi mahkemesi hakimlerinin görevlerini yaparken daha dikkatli ve titiz davranacakları sonucuna varılabilir. Bu yükümlülük şüphesiz istinaf yargılaması yapan bölge idare mahkemesi hakimlerini de kapsamaktadır.

Öte yandan, öğretilde, "Hakimi korkutan şey bir üst mahkemenin mevcudiyeti midir? Böyle bir korkudan büyük fayda beklenemez. Adaletin hakim vicdanındaki teminatı üst mahkeme korkusu değil, haksızlık etme korkusudur"³⁹ sözünden hareketle, ilk derece mahkemelerinde görevli hakimlerin yargılama yaparken istinaf ve / veya temyiz mahkemesi tarafından denetlenme çekincesiyle değil, daha ziyade kendi vicdanlarından kaynaklanan haksızlık etme çekincesiyle davranmaları gerektiği söylenebilir.

4. İstinaf Mahkemelerinin Hakimlerin Kariyer Planlamasına Katkı Sağlayacağına İlişkin Görüş

Bölge idare mahkemeleri göreve başlamadan önce ileri sürülen bir görüşe göre, ilk derece mahkemelerinde görevli bir hakim, bölge idare mahkemesinde görev yapması durumunda Danıştay üyesi olma ihtimalinin yüksek olacağı dile getirilmiştir⁴⁰. Halihazırda ise, bölge idare mahkemelerine ve Danıştay'a seçilecek üyelerin nitelikleri ve hangi mercilerden atanabilecekleri mevzuatta açıkça düzenlenmektedir. Nitekim 2576 sayılı Kanun'un 3/E maddesinin 1.

³⁷ R.G., T. 25.04.2017, S. 30048.

³⁸ R.G., T. 15.01.2020, S. 31009.

³⁹ TANERİ, 2016, s. 69.

⁴⁰ SANCAKDAR, 2012, s. 22.

fıkrasına göre, “*Bölge idare mahkemesi başkanı ve daire başkanları birinci sınıf olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş; daire üyeleri ise en az birinci sınıfa ayrılmış olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hâkim ve savcılar arasında Hâkimler ve Savcılar Yüksek⁴¹ Kurulunca atanır*”. Yani gerekli kıdemi ve şartları sağlayan idari yargı kolunda / yolunda ilk derece mahkemelerinde görevli hakimlerin ve savcıların Hakimler ve Savcılar Kurulu kararıyla bölge idare mahkemelerine atanabilecekleri görülmektedir.

Bununla birlikte, 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun⁴² 8/1 hükmüne göre, Danıştay üyeleri a) İdari yargı hakim ve savcılığı, b) Bakanlık, Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, bakan yardımcılığı, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik, c) Generallik, amirallik, d) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, e) Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği, f) Genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurul başkanlıkları, ile düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlıkları, g) Yükseköğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü, h) Kamu kurum ve kuruluşlarının başhukuk müşavirliği, birinci hukuk müşavirliği, hukuk hizmetleri başkanlığı ve hukuk işleri müdürlüğü, görevlerini yapanlar arasından seçilir. 2575 sayılı Kanun’un hükmü bu kadar açıkken, günümüzde bölge idare mahkemelerinde görevli hakimlerin Danıştay’da görev yapmak üzere seçilme ihtimallerinin yüksek olacağı sonucuna varılamamaktadır. Zira söz konusu hükmünde, -bölge idare mahkemelerinde görev yapıp yapmadıklarına bakılmaksızın- kimlerin Danıştay üyeliğine seçilebileceği tahdidi (sınırlı) olarak sayılmıştır.

Ancak, tam tersi durum söz konusu olabilmektedir. Yani Danıştay’da daire başkanlığı veya üyelik yapıyor olmak, bölge idare mahkemelerine atanma ihtimalini artırmaktadır. Zira 2576 sayılı Kanun’un 3/E maddesinin 2. fıkrasına göre, Danıştay daire başkanları ve üyeleri istekleri üzerine Hakimler ve Savcılar Kurulu tarafından bölge idare mahkemelerinin başkanlıklarına veya daire başkanlıklarına dört yıllığına atanabilirler. Bu şekilde atananların Danıştay üyeliği sıfatı, kadrosu, aylık ve ödeneği ile her türlü özlük hakları korunur; aylık ve ödenekleri ile her türlü mali ve sosyal haklarının Danıştay bütçesinden ödenmesine devam edilir. Bu şekilde atananlar disiplin ve ceza soruşturma ve kovuşturmaları Danıştay üyeleri hakkındaki hükümlere tabidir, bu görevde geçirdikleri süre Danıştay üyeliğinde geçmiş sayılır. Bu kişiler Danıştay üyeleri

⁴¹ “Yüksek” ibaresi, 6771 sayılı ve 21.01.2017 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la Anayasa metninden çıkarılmıştır. Bkz. R.G., T. 11.02.2017, S. 29976; Şu anda Kurul, “Hakimler ve Savcılar Kurulu” ismini taşımaktadır.

⁴² R.G., T. 20.01.1982, S. 17580.

tarafından Danıştay'da yapılan iş ve işlemlere katılamazlar, Hakimler ve Savcılar Kurulu üyeliği seçimleri hariç Danıştay'daki seçimlerde aday olamazlar ve oy kullanamazlar. Ayrıca, bölge idare mahkemelerine bu şekilde atanmış olanlar istekleri üzerine Danıştay'daki görevlerine geri dönme imkanına sahiptir.

2575 sayılı Kanun'un 8/1 hükmü ile 2576 sayılı Kanun'un 3/E maddesi birlikte değerlendirildiğinde, istinaf mahkemelerinin hakimlerin kariyer planlamasına katkı sağladığını tam anlamıyla söylemek güçtür. Zira bölge idare mahkemesinde görev yapmak, bir hakimin Danıştay'a seçilebilme ihtimalini artırmamakta ve kariyerine bu anlamda bir katkı sunmamaktadır. Bununla birlikte, Danıştay'ın bölge idare mahkemelerine nazaran hakimlerin kariyer planlamasına daha fazla katkı sunduğunu söylemek mümkündür. Zira bir Danıştay hakimi, isteği üzerine bölge idare mahkemesinde görev yapmak üzere atanabilir ve yine isteği üzerine Danıştay'daki görevine geri dönebilir.

5. İstinaf Sisteminin Yargılama Sürecini Daha Adil, Güvenilir Hale Getireceğine ve Hak Arama Özgürlüğüne Katkı Sağlayacağına İlişkin Görüş

İstinaf mahkemelerinin 20 Temmuz 2016 tarihinde fiilen göreve başlamasıyla birlikte, idari yargıda iki dereceli yargılama sisteminden üç dereceli yargılama sistemine geçilmesiyle yargılamanın daha adil gerçekleşeceği düşünülebilir. Yenisey'e göre, ilk derece mahkemelerinde görülen davaların, istinaf mahkemelerinde maddi ve hukuki açıdan incelenmesinin adaletin tam olarak gerçekleşmesini sağlayacaktır⁴³.

Davaların, bölge idare mahkemeleri tarafından maddi ve hukuki yönden ele alınması, muhtemel hataların giderilmesinin sağlanması bakımından önemlidir. Bu sayede adil yargılanmanın gerçekleşmesi sağlanmakta ve kişi haklarının korunması da güvenceli hale gelmektedir⁴⁴. Adil yargılanmanın gerçekleşmesi hem yargılamanın tarafları hem de diğer kişiler açısından hukuka ve yargıya duyulan güvenin artmasına da hizmet edecektir⁴⁵.

Kararların sadece hukuki yönden incelenmesi, kararın hukuka uygun olma amacına tam olarak hizmet etmemektedir. Bu bakımdan, istinaf mahkemelerince yapılan yargılamalarda olayın hukuki yönden denetiminin yanı sıra maddi yönden incelenmesi, yargı kararlarının daha teminatlı olmasını sağlamakta ve yargılama sürecini daha güvenilir hale getirmektedir⁴⁶. Bu

⁴³ BEREKET, Zuhal, "İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 1996, Sayı: 94, s. 11.

⁴⁴ AKYILDIZ, Ali, "İstinafa İlkesel Bakmak", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015)**, Danıştay Yayınları, No. 89, Ankara, 2015, s. 19; AVCI, **2011**, s. 201.

⁴⁵ FENDOĞLU, Hasan Tahsin, "Yargı Reformu Işığında İstinaf Mahkemelerinin Yeniden Kurulması Sorunu", **Cumhuriyet ve Hukuk Sempozyumu (22-23 Ekim 1998)**, www.hasantahsinfendoglu.net (erişim tarihi 10.05.2020); TANERİ, **2016**, s. 57.

⁴⁶ YENİSEY, **1979**, s. 238.

bakımdan, istinaf kanun yolu, adaletin etkin şekilde temin edilmesi, hukuki güvenliğin artırılması ve hukuk devleti ilkesinin sağlanması amacına hizmet ettiği söylenmektedir⁴⁷.

İdari yargı sisteminde, kural olarak ilk derece mahkemelerinin kararları öncelikle bölge idare mahkemelerince maddi ve hukuki yönden incelemeye tabi tutulmakta ve sonrasında temyizın açık olduğu uyuşmazlıklar hakkında verilen kararlar için temyiz kanun yolunda hukukilik denetimi yapılmaktadır. Bu bağlamda, uygulanan istinaf türü, adil kararlar verilmesi bakımından öneme sahiptir. Nitekim kural olarak istinaf yargılaması yapan bölge idare mahkemeleri, önüne gelen maddi meselelerle ilgili delil araştırması yapabilmekte, gerekli görürse bilgi ve belgeleri elde edip inceleme yapabilmektedir. Bölge idare mahkemelerince böyle bir yargılama sürecinden geçerek verilen kararın hakkaniyete uygun olduğu ve daha güvenli bir yargıyı sağladığı dile getirilebilir⁴⁸.

Yargılamanın kısa sürmesinden ziyade adil ve güvenli olması önemli olduğu için bölge idare mahkemeleri ilk derece mahkemelerinin kararlarına karşı kontrol ve denetim mekanizması oluşturmaktadır⁴⁹. İlk derece mahkemelerinin kararlarına karşı istinaf kanun yoluna başvurulması kişilerin hak arama özgürlüğünü genişletmekte ve güvencesini oluşturmaktadır⁵⁰. İstinaf kanun yoluna, kural olarak ilk derece mahkemelerinin tüm kararlarına karşı gidildiğinden, adil yargılanmayla ilgili sorunlar büyük ölçüde giderilmekte ve kişilere daha etkin bir hukuki koruma sağlanmaktadır. Bu bakımdan, istinaf kanun yolu hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak görülmektedir⁵¹. Ancak, istinaf sisteminin varlığı -kuvvetler ayrılığı gibi- hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak görülürse, bu durumda bölge idare mahkemelerinin fiilen göreve başladığı tarih olan 20 Temmuz 2016 tarihinden önceki Türk idari yargısını

⁴⁷ KOÇ, Halil, “İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015)**, Danıştay Yayınları, No. 89, Ankara, 2015, s. 55; Kutlu Gürsel’e göre, hukuk devleti ilkesi, kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında güçler dengesinin kurulmasıyla gerçekleştirilebilir. Bkz. KUTLU GÜRSEL, Meltem, “Hukuk Devleti İlkesinden Hukukun Üstünlüğüne Geçiş Sürecinde ‘Yönetimde Demokrasinin Gereklilerinden Biri Olarak’ Birey ile İdare Arasındaki İlişkilerin Düzenlenmesi ve Fransa Örneği”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016)**, Danıştay Yayınları, No. 91, Ankara, 2016, s. 168.

⁴⁸ PEKCANİTEZ, Hakan, “İstinaf Mahkemeleri”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2006, Sayı: 1, s. 21; DEMİRKOL, Selami, “İdari Yargılama Usulü Yenilenirken İstinaf Kanun Yolu Öngörüsü - Danıştay’ın İçtihat Mahkemesi Rolünün Güçlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016)**, Danıştay Yayınları, No. 91, Ankara, 2016, s. 136; AVCI, **2011**, s. 188.

⁴⁹ SANCAKDAR, **2012**, s. 22.

⁵⁰ AKAY, Emrah, **İstinaf Yargılaması ve Türk İdari Yargısında Uygulanması**, Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018, s. 51.

⁵¹ SANCAKDAR, **2012**, s. 22; TANERİ, **2016**, s. 56.

hukuk devleti ilkesi dışında mı saymak gerekecektir? Bu gibi soruların cevabını aramak yerine, istinaf sisteminin varlığını hak arama özgürlüğünü genişletmesi sebebiyle hukuk devleti ilkesine olumlu bir katkı olarak görmek daha yerinde bir tutum olacaktır.

6. İstinaf Mahkemelerine Erişimin Danıştay’a Göre Daha Kolay Olacağına İlişkin Görüş

Kural olarak temyiz incelemesi yapan Danıştay Ankara’da bulunmaktadır. Ancak, istinaf incelemesi yapan bölge idare mahkemeleri 20 Temmuz 2016 tarihinden itibaren Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Konya, Gaziantep, Samsun, Erzurum olmak üzere sekiz ayrı ilde faal olduğundan⁵², gerek avukatlar gerekse ilgililer bakımından Danıştay’a göre erişimi daha kolaydır. Dolayısıyla bu durum, Danıştay’a nazaran bölge idare mahkemelerine erişimin coğrafi olarak daha kolay olduğuna, bölge idare mahkemeleri aracılığıyla hak arama yollarının daha rahat kullanılabileceğine işaret etmektedir. Bu bakımdan, ülkemizde yedi ayrı ilde kurularak görev yapan bölge idare mahkemelerini, Danıştay’a göre, “*halka yakın bir sistem*” olarak tanımlamak mümkündür⁵³.

7. İstinaf Mahkemelerinin Bulunduğu İllerde İnsan Yaşamının Gelişmesine Katkı Sağlayacağına İlişkin Görüş

Halihazırda, yedi ilde fiilen istinaf yargılaması yapan bölge idare mahkemelerinin, kuruldukları ve faaliyete başladıkları bu illerde insan yaşamını birçok yönden etkiledikleri ve etkileyecekleri söylenebilir. İstinaf mahkemelerinin hukukun, kentsel, sosyal ve kültürel yaşamın gelişmesine katkı sağlayacağını savunmak mümkündür⁵⁴. Belli başlı çevrelerin, istinaf mahkemelerinin kendi illerinde kurulmaları için gösterdikleri çaba da bunun bir göstergesidir⁵⁵.

İstinaf mahkemelerinin bulunduğu ilde insan yaşamının gelişmesine katkı sağlayacağına ilişkin görüşü bir örnekle somutlaştıracak olursak, Siirt’te serbest avukatlık faaliyeti yürüten bir avukatın, bakmakta olduğu bir idari dava dosyasının, dosya hakkında karar veren Siirt İdare Mahkemesi’nden -avukatın talebi üzerine- istinaf incelemesi yapacak olan Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi’ne⁵⁶ gönderildiğini ve İYUK 45/4 uyarınca Siirt İdare Mahkemesi’nin kararının hukuka aykırı görülerek kaldırılması üzerine yeniden yargılama yapıldığını varsayalım. Yapılan istinaf yargılamasında Gaziantep

⁵² GÜNGÖR, Zerrin, “Sempozyum Açış Konuşması”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu (11 Mayıs 2017)**, Danıştay Yayınları, No. 93, Ankara, 2017, s. 9; www.hsk.gov.tr (erişim tarihi 10.05.2020).

⁵³ YILMAZ, Ejder, **İstinaf Mahkemeleri**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 27.

⁵⁴ TANERİ, 2016, s. 59.

⁵⁵ TANERİ, 2016, s. 59.

⁵⁶ www.gaziantepbim.adalet.gov.tr (erişim tarihi 10.05.2020).

Bölge İdare Mahkemesi'nce re'sen alınan bir kararla veya taraflardan birinin talebiyle duruşma yapılması⁵⁷ ve bu duruşmaya tarafın Siirt'te serbest avukatlık faaliyeti yürüten söz konusu avukatının gitmesi durumunda, avukat sadece duruşmaya girmekle kalmayacak, -yüksek ihtimalle- Gaziantep'te bulunduğu süreç içinde şehrin tarihi yerlerini gezip görme, yemeklerini yeme, konaklama yerlerinde kalma, kültürel faaliyetlerine katılma, alışveriş yapma gibi birçok etkinlikte de bulunacaktır. İşte böyle bir durumda Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi yürüttüğü yargılama faaliyetinin yanı sıra şehrin gelişmesi, turistik ve ekonomik canlılığın sağlanması açısından bir işlev de görmüş olacaktır.

8. İstinaf Mahkemelerinin Danıştay'ın İçtihat Mahkemesi Olma Kimliğini Güçlendireceğine ve İş Yükünü Azaltacağına İlişkin Görüş

Zaman içinde idari yargıda görülen dava sayısı arttıkça Danıştay'ın incelediği dosya sayısı da artmıştır. Artan dava dosyaları davaların geç sonuçlanmasına ve adaletin geç tecelli etmesine neden olmuştur. Bu tabloda, istinaf mahkemeleri yer almadığından, uyuşmazlıklar günümüzde hukukilik denetimi yapan Danıştay tarafından maddi ve hukuki açıdan denetlenmiştir. Bu sebeple, Danıştay hem istinaf mahkemesi hem de temyiz mahkemesi gibi çalışmıştır⁵⁸.

20 Temmuz 2016 tarihinden itibaren istinaf mahkemelerinin fiilen göreve başlamasıyla birlikte, Danıştay'ın ilk derece mahkemelerinin kararları üzerinde maddi denetim yapma görevi sona ermiş ve Danıştay sadece hukukilik denetimi yaparak bir içtihat mahkemesi olma görevini üstlenmiştir. Böylece Danıştay içtihat üreterek hukukta birliği sağlama⁵⁹ ve hukuku geliştirme işlevine

⁵⁷ İYUK 17/2'ye göre, *"Temyiz ve istinaflarda duruşma yapılması tarafların istemine ve Danıştay veya ilgili bölge idare mahkemesi kararına bağlıdır"*.

⁵⁸ YENİSEY, 1979, s. 225-226.

⁵⁹ Anayasa Mahkemesi, *"Sosyal açıdan adaletin en önemli gereklerinden birisi, belli olaylara belli hükümlerin tek anlamda olmak üzere uygulanmasıdır. Demek ki aynı nitelikteki olaylara başka başka hükümlerin ya da aynı hükmün başka başka biçimlerde uygulanması, doğrudan doğruya adalet duygusunu incitici ve yurttaşların devlete karşı güvenini azaltıcı ve yerine göre temelden sarsıcı bir etki doğurmaktadır"* demek suretiyle üst derece mahkemelerine hukukun uygulanmasında birliği ve yeknesaklığı sağlama görevini vermiştir. Bkz. YILDIRIM, Turan / YASİN, Melikşah / KAMAN, Nur / ÖZDEMİR, H. Eyüp / ÜSTÜN, Gül / OKAY TEKİNSOY, Özge, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, (Editör: Turan YILDIRIM), İstanbul, 2018, s. 784; YILDIRIM, Turan, **İdari Yargı**, 2. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2010, s. 513; İlk derece mahkemelerinin kararlarının üst derece mahkemelerin denetiminden geçmesi, ilk derece mahkemeleri arasındaki çelişkili kararların giderilerek hukukun uygulamasında birliğin sağlanması açısından önemlidir. Bkz. YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, 2018, s. 783; YILDIRIM, 2000, s. 1; Öğretide, istinaf kanun yolunu da kapsayacak şekilde kanun yollarının amacı hukuk birliğinin sağlanmasının yanı sıra somut uyuşmazlık hakkında doğru bir karar verilmesi, uyuşmazlığın taraflarının ve adaletle olan güvenin korunması olarak kabul edilmektedir. Bkz. AKİL, 2010, s. 39-40; ÇİFTÇİ, Murat Özgür, **Medeni Yargılama Hukukunda İstinaf**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 7-9; ÜSTÜN, 2016, s. 14.

yoğunlaşmıştır⁶⁰. Danıştay'ın maddi denetim yapmayarak bir içtihat mahkemesi olarak görev üstlenmiş olması aynı zamanda iş yükünün azalacağı anlamına da gelmektedir⁶¹. Ancak, idari yargıda istinaf kanun yolu uygulamasının böyle bir sonucu olmakla birlikte, bu doğrudan istinafın amacı değil, dolaylı bir sonucu olarak kabul edilmelidir. Zira istinaf daha ziyade hukuki güvenlikle ilgili olması ve uyuşmazlığın taraflarına hukuki tatmin sağlama işlevini yerini getirmesi bakımından önemlidir⁶². Danıştay'ın iş yükünün azaltılması, istinaf mahkemelerinin varlığının asıl amacı olmamalıdır.

Ayrıca, idari yargıda istinaf kanun yolu uygulanmaya başlamadan evvel Danıştay'ın delil değerlendirmesi ve maddi vakıa incelemesi yapmış olması, Danıştay'ın esas görevinin bu olduğu sonucunu doğurmamalıdır. Zira bu, temyiz niteliğine uygun düşmemektedir. Temyiz mahkemesi, olay mahkemesi gibi maddi vakıalara doğrudan ulaşma ve bunları değerlendirme imkanına sahip değildir⁶³.

Buna ek olarak, idari yargıda istinaf kanun yolunun fiilen uygulanmaya başlaması ve Danıştay'ın içtihat mahkemesi olma kimliğinin güçlenmesiyle birlikte, bunun iş yüküne de etki ettiği / edeceği düşünülebilir. Nitekim istinaf kanun yolu uygulanmaya başladıktan sonra Danıştay'ın daire sayısı azaltılmıştır. Bu bakımdan, önceden daha fazla daireyle görev yapan Danıştay'ın, daireleri arasında içtihat farklılıklarının daha fazla olması da kaçınılmazdı. Günümüzde ise, Danıştay Kanunu'nun 13. maddesine göre, dokuz dava, bir idari daire olmak üzere toplam on daireden oluşan Danıştay'ın, kendi daireleri arasındaki içtihat farklılıklarının daha az olacağı ve içtihat farklılıklarının olması halinde bu farklılıkların giderilmesinin daha kolay olacağı söylenebilir.

İdari yargıda istinaf kanun yolunun uygulanmaya başlamasından dolayı temyiz kanun yoluna götürülme imkanı bulunmayan ilk derece mahkemelerinin kararları istinaf incelemesi neticesinde kesinleşmektedir. Uyuşmazlıkların büyük bir kısmının istinaf incelemesinden geçerek kesinleşmesi Danıştay'ın iş yükünün azalmasına da sebep olacaktır⁶⁴.

İdari yargıda üç dereceli yargılama sistemine geçilmesiyle istinaf mahkemelerinin, Danıştay'ın ve ilk derece mahkemelerinin iş yükünü

⁶⁰ SAYGIN, Engin, “İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 2011, Cilt: 69, Sayı: 1-2, s. 645; ÜNLÜÇAY, Mehmet Rıza, “Birinci Oturum Açış Konuşması”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015)**, Danıştay Yayınları, No. 89, Ankara, 2015, s. 8; SEVİNÇ, 2018, s. 54.

⁶¹ SANCAKDAR, 2012, s. 22; TUNCA, E. Fahrünnisa, “İdari Yargıda İstinaf”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl Sempozyumu (11 Mayıs 2009)**, Danıştay Yayınları, No. 79, Ankara, 2010, s. 92.

⁶² SEZGİNLER, Murat, “İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İchtihat Aykırılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 150. Yıl Sempozyumu (10-11 Mayıs 2018)**, Danıştay Yayınları, No. 99, Ankara, 2018, s. 120.

⁶³ SEVİNÇ, 2018, s. 55.

⁶⁴ AKYILDIZ, 2015, s. 18; YENİSEY, 1979, s. 218; TANERİ, 2016, s. 57.

azaltacağı; uyuşmazlıkların karara bağlanma süresini kısaltacağı; yargılamayı hızlandıracağı; Danıştay'ın önüne gelen uyuşmazlıklarda adil karar verme, hukuku geliştirme, içtihat birliğini sağlama işlevine katkı sağlayacağı dile getirilmektedir⁶⁵. Kural olarak istinaf yargılaması yapan bölge idare mahkemelerinin, Danıştay'ın iş yükünü azaltması ve içtihat mahkemesi olma yönünü kuvvetlendirmesinin başlıca nedeni olarak, bölge idare mahkemelerinin ilk derece mahkemelerinden bağımsız olarak yeniden yargılama yapması ve önüne gelen birçok uyuşmazlığın kesinleşerek Danıştay'ın önüne gitmemesi gösterilebilir. Bununla birlikte, Sancakdar'a göre, bölge idare mahkemelerinin bu işlevi geniş anlamda istinaf özelliği taşıdığını gösterir. Bu sebeple, bölge idare mahkemelerinin yeniden yargılama yapma işlevinin usul ekonomisi ilkesine ve yargılamanın makul sürede bitirilmesi anlayışına uygun olmadığı, bunun yerine dar anlamda istinafın uygulanması gerektiği savunulmaktadır. Bu görüşe göre, bölge idare mahkemeleri yalnızca tereddütlü hususlarda veya ilk derece mahkemelerinde ileri sürülmesine rağmen incelenmeyen delillerin yeniden incelenmesi halinde istinaf sistemi usul ekonomisine uygun olacaktır⁶⁶.

C. İdari Yargıda İstinaf Sisteminin Sakıncalı Olduğuna İlişkin Görüşler

1. İstinaf Mahkemelerinin Siyasi Amaçla Kurulduğuna İlişkin Görüş

İstinaf kurumu tarihsel kökeni açısından eleştirilmiştir. Fransa'da istinaf mahkemelerinin dayanağı, bunların bir "krallık kurumu" olduğu yönündedir⁶⁷.

⁶⁵ ÖZAY, İl Han, **Günişliğinde Yönetim II Yargısal Korunma**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, s. 43-46; KESKİN, 2016, s. 237; İctihat farklılıklarının giderilmesi ve içtihat birliğinin sağlanmasının neden önemli olduğu Avrupa Hakimleri Danışma Kurulu'nun (*The Consultative Council of European Judges*) 10 Kasım 2017 tarihli ve 20. no.lu görüşünde mevcuttur. Buna göre, "Kanunun (hukukun) bir örnek uygulanması kanun önünde eşitlik ilkesi için esastır. Hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik hususları hukukun üstünlüğünün ayrılmaz bir parçasıdır. Hukukun üstünlüğüyle yönetilen bir devlette vatandaşlar haklı olarak herkesle aynı muameleyi görmeyi bekler ve eylem veya kusurlarının yasal etkilerini öngörebilecekleri benzer davalarda verilen önceki kararlara itimat edebilirler. Birbirinden farklı mahkeme kararlarının sürekliliği hukukun üstünlüğüne dayalı bir devlette en önemli unsurlardan kamunun yargıya duyduğu güveni azaltması muhtemel olan hukuki belirsizlik durumuna sebebiyet verebilir. Kanunun bir örnek uygulanması, halkın mahkemelere duyduğu güvene katkı sağlar ve adil yargılama ve adalet algısını geliştirir. Taraflar, nerede bulunduklarını (ne durumda olduklarını) önceden bilebilecek durumda olurlarsa, sıklıkla en başından mahkemeye başvurmayabilir. Mümkün olduğu en geniş ölçüde avukatlar müvekkillerine nasıl tavsiyede bulunacaklarını, taraflar ise haklarını bilmelidir. Açık, tutarlı ve güvenilir emsaller (ictihat) ihtilafları gidermede hukuki müdahale ihtiyacını azaltabilir. Özellikle yüksek mahkemelerin benzer davalarda verdikleri önceki kararlara itimat etmenin mümkün olmasıyla davalar daha etkili bir şekilde çözülebilir". Bkz. EZGİNER, 2018, s. 122-123.

⁶⁶ SANCAKDAR, Oğuz, "İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016)**, Danıştay Yayınları, No. 91, Ankara, 2016, s. 74.

⁶⁷ SANCAKDAR, 2012, s. 21; TANERİ, 2016, s. 68.

Yani istinaf mahkemeleri Fransa'da yetkilerini senyörlerden⁶⁸ alan değil, krallardan alan mahkemeler olarak görülmüş ve bu mahkemelerin yerel mahkemeleri zayıflatmak, merkezi mahkemeyi güçlendirmek şeklinde siyasi amaçla kurulduğu ileri sürülmüştür⁶⁹. İstinafın tarihsel gelişimine bakıldığında bu mahkemelerin gerek Roma hukuku gerekse Fransız hukukunda siyasi amaçlarla kurulduğu savunulmuştur⁷⁰.

Osmanlı ve Türk hukuku açısından istinafın kurulmasının siyasi amaçla olmadığı; ancak kaldırılmasının siyasi amaçla olduğu dile getirilmektedir. 1924 yılında hilafetin kaldırılmasıyla birlikte, Osmanlı hukukunda yargılama görevini yerine getiren ve istinaf mahkemelerinin başında yer alan kadılık müessesesinin de kaldırılmasına ihtiyaç duyulmuştur⁷¹. Böylece kadılık müessesesi kaldırılmış ve kadılığın kaldırılmasıyla birlikte, istinaf yargılaması da son bulmuştur.

Ülkemizde kanun koyucunun istinaf kanun yolunun yürürlüğe girmesi ve bölge idare mahkemelerinin istinaf yargılaması yapmaya başlamasındaki amacı 6545 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde mevcuttur. Bu gerekçeye göre, istinaf kanun yolunun getirilmesinin amacı Danıştay'ın iş yükünün azaltılması ve bir içtihat mahkemesi olma kimliğinin güçlendirilmesidir⁷².

2. İstinaf Mahkemelerinde Görevli Hakimlerin Uyuşmazlığın Çözümünde İkinci Bir Göz Olmasından Dolayı İlk Derece Mahkemelerinde Görevli Hakimlerin Yargılama Yaparken Daha Özensiz Davranacağına İlişkin Görüş

İlk derece mahkemelerinin kararlarının ikinci bir göz olarak bölge idare mahkemeleri tarafından denetlenmesinin ve kimi zaman bu kararların kaldırılıp yeniden bir yargılama yapılabilmesinin, ilk derece mahkemelerinde görevli hakimleri daha özensiz yargılamalar yapmaya, kararlar vermeye iteceği şeklinde bir düşünce akla gelebilir. Uygulamada da, bazı idare ve vergi mahkemesi hakimlerinin verdikleri kararların, nasılsa bölge idare mahkemesi tarafından denetleneceği rahatlığıyla daha özensiz bir yargılama süreci yürüttüğü görülebilmektedir.

⁶⁸ Türkçe sözlük tanımına göre, senyör, "Orta Çağ'da Avrupa'da toprağı olan derebeyi"ni ifade etmekle birlikte, Fransa'da bir soyluluk unvanı olarak kullanılmaktaydı. Bkz. www.tdk.gov.tr (erişim tarihi 10.05.2020).

⁶⁹ SANCAKDAR, **2012**, s. 21; EREM, **1950**, s. 12; KONURALP, Haluk, "Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafın Yeri (Hukuk Davaları Açısından)", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2001, Cilt: 50, Sayı: 1, s. 28.

⁷⁰ AKAY, **2018**, s. 49.

⁷¹ YENİSEY, Feridun, "Uluslararası Sözleşmeler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Kapsamında İstinaf Mahkemesi Standartları", **Türkiye'de İstinaf Mahkemelerinin Kurulmasının Desteklenmesi Projesi (2-3 Mart 2006)**, www.abgm.adalet.gov.tr, s. 19-20.

⁷² <https://mevzuat.tbmm.gov.tr> (erişim tarihi 10.05.2020); Güngör'e göre, istinaf kanun yolunun uygulanmaya başlamasıyla birlikte, Danıştay'ın iş yükü ciddi anlamda azalmış ve Danıştay'ın içtihat mahkemesi kimliği güçlenmiştir. Bkz. GÜNGÖR, Zerrin, "Sempozyum Açış Konuşması", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 150. Yıl Sempozyumu (10-11 Mayıs 2018)**, Danıştay Yayınları, No. 99, Ankara, 2018, s. 12; DEMİRKOL, **2016**, s. 137.

Ancak, bölge idare mahkemelerinin ilk derece mahkemelerinden sonra önlerine gelen uyuşmazlıklarla ilgili olarak kararı veren ilk derece mahkemesi hakimleri hakkında “kanun yolu değerlendirme formu” düzenlediği unutulmamalıdır. Düzenlenen kanun yolu değerlendirme formu, hakimlerin birinci sınıf olmaları ve birinci sınıfta kalmalarının değerlendirilmesinde dikkate alındığından, yani mesleki yükselmelerine etki ettiğinden, ilk derece mahkemelerinde görevli hakimler verdikleri kararların istinaf kanun yolunda denetleneceğini ve bunun sonucunda haklarında kanun yolu değerlendirme formu düzenleneceğini ve derece yükselmelerinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi’nce yapılan incelemelerde “ihlal kararına sebebiyet verip vermedikleri” ile ilgililerin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Anayasa’yla teminat altına alınan “hakların korunması konusundaki gayretleri”nin de dikkate alınacağını bilmektedirler. Bu sebeple, idare ve vergi mahkemelerinde görevli hakimlerin, verdikleri kararların nasılsa bölge idare mahkemelerinde yeniden ele alınacağı düşüncesiyle özensiz ve dikkatsiz yargılama yapacaklarını düşünmek güçtür.

Özensiz bir yargılama süreci yürütme durumu, tecrübesizlik nedeniyle göreve yeni başlayan, mesleki bir tatmin alamayan, mesleğine saygı duymayan yahut emeklilik hakkını kazanmış hakimlerde kanun yolu değerlendirme formu ve diğer kıstasların varlığına rağmen -bir ihtimal- ortaya çıkabilir. Normal şartlarda ise, kanun yolu değerlendirme formunun düzenlenecek olması ve diğer kıstasların varlığı, idare ve vergi mahkemesi hakimlerini yargılamanın daha titiz, daha özenli, daha dikkatli yapılmasına yönlendirecektir. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, ilk derece mahkemesi hakimlerinin yargılama sürecini özenli yürütmesinin nedeni, haklarında kanun yolu değerlendirme formunun düzenlenmesi yahut başka mevzuat düzenlemeleri değil daha ziyade kendi vicdani sorumluluklarıyla hareket etmeleri olmalıdır.

3. İstinaf Sisteminin Yargılama Sürecini Uzatacağına İlişkin Görüş

İstinaf kanun yolunun kabul edilmesi ve istinaf mahkemelerinin göreve başlamasıyla birlikte, ilk derece mahkemelerinin kararlarından bir bölümünün istinaf incelemesinden geçmek üzere bölge idare mahkemelerine gönderilmesi, ardından da temyiz incelemesinden geçmesi için Danıştay’a gönderilmesi şeklinde işleyen üç dereceli yargılama sisteminin yargılamayı uzatacağı dile getirilmektedir⁷³.

Ayrıca, istinaf incelemesinin bir tür temyiz olduğu ve ilk derece mahkemelerinin kararlarının hem bölge idare mahkemelerinde hem de Danıştay’da, aynı şekilde iki defa inceleneceği ve bunun zaman kaybı olacağı ileri sürülmekte; ancak dar anlamda istinaf sisteminin uygulanması halinde bu sakıncanın ortadan kalkacağı belirtilmektedir⁷⁴.

⁷³ KOÇ, 2015, s. 56; İstinaf mahkemelerinin faaliyete geçmesine bağlı olarak yargılamanın uzayıp uzamayacağına ilişkin detaylı açıklamalar için bkz. TANERİ, 2016, s. 62-66.

⁷⁴ SANCAKDAR, 2012, s. 20.

Türk idari yargısında geniş anlamda istinaf sistemi uygulandığından, yargılama sürecinin uzayacağı iddiası kısmen haklı gibi gözükse de, 6545 sayılı Kanun’la karar düzeltme yolunun kaldırılmasıyla birlikte, yargılama sürecinin uzayacağı görüşü güç kaybetmektedir⁷⁵. Buna ek olarak, geniş anlamda istinaf sisteminin uygulanması, Danıştay’ın iş yükünün azalmasına ve bir içtihat mahkemesi işlevi üstlenmesine katkı sunmaktadır. Zira Danıştay önüne gelen uyuşmazlıklarda hukuki denetim yapmakla yetinmekte, bölge idare mahkemeleri gibi hem hukuki hem de maddi açıdan denetim yapmamaktadır.

2016 yılı itibarıyla, ilk derece mahkemelerinde uyuşmazlığın çözülme sürecinin ortalama bir yıldan daha az sürdüğü ve Danıştay’da temyiz sürecinin ortalama üç yıl olduğu ifade edilmektedir⁷⁶. İstinaf uygulamasıyla birlikte, ilk derece mahkemelerinde verilen kararların %80’inin istinaf süreci sonunda kesinleşeceği, %20’sinin temyize tabi olacağı tahmin edilmiş ve bu sebeple, yargılama sürecinin uzamayacağı, aksine daha da kısılacağı belirtilmiştir⁷⁷. Nitekim Güngör’e göre, istinaf kanun yolunun uygulanmaya başlamasıyla birlikte, Danıştay’ın makul sürede yargılama yapması idealine yaklaşılmıştır. Bu bağlamda, 2016 yılında Danıştay’a gelen dosya sayısı 270.000’lerdeyken, 2017 yılında bu sayı 86.000’lere gerilemiş ve yaklaşık %70 oranında azalmıştır. İstinaf kanun yolu uygulamasından önce davaların ortalama temyiz edilme oranı %46 iken, bugün bu oran %10’a düşmüştür. Öte yandan, istinaf kanun yolunun yürürlüğe girdiği günden, 31 Aralık 2017’ye kadar yapılan istinaf başvurularının karara bağlanma oranı ortalama %83 ve karar süresi ortalama 75 gün olarak gerçekleşmiştir⁷⁸.

Mevcut durum istatistiksel veriler ışığında bu şekilde olmakla birlikte, yargılama sürecinin kısılması her zaman kişilerin haklarının tam anlamıyla gözetilerek yargılama yapıldığı / yapılacağı anlamına gelmemektedir. Bu bakımdan, önemli olan hızlı / çabuk / kısa yargılama değil, adil yargılanmaya ve hakkaniyete uygun nitelikli bir yargılamadır.

Bölge idare mahkemeleri göreve başlamadan evvel kural olarak temyiz mahkemesi olarak görev yapan Danıştay önüne gelen uyuşmazlıkları hem maddi hem de hukuki açıdan denetlemekteydi. İstinaf kanun yolunun uygulanmaya başlamasıyla birlikte, temyiz kanun yolu daha çabuk ve ilkesel unsurlara yönelik kararlara imkan verebilecek nitelikte yalnızca hukuki değerlendirme yapmaya başlamıştır⁷⁹. Böylece maddi denetim yapma görevi

⁷⁵ SANCAKDAR, 2012, s. 20.

⁷⁶ TELLİ, Ali, “İstinaf Kanun Yolunda Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016)**, Danıştay Yayınları, No. 91, Ankara, 2016, s. 143.

⁷⁷ TELLİ, 2016, s. 143.

⁷⁸ GÜNGÖR, 2018, s. 12.

⁷⁹ GÜLAN, Aydın, “Ülkemizde Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs**

istinaf mahkemelerinin alanına dahil olmuştur. Danıştay'ın ihtiyaç duyduğu tekemmül etmiş dosyaları temyize müsait hale getirecek olan, istinaf kanun yolunda bulunan bölge idare mahkemeleridir. İstinaf mahkemeleri dosyalar üzerinde maddi değerlendirmeler yapmakta ve eksiklikleri gidermektedir⁸⁰. Gülan'a göre, böylece iki dereceli yargılama sisteminden üç dereceli yargılama sistemine geçilmesinin geciktirici etkisi olmadan temyiz kanun yolunun sadece hukuki değerlendirmeler yapması ve böylelikle içtihatların gelişmesi sağlanacaktır⁸¹.

İdari yargıda istinaf kanun yolu uygulanmaya başlamadan evvel Danıştay'ın önüne gelen uyuşmazlıklarda maddi ve hukuki denetim yapma görevinin, istinaf kanun yolu uygulanmaya başladıktan sonra bölge idare mahkemelerine geçtiği ve yukarıda sunulan istatistiksel veriler birlikte düşünüldüğünde, istinaf sisteminin yargılama sürecini uzattığına / uzatacağına ilişkin görüşe katılmak yerinde olmayacaktır.

4. İstinaf Sisteminin Kişilere Mali Yük Getireceğine İlişkin Görüş

İstinaf kanun yolunun uygulanmaya başlamasıyla birlikte, iki dereceli yargılama sisteminden üç dereceli yargılama sistemine geçilmesiyle bazı hususlar bakımından yargılama faaliyetlerinin pahalı hale geldiği düşünülebilir. Bunun temelinde yatan düşünce, ilgililerin istinaf kanun yoluna başvurdıkları sırada tebligat giderleri, harçlar⁸² gibi birtakım yargılama giderleriyle karşı karşıya gelecek olmalarıdır. Bir de bu giderlere, bölge idare mahkemelerinde yapılan yargılamalara katılmak için uyuşmazlığın taraflarının veya avukatlarının bölge idare mahkemesinin bulunduğu ile gitmek için yapacakları yol masrafı, konaklama masrafı, yeme-içme giderleri vb. giderler de eklenebilir. Ancak, bu gibi giderler, yalnızca Ankara'da bulunan Danıştay'a giderken de -duruşmalı yapılan temyiz incelemesinde- söz konusu olabilecektir. Yalnızca Ankara'da bulunan Danıştay'a gitmektense, 7 farklı ilde kurulan bölge idare mahkemelerindeki duruşmalara katılmak tarafların ve avukatlarının daha lehine gözükmektedir. Kaldı ki, idari yargıda temyiz ve istinaflarda duruşma yapılması tarafların istemine ve Danıştay veya ilgili bölge idare mahkemesi kararına bağlı (İYUK 17/2) olduğundan ve genellikle idari yargıda duruşmalı olarak yargılama yapılmadığından, ilgililerin yol masrafı, konaklama masrafı, yeme-içme giderleri vb. giderlerinin oldukça düşük olacağı da söylenebilir. İdari yargının basit ve az masraflı bir yargı yolu olması burada kendini göstermektedir. Ayrıca, davanın taraflarına yönelik istinaf kanun yolunun mali yük getireceği

2016), Danıştay Yayınları, No. 91, Ankara, 2016, s. 23.

⁸⁰ GÜLAN, **2016**, s. 23.

⁸¹ GÜLAN, **2016**, s. 23.

⁸² 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 5. maddesine göre, bölge idare mahkemelerinde açılacak davalardan "1 sayılı tarife" gereğince harç alınmaktadır.

endişesi adli yardım sisteminin geliştirilmesiyle de aşılabılır. Böylece ekonomik yönden zayıf olan kişilerin istinaf yoluna başvurma olanakları artırılabilir ve hak arama özgürlükleri tesis edilebilecektir⁸³.

Diğer yandan, devlet için istinafın maliyet ve ek gider oluşturacağına ilişkin bir düşünce de akla gelebilir. Bu düşünce, bölge idare mahkemelerinin yapılanmasının hazır olması nedeniyle gücünü yitirmektedir⁸⁴. Bölge idare mahkemelerinin kurulması, yapılanması yeni bir durum olmadığından ve bu mahkemelerin çoğunluğu uzun zamandan beri kurulu olduğundan, yeni bina yapımı ve fiziksel alt yapı oluşturulması devlet açısından büyük bir gidere neden olmayacaktır.

5. İstinaf Mahkemelerinin İlk Derece Mahkemelerinin Kararlarını Önemsiz Hale Getireceğine İlişkin Görüş

Erem'e göre, ilk derece mahkemelerinde görülen davalar sonucunda verilen kararların istinaf mahkemeleri tarafından maddi ve hukuki denetime tabi tutulması ve hatta kimi zaman yargılamanın baştan yapılması, ilk derece mahkemelerini halkın gözünde alçaltacak ve bu mahkemelerin yaptığı işler formalite haline gelecektir⁸⁵. Böylelikle açtıkları dava hakkında asıl kararın istinaf mahkemeleri tarafından verileceğini düşünen tarafların, nasıl olsa istinaf yargılaması sırasında haklarını koruyacakları düşüncesine kapılacakları ve davalarına gerekli önemi vermeyecekleri belirtilmektedir⁸⁶. Sancakdar'a göre, bu sakıncalı durumun giderilebilmesi için istinaf mahkemelerinde, ilk derece mahkemelerinde yapılan yargılamanın tekrar edilmemesi, yeniden yargılamanın sınırlarının bulunduğu dar anlamda istinaf sisteminin uygulanması gerekmekte ve böylece ilk derece mahkemelerinin yaptıkları yargılamalar / verdikleri kararlar işlevsiz hale gelmeyecektir⁸⁷.

İstinaf mahkemelerinin idare ve vergi mahkemelerinin kararlarını önemsiz hale getireceğine ilişkin görüş kabul edilirse, bu durumda Danıştay'ın da hem ilk derece mahkemelerinin hem de bölge idare mahkemelerinin kararlarını bazı yargılamalarda önemsiz hale getirebileceği iddia edilebilir. Böyle bir durumda ise, kanun yollarının meşruiyeti tartışmaya açılmış olur ve kişilerin hak arama özgürlüğünün sağlanması zorlaşabilir. Zira kanun yolları kişilerin haklarının korunması açısından bir güvence oluşturmakta ve mahkemelerin verdiği kararların hukuka aykırılıklarının giderilmesine yardımcı olmaktadır.

⁸³ SEVİNÇ, 2018, s. 57.

⁸⁴ SANCAKDAR, 2012, s. 20.

⁸⁵ EREM, 1950, s. 14.

⁸⁶ EREM, 1950, s. 14.

⁸⁷ SANCAKDAR, 2012, s. 95.

6. İlk Derece Mahkemelerinin (Bazı) Kararlarına Karşı Kanun Yollarının Kapalı Olmasının Hak Arama Özgürlüğünü Zedeleyeceğine İlişkin Görüş

İlk derece mahkemeleri olarak görev yapan idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz (İYUK 45/1). Beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve iptal davalarına karşı hem istinaf kanun yolu hem de temyiz kanun yolu kapalı olduğundan⁸⁸, ilk derece mahkemelerinin bu kararları kesindir ve bu kararlar sadece tek dereceli yargılamaya tabidir⁸⁹. Anayasa Mahkemesi de, İYUK 45/1'de olduğu gibi uyuşmazlıklara parasal sınırlar getirilerek kanun yollarının kapatılmasını hukuka uygun bulmuştur. Anayasa Mahkemesi, iki dereceli yargılama sisteminin açılacak davalardaki miktar bakımından sınırlandırılarak kanun yoluna başvurulmasını engelleyen düzenlemeleri Anayasa'ya aykırı görmemiştir. Mahkeme, böyle sınırlamaların adalet duygusunu rencide edici ve demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişen bir yönünün bulunmadığına karar vermiştir⁹⁰.

İYUK 20/A'da düzenlenen ivedi yargılama usulüne tabi olan uyuşmazlıklarda da istinaf kanun yoluna gitmek mümkün değildir (İYUK 45/8). Benzer şekilde, her ne kadar İYUK 45/8 hükmünde açıkça düzenlenmiş olmasa da, İYUK 20/B'de düzenlenen merkezi ve ortak sınavlara⁹¹ ilişkin yargılama usulüne

⁸⁸ ÜSTÜN, 2016, s. 25.

⁸⁹ ÜSTÜN, 2016, s. 26; Öte yandan, bölge idare mahkemelerinin de temyiz kanun yoluna kapalı olan kararları vardır. Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hakim tarafından bakılmış olması hallerinde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge idare mahkemelerinin bu kararları kesindir (İYUK 45/5). Bu nedenle, bölge idare mahkemelerinin bu kararlara karşı temyiz kanun yolu kapalıdır. Bölge idare mahkemelerinin temyiz incelemesine tabi olmayan kararları kesin olduğundan, bunlara karşı, şartları oluşmuşsa yargılamanın yenilenmesi yoluna başvurulabilir. Bölge idare mahkemelerinin her kararı Danıştay'ın temyiz incelemesine tabi değildir, sadece İYUK m. 46'da sayılan Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ve bölge idare mahkemelerinin bazı davalar hakkında verdiği kararlar temyiz incelemesine tabidir. Bu kararlar başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştay'da, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir (İYUK m. 46).

⁹⁰ AYM., T. 23.05.2001, E. 2001/232, K. 2001/89, R.G., T. 19.01.2002, S. 24645.

⁹¹ Merkezi ve ortak sınavların neler olduğu konusunda Danıştay'ın dava daireleri arasında farklı yaklaşımlar mevcuttur ve dairelerin kararları arasında bir istikrar bulunmamaktadır. Bkz. AVCI, 2017, s. 78; Danıştay 16. Dairesi, "merkezi ve ortak sınav" koşuluna uymayan,

tabi olan uyuşmazlıklara karşı da istinaf kanun yoluna gidilemeyeceği kabul edilmektedir. Kanun koyucunun İYUK 20/A ile 20/B’de tahdidi olarak belirtilen hallerde istinaf kanun yolunu engellemesi, bu davalarda hızlı karar alma ve alınan kararları kesinleştirme fikrinden kaynaklanmaktadır⁹². Bu durumda ivedi yargılama usulü ile merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne tabi olan uyuşmazlıklarda sadece temyiz kanun yoluna gidilebilmektedir. İvedi yargılama usulüne tabi bir davada temyiz yerine istinaf kanun yoluna başvurulursa, bu durumda bölge idare mahkemesi tarafından görevsizlik kararı verilerek dava dosyası re’sen Danıştay’a gönderilmektedir⁹³. İYUK 20/A ve 20/B’ye tabi durumlarda ilk derece ve temyiz yargılaması (iki dereceli yargılama); İYUK m. 46’da sayılan davalarda, ilk derece, istinaf ve temyiz yargılaması (üç dereceli yargılama); İYUK m. 46’da sayılan davalar dışındaki davalarda ilk derece ve istinaf yargılaması (iki dereceli yargılama) yapılmaktadır⁹⁴.

Öğretide, ivedi yargılama usulü ile merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne tabi olan uyuşmazlıklarda sadece temyiz kanun yoluna gidilmesi ve bu uyuşmazlıklarla ilgili davalarda verilen kararlara karşı istinaf kanun

yani bir kuruma veya bir gruba münhasır olarak yapılan Hakim Adaylığı Yazılı ve Sözlü Sınavı, Kaymakam Adaylığı Yazılı Sınavı, Komiser Yardımcılığı Sınavı, Milli Eğitim Bakanlığı Şube Müdürlüğü Yazılı ve Sözlü Sınavı veya görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavları gibi sınavları İYUK 20/B hükmü kapsamında görmemişken, “merkezi ve ortak sınav” tanımına uygun olarak yapılan ve daha geniş kapsamlı olan KPSS, ALES, YDS, YGS, LYS, TEOG ve benzeri sınavları ise, İYUK 20/B kapsamında görmüş ve bu sınavların özel yargılama usulü kapsamında olduğuna hükmetmiştir. Bkz. Dş. 16. İDD., T. 17.06.2015, E. 2015/13268, K. 2015/3837, www.danistay.gov.tr (erişim tarihi 10.05.2020). Avcı’ya göre, Danıştay 16. Dairesi’nin verdiği bu karar isabetli değildir. Zira bir davada İYUK 20/B hükmünün uygulanabilmesi için sınavın Milli Eğitim Bakanlığı veya Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılması yeterlidir. Sınavlara ilişkin olarak bunun dışında bir başka özellik aranmamalıdır. Bkz. AVCI, **2017**, s. 78; Danıştay 12. Dairesi, avukatlıktan idari yargı hakim adaylığına geçmek isteyenler için yapılacak yazılı sınavı İYUK 20/B kapsamında yer alan merkezi ve ortak sınav olarak kabul etmiştir. Bkz. Dş. 12. İDD., T. 30.09.2014, E. 2014/7668, K. 2014/5994, www.kazanci.com (erişim tarihi 10.05.2020). Yine Danıştay 12. Dairesi, Kamu Personeli Seçme Sınavı’yla ilgili önüne gelen bir uyuşmazlıkta, sınavı İYUK 20/B’de düzenlenen merkezi ve ortak sınav olarak değerlendirmiştir. Bkz. Dş. 12. İDD., T. 09.09.2015, E. 2015/3691, K. 2015/4698, www.kazanci.com (erişim tarihi 10.05.2020). Danıştay 2. Dairesi, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlarda İYUK 20/B hükmünün uygulanması gerektiğine hükmetmiştir. Bkz. Dş. 2. İDD., T. 30.09.2015, E. 2015/5675, K. 2015/7564, www.kazanci.com (erişim tarihi 10.05.2020). Avcı’ya göre, Danıştay 12. Dairesi ile 2. Dairesi’nin verdiği kararlar isabetlidir. Çünkü bu iki daire, sınavlara ilişkin davalarda yalnızca İYUK 20/B’de yer alan “sınavın merkezi olması” ve “ortak olması” ölçütlerini göz önünde bulundurmıştır. Bu bağlamda, Milli Eğitim Bakanlığı ile Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan tüm merkezi ve ortak sınavlarda İYUK 20/B hükmünün uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Bkz. AVCI, **2017**, s. 80.

⁹² YILDIRIM, **2015**, s. 44; YILDIRIM / ÇINARLI, **2018**, s. 281.

⁹³ İzmir BİM. 4. İDD., T. 06.04.2017, E. 2017/614, K. 2017/512, ÇINARLI, **2018**, s. 74-75’ten naklen.

⁹⁴ KESKİN, **2016**, s. 251.

yoluna gidilememesinin hak arama özgürlüğünü engellediği savunulmaktadır. Bu bağlamda, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda istinaf kanun yoluna gidilmesini engelleyen İYUK 45/8 hükmünün hukuki güvenliğe zarar verdiği, ilgilileri hak arama özgürlüğünden mahrum bıraktığı ve kişileri idare karşısında savunmasız hale getirdiği gerekçesiyle iptal edilmesi talebiyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmıştır⁹⁵. Başvuruyu değerlendiren Anayasa Mahkemesi İYUK 45/8 hükmünün iptali istemini oybirliğiyle reddetmiştir⁹⁶. Böylelikle Anayasa Mahkemesi'nin ivedi yargılama usulüne tabi davalara karşı istinaf kanun yoluna gidilememesini bir sorun olarak görmediği, bu usule tabi davalara karşı temyiz kanun yoluna gidilebileceği için adil yargılanma hakkının ihlal edilmediğini düşündüğü anlaşılmaktadır. Kararda Mahkeme, istinaf kanun yoluna başvurunun kapatılmasını kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında görmüştür.

Diğer yandan, idari yargıda ilk derece mahkemeleri tarafından verilen çoğu karara karşı da temyiz kanun yolu kapalıdır. İlk derece mahkemeleri tarafından verilerin kararların çoğunluğu istinaf kanun yolunda kesinleştiğinden, bu durumun hak arama özgürlüğünü sınırlandırdığı ve hukuki güvenliğe zarar verdiği ileri sürülmektedir⁹⁷. Buna ek olarak, herhangi bir yargı kararının kesin olarak verilmesinin, yani o karara karşı kanun yollarına başvuru hakkının bulunmamasının hak arama özgürlüğü ve dolayısıyla savunma hakkı için çok tehlikeli bir boşluk olduğu dile getirilmektedir⁹⁸.

Ülkemiz idari yargısına ilişkin böylesi tartışmalar sürerken, Fransa'da ilk derece mahkemelerinin verdiği tüm kararlara karşı istinaf kanun yoluna, istinaf mahkemelerinin verdiği tüm kararlara karşı da temyiz kanun yoluna gidilebilmektedir⁹⁹. Bu minvalde, az sayıdaki istisnalar haricinde Türk idari

⁹⁵ AYM., T. 19.03.2015, E. 2014/146, K. 2015/31, R.G., T. 13.06.2015, S. 29385.

⁹⁶ Anayasa Mahkemesi'nin ret gerekçesi şöyledir: "... Kanun koyucunun ivedi yargılama usulüne tabi davalarda yargılama sürecini hızlandırmak amacıyla farklı bir kanun yolu sistemi öngördüğü anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda istinaf yoluna başvuru hakkı kaldırılarak doğrudan temyiz yoluna başvuru usulü getirilmiş, temyiz incelemesinde de Danıştay'a istinaf yolundakine benzer şekilde denetim yapma yetkisi verilmiştir. Nitekim, 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinin (2) numaralı fıkrasının (g) bendinde, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda verilen kararlara karşı onbeş gün içinde temyiz yoluna başvurulabileceği, (i) bendinde ise temyiz incelemesinde Danıştayın gerekli inceleme ve tahkikatı yaparak esas hakkında karar vereceği ve verilen kararların kesin olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla, ivedi yargılama usulüne tabi olan davaların bir an evvel kanun yolu incelemesinden geçerek kesin hükümle sonuçlandırılması amacıyla bu davalarda istinaf yoluna başvurunun ortadan kaldırılması kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olup kuralda adil yargılanma ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır. ...".

⁹⁷ DERDİMAN, Cengiz, **İdari Yargının Genel Esasları**, Güncellenmiş 3. Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa, 2014, s. 423-424.

⁹⁸ YILMAZ, Ejder, "Hukuk Davalarında Yasa Yollarına Başvuru Hakkı ve Bu Hakkın Sınırlandırılmasının Yerindeliği Sorunu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl: 1988, Sayı: 1, s. 142.

⁹⁹ SANCAKDAR, 2012, s. 54.

yargısında da tüm mahkeme kararlarının hem istinafa hem de temyize tabi olması gerektiği belirtilmektedir¹⁰⁰.

Ülkemizde kanun koyucu idari yargı yolunda açılan bazı davaları kanun yollarından tamamen veya sınırlı olarak muaf tutma eğilimindedir. Bu eğilim, Anayasa Mahkemesi tarafından da kabul görmektedir. Ancak, idari eylem ve işlemlerden etkilenen ve bunlara karşı dava açan ilgilileri kanun yollarından tamamen alıkoymak hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesinin zedelendiği düşüncesine sebebiyet vermektedir. Bu bağlamda, idarenin eylem ve işlemlerinin denetiminin etkin bir şekilde yapılması, idarenin kamu gücü ayrıcalıklarına dayanarak yaptığı tek yanlı faaliyetlerinin hukuka uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesi hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir gereği olarak görülmelidir¹⁰¹. Ayrıca, Güran, üst mahkemelere başvurunun önemli sayılmayan davalar listesiyle sınırlandırılmayacağını; ancak tüm alt mahkeme kararlarını üst mahkemelerin denetimine açmanın da Türk gerçeğine uygun olmadığını dile getirmektedir¹⁰².

7. İstinaf Mahkemelerinin İçtihat Farklılığına Yol Açacağına ve İçtihat Birliğinin Sağlanamayacağına İlişkin Görüş

Öğretideki bir görüşe göre, istinaf kanun yolunun kabul edilmesiyle birlikte, hem Danıştay ile bölge idare mahkemeleri hem de bölge idare mahkemelerinin kendi arasında görüş ayrılıkları ortaya çıkacaktır¹⁰³. Mahkemeler arasında doğabilecek görüş ayrılıklarından dolayı benzer uyuşmazlıklarda farklı kararların çıkabileceği ve içtihat birliğinin sağlanmasının bu açıdan güçleşeceği düşünülebilir.

Bölge idare mahkemelerinin verdiği kararların sadece sınırlı bir bölümünün Danıştay'da temyiz incelemesine açık olduğu ve çoğunlukla bölge idare mahkemelerinin kararlarının istinaf aşamasında kesinleştiği düşünüldüğünde, istinaf yargılamalarında içtihat birliğinin sağlanmasının zorlaştığı ve bölge idare mahkemelerinden içtihat farklılığına sebep olacak nitelikte kararlar çıktığı söylenebilir¹⁰⁴.

¹⁰⁰ ÜSTÜN, 2016, s. 36.

¹⁰¹ AKYILDIZ, 2015, s. 24.

¹⁰² GÜRAN, Sait, **Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1977, s. 392.

¹⁰³ SEVİNÇ, 2018, s. 69; Yıldırım'a göre, içtihat farklılıklarının temel sebepleri altı başlık altında toplanabilir: "1) Yargının (yargıçların) siyasal - ideolojik duruşu, 2) Yargının (yargıçların) güçlü yürütmeden - idareden çekinmesi, 3) Mahkeme yapısında - üye sayısında değişim, 4) Hukuk kurallarının yorumunda farklılık - hukuk kurallarının farklı yoruma müsait olması, 5) Yargının boşluk doldurma konusunda bilgi eksikliği, 6) Haklı sebepler: Olayın özelliği - mevzuat değişikliği - idari uygulama farklılığı". Bkz. YILDIRIM, Turan, "İdari Yargıda İçtihat Farklılıkları Sorunu ve Çözüm Önerileri", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu (11 Mayıs 2017)**, Danıştay Yayınları, No. 93, Ankara, 2017, s. 137.

¹⁰⁴ ÜNLÜÇAY, 2015, s. 8; AKYILDIZ, 2015, s. 18.

Bununla birlikte, bölge idare mahkemelerinin gerek kendi aralarında gerekse Danıştay’la aralarındaki içtihat farklılıklarının giderilmesi ve böylece içtihat birliğinin sağlanması için 2576 sayılı Kanun’da düzenlemeler de mevcuttur. Kanun’un 3/B maddesi bölge idare mahkemesi başkanlarına, dairelerin benzer olaylarda kesin olarak verdikleri kararlar arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi için başkanlar kuruluna başvurma; Kanun’un 3/C maddesi bölge idare mahkemesi başkanlar kurullarına, benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk bulunması halinde re’sen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyumsuzluğun giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi halinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştay’dan bu konuda karar verilmesini isteme görevi vermiştir.

Görüldüğü üzere, bölge idare mahkemeleri aracılığıyla Danıştay’a içtihat farklılıkları hakkında bilgi verilmesi hükme bağlanmış ve Danıştay’ın içtihat birliğini sağlama yönünde karar almasına yardımcı olunması hedeflenmiştir. İchtihat farklılıklarını gidermekle görevli olan Danıştay’ın bunu 2575 sayılı Kanun’un 39. ve 40. maddesine dayanarak, İchtihatları Birleştirme Kurulu kararlarıyla yapabileceği belirtilmelidir. Buna ek olarak, sadece bölge idare mahkemeleri tarafından içtihat farklılıklarının Danıştay’a iletilmesiyle yetinilmemeli, aynı zamanda -Danıştay’ın da uygun gördüğü durumlarda- bölge idare mahkemeleri re’sen harekete geçerek kendilerinden kaynaklı içtihat farklılıklarını giderme yetkisine de sahip kılınmalı, bu yönde kanun koyucu tarafından mevzuat düzenlemeleri yapılmalıdır. Ek olarak, Fransa’da olduğu gibi istinaf mahkemelerinin başkanları ve / veya daire başkanları belirli aralıklarla bir araya gelip kararları değerlendirerek içtihat farklılıklarının önüne geçme ve / veya kararlar arasındaki farklılıkları azaltma yönünde çaba sarf edebilirler¹⁰⁵.

Bölge idare mahkemelerinde bölge idare mahkemesi başkanı, daire başkanları ve daire üyeleri bulunmaktadır. Bölge idare mahkemelerinde Danıştay’da olduğu gibi savcılar görev yapmazlar. Bu bakımdan, içtihat farklılıklarının giderilmesiyle ilgili bir başka çözüm ise, bölge idare mahkemelerinin dairelerinde savcılık makamlarının oluşturularak savcılara içtihat birliğinin sağlanması görevinin verilmesidir¹⁰⁶.

Öğretide, içtihat farklılıklarının giderilmesi için başka önerilerin de olduğu görülmektedir. Bir görüşe göre, Danıştay’da idari daire benzeri bir daire oluşturulmalı ve “İchtihat dairesi” olarak isimlendirilecek bu daire, dava dairelerine uygulama konusunda yol göstermeli ve içtihat birliğini sağlamada

¹⁰⁵ AKBABA, Ahmet, “Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 2014, Sayı: 2, s. 148.

¹⁰⁶ AVCI, 2017, s. 44; DEMİRKOL, 2016, s. 138; BİLGİN, 2016, s. 35.

yardımcı olmalıdır¹⁰⁷. Bir başka görüşe göre ise, içtihat farklılıklarının giderilmesinin yöntemi, kararların Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi kararlarındaki formülle yazılmasıdır. Böylelikle uyuşmazlık konusu ve uyuşmazlığa uygulanacak hukuk kuralları ayrı başlıklarda yazılacak, bu kuralların somut olaya ne şekilde uygulanması gerektiği tartışılacak, benzer olaylarda verilen önceki kararlara atıf yapılacaktır, önceki kararlara yapılan atıflar kararlarda istikrarı ve sürekliliği sağlayacak, üye değişiklikleri kararlardaki farklılığın (icthad farklılıklarının) sebebi olmaktan çıkacaktır¹⁰⁸.

Ayrıca, içtihat farklılıklarının giderilebilmesi için Fransa’da olduğu gibi bölge idare mahkemelerinin ve hatta Danıştay’ın verdiği kararların bir veri tabanında toplanması, bu veri tabanının da insanlara açık hale getirilmesi sağlanmalıdır. Önceki kararlara saygı kültürü de bu şekilde tesis edilebilecektir¹⁰⁹.

II. (İDARİ YARGIDA) İSTİNAF SİSTEMİNİN AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

(İdari yargıda) ilk derece mahkemeleri tarafından verilerin kararların çoğunluğu temyiz kanun yoluna gidilmeksizin istinaf kanun yolunda kesinleşmektedir. İlk derece mahkemelerinin kararlarının çoğunluğuna karşı temyize gidilememesi durumunda hak arama özgürlüğünün sınırlandırıldığı hususunu gündeme getirebilmektedir.

Üstün’e göre, bölge idare mahkemelerinin kararlarının sadece bir kısmı temyize açıktır; ancak bu mahkemelerin tüm kararları temyize tabi hale getirilirse, yargılama sürecinin uzaması ve adil yargılanma hakkı bakımından “makul sürede yargılanma hakkı”nın ihlali söz konusu olabilecektir¹¹⁰. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin¹¹¹ “Adil yargılanma hakkı” başlıklı 6. maddesinde davanın makul bir süre içinde, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından görülmesinden bahsedilmiştir. Bu bakımdan, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde kanun yolu bir zorunluluk olarak düzenlenmemiştir¹¹².

¹⁰⁷ YILDIRIM, 2017, s. 147-148.

¹⁰⁸ YILDIRIM, 2017, s. 146.

¹⁰⁹ “Fransa’da içtihat farklılıkları azdır. Bunun arka planında önceki kararlara saygı kültürü vardır. Kararlarda tutarlılığa önem verilmekte ve tutarsızlık olduğu tespit edilirse karar yayımlanmamaktadır. Her ay bir kere Danıştay İhtilaflar Dairesi Başkanı ve farklı idare ve istinaf mahkemesi başkanlarından gelenler ile toplantı yapılmaktadır. Seri davalara ilişkin olarak da bu tür davaları bir idari istinaf mahkemesi incelemekte, diğerleri beklemekte ve inceleyen idari istinaf mahkemesi kararına göre karar almaktadırlar. Fransa’da Danıştay’ın kullandığı veri tabanı herkese açıktır. İçtihat birliğini sağlayan diğer bir uygulama ise raporların online erişim sağlayan bir sistemi vardır”. Bkz. SANCAKDAR, 2012, s. 51-52.

¹¹⁰ ÜSTÜN, 2016, s. 22.

¹¹¹ T. 04.11.1950.

¹¹² ÜSTÜN, 2016, s. 22.

Diğer taraftan, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ek 7 Numaralı Protokol'ün¹¹³ “*Cezai konularda iki dereceli yargılama hakkı*” başlıklı 2. maddesinde ceza davalarında geçerli olmak üzere, iki dereceli yargılama sistemi zorunluluğu mevcuttur. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Hukuki ve Ticari Davalarda Temyiz Sistemleri ile Usullerinin İşleyişinin Geliştirilmesi Hakkında Üye Devletlere Yönelik R(95) 5 Sayılı Tavsiye Kararı'nda kanun yolları denetiminin sadece ceza davaları için değil, hukuki ve ticari davalar için de var olması gerektiği dile getirilmiştir¹¹⁴. Bu bakımdan, kanun yollarının ve dolayısıyla istinaf kanun yolunun insan haklarının bir gereği olduğu sonucuna ulaşılmaktadır¹¹⁵. Ayrıca, Avrupa Birliği ülkelerinin tamamında da istinaf mahkemeleri bulunmaktadır¹¹⁶.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi verdiği kararlarda ne istinafı ne de temyizi adil yargılanmanın bir gereği olarak görmektedir. Ancak, Mahkeme'ye göre, bir ülkede istinaf sistemi varsa, tüm maddi ve hukuki verilerin değerlendirilmesi gerekiyorsa, ilk derece yargılamasında olan yargılama unsurlarının istinaf yargılamasında da olması gerekmektedir¹¹⁷.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kanun yollarıyla ilgili önüne gelen başvuruları Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi m. 6 çerçevesinde değerlendirmektedir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi istinaf kanun yolunun bir ülkede kabul edilmesi durumunda kişilerin adil yargılanma hakkının güvence altına alınması gerektiğini belirtmiştir¹¹⁸.

SONUÇ

Türkiye'de istinaf kanun yolunun 20 Temmuz 2016 tarihinden itibaren uygulanmaya başlamasıyla birlikte, idari yargıda iki dereceli kanun yolu sisteminden üç dereceli kanun yolu sistemine geçilmiştir. Bu geçiş sürecinin öncesinde ve sonrasında istinaf kanun yolunun, istinaf mahkemelerinin ve genel olarak da istinaf sisteminin faydalı veya sakıncalı olduğu yönünde birçok görüş ileri sürülmüş, istinaf sistemine ilişkin eleştiriler dile getirilmiş, tartışmalar cereyan etmiş ve sistemin olası aksaklıklarının giderilmesi için çözüm önerileri sunulmuştur.

İdari yargıda istinaf sisteminin faydalı veya sakıncalı olduğu yönündeki tartışmaların büyük bölümünün, istinaf mahkemelerinin sahip olduğu, ilk derece mahkemelerinin kararlarını hukuka aykırı buldukları durumda kaldırıp

¹¹³ T. 22.11.1984.

¹¹⁴ www.hsk.gov.tr (erişim tarihi 10.05.2020).

¹¹⁵ YILMAZ, 2004, s. 23.

¹¹⁶ ÖZTÜRK, Bahri / ERDEM, Mustafa Ruhan, **Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku**, Yeni Ceza Muhakemesi Kanununa Göre Yenilenmiş 11. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 842.

¹¹⁷ GÜLAN, 2016, s. 25.

¹¹⁸ Guérin / Fransa, Başvuru No. 25201/94, T. 29.07.1998, www.hudoc.echr.coe.int (erişim tarihi 10.05.2020).

dosyanın esası hakkında en baştan ve yeniden yargılama yapma yetkisinden kaynaklandığı söylenebilir. İdari yargıda istinaf sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte, idari yargıda istinaf kanun yolu, ilk derece mahkemeleri tarafından verilen son kararların (henüz kesinleşmemiş nihai kararların), gerek maddi gerekse hukuki açıdan üst bir mahkeme tarafından denetimini ve hukuka aykırılıklarının giderilmesini sağlayan ikinci derecede bir kanun yolu olmuştur. Böylece istinafta ilk derece mahkemeleri tarafından yapılan maddi tespitlerin denetlenmesiyle yetinilmemekte, belli şartlar altında olay ve uygulanan normlara ilişkin sorunlar yeniden ele alınabilmektedir. Bunun sonucu olarak istinaf kanun yolunda yeni olguların ve delillerin ileri sürülebilmesi mümkündür. Yani istinaf kanun yolunda, istinaf başvurusunun yerinde olması halinde istinaf mahkemesi ilk derece mahkemesinin kararını kaldırıp olay hakkında bizzat yargılama yaparak yeni bir karar verebilmektedir. Bu şekilde istinaf yargılaması yapabilen bölge idare mahkemelerinin sahip olduğu bu yetki, ülkemiz idari yargısında geniş anlamda istinaf sisteminin uygulandığının da bir göstergesidir.

Geniş anlamda istinaf türünü uygulayan bölge idare mahkemelerinin dosya üzerinde hem maddi hem de hukuki değerlendirme yapma yetkisinin ilk derece mahkemelerinin kararlarını önemsiz hale getirebileceği, ilk derece mahkemelerinin yaptığı yargılamalara olan güveni azaltabileceği düşünülse de, ilk derece mahkemesi kararlarının hukuka aykırı olması durumunda daha kıdemli hakimler tarafından -makul sürede yargılanma hakkını ihlal etmeyecek şekilde- ikinci bir gözle incelenerek yeniden bir yargılama yapılması adaletin gerçekleşmesini sağlama adına olumlu gözükmektedir. Bu durum, ilgililerin hak kayıplarının önlenmesi, adil yargılanma hakkının tesisi ve hak arama özgürlüğünün sağlanmasına katkısı sunabilir. Ancak, İYUK 45/4 nedeniyle yeniden yargılama yapma yetkisine sahip olan ve iş yükü artma olasılığı bulunan bölge idare mahkemelerinin beklenen çalışma performansını gösteremeyecekleri de ihtimal dahilindedir. Bunun aşılabilmesi için bölge idare mahkemelerinin ve hakimlerinin sayısının artırılması ya da hukuka aykırı bulunan ilk derece mahkemesinin kararının kaldırılarak uyuşmazlık dosyasının yeniden karar verilmek üzere ilk derece mahkemesine gönderilebilmesine olanak tanıyan mevzuat düzenlemesinin yapılması bir çözüm olarak düşünülebilir.

Makul sürede yargılanma hakkının tesisine, idari yargıda istinaf sisteminin uygulanmaya başlamasıyla daha da yaklaşıldığı söylenebilir. Zira 20 Temmuz 2016 tarihi itibarıyla, ilk derece mahkemelerinde uyuşmazlığın çözülme süreci ortalama bir yıldan daha az sürmektedir. Buna ek olarak, idari yargıda istinaf sisteminin yürürlüğe girip uygulanmasıyla birlikte, 2016 yılında Danıştay'a gelen dosya sayısı 270.000 civarındayken, 2017 yılında bu sayı 86.000 civarına gerilemiş ve yaklaşık %70 oranında azalma göstermiştir. İdari yargıda istinaf kanun yolu uygulamasından önce, yani 20 Temmuz 2016

tarihinden evvel davaların ortalama temyiz edilme oranı %46 iken, bugün bu oran %10'a düşmüştür. Ayrıca, idari yargıda istinaf kanun yolunun yürürlüğe girdiği günden, 31 Aralık 2017'ye kadar yapılan istinaf başvurularının karara bağlanma oranı ortalama %83 ve karar süresi ortalama 75 gün olarak gerçekleşmiştir. Durum böyle olmakla birlikte, yargılama sürecinin kısalmasının her zaman adil yargılanmaya uygun bir yargılama sürecinin seyredeceği anlamına gelmeyeceği unutulmamalıdır. Hızlı karar verme amacıyla çıkılan yolda, kişilerin yargılamaya bağlı diğer hakları zarar görmemeli ve nitelikli yargılama asıl amaç olmalıdır.

20 Temmuz 2016 tarihinden itibaren idari yargıda istinaf kanun yolunun uygulanmaya başlamasıyla birlikte, vereceği kararların bir kısmı istinaf mahkemelerinin denetimine tabi olan ilk derece mahkemesi hakimlerinin rehavete kapılacakları, yapacakları yargılamada gereken özeni ve dikkati göstermeyecekleri, nasıl olsa bölge idare mahkemelerinde kararlarının çoğunluğunun yeniden gözden geçirilebileceği düşüncesiyle gayretli bir şekilde görev yapmayacakları ve hata yapmaktan çekinmeyecekleri ihtimalinin zamanla yoğun bir şekilde ortaya çıkması söz konusu olabilir. Ancak, istinaf kanun yolu incelemesinde bölge idare mahkemeleri tarafından, kararı veren ilk derece mahkemesi hakimleri hakkında, mesleki yükselmelerine ve ilerlemelerine etkisi olan kanun yolu değerlendirme formunun 30 Eylül 2016 tarihinde yürürlüğe giren yönetmelikle düzenlenmesi, ilk derece mahkemesi hakimlerini yaptıkları yargılama sırasında daha dikkatli, özenli ve özverili olmaya itecektir. Kanun yolu değerlendirme formunun hakimler üzerinde oluşturacağı etkiden daha da önemlisi, hakimlerin vicdani sorumlulukla hareket edip hangi derece yargılamasında olursa olsun hukuk devleti ilkesine, adil yargılanma hakkına, hukuki dinlenilme hakkına, makul sürede yargılanma hakkına, hak arama özgürlüğüne ve savunma hakkına saygılı bir şekilde davranmalarıdır. Ancak, yine de uygulamada özensizlikten kaynaklı trajikomik bazı tutumlarla karşılaşılabilir. Bu bağlamda, uyuşmazlık hakkında karar veren kimi mercilerin davanın taraflarına yönelik verdikleri / verebilecekleri (muhtemel) cevaplar ve tepkiler şu şekilde canlandırılabilir: *“İlk derece mahkemesi: Biz kararı verdik, bakalım istinaf ne diyecek. İstinaf mahkemesi: Kararımızı beğenmeyen taraf temyize başvursun, bir de dosyaya temyizde bakılsın. Temyiz mahkemesi: Biz üzerimize düşeni yaptık, karar verdik, iş bizden çıktı”*.

Bir diğer konu ise, idari yargıda bazı uyuşmazlıklara (olağan) kanun yollarının tamamen kapatılmış olmasıdır. İdari yargıda konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup bunlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulamamaktadır (İYUK 45/1). İdari yargıda parasal sınırlamalar getirilerek bazı uyuşmazlıklara kanun yollarının tamamen kapatılması, hukuki güvenlik ilkesi ve hak arama özgürlüğü

bakımından sakıncalıdır. Zira idare ve vergi mahkemeleri tarafından parasal sınırlardan dolayı kesin şekilde verilen ve bu sebeple kanun yolları kapalı olan hukuka aykırı kararlar ortaya çıkabilir. Bu kararların ikinci bir göz olarak bölge idare mahkemeleri tarafından denetlenmesi bundan dolayı gerekebilir. Bu bağlamda, kanun yollarının tamamen kapalı olmasının makul sürede yargılanma hakkını tesis etmeye yönelik olduğu görüşü öğretide savunulsa da, kişilerin hak arama özgürlüğü daha ağır basmalıdır. Ayrıca, makul sürede yargılanma hakkının ihlali, bölge idare mahkemelerinin koşulları iyileştirilerek ve hakim sayısı artırılarak üstesinden -kısmen de olsa- gelinebilecek bir konu olarak görülebilir. Bu bakımdan, idari yargıda parasal sınırlar nedeniyle kanun yollarına kapalı olarak verilen kararlara karşı en azından istinaf veya temyiz denetiminden biri öngörülmelidir. Verilen kararlara karşı tamamen kanun yolu kapatılmamalıdır. Bu husus, kamu gücünü kullanarak idari eylem ve işlemler uygulayan idareye karşı kişileri korumak adına da önem taşımaktadır. Kaldı ki bu tutum, Anayasa 125/1'e de uygun bir yaklaşım olacaktır.

Öte yandan, 2016 yılından itibaren istinaf mahkemelerinin ilk derece mahkemelerinin kararları üzerinde yeniden ve ikinci derecede bir yargılama yapması temyiz kanun yolu incelemesi yapan Danıştay'ın iş yükünü hafifletmiş ve içtihat mahkemesi olma özelliğini güçlendirmiştir. Ancak, mevcut durumda istinaf mahkemelerinin iş yükünün artma olasılığı doğmuştur. Bunun önlenmesi için bölge idare mahkemelerinin ve mevcut bölge idare mahkemelerinin daire sayısı ile hakim sayısının artırılması yoluna gidilebilir.

İstinaf sistemiyle birlikte geniş anlamda istinaf türünü uygulamaya başlayan, uyuşmazlıklar üzerinde maddi ve hukuki değerlendirmeler yapan bölge idare mahkemelerinde verilen kararlar arasında içtihat farklılıkları meydana gelmektedir. Bölge idare mahkemelerinin gerek kendi aralarında gerekse Danıştay'la aralarında oluşacak içtihat farklılıklarının giderilip içtihat birliğinin sağlanması için 2576 sayılı Kanun'un 3/B ile 3/C maddelerindeki düzenlemelerin uygulanmasına önem verilmelidir. Zira bu düzenlemeler bölge idare mahkemelerinin, benzer olaylarda, kendi daireleri veya farklı bölge idare mahkemeleri arasındaki içtihat farklılıklarının giderilmesi için Danıştay'a bunlar hakkında bilgi verilmesini öngörmektedir. Bölge idare mahkemelerinden kaynaklanan içtihat farklılıklarını giderme konusunda kanunla Danıştay'a verilen bu görevle yetinilmemeli, Danıştay'ın da uygun gördüğü durumlarda re'sen harekete geçerek bölge idare mahkemelerinden kaynaklanan içtihat farklılıklarını giderebilmesinin kanuni dayanağı oluşturulmalıdır. Buna ek olarak, Fransa'dakine benzer şekilde, istinaf mahkemelerinin başkanları ve / veya daire başkanları belirli aralıklarla bir araya gelip aldıkları kararları değerlendirerek içtihat farklılıklarının önüne geçme ve / veya kararlar arasındaki farklılıkları azaltma yönünde adım atmalılar ve hatta -Danıştay'ın uygun gördüğü durumlarda- bölge idare mahkemelerinin re'sen harekete

geçerek kendilerinden kaynaklı içtihat farklılıklarını gidermelerinin yolu kanun koyucu tarafından açılmalıdır.

Buna ek olarak, içtihat farklılıklarının giderilmesinin bir başka yöntemi de verilen kararların Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi kararlarındaki formülle yazılmasıdır. Böylece uyumsuzluk konusu, uyumsuzluğa uygulanacak hukuk kuralları, ilgilinin iddiaları ve talepleri ayrı başlıklarda yazılabilir, hukuk kurallarının somut olaya nasıl uygulanacağı tartışılabilir, benzer olaylarda verilen mahkeme kararlarına atıf yapılabilir. Bu formül, içtihat farklılıklarını gidermeye yarayacağı gibi önceki kararlara yapılan atıflar istikrarı sağlamaya da yardımcı olacaktır. Durum böyle olunca, mahkemelerdeki üyelerin değişmesi içtihat farklılıklarına sebebiyet vermeyecektir.

Halihazırda, elektronik ortamda Danıştay'ın yalnızca bazı kararlarına ulaşılabilmekte; bölge idare mahkemelerinin kararlarının da çok kısıtlı bir bölümüne ulaşılabilir. Bu bağlamda, içtihat farklılıklarının giderilebilmesi için getirilebilecek bir başka öneri ise, Danıştay'ın ve bölge idare mahkemelerinin kararlarının ortak bir elektronik havuzda toplanması ve dileyen herkesin bu veri / içtihat bankası havuzunda yer alan kararları edinebilmesidir. Böylelikle benzer olaylarda önceden alınan kararlara saygı kültürü geliştirilebilecek, itimat edilebilecek ve yargıya güven artırılacaktır. Ek olarak, içtihat birliğinin sağlanması, yargı mercilerinin yargılama yaparken ve karar verirken işini kolaylaştıracağı gibi kişilerin de hukuki güvenliğinin sağlanmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

- AKİL, Cenk, **İstinaf Kavramı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010.
- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018.
- ALANGOYA, Yavuz / YILDIRIM, Kamil / DEREN YILDIRIM, Nevhis, **Medeni Usul Hukuku Esasları**, 4. Bası, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2004.
- AVCI, Mustafa, **İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.
- BİLGİN, Hüseyin, **99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.
- ÇINARLI, Serkan, **İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, 2018.
- ÇİFTÇİ, Murat Özgür, **Medeni Yargılama Hukukunda İstinaf**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.

- DERDİMAN, Cengiz, **İdari Yargının Genel Esasları**, Güncellenmiş 3. Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa, 2014.
- GÜNAL, A. Nadi, **Roma Medeni Usul Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.
- GÜRAN, Sait, **Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1977.
- KAPLAN, Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016.
- ODYAKMAZ, Zehra, **Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1993.
- ÖZAY, İl Han, **Günüşiğinde Yönetim II Yargısal Korunma**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010.
- ÖZTÜRK, Bahri / ERDEM, Mustafa Ruhan, **Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku**, Yeni Ceza Muhakemesi Kanununa Göre Yenilenmiş 11. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.
- TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.
- TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019.
- TANERİ, Gökhan, **İstinaf Mahkemeleri**, 2. Baskı, Bilge Yayınevi, Ankara, 2016.
- YENİSEY, Feridun, **Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1979.
- YILDIRIM, Kamil, **Hukuk Devletin Gereği: İstinaf**, Nesil Matbaacılık, İstanbul, 2000.
- YILDIRIM, Ramazan / ÇINARLI, Serkan, **Türk İdâri Yargılama Hukuku Dersleri**, Astana Yayınları, Ankara, 2018.
- YILDIRIM, Turan, **İdari Yargı**, 2. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2010.
- YILDIRIM, Turan / YAŞIN, Melikşah / KAMAN, Nur / ÖZDEMİR, H. Eyüp / ÜSTÜN, Gül / OKAY TEKİNSOY, Özge, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, (Editör: Turan YILDIRIM), İstanbul, 2018.
- YILMAZ, Ejder, **İstinaf Mahkemeleri**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004.

Makaleler ve Tezler:

- AKAY, Emrah, **İstinaf Yargılaması ve Türk İdari Yargısında Uygulanması**, Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018.

- AKBABA, Ahmet, “Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 2014, Sayı: 2, s. 433-464.
- AVCI, Mustafa, “İdari Yargıda İstinaf”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl: 2011, Sayı: 96, s. 179-204.
- BERKET, Zuhale, “İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 1996, Sayı: 94, s. 11-27.
- EREM, Faruk, “İstinaf Mahkemeleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1950, Cilt: 7, Sayı: 1, s. 9-17.
- KESKİN, Züleyha, “İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl: 2016, Sayı: 126, s. 235-262.
- KONURALP, Haluk, “Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafın Yeri (Hukuk Davaları Açısından)”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2001, Cilt: 50, Sayı: 1, s. 25-39.
- KURU, Baki, “İstinaf Mahkemeleri Kurulurken”, **Adalet Dergisi**, Yıl: 1963, Sayı: 5-8, s. 548-569.
- PEKCANITEZ, Hakan, “İstinaf Mahkemeleri”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2006, Sayı: 1, s. 17-29.
- SAYGIN, Engin, “İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 2011, Cilt: 69, Sayı: 1-2, s. 635-648.
- SEVİNÇ, Ekin, **Türk İdari Yargılama Hukukunda İstinaf Kanun Yolu**, Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018.
- ÜSTÜN, Gül, “İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 22, Sayı: 2, s. 13-38.
- YILMAZ, Ejder, “Hukuk Davalarında Yasa Yollarına Başvuru Hakkı ve Bu Hakkın Sınırlandırılmasının Yerindeliği Sorunu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl: 1988, Sayı: 1, s. 131-155.

Bildiriler:

- AKYILDIZ, Ali, “İstinafa İlkesel Bakmak”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015)**, Danıştay Yayınları, No. 89, Ankara, 2015, s. 11-32.
- DEMİRKOL, Selami, “İdari Yargılama Usulü Yenilenirken İstinaf Kanun Yolu Öngörüsü - Danıştay’ın İçtihat Mahkemesi Rolünün Güçlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016)**, Danıştay Yayınları, No. 91, Ankara, 2016, s. 115-140.

- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, “Yargı Reformu Işığında İstinaf Mahkemelerinin Yeniden Kurulması Sorunu”, **Cumhuriyet ve Hukuk Sempozyumu (22-23 Ekim 1998)**, www.hasantahsinfendoglu.net (erişim tarihi 10.05.2020).
- GÜLAN, Aydın, “Ülkemizde Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016)**, Danıştay Yayınları, No. 91, Ankara, 2016, s. 19-27.
- GÜNGÖR, Zerrin, “Sempozyum Açış Konuşması”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu (11 Mayıs 2017)**, Danıştay Yayınları, No. 93, Ankara, 2017, s. 7-11.
- GÜNGÖR, Zerrin, “Sempozyum Açış Konuşması”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 150. Yıl Sempozyumu (10-11 Mayıs 2018)**, Danıştay Yayınları, No. 99, Ankara, 2018, s. 7-19.
- KOÇ, Halil, “İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015)**, Danıştay Yayınları, No. 89, Ankara, 2015, s. 55-61.
- KUTLU GÜRSEL, Meltem, “Hukuk Devleti İlkesinden Hukukun Üstünlüğüne Geçiş Sürecinde ‘Yönetimde Demokrasinin Gereklerinden Biri Olarak’ Birey ile İdare Arasındaki İlişkilerin Düzenlenmesi ve Fransa Örneği”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016)**, Danıştay Yayınları, No. 91, Ankara, 2016, s. 167-200.
- SANCAKDAR, Oğuz, “İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu (11 Mayıs 2012)**, Danıştay Yayınları, No. 83, Ankara, 2013, s. 13-95.
- SANCAKDAR, Oğuz, “İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016)**, Danıştay Yayınları, No. 91, Ankara, 2016, s. 29-113.
- SEZGİNER, Murat, “İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İçtihat Aykırılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 150. Yıl Sempozyumu (10-11 Mayıs 2018)**, Danıştay Yayınları, No. 99, Ankara, 2018, s. 111-134.
- TELLİ, Ali, “İstinaf Kanun Yolunda Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu (10 Mayıs 2016)**, Danıştay Yayınları, No. 91, Ankara, 2016, s. 141-154.
- TUNCA, E. Fahrünnisa, “İdari Yargıda İstinaf”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl Sempozyumu (11 Mayıs 2009)**, Danıştay Yayınları, No. 79, Ankara, 2010, s. 87-93.
- ÜNLÜÇAY, Mehmet Rıza, “Birinci Oturum Açış Konuşması”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015)**, Danıştay Yayınları, No. 89, Ankara, 2015, s. 7-9.

- YENİSEY, Feridun, “Uluslararası Sözleşmeler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Kapsamında İstinaf Mahkemesi Standartları”, **Türkiye’de İstinaf Mahkemelerinin Kurulmasının Desteklenmesi Projesi (2-3 Mart 2006)**, www.abgm.adalet.gov.tr, s. 18-24.
- YILDIRIM, Ramazan, “Türkiye’de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu (12 Mayıs 2015)**, Danıştay Yayınları, No. 89, Ankara, 2015, s. 33-53.
- YILDIRIM, Turan, “İdari Yargıda İçtihat Farklılıkları Sorunu ve Çözüm Önerileri”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu (11 Mayıs 2017)**, Danıştay Yayınları, No. 93, Ankara, 2017, s. 137-153.

İnternet Kaynakları:

<https://mevzuat.tbmm.gov.tr>
www.danistay.gov.tr
www.gaziantepbim.adalet.gov.tr
www.haberler.com
www.hsk.gov.tr
www.hudoc.echr.coe.int
www.izmirbim.adalet.gov.tr
www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr
www.kazanci.com
www.tdk.gov.tr

KISALTMALAR

AYM. : Anayasa Mahkemesi
BİM. : Bölge İdare Mahkemesi
Bkz. / bkz. : Bakınız
Dş. : Danıştay
E. : Esas
İDD. : İdari / İdare Dava Dairesi
İYUK : 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu
K. : Karar
m. : Madde
No. / no. : Numara
R.G. : Resmi Gazete
s. : Sayfa
S. : Sayı
T. : Tarih
vb. : Ve Benzeri
vd. : Ve Devamı

