

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

VERGİ UYUŞMAZLIKLARININ
ÇÖZÜMÜNDE İSTİNAF KANUN YOLU

Furkan KILINÇ

Danışman
Prof. Dr. Yusuf KILDİŞ

İZMİR – 2017

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Vergi Uyuşmazlıklarında İstinaf Kanun Yolu” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Furkan KILINÇ

İmza



ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde İstinaf Kanun Yolu
Furkan KILINÇ

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı
Maliye Programı

Bu çalışmada, yargı alanında yeni bir uygulama olan istinaf kanun yolunun vergi uyuşmazlıklarının çözümündeki etkileri incelenecektir. Bilindiği üzere ilk derece mahkemelerinde dava ile ilgili karar verildikten sonra taraflar, bir üst mahkemede itiraz kanun yolunu kullanarak karara itiraz edebiliyorlardı. Bir üst mahkeme itiraz kanun yolunda ilk derece mahkemesinin kararını hukuki açıdan denetleyip, kısıtlı bir vaka incelemesi yaparak nihai kararını veriyordu. Burdan çıkan kararlar taraflar tatmin olmaz ise karar temyize gidiyor, orada da yapılan hukuki denetleme sonucunda dava ile ilgili kesin karar veriliyordu. Bu durum ise hem dava sürelerinin uzamasına hem de Danıştay'da iş yükünün içinden çıkılmaz bir hale gelmesine neden oluyordu.

6545 sayılı Kanunun kabulü ile idari yargımıza nefes aldıracağı düşünülen istinaf sistemi, idari yargımızda yerini almıştır. İstinaf sistemi ile ilk derece mahkemesinden gelen kararlar hem hukuki açıdan denetlenecek hemde vaka tüm deliller tekrar incelenerek yeniden yapılacaktır. Getirilen bu yeni sistemin amacı, derece mahkemelerinde oluşabilecek hukuki aksaklıkları istinaf aşamasında çözerek hem Danıştay'a giden dosya sayısını azaltmak hem de uzayan dava sürelerini ve adaletin geç tecelli etmesi problemlerinin önüne geçmektir.

Anahtar Kelimeler: Vergi Uyuşmazlığı, Vergi Yargısı, İdari Kanun Yolları, İstina

ABSTRACT
Master's Thesis
The Appeal Remedy In The Solution Of Tax Disputes
Furkan KILINC

Dokuz Eylul University
Graduate School of Social Sciences
Department of Finance
Finance Program

In this study, the effects of tax disputes in the judicial area will be examined. As it is known, after the decision of the court of the first instance was made on the case, the parties could appeal in the upper court by using the objection law. A higher court overturned the decision of the first instance court on the ground of the appeal law and gave a final judgment by conducting a limited case study. If the decision was not satisfactory, the decision was appealed, and there was a final decision on the case as a result of the legal inspection. This situation was causing both the prolongation of the trial period and the inability of the Council of State to work out from the work load.

With the adoption of the Law No. 6545, the appeal system, which is considered to increase the effectiveness of our administrative judiciary, has taken its place in our administrative judiciary. With the appeal system, decisions from the first-instance court will be judged from the legal standpoint and the case will be re-examined by reviewing all the evidence. The aim of this new system is to reduce the number of files going to the Council of State as well as to solve the prolonged litigation periods and the late manifestation of justice by solving the legal problems that may arise in the degree courts during the appeal phase.

Keywords: Tax Disputes, Tax Judgment, Administrative Remedy, Appeal.

VERGİ UYUŞMAZLIKLARININ ÇÖZÜMÜNDE İSTİNAF KANUN YOLU

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM VERGİ UYUŞMAZLIĞI

1.1. UYUŞMAZLIK KAVRAMI	4
1.1.1. Vergi Uyuşmazlığı Kavramı	4
1.1.2. Vergi Uyuşmazlığında Taraflar	6
1.1.2.1. Vergi İdaresinden Doğan Uyuşmazlıklar	6
1.1.2.2. Vergi Yükümlüsünden Doğan Uyuşmazlıklar	7
1.1.3. Vergi Uyuşmazlığının Ortaya Çıkışı ve Özellikleri	9
1.1.4. Vergi Uyuşmazlığının Ortaya Çıkma Nedenleri	10
1.1.4.1. Vergilendirme İşleminin Hukuka Aykırılığı	11
1.1.4.1.1. Vergilendirme İşleminin Yetki Yönünden Hukuka Aykırılığı	12
1.1.4.1.2. Vergilendirme İşleminin Konu Yönünden Hukuka Aykırılığı	14
1.1.4.1.3. Vergilendirme İşleminin Şekil Yönünden Hukuka Aykırılığı	15
1.1.4.1.4. Vergilendirme İşleminin Sebep Yönünden Hukuka Aykırılığı	16
1.1.4.1.5. Vergilendirme İşleminin Amaç Yönünden Hukuka Aykırılığı	16
1.1.4.2. Vergi İncelemeleri	17
1.1.4.3. Hatalı Vergi Tarhiyatı ve Ceza Uygulamaları	19

1.1.4.4.Matrahın Düşük Beyan Edilmesi	19
1.1.4.5.Verginin Ödenmemesi	20
1.1.4.6.Diğer Nedenler	20
1.1.5.Vergi Uyuşmazlığında Yetkili Yargı Organları	21
1.1.5.1. Vergi Mahkemeleri	22
1.1.5.2.Bölge İdare Mahkemeleri	22
1.1.5.3.Danıştay	23
1.1.5.4.Anayasa Mahkemesi	24

İKİNCİ BÖLÜM

İSTİNAF

2.1. GENEL OLARAK KANUN YOLU KAVRAMI	26
2.1.1.Kanun Yolu	26
2.1.2.Kanun Yolunun Sınıflandırılması	27
2.1.3.Maddi ve Hukuki Mesele Kavramı	27
2.2.İSTİNAF KAVRAMI	28
2.2.1.İstinafin Amacı	28
2.2.2.İstinafin Türleri	30
2.2.3.İstinaf – İtiraz İlişkisi	30
2.2.4.İstinaf – Temyiz İlişkisi	33
2.3.TÜRKİYE’DE İSTİNAFIN TARİHSEL GELİŞİMİ	36
2.3.1.Cumhuriyet Öncesi Dönem	36
2.3.2.Cumhuriyet Dönemi	40
2.4.İSTİNAF KANUN YOLUNUN GEREKÇELERİ	43
2.4.1.Denetimdeki Yetersizlikler	44
2.4.2.Dava Sürelerinin Uzunluğu	45
2.4.3.İdari Yargıdaki Çözüm Yollarının Etkinliği	46
2.4.4.İstinaf Kanun Yolu Hakkındaki Görüşler	49
2.5. MUKAYESELİ HUKUKTA İSTİNAF SİSTEMLERİ	54
2.5.1. Fransız İdari Yargısında İstinaf Kanun Yolu	54
2.5.1.1.İdari Yargıdaki Genel Durumu	56

2.5.1.2.Fransa İdari Yargı Sistemi	57
2.5.1.2.1.İdare Mahkemeleri	57
2.5.1.2.2.İstinaf Mahkemeleri	58
2.5.1.2.3. Conseil d'État	60
2.5.2.İsveç İdari Yargısında İstinaf Kanun Yolu	62
2.5.3. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde İstinaf Kanun Yolu	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VERGİ UYUŞMAZLIKLARININ ÇÖZÜMÜNDE İSTİNAF

3.1.İSTİNAF KANUN YOLUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ	69
3.1.1.Genel Olarak	69
3.1.2.İstinaf Harçları	73
3.1.3.1.Bölge İdare Mahkemesinin Görevleri	73
3.1.3.2.Bölge İdare Mahkemesi Başkanının Görevleri	74
3.1.3.3.Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulu	74
3.1.3.4.Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulunun Görevleri	75
3.1.3.5. Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulunun Toplanma Usulleri Ve Karar Düzeni	75
3.1.3.6. Bölge İdare Mahkemesi Dairelerinin Görevleri	76
3.1.3.7.Bölge İdare Mahkemesi Başkanı, Daire Başkanları ve Üyelerin Nitelikleri ve Atanmaları	76
3.1.3.8.Bölge İdare Mahkemesi Dairelerinin Toplantı ve Karar Düzeni	77
3.1.3.9.Bölge İdare Mahkemesi Adalet Komisyonunun Oluşumu ve Çalışma Düzeni	78
3.1.4. Bölge Adliye Mahkemeleri	78
3.2.İSTİNAF KANUN YOLU DÜZENLEMESİ	80
3.2.1.İstinaf Kanun Yolu	80
3.2.2.İstinaf Kanun Yolunun Şekli ve Usulü	81
3.2.3.İstinaf Başvurusunun Bölge İdare Mahkemesinde İncelenmesi	81
3.2.4.İstinaf Mahkemesinin Kararına Karşı Temyiz Başvurusu	82
3.2.5.Temyiz Kararına Karşı İstinaf Mahkemesinin Kararı	83

3.2.6.İstinaf Mahkemesinin Kararına Karşı Kanun Yararına Temyiz	84
3.2.7.İstinaf Davası Devam Ederken Yürütmenin Durdurulması İstemi	84
3.2.8.6545 Sayılı Kanunun Vergi Yargısına İlişkin Düzenlemeleri	85
3.2.8.1.Vergi Mahkemeleri	86
3.2.8.2.İstinaf Mahkemeleri	86
3.2.8.3.Temyiz	87
3.3.İSTİNAF KANUN YOLUNUN BAŞARISINDAKİ ETKENLER	88
3.3.1.Yargılama Öncesinde Başarıyı Etkileyen Etkenler	88
3.3.1.1.Adalet Bakanlığının Rolü	89
3.3.1.2.Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun Rolü	89
3.3.1.3.Üniversiteler ve Hukuk Fakültelerinin Rolü	89
3.3.1.4.Türkiye Barolar Birliği ve Baroların Rolü	90
3.3.1.5.Yargı Dışı Çözüm Yollarının Etkin Olması	90
3.3.1.6.İyi İdare, İyi Yönetim Hakkı ve Entegre Kamu Hizmeti	90
3.3.1.7.Medyanın ve Basının Rolü	91
3.3.2.Yargılama Aşamasında Başarıyı Etkileyen Etkenler	91
3.3.2.1.İstinaf Öncesi İlk Derece Mahkemesi Aşamasında	91
3.3.2.2.İstinaf Aşamasında	92
3.3.2.3.İstinaf Sonrası Kanun Yolları Aşamasında Yapılabilecekler	93
3.3.3.İstinaf Uygulamasında Olası Sorun Alanlarından Bazıları	93
3.3.3.1.İstinapta “Yeniden Karar Verme” İçeriği Sorunu	94
3.3.3.2.İstinapta Kesinleşen Kararlar Aleyhine Gidilebilecek Olağan Kanun Yolunun Olmaması	95
3.3.3.3.Hüküm Kesinleştikten Sonra İçtihat Birliği’nin Sağlanması	96
3.3.3.4.Danıştay’dan “Yargısal Görüş” İsteyebilme Mekanizmasının Oluşturulması	97
3.3.3.5.Danıştay Savcılığına Benzer Bir Savcılık Müessesesi Kurulması	97
3.3.3.6.Avukatla Temsilin Zorunlu Hale Gelmesi	98
3.3.3.7.Danıştay’da Bulunan Mevcut Dosyalar	98
3.3.3.8.Yürütmenin Durdurulması	98
3.3.3.9.İstinabenin Yasal Dayanağı, Usul Ve Esasları İle İlgili Sorunlar	99
3.3.3.10.İstinapta Feragat Sorunu	100

3.3.3.11.İstinafinTemyiz Şekil ve Usullerine Tâbi Olması	100
3.3.3.12.Hatalı Kanun Yolu Başvurularının Yapılması Sorunu	101
3.3.4. İstinafin İşleyişiyle İlgili Bazı Görüş ve Değerlendirmeler	101
3.3.4.1. İstinafin İşleyişiyle İlgili Eleştiriler	101
3.3.4.2.Yargılama İlkeleri Bakımından	103
3.3.4.3.Usulü Açıklamalar	103
3.3.4.4.İstinaf Dilekçesi	106
3.3.4.5.İstinafta Harç ve Giderler	108
3.3.4.6.İstinafta Verilen Karar Üzerine Yapılacak İşlem	108
3.3.4.7.İstinaf İncelemesi Yapılmamış Kararlar için Kanun Yararına Temyiz	108
3.3.4.8.İstinaf İstemlerinde Mahkeme Kararının Yürütmesinin Durdurulması	109
SONUÇ	110
KAYNAKÇA	113

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
HMK	Hukuk Muhakemeleri Kanunu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
UYAP	Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistem
VUK	Vergi Usul Kanunu
TL	Türk Lirası



GİRİŞ

Günümüzde “Sosyal Devlet” anlayışının hemen hemen tüm devletlerce kabul görmesi nedeniyle, devletlerin yaptığı kamu harcamalarında ciddi bir artış gözlemlenmektedir. Kamu harcamalarının artması, beraberinde bu harcamaların devlet tarafından nasıl finanse edileceği sorununu doğurmaktadır. Kamu harcamalarını finanse etmenin başlıca yolu ise vergilendirmedir.

Vergiler, tarih boyunca devletler için her zaman önemli bir gelir kaynağı olmuştur. Vergiler önemli bir gelir kaynağı olmasının yanı sıra tarihte ilk kez bir kralın yetkilerinin kısıtlanmasına da neden olmuştur. Bu açıdan baktığımızda vergilerin ekonomik etkilerinin yanında siyasi ve toplumsal etkilerinin de olduğu açıkça görülmektedir.

1215 Magna Carta’da tecrübe edildiği üzere, vergilerin yönetenlerin keyfiyetine değil, yazılı ve kanunlara dayalı olarak alınması esastır. Bu bağlamda birçok ülke vergi kanunlarının temelini anayasaya dayandırmakta ve anayasalarının belirlediği ölçüde vergilerini toplamaktadırlar. Ülkemizde de vergiler, Anayasamızın 73. Maddesine dayanılarak toplanmaktadır. Bu maddeye göre “herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür ve vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır”.

Yasama organının Anayasa’dan aldığı güçle vergi kanunlarını oluşturması vergilerin kanuniliği ilkesinin bir tezahürüdür. Anayasanın belirlediği çizgilere sadık kalınarak oluşturulan vergi kanunlarının bireylerce genel kabulü gerekmektedir. Genel kabulün oluşmadığı durumlarda ise vergilerin yasal mükellefleriyle, vergi daireleri arasında anlaşmazlıklar ortaya çıkacaktır.

Mükellef ve idare arasında çıkan anlaşmazlıkların temeli, mükelleflerin olabildiğince az vergi vermek istemesi, idarenin ise mükelleflerden olabildiğince fazla vergi almak istemesine dayanmaktadır. Çıkan bu anlaşmazlıkların bir bölümü idari aşamada uzlaşma müessesisiyle çözüme kavuşurken, bir kısmı ise vergi yargısıyla çözüme kavuşmaktadır.

Türk Hukuk sistemi Adli, İdari, Askeri, Yüksek Mahkemeler ve Sayıştay olmak üzere beş ana başlıkta toplanmaktadır ve hukuk sistemimiz genel olarak iki

aşamalı olarak çalışmaktadır. İlk derece mahkemelerinde alınan kararların denetimini yüksek mahkemeler yapmaktadır. Yüksek mahkemelerin görevlerinden biri ilk derece mahkemesinde alınan kararın hukuki açıdan incelenmesi ve dava ile ilgili nihai kararın verilmesidir. Ancak yüksek mahkemelerin kuruluşunda belirlenen asıl görevi içtihat oluşturmaktır.

Yüksek mahkemelerin yoğun iş yükünü azaltmak için ilk adımın 07/10/2004 tarih ve 25606 sayılı Resmi Gazete Yayınlanan 5235 sayılı “Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun” ile atıldığı görülmektedir. Çıkan bu kanun ile yargı sistemine istinaf kanun yolu girmiş ve yargı sistemi iki aşamalıdan üç aşamalıya geçmiştir. Ancak bu kanunun uygulanması idari ve teknik açıdan yaşanan aksaklıklar nedeniyle önce 2005 yılına, daha sonrada ileriki bir tarihe ertelenmiştir.

Ülkemizde Vergi Yargısı ise tam anlamıyla 1982 yılında kabul edilen 2576 sayılı “Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun” ile oluşturulmuştur. Bununla birlikte 2577 sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanun” ile de yargılamanın nasıl ve ne şekilde yapılacağı açıkça belirtilmiştir.

18/06/2014 tarihinde kabul edilen ve 28/06/2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 6545 sayılı “Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun” kabulü ile Türk İdari Yargısında köklü değişiklikler yapılmıştır. Yapılan bu düzenleme ile 5235, 2576 ve 2577 sayılı Kanunlarda birçok madde yenilenmiş ve istinaf sistemi idari yargılamaya dahil edilmiştir.

İstinaf sisteminin, hukuk sistemimizi iki aşamalıdan üç aşamalıya geçirerek, Yargıtay ve Danıştay’ın mevcut iş yükünü azaltması hedeflenmiştir. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesinde yer alan “adil yargılanma hakkı” çerçevesinde düşüldüğünde de istinaf sisteminin hukuk sistemizde yer alması büyük önem taşımaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde, “Vergi Uyuşmazlığı” başlığı altında vergi uyuşmazlığı kavramı inceledikten sonra vergi uyuşmazlığının nasıl ortaya çıktığı, vergi uyuşmazlığının tarafları ve nedenleriyle birlikte vergi uyuşmazlığındaki yetkili yargı organları incelenecektir.

İkinci bölüm olan “İstinaf”da ise “kanun yolu” kavramının ne olduğunu açıklandıktan sonra “istinaf” kavramı ele alınacaktır. İstinafın ülkemizdeki tarihsel gelişimi ve istinafin gerekçeleri anlatıldıktan sonra Mukayeseli Hukuk Sistemlerinde istinaf incelenecek ve diğerülkelerde uygulanan idari istinaf sistemleri ele alınacaktır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise 6545 sayılı Kanunun Türk İdari Yargısı üzerindeki etkileri anlatılmıştır. Bu bölümde ayrıca istinaf sisteminin idari yargımızda nasıl uygulandığıyla beraber istinaf kanun yolunun başarısındaki etkenlerişlenmiş ve bu işleyişle ilgili çeşitli görüş ve öneriler tartışılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

VERGİ UYUŞMAZLIĞI

1.1.UYUŞMAZLIK KAVRAMI

Uyuşmazlık, kavram olarak fikri farklılıkların doğurduğu anlaşmazlık olarak tanımlanabilir. Hukuki bir kavram olarak uyuşmazlık ise, iki hukuk süjesi arasında, bir hakkın, borcun, ödevin, bir hukuki durumun varlığı ve kime ait olduğu konusunda çıkan anlaşmazlık olarak karşımıza çıkmaktadır¹.

1.1.1.Vergi Uyuşmazlığı Kavramı

Vergi uyuşmazlığı; devletin vergilendirme yetkisine dayanarak vergilendirme işlemlerini yaparken vergi kanunlarının yanlış yorumlanması, yanlışlık, hata ve bunun gibi nedenlerden dolayı vergi idaresi ile vergi mükellefi ve sorumluları arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklardır². Bir başka deyişle vergi uyuşmazlığı, vergi idaresiyle mükellefler arasında vergi dolayısıyla ortaya çıkan hukuki anlaşmazlıklardır³. Mükellef ile vergi idaresi arasında çıkan hukuki anlaşmazlığın büyük bir kısmı hak ve menfaat çatışmasından kaynaklı olurken, diğer kısmında bir düşünce, saik, niyet veya anlayıştan kaynaklı anlaşmazlıklardan oluştuğu gözlemlenmektedir. Buda uyuşmazlıktaki çekişme konusu olayın, asıl hakkın korunmasına ya da bir görüşün gerçekleşmesine ilişkin olduğunu göstermektedir⁴.

Vergi uyuşmazlığının temelinde, vergilendirme yetkisinin devlette olması yatmaktadır. Devlet, sınırları içinde yaşayan tüm bireylere, elde etmiş oldukları gelirleriyle doğru orantılı olarak kamu giderlerine katılmalarını zorunlu kılmaktadır. Ancak toplumu oluşturan bireyler kendi çıkarları doğrultusunda, bu giderlere katılmamayı ya da en az vergi verecek şekilde katılmayı arzulamaktadırlar.

¹İsmail BARINIR, “**Vergisel Uyuşmazlıkların İdari Yollarla Çözümü**”, 25.10.2012, [http://www.ozdogrular.com/content/view/20308/\(27.01.2017\)](http://www.ozdogrular.com/content/view/20308/(27.01.2017)).

²Mehmet TOSUNER, Zeynep ARIKAN, **Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümü ve Türk Vergi Yargısı**, Neşa Ofset, İzmir, 2003, s.2.

³Şükrü KIZILOĞLU, Zuhale KIZILOĞLU, **Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 14. Baskı, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2008, s.50.

⁴Şükrü KIZILOĞLU, **Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2004, s.35.

Bireylerin fikirlerinin bu doğrultuda olmasına karşın, devletin anayasadan aldığı güç ile beraber vergi toplama isteğinin bulunması sonucu ortaya çıkan çekişmenin adı, vergi uyuşmazlığı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletin mali egemenliğinin en önemli hukuki dayanak noktası, vergilendirme yetkisidir. Ancak bu yetki sınırsız değildir. Devlet elinde bulunan bu yetkiyi anayasanın kendisine vermiş olduğu sınırlar çerçevesinde kullanabilmektedir. Bir başka deyişle, vergilendirme yetkisi de dahil olmak üzere, devletin yapmış olduğu tüm faaliyetler hukuk kurallarıyla şekillenmiş ve anayasal çerçeveye belirlenmiştir. Devlet, kamu yararını tesis etmek için anayasa ile güvence altına alınmış vergilendirme yetkisini kullanmaktadır.

Vergi uyuşmazlıklarını geniş anlamda değerlendirdiğimizde, konunun devletin vergilendirme yetkisine bağlı olarak, vergi hukukuna yönelik düzenleyici tasarrufları ve bireysel işlemleri içerdiği görülmektedir. Bu kapsamda vergi uyuşmazlığının kaynağı, vergi hukuku alanında çıkarılan bir kanun veya vergilendirme işlemiyle alakalı bir kanun hükmünde kararname olabileceği gibi, Bakanlar Kurulu kararları, idarenin yapmış olduğu tüzük ve yönetmeliklerle birlikte bireysel işlemlerde olabilmektedir. Bunlardan her biri işlem niteliğinde olduğundan dolayı, ilgili olduğuyargı kolunda dava konusu edilebilmektedir⁵.

Vergi uyuşmazlıklarını dar anlamda incelediğimizde ise konusunun daha sınırlı olduğunu görmekteyiz. Dar anlamda vergi uyuşmazlığı, vergi idaresi ve mükellefler arasındaki uyuşmazlıklardan kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle vergi uyuşmazlıkları, vergi idaresi ile mükellefler arasında vergi dolayısıyla ortaya çıkan hukuki anlaşmazlıklar olarak karşımıza çıkmaktadır⁶.

Dar anlamda vergi uyuşmazlığının konusunu, sadece vergi idaresi ve mükellefler arasındaki vergi tutarındaki anlaşmazlık olarak kısıtlamak doğru değildir. Şöyle ki, Vergi Usul Kanununa göre vergi mahkemelerinde uyuşmazlıkla ilgili davanın açılabilmesi için, verginin tarh edilmesi, cezanın kesilmesi, tadilat ve takdirkomisyonları kararlarının tebliğ edilmiş olması; tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin yapılmış ve ödemeyi yapan tarafından

⁵ Tahir ERDEM, **Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s.242-243.

⁶ TOSUNER, ARIKAN, s.2.

vergininkesilmiş olması gerekmektedir⁷. Ayrıca vergi uyuşmazlığına konu olabilecek unsurlarada kanunun aynı maddesindeyer verilmiştir. Bu kapsamda, mükellefler beyan ettikleri matrahlar ve bu matrahlarüzerinden tarh edilen vergilere karşı dava açamayacakları belirtilmiş, vergihatalarına ait hükümleri kanunda mahfuz tutulmuştur⁸.

1.1.2.Vergi Uyuşmazlığında Taraflar

Vergi uyuşmazlıklarının tarafları vergi idaresi ve mükelleflerdir. Mükellef yani vergi yükümlüsü, vergi uyuşmazlığında vergi idaresine karşı doğrudanmuhatap olabileceği gibi, mükellefinkendi adına yetkilendirdiği vergi sorumlusu da uyuşmazlığın tarafı olabilmektedir. Buna karşın vergilemeye haiz kurum ve kuruluşlar uyuşmazlığın diğer tarafında yer almaktadır. Özetle vergi uyuşmazlığının bir cephesinde mükellef veya mükellefin kendi adına yetkilendirdiği vergi sorumlusu yer alırken, vergi yönetimi cephesinde ise vergi dairesi ya da ilgili idari birim yer almaktadır⁹.

Vergi uyuşmazlıklarının temeli, mükellef ve vergi idaresinin yürürlükteki vergi kanunlarını farklı yorumlaması ve kanunun eksik uygulanması veyauygulanmamasına yönelik görüş farklılıklarına dayanmaktadır¹⁰.Vergi idaresinden kaynaklı uyuşmazlıkları şu şekilde açıklamak mümkündür.

1.1.2.1.Vergi İdaresinden Doğan Uyuşmazlıklar

Vergi idaresinden kaynaklı uyuşmazlıklar, vergi idaresinin, vergi kanunlarına göre yapmış olduğu idari işlemlerden doğmaktadır. İdarenin yapmış olduğu bu işlemler düzenleyici tasarruf şeklinde olabileceği gibi, yönetsel işlem şeklinde de olabilmektedir.

⁷ 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu 378. Madde.

⁸ ERDEM; s. 246.

⁹Nihat EDİZDOĞAN, Metin TAŞ, **Vergi Ceza Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1993, s.18.

¹⁰Ramazan ARMAĞAN, “**Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaşma Müessesesi ve Isparta İline İlişkin Bir Değerlendirme**”, 2007, s.163-178.

https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/153/rarmagan.pdf, (30.01.2017).

Vergi idaresince uygulanan düzenleyici işlemler, Resmi Gazeteyle yayımlanır. Resmi Gazeteyle yayımlanan düzenleyici işlemler ise genel hükümler içermektedir. Örneğin tüzük, yönetmelik, genel tebliğler Resmi Gazetede yayımlanan düzenleyici işlemlerdir.

Vergi idaresince uygulanan yönetsel işlemler ise, Resmi Gazetede yayınlanan genel düzenleyici işlemlerin uygulanması esnasında, idarenin vergilendirme yetkisini kullanma hususunda vermiş olduğu kararların uygulanması sırasında almış olduğu her türlü hukuki tasarruflardır. Vergi açısından ifade edecek olursak, verginin tarhı, ödeme emri tebliği, ihtiyatı tahakkuk kararı gibi işlemler yönetsel işlemlere örnek olarak gösterilebilir¹¹. Mükellef kaynaklı uyuşmazlıkları şu şekilde açıklamak mümkündür.

1.1.2.2.Vergi Yükümlüsünden Doğan Uyuşmazlıklar

Mükellef ve mükellefin görevlendirdiği vergi sorumlusunun, Vergi Usul Kanunuyla belirlenen ve yerine getirmekle sorumlu oldukları birtakım yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülükler, maddi ve biçimsel olarak ikiye ayrılmaktadır.

Maddi vergi yükümlülüğü, vergi kanunlarınca belirlenen ve vergi idaresi tarafından tahakkuk ettirilen verginin, mükellef tarafından Türk Lirası cinsinden vergi dairesi veznesine veya hesabına belge karşılığında ödenmesidir. Mükellefin bu yükümlülüğü zamanında ve tam olarak yerine getirmesi gerekmektedir. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi ise vergi kaybına yol açmaktadır. Vergi kaybı, mükellefe idarece tahakkuk ettirilen verginin hiç ödenmemesi, zamanında ödenmemesi veya eksik ödenmesidir. Ayrıca mükellefin vergi idaresinde haksız yere vergi iadesi alması da vergi kaybının içine girmektedir. Maddi vergi yükümlülüğünde oluşan vergi kayıp ve kaçagındaki uyuşmazlığın temel nedeni, vergi mükellef veya sorumlularının vergi ödeme konusundaki isteksizlerinden kaynaklanmaktadır. Bu durumun nedeni vergi sisteminden kaynaklı genel bir isteksizlikten dolayı olabileceği gibi, mükellef veya sorumludan kaynaklı da olabilmektedir. Oluşan bu durum karşısında ise, vergi kanunlarını uygulamak

¹¹Hasan Hüseyin BAYRAKLI, **Vergi Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları**, Afyonkarahisar, Celepler Matbaacılık, 2011, s.4.

zorunda olan vergi idaresi ile mükellef arasında görüş ve düşünce farklılığı oluşacak ve bunun sonucu olarak vergi uyumsuzluğu ortaya çıkacaktır.

Biçimsel vergi yükümlülüğü, Vergi Usul Kanunu ile belirlenen, mükellef veya mükellefin belirlediği vergi sorumlusu tarafından vergi idarisine karşı eksiksiz ve zamanında yapması gereken ödev ve görevlerden oluşmaktadır. Vergi Usul Kanunda belirlenen bu ödev ve görevler, işe başlamanın bildirimi, defter tutma, belge düzenine uyma, defter ve belgeleri saklama ve ibraz etme, perakende işi yapan tacirlerde ise ödeme kaydedici cihaz kullanma, beyanname verme, inceleme elemanına yardımcı olma ve bilgi verme mükellefin ve mükellefin belirlediği vergi sorumlusunun kanuni yükümlülüğüdür. Mükellefin, biçimsel vergi yükümlülüğüne karşı tepkisinin asıl nedeni, vergi kanunlarına olan tepkisidir. Bu sebeble mükellefin biçimsel vergi yükümlülüklerini zamanında yerine getirmemesiyle, vergi idaresi tarafından vergi zamanında tahakkuk edememekte, zamanında tahakkuk edemeyen vergi nedeniyle de vergi zamanında alınamamaktadır.

Mükellefin, maddi ve biçimsel vergi yükümlülüklerine karşı aykırı davranışlar göstermesi sonucunda, vergi idaresi ile mükellef arasında ortaya çıkan uyumsuzlukların bir kısmı vergi idaresinde, bir kısmı da yargı organlarında çözüme kavuşturulmaktadır. Vergi idaresi tarafından uyumsuzlukların çözülmesi için verilen cezalar, vergi ziyai, özel ve genel usulsüzlük cezalarıdır. Yargı organlarının vergi uyumsuzluklarının çözümünde verdiği cezalar hürriyeti bağlayıcı cezalar olup, yargısal işlem niteliğindedir. Bu cezaların hukuka uyup uymadığının denetimi, yargısal süreç içerisinde gerçekleştirilmektedir. Yargı organlarınca verilen cezalar ise, kaçakçılık, vergi gizliliğine uymama ve yükümlünün özel işlerini yapma suçlarıdır.

Sonuç olarak, mükellefin veya sorumlunun yapmış olduğu bu fiiller vergi hukukuna aykırı olan fiillerdir. Bu yüzden vergi yükümlüsünden veya sorumlusundan doğan uyumsuzluklar, vergi idaresi ve yargı organları tarafından sonuçlandırılmaktadır.

1.1.3.Vergi Uyuşmazlığının Ortaya Çıkışı ve Özellikleri

Vergi uyuşmazlıkları genellikle, yükümlüye vergi idaresi tarafından ceza kesilmesi ya da verginin mükelleften tahsili aşamasında karşımıza çıkmaktadır.

Ceza uyuşmazlıkları, mükellefin Vergi Usul Kanununda belirtilen yüküm ve ödevlerini tam olarak yerine getirmemesi nedeniyle vergi idaresi tarafından uygulanan cezai işlemlere karşı olan uyuşmazlıklardır. Mükellefin yükümlülüklerini zamanında yerine getirmemesi, vergi matrahının saptanamamasına neden olmakta, vergi miktarı, muafiyet ve istisnaları belirlenememektedir. Ayrıca mükellefin şahsında çıkan hatalarda vergi idaresi tarafındancezai işlem uygulanmasına neden olmaktadır.

Tahsil uyuşmazlıkları, mükellefe idare tarafından tebliğ edilen ödeme emri ile ilişkilidir. Mükellefin vergi borcu olmadığını, tamamen veya kısmen ödendiğini ya da zamanaşımına uğradığı iddiaları sebebiyle ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte, mükelleflerinuygulamada olan vergi kanunlarınınAnayasaya, tüzük ve yönetmeliklere aykırı olduğu iddiasıyla yapmış olduğu başvurulardan dolayı da vergi uyuşmazlıkları doğabilmektedir.

Vergi uyuşmazlıklarının ortaya çıkmasındaki temel dayanak, vergi kanunlarınca mükelleflere itiraz hakkının tanınmış olmasıdır. Bu dayanakla, vergi uyuşmazlığının ortaya çıkması için verginin tahsil aşamasında olması şart değildir. Vergi idaresi tarafından matrahın tespit edilmesi, idare ile mükellef arasında uyuşmazlığın doğması için yeterli bir sebeptir. Vergi kanunları, taraflara hangi aşamada itiraz hakkı tanımışsa, vergi uyuşmazlığı da o aşamada ortaya çıkacaktır¹².

Vergi uyuşmazlıklarını yukarıda anlattığımız bilgiler ışığında özetlemek gerekirse;

-Taraflardan hiyerarşik olarak alt konumda olan vergi yükümlüsü ve vergi sorumlusu, üst konumda olan ise devlettir.

-Uyuşmazlık konusu, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerdir.

-Uyuşmazlığın nedeni, hukuk kurallarına göre birbiri ile örtüşmeyen görüş ayrılıklarına göre davranılmasıdır.

¹²EDİZDOĞAN, TAŞ, s.181-182.

-Uyuşmazlık, hukuk kurallarına aykırı davranmak olarak karşımıza çıkmaktadır¹³.

1.1.4.Vergi Uyuşmazlığının Ortaya Çıkma Nedenleri

Tüm vergi sistemlerinde olduğu gibi Türk Vergi Sisteminde de vergi idaresi ile mükelleflerin, idarece salınan vergi hakkında her zaman mutabık olması durumu beklenemez. Vergi uyuşmazlıkları olarak adlandırdığımız bu durum, vergilendirme aşamalarında ortaya çıkmakta ve vergi idaresi ile mükellef arasında ayrılıklara neden olmaktadır. İdare ile mükellef arasındaki yaşanan bu uyuşmazlık, ya idarece yada yargı yoluyla çözüme ulaşacaktır.

Ulusal ve uluslararası ekonomide yaşanan gelişmeler neticesinde vergi kanunlarının sık sık değişmesi, değişen kanunların idare ve mükellef tarafından anlaşılmasında ve yorumlanmasında yaşanan sorunlar, vergi memurlarının aşırı devletçi tutumları ve mükelleflerin az vergi ödeme güdülerinin yüksek olması vergi uyuşmazlıklarının temelini oluşturmaktadır. Ceza kesme ve tahsil konuları, vergi uyuşmazlıklarının yaşanmasında yoğun bir biçimde karşımıza çıkmaktadır¹⁴.

Vergi uyuşmazlıkları, vergi hukukunun konusu olup, kamu hukukunun bölümlerinden biridir. Vergi hukuku, kamu ile bireyler arasındaki vergi ilişkisini ele almaktadır. Devletin, bireylerin elde ettikleri kazançla orantılı şekilde vergi geliri elde etmesi, bireylere vergisini zamanında ve gerektiği şekilde ödeme ödevini yüklemektedir¹⁵.

Vergi kanunları, yükümlülere verginin kanunilik ilkesinin bir gereği olarak birtakım görev ve ödevler yüklerken, kanunların belirlediği çerçevede itiraz etme hakkını da tanımıştır. Kanun koyucu, vergi kanunlarını oluştururken bazı boşluklar bırakmıştır. Bu boşluklar, uygulamada zamanla fark edilmiş ve düzeltilmeye çalışılmıştır. Ayrıca vergi idareleri, vergi kanunlarını dar anlamda yorumlamakta ve yükümlülerin kanuna uygun olabilecek birçok talepleri de geri çevirmektedir.

¹³ BAYRAKLI, s.4.

¹⁴Yasemin TAŞKIN, “Vergi Hataları ve Düzeltme”, <http://www.alomaliye.com/2012/09/12/girisim-sermayesi-fonu-dr-yasemin-taskin-istanbul-universitesi/>, (30.01.2017).

¹⁵ Sadık KIRBAŞ, **Vergi Hukuku**, , Yüksekoklu Yayınevi, Ankara,1984, s.175.

Kamu gelirlerinin en önemli kaynağı vergi gelirleridir. Kamu için bu kadar önemli olan vergi gelirlerine mükellef açısından baktığımızda durumun daha farklı olduğunu görmekteyiz. Vergiler mükelleflerden toplandığı için, mükellef açısından ağır bir yükür. Bunun birsonucu olarak devlet vergi gelirlerini her zamanarttırmak isterken, mükellefler ise vergi ödemelerini her zaman en aza indirmenin peşindedir. Bu nedenle mükelleflerin vergi verme isteklerinin azlığı, vergi idaresinin vergiyi eksik veya hatalı tahakkuk etmesiveya idarenin vergi incelemesi yaparken bir takım hatalarda bulunması, mükellef ile vergi idaresi arasında vergi uyuşmazlığına yol açmaktadır¹⁶.

Özetle, vergi uyuşmazlıklarının ortaya çıkma nedenleri, vergi mevzuatının vergi idaresi tarafından gerektiği gibi uygulanmaması veya yanlış uygulanması, vergiyi doğuran olay, mükellefiyet, tarh, tebliğ, tahakkuk, tahsil ve ceza uygulaması esnasında vergi idaresi ve mükelleflerin karşı karşıya getiren bireysel idari işlemlerdir¹⁷.

1.1.4.1.Vergilendirme İşleminin Hukuka Aykırılığı

Vergilendirme işleminin hukuka aykırılığı, vergilendirme işleminin yetki, konu, şekil ve sebep yönlerinden biri ile hukuk aykırı olması ya da bunlardan birkaçının birlikte bulunması nedeniyle ortaya çıkar. Vergilendirme işlemleri birer idari işlem olduklarından, bunların hukuka aykırılıklarının incelenmesinde de, idari davalarda olduğu gibi idari işlemin unsurları dikkate alınır¹⁸.

İdari Yargılama Usul Kanunun 2. Maddesinin (a) fıkrasında yer alan idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden biri ile hukuka aykırı olan işlemlerden dolayı menfaatleri ihlal edilenler tarafından iptal davası açılabileceği açıkça belirtilmiştir.

¹⁶Mehmet YÜCE, Gökhan SÜMER, “<http://www.vmhk.org.tr/vergi-uyusmazliklarinda-ust-makamlara-basvuru-yolu/>, (30.01.2017).

¹⁷YÜCE, SÜMER, (30.01.2017).

¹⁸Ercan ALPTÜRK, “Vergi Uyuşmazlıklarının Nedeni”[https://www.xing.com/communities/posts/vergi-uyusmazliklarinin-nedenleri-](https://www.xing.com/communities/posts/vergi-uyusmazliklarinin-nedenleri-1002155536) 1002155536, (30.01.2017).

Vergilendirme işlemi kesin ve yürütülmesi zorunlu idari bir işlem olduğundan, bu işleme karşı belirtilen sebeplerle dava açılabilir. Bu sebepleri ise şu şekilde açıklayabiliriz¹⁹.

1.1.4.1.1.Vergilendirme İşleminin Yetki Yönünden Hukuka Aykırılığı

Kanunlar, toplum için uyulması zorunlu, genel, soyut ve sürekli hükümler içeren metinlerdir. Belirli bir kişi ya da olaya göre değil aynı nitelikteki bütün olaylara ve kişilere uygulanır²⁰.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulup, kanunla değiştirilip veya kaldırılmasına verginin kanuniliği ilkesi denir²¹. Bu doğrultuda vergi kanunları, Anayasadan sonra vergi hukukumuzun en önemli, zorunlu ve bağlayıcı kaynaklarıdır²².

1982 Anayasasının 7. Maddesi gereği yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiştir. Kanun yapma yetkisi TBMM'ye ait olduğundan, vergi kanunlarının yapma yetkisi de kural olarak yasama organı olan TBMM'ye aittir. Yasama organı vergi ve vergiye benzer yükümlülükleri, anayasanın çizmiş olduğu sınırlar içinde kanunla koyar.²³ Hükümetlerde tıpkı yasama organında olduğu gibi yürütme yetkisini ve görevini, Anayasanın belirlediği çerçevede kanunlara uygun olarak kullanırlar. İdarenin kanunla düzenleneceği, Anayasa ile hüküm altına aldığından, idare üzerinde bulunan yetki ve görevlerini kanunlara uygun olarak kullanmak zorundadır. Bununla birlikte, Anayasa'ya göre idarenin kanunla düzenlenmesi ilkesi gereğince, idare adına yetkiyi kullanacak makam ve kişilerin de kanun ile belirlenmesi gerekmektedir²⁴.

Vergi idaresi tarafından yapılan vergilendirme işleminin hukuka aykırı işlem yapabilme yetkisizliği; konu, zaman, yer ve kişi bakımından olmak üzere dört açıdan incelenebilmektedir.

¹⁹Mehmet TOSUNER, Zeynep ARIKAN, **Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümü ve Türk Vergi Yargısı**, Neşa Ofset, İzmir, 2014, s.62.

²⁰ARMAĞAN, s.163-178.

²¹ Celal DOĞRUYOL, **Vergi Hukuku**, Ankara, 2006, s.31.

²² Şükrü KIZILOĞLU, Zuhale KIZILOĞLU, **Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları**, Ankara, 2007, s.47.

²³ 1982 Anayasası 73. Madde.

²⁴TOSUNER, ARIKAN, s.62.

Konu bakımından yetki, bir idari makama kanun hangi konuda karar almaya yetkisi vermiş ise, sadece o konu ile ilgili karar alabilmesi durumunu ifade etmektedir²⁵. Anayasamızın 123. Maddesine gereğince, “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” ifadesi yer almaktadır. Vergi idaresi de, yetkilerini ancak vergi kanunlarında belirlenen çerçevede kullanabilir. Bu çerçevenin dışına çıkmaları halinde, konu bakımından yetkisizlik halinden söz edilmektedir²⁶. Örnekle açıklamak gerekirse, emlak vergi dairesinin gelir vergisiyle ilgili işlemler yapması, bu işlemleri konu itibarıyla yetki yönünden hukuka aykırı kılmaktadır²⁷.

Zaman bakımından yetki ise, kısaca konu itibarıyla yetkinin kullanabileceği süreyi ve zamanı ifade eder. Yetkiyi kullanacak olan vergi idaresi görevlisinin görevinin başında olması gerekmektedir. Şayet, vergi dairesi görevlisi, izin ve emeklilik gibi nedenlerle görevinde bulunmuyor ise, yetkilerini kullanamamaktadır.

213 sayılı Vergi Usul Kanununda verginin tarh ve tebliği için, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ise verginin tahsili için öngörülen tahakkuk ve tahsil zaman aşımı süreleri belirtilmiştir. Bu süreler geçtikten sonra verginin tarh ve tebliği, tahakkuku ve tahsili mümkün olmamaktadır. Bunun aksine bir işlem yapılması durumunda zaman bakımından yetki aşımı söz konusu olmaktadır²⁸.

Yer bakımından yetki ise, idari makamın konu bakımından yetkisini kullanabileceği coğrafi alanı temsil etmektedir²⁹. Vergi Usul Kanununa göre mükellefe salınacak verginin, mükellefin ikametgâhının bulunduğu yerdeki vergi dairesi tarafından tarh edileceği kabul edilmiştir. Bu durumda, kanunda sayılan istisnalar dışında, yükümlünün ikametgâhının bulunduğu yer dışında farklı bir yerdeki vergi dairesi tarafından yapılan gelir vergisine dair vergilendirme işlemleri yer bakımından hukuka aykırı olur³⁰.

Son olarak kişi bakımından yetki, vergi idaresi adına karar alacak kişinin yetkisi bulunan bir konuda karar alabilmesini ifade eder. Şayet, kişi, vergi idaresi

²⁵ Kemal GÖZLER, **İdare Hukukuna Giriş**, Bursa, 2003, s.123.

²⁶ S. Ateş OKTAR, **Vergi Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Güncelleştirilmiş 8.Baskı, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2012, s.391.

²⁷ TOSUNER, ARIKAN, s.62.

²⁸ OKTAR, s.390-391.

²⁹ TOSUNER, ARIKAN, s.58.

³⁰ TOSUNER, ARIKAN, s.63.

adına yetkisi bulunmayan bir konuda karar alırsa, bu karar kişi bakımından yetkisizliğe yol açacaktır. İdare Hukukunda “Yetki gaspı” adı ile anılan bu durumda, yetkisiz kişinin aldığı karar yok hükmündedir. Bu hükümde işleme alınan kararlar idare tarafından her zaman alınabilecekleri gibi, herhangi bir hak doğurmayacaklarından, her zaman iptal davasına konu olabileceklerdir. Vergi Usul Kanununun 120. Maddesi gereği, vergi hatalarının düzeltilmesine Vergi Dairesi Müdürünün, Vergi Başkanlığı olan yerlerde ise Vergi Dairesi Başkanının karar vereceği hükmüne yer verilmiştir. Başka bir memurun düzeltme kararı vermesi kişi bakımından yetkisizlik halini göstermektedir³¹.

Yetki bakımından hukuka aykırılıkta önemli bir husus da, ortaya çıkan uyuşmazlığın her aşamasının, vergi yargısının alanına giriyor olmasıdır. Şöyle ki, yetki kuralları, vergi yargısının kamu düzenine ilişkin kuralları içindedir. Bu yüzden yetki unsurundaki hukuka aykırılıklar (sakatlıklar) idarenin sonradan verildiği icazetle giderilememektedir³².

1.1.4.1.2.Vergilendirme İşleminin Konu Yönünden Hukuka Aykırılığı

Verginin konusu; verginin üzerine konulduğu, doğrudan ya da dolaylı olarak kaynağını oluşturduğu iktisadi unsurdur³³. Verginin ne üzerinden alınacağı, yasama organı tarafından belirlenir. Verginin kanuniliği ilkesi gereği, yasalar izin vermediği sürece herhangi bir unsur ya da işlem vergilendirilememektedir. Bununla birlikte, verginin konusu göz önünde alınarak kıyas yoluyla herhangi bir işlem ya da iktisadi unsurların vergilendirilmesi söz konusu değildir.

Vergi idaresini vergilendirme işlemini yapmaya yönelten etken vergilendirme işleminin hukuki sebebidir. Vergilendirme işleminin hukuki konusu ise işlemin neden olacağı hukuki sonucu olduğundan, vergilendirme işleminin sebep ve konu unsurları arasında yakın bir ilişki olduğu görülmektedir. Bu yakın ilişki nedeniyle vergi hukukunda bu iki unsur için “esas” deyimini kullanılmaktadır. Bu unsurların arasındaki ilişki, vergi idaresini tarafından gerçekleştirilen vergilendirme işleminde benzerlik ilişkisi ile sonuç arasındaki illiyet bağının doğru kurulması anlamına

³¹ OKTAR, s.390-391.

³² TOSUNER, ARIKAN, s.63.

³³ KIZILOĞLU, KIZILOĞLU, s.65.

gelmektedir. Bu ilişki böyle olmadığı takdirde, vergilendirme işlemi sakat olacaktır³⁴.

Bazı durumlarda kanunda öngörülen sebepler gerçekleşmiş olmasına rağmen, yapılan işlem sonucundakanunda öngörülen hukuki sonuç dışında başka bir sonuç ortaya çıkmış olabilir. Böyle bir durumda yapılan bu işlem konu yönünden hukuka aykırı olur ve ortaya hukuken sakat bir durum ortaya çıkar. Bu durumuözetlemek gerekirse, vergilendirme işleminde sebep ve konu arasındaki mantıklı ilişki doğru kurulamamış olacaktır³⁵.İşlemin konu yönünden açık olarak hukuka aykırı olduğu duruma örnek vermek gerekirse; gelir elde eden bir kişiden gelir vergisi yerine veraset ve intikal vergisi alınması gösterilebilir³⁶.

1.1.4.1.3.Vergilendirme İşleminin Şekil Yönünden Hukuka Aykırılığı

Vergi Usul Kanununda vergilendirme işleminde izlenmesi gereken yol açıkça belirtilmiştir. Vergilendirme işlemi kesin ve yürütülmesi zorunlu hale gelinceye kadar, izlenmesi ve uyulması gereken yol, usul, hazırlık çalışmaları ve incelemelerin tümü vergilendirme işleminde şekil unsurunu ifade etmektedir.

Her şekil kuralına aykırılık, vergilendirme işlemini aynı derecede sakatlamamaktadır. Bu nedenle şekil kurallarına aykırılığı asli ve tali olmak üzere ikiye ayırmaktayız. Asli şekil kurallarına aykırılık işlemi, vergilendirme işlemini şekil yönünden hukuka aykırı kılar. Vergilendirme işleminin esası üzerinde etkili olmayan tali şekil kurallarına aykırılık ise, yapılan işlemin sakatlanmasına neden olmamaktadır³⁷.

Vergilendirme işleminin belirli usul ve esaslara göre yapılmasındaki ana etken, vergi mükelleflerinin hem hukuki güvenliğini hem de vergi alacağını güvence altına almaktır. Bu nedenle vergilendirme işlemini yapan görevli, yapmış olduğu işlemleri yazılı olarak hazırlamak ve imzalama zorundadır.

Vergilendirme işleminin şekil açısından hukuki aykırılıklarına baktığımızda ise, bir işlemin yazılı olarak bildirilmemesi, yetkilinin belgeyi imzalamaması,

³⁴ TOSUNER, ARIKAN, s.65.

³⁵ KIZILOT, KIZILOT, s.38.

³⁶ TOSUNER, ARIKAN, s.65.

³⁷ TOSUNER, ARIKAN, s.64.

vergilendirme işleminin yapılmasından önce bazı hazırlıklara girişilmesinin kanunda öngörüldüğü durumlarda hazırlayıcı işlemlerin kanuna uygun bir şekilde yapılmaması veya hiç yapılmamasından kaynaklanmaktadır³⁸.

1.1.4.1.4. Vergilendirme İşleminin Sebep Yönünden Hukuka Aykırılığı

İdareyi bir işlem yapmaya sevk eden hukuki veya fiili etken sebeptir. İdarenin bir işlemi yapabilmesi için onu yapmaya “yetkili” olması yetmez; ayrıca onu yapmaya bir “sebebi” de olmalıdır³⁹. Vergi idaresi, yaptığı her işlemi hukuka uygun ve gerçek sebeplere dayandırarak gerçekleştirmek zorundadır.

Vergilendirme işleminin sebep unsurunu taşıması için, maddive hukuki sebebin gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Hukuki sebep yürürlükteki kanun hükmü iken; maddi sebep ise vergiyi doğuran olaydır⁴⁰. Vergiyi doğuran olayın yani maddi olayın, kanunlara uygun olmasına “tipiklik” denir. Vergilendirme işlemi gerçekleştirmek için ortada bir sebep yokken idare tarafından mükellefe vergi salınmış ise; tipiklik şartı gerçekleşmemiştir. Tipiklik şartı gerçekleşmediği için de vergilendirme işlemi sebep yönünden hukuka aykırı olmuştur. Örneğin, mükellef menkul sermaye iradı elde etmediği halde, menkul sermaye iradından dolayı vergi salınması, işlemi sebep yönünden hukuka aykırı kılmaktadır.

1.1.4.1.5. Vergilendirme İşleminin Amaç Yönünden Hukuka Aykırılığı

İdare Hukukunda amaç, idari işlem ile ulaşılmak istenen nihai sonuçtur⁴¹. Vergilendirme işleminde de diğer idari işlemlerde olduğu gibi nihai amaç kamu yararını gerçekleştirmektir. Kamu yararı dışında başka bir amaç için yapıldığında ise, bu durum vergilendirme işleminin amaç yönünden hukuka aykırılığına neden olmaktadır.

Vergilendirme işlemi gerçekleşirken, yapılan işlemin kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığına bakılmaz. Çünkü vergilendirme işlemi kanunda gösterilen

³⁸ Mehmet TOSUNER, Zeynep ARIKAN, Burçin YERELİ, **Türk Vergi Yargısı**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2002, s.55.

³⁹ GÖZLER, s.136.

⁴⁰ TOSUNER, ARIKAN, s.59.

⁴¹ Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1966, s.316.

sebeup doğrultusunda gerçekleşmektedir. Bu yüzden vergi idaresi kanunda sebebi açıkça gösterilen işlemleri yapıp yapmama konusunda bir takdir yetkisine sahip değildir; kanunda belirtilen işlemleri yapmak zorundadır. Sebeup işlemleri kanunda açık değilse işlemin kamu yararı amacı doğrultusunda yapılması gerekir⁴².

1.1.4.2. Vergi İncelemeleri

Vergi idaresi tarafından salınan vergiler, genellikle mükelleflerin idareye beyan ettikleri matrahlar üzerinden alınmaktadır. Fakat idare, sadece mükelleflerin yapmış oldukları beyanlarla yetinmeyip, belirli aralıklarla mükelleflerin beyanlarının gerçeği yansıtıp yansıtmadığını, vergi incelemesi yaparak araştırmaktadır. Vergi incelemesinin amacı, idarece salınan vergilerin doğru bir beyana dayanıp dayanmadığının, beyan edilen verginin tespitinin doğru yapılıp yapılmadığının, defter, kayıt ve belgelere dayanılarak ve tanık ifadesi, istihbarat vefiili envanter yapılarak tespit edilmesidir⁴³.

İdare vergi incelemesi yaparken, mükellefin iş yerinden başlayarak her çeşit biçimsel ve parasal yükümlölüklerin vergi mevzuatına uygun olarak yerine getirilip getirmediğini inceler. Yapılan inceleme sonunda idare mükellef ile ilgili kararını vermektedir. Ancak idarenin vermiş olduğu karar, mükellefin lehine olabileceği gibi aleyhine de olabilmektedir. Vergi incelemesinin mükellefin aleyhine sonuçlandığı durumlarda, vergi incelemelerini gösteren inceleme raporları, vergi idaresinin ikmalen veya re'sen tarhiyatları için hazırlık aşamasını oluşturan bir ön işlem niteliğinde olmaktadır⁴⁴. İnceleme neticesinde mükellefin ödemiş olduğu vergilerin gerçeği yansıtmadığı anlaşılırsa, düzenlenen vergi inceleme raporuna göre veya buna dayanarak takdir olunan matrah ya da matrah farkına göre, vergi dairesince yeni bir tarhiyat yapılmaktadır. Yapılan bu tarhiyat, vergi dairesi ile mükellef arasında uyuşmazlığa neden olmaktadır. Bu uyuşmazlığın hukuk dünyasında sonuç doğurabilmesi için matrah farkı üzerinden verginin tarh edilip, tebliğ işleminin mükellefe yapılması gerekmektedir⁴⁵.

⁴²TOSUNER, ARIKAN, s.64-66.

⁴³Mehmet TOSUNER, Zeynep ARIKAN, **Vergi Usul Hukuku**, İzmir, 2004, s.137.

⁴⁴ARMAĞAN, s.163-178.

⁴⁵KIZILOLU, s36.

Vergi incelemeleri genellikle mükellefin gerçekleştirdiği satış, alış gelir ve giderin tespitine yöneliktir. Ancak gerek duyulduğunda defter, kayıt ve belgelerin incelemesi dışında kanuni ölçülere göre de matrah ya da matrah farkı tespiti yapılabilir. Buna olanak olmayan durumlarda ise, matrah ya da matrah farkı idarece takdir olunmaktadır. Bu şekilde bir matrah belirleme yoluna gidildiği durumlarda, müşterilere verilen faturalar tek tek ele geçirilemeyeceğinden, inceleme elemanları kendince belirleyeceği belli bir dönemi kazanç olarak takdir edecektir⁴⁶. Mükellefler ise, inceleme elemanlarının belirlediği meblağda satış yapmadıklarını, alıcılar nezdinde karşıt inceleme yapılmasını, fire verme durumunun göz önüne alınmasını ya da randıman hesaplaması yapılmasını öne sürerek inceleme elemanı tarafından bulunan matrah farklılıklarını kabul etmeyecektir. Bu durum karşısında mükellefler, idarece salınan vergiler ile kesilen cezaları uyumsuzluk konusu yaparlar ve beyan ettikleri giderlerin ve gelirlerin gerçek olduğunu iddia ederler.

İdare vergi incelemesi yapmanın yanı sıra gerekli hallerde yoklama, arama ve bilgi toplama gibi idari denetim yöntemlerine başvurabilmektedir. Bunlardan yoklama, mükelleflerce kendilerine mükellefiyet yükleyecek bazı durumların idareye bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi sonucu, mükelleflere ait maddi olayları, kayıtları ve konuları araştırmak ve saptamak maksadı ile yapılan idari bir denetim yöntemidir. Arama ise, mükellefe yapılan incelemeler ve mükellef hakkında gelen ihbarlar doğrultusunda, mükellefin vergi kaybına sebebiyet vermesi ya da kaçakçılık söz konusu ise, mükellef ya da kaçakçılık ile ilgisi olabilecek diğer kişiler hakkında tahkikat yürütülmesidir. İdarenin arama yapabilmesi için, vergi inceleme elemanının hazırlayacağı gerekçeli yazı ile arama kararı vermeye yetkili sulh hakiminden arama izni alması gerekmektedir. Sonuç olarak bilgi toplama ise; mükellef veya mükellef adına işlem yapan gerçek ve tüzel kişilerin, vergi idaresi veya vergi incelemesi elemanının inceleme için gerekli gördükleri bilgileri vermek zorunda olmalarını ifade eder.

⁴⁶KIZILOT, s.41.

1.1.4.3.Hatalı Vergi Tarhiyatı ve Ceza Uygulamaları

Vergi idaresi tarafından, verginin hatalı biçimde tarh edilmiş olması, idare ile mükellef arasında uyuşmazlığa neden olan unsurlardan biridir. İdarenin hesaplamada ya da vergilendirmede yaptığı hatalar sonucu haksız yere fazla veya eksik vergi tarh etmesi ya da ceza kesmesi mükellef ile idarenin arasında anlaşmazlıklara neden olmaktadır.

Verginin hesaplanması aşamasında yanlış oran veya tarife uygulanması, yapılması gereken indirimlerin yapılmaması, hesaplamalarda hata yapılması, vergi matrahın yanlış belirlenmesine neden olmaktadır. Bununla birlikte verginin konusuna girmeyen veya vergiden istisna tutulmuş gelir, servet, diğer kazanç ve işlemlerden ya da vergiden muaf tutulan ve vergiye tabi olmayan şahıslardan idarece vergi talep edilmesi vergi uyuşmazlıklarına neden olmaktadır. Asıl mükellef yerine, isim benzerliği nedeniyle başka bir mükellefe vergi tahakkuk ettirilmesi vergilendirmede yapılan hatalara verilebilecek örnekler arasındadır. İdarenin mükellefin vergilendirme veya muafiyet dönemini yanlış belirlemesi sonucu, mükelleften vergiyi eksik veya fazla istemiş olması vergilendirme işlemlerinde yapılan bir başka hatadır⁴⁷.

1.1.4.4.Matrahın Düşük Beyan Edilmesi

Mükellefin, vergi idaresine beyan ettiği gelirin, vergi dairesince düşük bulunması vergi uyuşmazlığınaneden olan bir başka unsurdur. Vergi idaresi, mükellefin beyan ettiği gelirin düşük olduğu gerekçesiyle, mükelleften vergi kaybını almak ister. Ancak mükellef, böyle bir fark olmadığını ifade eder ve idarece belirlenen ek vergiyi kabul etmez. Bu durum ise, idare ve mükellef arasında uyuşmazlığa neden olur.

Matrahın düşük olması nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıklar, vergilerin çeşidine ve mükellefin faaliyet gösterdiği iş koluna göre farklılıklar gösterir. Gayrimenkullerin alım satımıyla ortaya çıkan değer artış kazancından doğan uyuşmazlıklar buna verilebilecek güzel örneklerden birtanesidir. İdare, alım satımda

⁴⁷KIZILOT, s.42.

beyan edilen rayiç bedeli düşük bulursa, rayiç bedeli ya kendisi belirler ya da takdir komisyonunca takdir olunmasını bekler. Ortaya beyan edilenden farkı bir bedel çıkarsa, idare yeni rayiç bedel üzerinden ek bir matrah düzenleyerek vergi kaybını telafi yoluna gider.

1.1.4.5.Verginin Ödenmemesi

İdarece tahakkuk ettirilen verginin, mükellef tarafından eksik, hiç ya da zamanında ödenmemesi idare ile mükellef arasında uyumsuzluğu doğuran bir başka nedendir. Vergi idaresi, gerektiğinde vergi alacağının tahsilini gerçekleştirmek için zorlayıcı yollara başvurabilmektedir. Örneğin idare, mükelleften vergi alacağını almak için, mükellefin başka bir kamu kurumundan olan alacağına el koyabilmektedir.

Mükellef ise,böyle bir borcunun olmadığını, istenen verginin gerçeği yansıtmadığını ya da tarafına bu borçla ilgili bir tebligatın yapılmadığı gerekçesiyle borcu kabul etmeyebilir. Bu durumda mükellef, tarh ve tahakkuk etmiş ancak ödenmemiş kamu alacağının ödenmesi için düzenlenen ödeme emrine karşı dava açılabilir. Ancak kendisine ödeme emri tebliğ olunan mükelleflerin, ödeme emrine karşı dava açabilmeleri için borcun bulunmadığını, borcun kısmen ödenmiş olduğunu veya zamanaşımına uğradığını ispat etmeleri gerekmektedir.

1.1.4.6.Diğer Nedenler

Yukarıda belirttiğimiz etkenler, vergi uyumsuzluklarının ortaya çıkmasında sıklıkla karşılaşılan durumlardır. Ancak bunları sadece beş başlık altında sıkıştırmak yeterli olmayacaktır. Yukarıda saydığımız etkenlerin yanı sıra, vergi, vergi cezaları ve vergilendirme işlemlerin tebliğinden doğan uyumsuzluklar, vergi ve vergi cezalarının tahsiline ilişkin uygulamalardan veya mükelleflerin vergi ödemeye karşı duyarsızlıklarından doğan uyumsuzluklarda yukarıda saydığımız etkenlerin arasında yer almaktadır.

1.1.5.Vergi Uyuşmazlığında Yetkili Yargı Organları

Vergi idaresi ve mükellef arasında çıkan anlaşmazlıkların çözümü, ilk olarak idari aşamada çözülmeye çalışılır. Ancak anlaşmazlık, idari aşamada çözülememişse ya da mükellef, idarenin ona sunduğu çözümü kabul etmemişse, çözüm vergi yargısında aranacaktır.

Ülkemizde vergi yargısının gelişimine baktığımızda, cumhuriyetin ilk yıllarından 1982 yılına kadar iki aşamalı bir yargı sisteminin hakim olduğunu görmekteyiz. Sistemin iki aşamalı olması, kesin karar mercii Danıştay'ı hem temyiz hem de bir üst mahkeme görevi üstlendirmiş, asli görevlerini yerine getiremez bir hale getirmiştir. 1982 yılında kabul edilen 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdari Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile vergi yargısı yeni bir döneme girmiş ve Danıştay derin bir nefes almıştır.

2576 sayılı Kanun'un vergi yargısına getirdiği en önemli yenilik, yargılama sisteminin iki aşamalıdan üç aşamalıya çıkartılarak Danıştay'ın mevcut iş yükünü azaltılması olmuştur. Böylelikle vergi mahkemelerinin tek yargıçla almış olduğu kararların itiraz ve temyiz mercii bölge idare mahkemeleri olurken, vergi mahkemesinin kurul ile almış olduğu kararların temyiz mercii Danıştay olmuştur. Genellikle vergi davalarının tek hakimle görüldüğünü düşünürsek, bu durumun Danıştay'ın iş yükünü azaltmasında önemli bir role sahip olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Ayrıca Danıştay, kanunda belirtilen bazı özel durumlarda ilk derece mahkemesi ve Bölge İdare Mahkemesinin vermiş olduğu kararların temyiz merciidir.

Bölge İdare Mahkemeleri ise, vergi mahkemelerinde tek hakimin verdiği kararlara mükellefin itirazı üzerine inceleyerek, kesin şekilde hükme bağlamaya ve vergi mahkemeleri arasında çıkacak görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözümlmek üzere kurulmuş mahkemelerdir. Danıştay, 2575 sayılı Kanuna göre Anayasa ile görevlendirilmiş olan Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme mercii olarak görev yapmaktadır.

1.1.5.1. Vergi Mahkemeleri

Vergi Mahkemeleri, vergi uyuşmazlıklarında genel görevli ve bağımsız ilk derece yargı mercileridir. 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun 2. Maddesinde Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin nasıl kurulacağına yer vermiştir. Kanunun 2. Maddesine göre Vergi Mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak, İçişleri, Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşü alınarak, Adalet Bakanlığı tarafından kurulur.

Vergi mahkemesinin kaldırılmasına ya da yargı çevresinin değiştirilmesine aynı kanunun üçüncü bendinde yer verilmiştir. Buna göre vergi mahkemelerinin kapatılması veya yargı çevrelerinin değiştirilmesi İçişleri, Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşleri alınarak, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından karar verilir. Aynı ilde birden fazla vergi mahkemesinin kurulması halinde, bu mahkemeler arasındaki işbölümü Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenecektir. Bununla birlikte vergi mahkemelerinin kurulmaları, kaldırılmaları ve yargı kararlarının değiştirilmeleri durumunda alınan kararlar Resmi Gazete’de yayımlanacaktır.

Vergi mahkemelerinde bir başkan ve yeteri kadar üyeden oluşur. Vergi mahkemelerinde davalar tek hakim veya kurul halinde olmak üzere iki şekilde görülür. Kurul ile görülen davalarda kurul, bir başkan ve iki üyeden oluşmaktadır. Kurul ile görülen davalarda başkanın bulunmaması haline davaya en kıdemli üye başkanlığa vekillik eder.

1.1.5.2. Bölge İdare Mahkemeleri

2576 sayılı Kanunun ikinci maddesinde Bölge İdare Mahkemelerinin kuruluşuna ilişkin yasal düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre Bölge İdare Mahkemeleri, 2576 sayılı Kanununla verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş genel görevli bağımsız mahkemelerdir.

Kanuna göre, bölgeler tarafından sahip olunan coğrafi şartlar ve bölgelerin iş hacimleri dikkate alınarak, İçişleri, Maliye ve Gümrük Bakanlıklarının olumlu

görüşleri üzerine Adalet Bakanlığı tarafından kurulmaktadır. Aynı kanunun üçüncü bendine göre bölge idare mahkemelerinin kaldırılmasına veya yargı çevrelerinin değiştirilmesine ise İçişleri, Maliye ve Gümrük Bakanlıklarının görüşü, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilmektedir.

Bölge İdare Mahkemeleri bir başkan ve iki üyeden oluşmaktadır. Bölge İdare Mahkemeliği üyeliği görevi, mahkemenin bulunduğu yerde yer alan idare ve vergi mahkemesi başkanlıklarınca yürütülmektedir. Mahkemenin bulunduğu yer İdare ve Vergi mahkemeleri bir tane ise bölge idare mahkemesi üyeliği, idare ve vergi mahkemeleri başkanlarınca yürütülür. Ancak, mahkemenin bulunduğu il merkezinde idare veya vergi mahkemeleri birden fazla ise, bölge idare mahkemesine üye olarak, vergi mahkemelerinde vergi uyuşmazlıklarına ilişkin konularda en kıdemli olan iki başkan katılır.

Bölge İdare Mahkemeleri, bir başkan ile iki üyeden oluşmaktadır. Bölge İdare Mahkemesi başkan ve üyeliklerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atama yapılır. Bölge İdare Mahkemesi başkanının kanuni sebeplerle yok olması durumunda dava başkanlığına, başkanlardan en kıdemlisi başkanlık eder. Kıdem esasına göre idare veya vergi mahkemeleri başkanları, mahkeme başkanları yoksa bu mahkemelerin en kıdemlileribölge idare mahkemesine başkanlık edecektir.

1.1.5.3.Danıştay

2575 sayılı Danıştay Kanununa göre Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir. 1982 Anayasasının 155. Maddesine göre Danıştay bağımsızdır ve idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme yeridir. Ayrıca kanunla belirtilen belirli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak görev yapar.

Danıştay, dokuz dava dairesi ve bir idari dava dairesi olmak üzere on daireden oluşmaktadır. Dava dairelerinden 3, 4, 7 ve 9. nolu dava daireleri, vergi uyuşmazlıklarına bakma görevini üstlenmektedir. Kanuna göre Danıştay meslek

mensupları, Danıştay Başkanı, Danıştay Başsavcısı, Danıştay Başkan Vekilleri, Danıştay Daire Başkanları ve Danıştay Üyelerinden oluşmaktadır.

1.1.5.4. Anayasa Mahkemesi

Kişisel hak ve özgürlükler, Anayasa ile güvence altına alınarak, temelde “anayasal hukuk devletin” sağladığı, belirli ilkeler doğrultusunda düzenlenen hukuki güvencele dayanmaktadır⁴⁸. Kişilerin temel hak ve özgürlüklerine etkin müdahalelerden biri de devletin vergilendirme yetkisidir.

1982 Anayasası’nın “Vergi Ödevi” başlıklı 73. Maddesi göz önüne alındığında, vergiye uyumlu bir toplumun oluşturulabilmesi, her şeyden önce adil bir vergi sistemine bağlı olduğu için vergide adaletin sağlanabilmesi adına “kimlerden, hangi şartlar altında ve nasıl vergi toplanabileceği” sorularına etkin bir çözüm bulmak gerektiği görülmektedir⁴⁹.

Bununla birlikte bireyin özgürlüklerini devlete karşı koruyarak keyfi ve sınırsız ölçülere dayalı uygulamaları engelleyen “vergilerin kanuniliği” ilkesi ile de hiçbir surette kanunsuz vergi alınamayacağı ifade edilmektedir⁵⁰. Böylece, vergilerin kanuniliği ilkesi ile vergilerin, bir yandan genel-objektif düzenleyici işlemlerle konulması sağlanırken; diğer taraftan, yapılacak olan bireysel-sübjektif işlemler, vergi kanunlarına uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir⁵¹.

Bu bağlamda bireyler, kişisel hak ve özgürlüklerine savunmak amacıyla tüm yargı yollarını tüketmiş ve bir sonuç elde edememişlerse, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunarak haklarını arayabilecektir. Avrupa Birliği uyum çalışmalarının bir sonucu olan bu uygulama ile bireyler, vergi kanunları ile ilgili ortaya çıkabilecek bir uyuşmazlıkta bu yolla Anayasa Mahkemesine başvurulabilecektir. Anayasa Mahkemesine bu yolla yapılan başvuruların genellikle

⁴⁸Nami ÇAĞAN, “1982 T.C. Anayasasında Vergilendirme”, Prof. Dr. Fadıl H. Sur’un Anısına Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1983, s.69.

⁴⁹Tuğçe AKDEMİR, “Vergi Hukuku Açısından Türk Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuru Yolu”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2014, Sayı 111, s.268.

⁵⁰Gülşen GÜNEŞ, *Verginin Yasallığı İlkesi*, 2.Bs., XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2008, s.12.

⁵¹Mualla ÖNCEL, Ahmet KUMRULU, Nami ÇAĞAN, *Vergi Hukuku*, 22.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 201., s.40.

“Mülkiyetin Korunması Talebi Hakkı, Adil Yargılanma Hakkı ve Diğer Hak ve Özgürlüklere İlişkin Bireysel Başvuru Hakkı” şeklinde olduğu görülmektedir⁵².

Bu uygulama ile Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklere gelebilecek herhangi bir hak ihlalinin tespiti ve tazmini amaçlanmıştır. Temel hak ve özgürlüklerde yer alan vergilendirme yetkisinde de karşılaşılabilecek hak ihlallerinin önlenmesi temin edilecektir. Ancak, Avrupa Birliği uyum süreci ile uygulamaya yeni giren bireysel başvuru kurumunun günümüzde vergi yargısında nasıl şekillenip etkinlik kazanacağı, Anayasa Mahkemesi’nin ileriki süreçte vereceği kararlarlanetlik kazanacaktır.

⁵²AKDEMİR, s.270.

İKİNCİ BÖLÜM

İSTİNAF

2.1. GENEL OLARAK KANUN YOLU KAVRAMI

Hukuk sistemleri genel olarak ele alındığında ilk derece mahkemelerde alınan her kararın dava tarafları tarafından hoşnutlukla karşılanmadığı görülmektedir. Mahkemenin aldığı karar doğru olsa bile bu karar tarafların isteğiyle bir üst mahkeme tarafından tekrar incelenebilir ve kararın hukuka uygunluğu tekrar denetlenebilir. Alınan bu kararın incelenmesi ve nihai sonuca ulaşılması için hukuk sistemimizin getirdiği başvuru yollarına ise kanun yolu denilmektedir.

2.1.1.Kanun Yolu

İlk derece mahkemelerde alınan karardaki hataların asgari düzeye indirilebilmesi için tarafların isteğiyle, bir üst mahkemede davanın tekrar incelenmesi ve denetlenmesi durumuna “kanun yolu” denilmektedir. Böylelikle kanun yoluna başvuru halinde yapılacak incelemede bir hata ile karşılaşırsa, ilk derece mahkemesi kararı bozularak, bu hatanın giderilmesi sağlanacaktır⁵³.

Genel olarak ele alındığında, hukuk sisteminde ilk derece mahkemelerinin almış olduğu kararları denetlemek için çeşitli kanun yolları kabul edilmiştir. Kanun yolunun amacı, ilk derece mahkemesinin kararının hukuka uygunluğunu ve maddi bir hata içerip içermediğini denetlemektir.

Dava açma, nasıl hukuksal çıkarın varlığını korumak için oluşmuşsa, kanun yolu da aynı çıkarın korunması için oluşturulmuştur. Kanun yollarına başvurma hakkı sonsuz olmamakla birlikte, kanun yolu hakkına başvurulduğu ya da kanun yoluna başvurma süresi içerisinde başvurulmadığı durumlarında, mevcut hak düşer ve mahkemenin kararı kesinleşir⁵⁴.

⁵³Hakan PEKCANTEZ, Oğuz ATALAY, Muhammed ÖZEKES, **Medeni Usul Hukuku**, 4.Baskı, Ankara, 2005, s.487.

⁵⁴Baki KURU, Ramazan ASLAN, Ejder YILMAZ, **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, 17.Baskı, Ankara, 2006, s.718.

2.1.2.Kanun Yolunun Sınıflandırılması

Kanun yollarını çeşitli açılardan sınıflandırmak mümkündür. Genel olarak kanun yolu olağan ve olağanüstü olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Olağan ve olağanüstü kanun yolu ayırımında en etkili görüş, “kesin hüküm” kriteridir. Mahkemelerce verilen nihai kararın onaylanmasını önleyen kanun yoluna olağan, onaylanan hükme karşı kabul edilen kanun yolu ise olağanüstü kanun yoludur⁵⁵.

Olağan kanun yolu, nihai kararların kesinleşmesini engelleyen kanun yoludur. Olağan kanun yolundan istifade edebilmek için kanunda belirtilen süre içerisinde başvurulması gerekmektedir. Kanuni süre içerisinde başvurulmaz, başvurulduğu esnada mevcut karar onanır veyahut başvurulabilecek bir olağan kanun yolu mevcut değilse olağanüstü kanun yoluna başvurulacaktır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun üçüncü bölümü “Karara Karşı Başvuru Yolları” başlığı altında olağan ve olağanüstü kanun yollarının nasıl kullanılacağı ifade edilmiştir. Kanunda “istinaf ve temyiz” olağan kanun yolu olarak ifade edilirken, “yargılamanın yenilenmesi” olağanüstü kanun yolu olarak tanımlanmıştır. “Kararın düzeltilmesi” olağan bir kanun yolu iken, kanuna 18/6/2014-6545/103 tarih ve sayılı maddenin eklenmesiyle yürürlükten kalkmıştır.

2.1.3.Maddi ve Hukuki Mesele Kavramı

Yargılamaya konu olan eylemin sanık tarafından gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin ortaya çıkarılması maddi meseledir. Maddi meselenin oluşması için fiilin belli bir zaman diliminde gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Maddi mesele, yargılamayı gerçekleştirecek hakimin maddi meseleyi değerlendirirken tarafsızlık ve delillerin doğruluğu ilkelerini esas alarak beş duyu organıyla hareket etmesi yani olayı zihninde canlandırması olayıdır. Maddi mesele, genelde “vakıa meselesi” olarak adlandırılrsa da durum meselesi olduğu durumlar da hukuk sistemimizde karşımıza çıkmaktadır.

⁵⁵Baki KURU, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, Cilt V, İstanbul, 2001, s.4484.

Yargılamayı yapan hakimin zihninde canlandığı olayın, bir başka deyişle çözüme ulaşan maddi olayın hukukta karşılık bulmasına hukuki mesele denir. Sanık tarafından ortaya konulan olay hakkında hangi cezanın verilebileceği, yapılan eylemin hukuktaki karşılığının “suç” kavramı ile bağdaşp bağdaşmadığı ve bunların ışığında olayın nasıl değerlendirileceği hukuki meselenin asıl sorunudur.

2.2.İSTİNAF KAVRAMI

Arapça “enf” kökünden gelen istinaf, “burun, ön ve uç” anlamına gelen bir kelime olup, yeniden başlama, baştan alma olarak tanımlanmıştır⁵⁶. Ahmet Vefik Paşa’nın 1876 yılında kaleme almış olduğu ve Osmanlı döneminin ilk sözlükleri arasında yer alan “Lehce-i Osmani” de istinaf “hukukta bir davaya yeniden bakma” olarak açıklamıştır⁵⁷. Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre ise, “Mahkemenin verdiği kararı kabul etmeyerek bir üst mahkemeye götürme” anlamına gelmektedir⁵⁸.

İstinaf, hem bir kanun yolu hem de bir mahkemedir. Mahkeme olarak istinaf, esas incelemesini yapan ilk derece mahkemesinin yargılamasını, ikinci derecede inceleyen bir üst mahkemedir⁵⁹. Bir kanun yolu olarak istinaf ise, ilk derece mahkemelerinin henüz kesinleşmemiş son kararlarının hem maddi hem de hukuki yönden denetlenerek, hukuka aykırılıkları gidermek için kabul edilmiş bir olağan kanun yolu olarak ifade edilmektedir⁶⁰. İstinaf, ilk derece mahkemesindeki nihai karardaki uyumsuzluğu “ıslah” metodu ile gideren bir kanun yoludur⁶¹.

2.2.1.İstinafın Amacı

İstinaf, diğer kanun yollarıyla aynı amacı gütsede, istinafi diğer kanun yollarından ayıran en büyük özelliği ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu kararı maddi ve hukuki açıdan tekrardan denetlemesidir. Yargılamada ve alınan kararda

⁵⁶Feridun YENSEY, **Ceza Muhakemesinde İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu**, İstanbul, 1979,s.4.

⁵⁷<http://www.etimolojiturkce.com/kelime/istinaf>, (30.01.2017).

⁵⁸ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, http://www.tdk.gov.tr/genel_sozluk.htm, (30.01.2017).

⁵⁹ Köksal BAYRAKTAR, **Bugünkü Ceza Yargılamasında İstinaf**, TBB Yayınları, Ankara, 2003, s.176-185.

⁶⁰ Ali Rıza ÇINAR, **“İstinaf”**, Fasikül Aylık Hukuk Dergisi, Sayı 8, 2010, s.15.

⁶¹Nurullah KUNTER, **Muhakeme Hukuku Dahı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul, 1986, s.955.

maddi ve hukuki açıdan bir hata ya da eksiklik varsa yeniden karar alarak ortaya çıkan adaletsizliği ortadan kaldırmasıdır.

İstinaf mahkemesi ilk derece mahkemesinin almış olduğu kararı, maddi vakıalar ve deliller ışığında hukukî bir değerlendirme ile tekrar gözden geçirir. İlk derece mahkemesinin almış olduğu kararı hukuki ve maddi açıdan uygun bulmaması halinde, kanunda kendine tanınmış haklar çerçevesinde ilk derece mahkemesinin yerine yeni bir karar verir.

İstinaf mekanizmasının bir başka amacı da ilk derece mahkemesinin kararı çıktıktan sonra koşulların değişmesi ya da yeni delil ve ispatlar ortaya çıkması halinde maddi meselenin tam anlamıyla gerçekleşmesini sağlamak için bunların da dikkate alınmasıdır.

Öte yandan, istinaf kanun yolu içtihadı birleştirmek amacını değil, taraflar arasında meydana gelen uyuşmazlıkta en doğru, tarafsız ve adil sonuca ulaşmayı amaç edinmiştir. Kanunlarımıza göre içtihadı birleştirme görevi en üst mahkemelerin amacıdır.

İstinaf kanun yolu da diğer kanun yolları gibi evrensel hukuk ilkelerinin birçoğuna sahiptir. İdari yargılamayı oluşturan temel ilkelerinde istinaf kanun yoluna da hakim olacağı yadsınamaz bir gerçektir. Hukuk devletinin bir gereği olarak idari yargılamada bu ilkelere göre hareket etme zorunluluğu bulunmaktadır.

Günümüzde modern hukukun temelini hukuk devleti ilkesi oluşturmaktadır. Bu temel ilke Anayasamızın 2. Maddesi ile güvence altına alınmıştır. Hukuk devleti, üç temel üzerine tesis edilmiştir. İnsan haklarının korunması, adaletin sağlanması ve ülkenin güvenliğinin korunmasıdır.

İstinaf kanun yolunun 1924 yılından sonra tekrar hukuk sistemimize yer almasının temel nedeni, ilk derece mahkemelerinde yapılan yargılamanın hukuki açıdan denetlenmesini sağlayarak oluşabilecek hak ihlallerinin önüne geçmektir. Böylelikle istinaf kanun yolu hukuk devleti kavramına hizmet ederek, yargılamadaki adaleti sağlayacaktır.

2.2.2.İstinafın Türleri

Dönemler itibariyle istinafa olan bakış açısında farklılıkların ortaya çıktığını görülmektedir. Maddi ve hukuki açıdan yeni bir muhakeme yapılmaksızın ilk muhakemeyi tamamen tekrar eden istinafa “klasik istinaf” denilmektedir.

18. yy başlarına kadar devam eden istinaftaki bu anlayışın nedeni olarak maddi ve hukuki mesele ayrımının yapılmamasıyla beraber söz konusu dönemde uygulanan yargı sürecinin de etkili olduğu görülmektedir. Özellikle Ortaçağ ve Yeniçağda uygulanan yargılamalarda yazılılık ve gizliliğin esas olması ve duruşmalarda sanığın bulunma zorunluluğun aranmaması gibi nedenlerle ikinci bir yargılama olan istinafin, ilk yargının bir tekrarı olmasında sakınca bulunmuyordu.

18. yy ile birlikte maddi ve hukuki mesele ayrımında yaşanan gelişmeler nedeniyle istinafta kanun yolunda da yeni bir sürecin başladığını görmekteyiz. Muhakemenin sözlülüğü ve delillerin doğrudan doğrualığı prensipleri hukuk sistemine yerleşmeye başlayınca uygulanan klasik istinaf sistemiyle bu prensiplerin çatıştığı ortaya çıkmıştır. Buna göre davanın bu prensipler çerçevesinde hakim tarafından yeniden değerlendirilmesi bütün delilleri en baştan ve yeni bir ilk muhakeme yapacağı anlamına gelecekti. Yargının yenilenmesinde yeni bir dönem açan bu istinaf çeşidine ise “dar istinaf” denilmektedir. Günümüzde de hakim olan ve uygulanan istinaf türü dar istinaftır. Böylelikle gerekli görülen durumlarda hakim, maddi ve hukuki meseleyi tekrar değerlendirebilecek, süreç içerisinde ortaya çıkan yeni delil ve gelişmeleri davaya konu edebilecektir.

2.2.3.İstinaf – İtiraz İlişkisi

6545 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeden önce 2577 Sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunu’nun 45.Maddesi “itiraz kanun yolu”nu düzenlemekteydi. İlk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerinin İdari Yargılama Usûlü Kanunu’nun 45. Maddesinde belirtilen hususlarla⁶² ilgili uyuşmazlıklarda verdikleri kararlarla

⁶²Madde 45: 1. (Değişik: 08/06/2000 - 4577/7 md.) İdare ve vergi mahkemelerinin;

a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçmelerine ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden,
b) Valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler ile bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilâtındaki yetkili organları tarafından kamu görevlileri hakkında tesis edilen geçici görevlendirme, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idarî işlemlerden,

birlikte aynı mahkemelerin tek hakimle verdiği kararlara karşı, başka kanunlarda⁶³ aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilecektir.

İlgili Kanunun 45. Maddesinde düzenlenen itiraz kanun yolunun, hukuki niteliği hakkında hukukçuların öğretide farklı değerlendirmeler yaptığı görülmektedir. Duran, ilk derece mahkemesi tarafından verilen nihai bir kararın, bir üst mahkemede bir kere daha incelenerek esastan karar verilebilmesini sağlayan itiraz kanun yolunun bir “istinaf” incelemesi olarak kabul etmiştir⁶⁴. Buna karşılık Gözübüyük, itiraz üzerine verilen kararların kesin olması, bu kararlara karşı temyiz yoluna başvurulamaması gibi farklılıklardan dolayı itiraz kanun yolunun istinaftan ayrı bir kanun yolu olduğunu söylemektedir⁶⁵.

Bölge İdare Mahkemesi, itiraz kanun yolunda davayı maddi ve hukuki yönden yeniden incelese de, bu inceleme kural olarak ilk derece mahkemesinden gelen dosya üzerinde ve bununla sınırlı bir incelemedir. İstinaf kanun yolundaki gibi dava için herhangi bir duruşma ve soruşturma itiraz kanun yolunda yapılmamaktadır⁶⁶.

İtiraz kanun yolunda yeniden inceleme vardır. Ancak ilk derece mahkemesinin kararı Bölge İdare Mahkemesi tarafından kaldırılmaz, itiraz incelemesi üzerine yeniden karar verilmez. Bölge İdare Mahkemesi, ilk derece mahkemesinin kararını onar veya bozar, istisnai olarak işin esası hakkında karar verir. İtiraz incelemesinde ilk derece mahkemesinin kararı kaldırılmadığı için dava ilk şekline dönmüş olmaz; taraflar, olaylar ve deliller üzerinden yeniden hüküm verilmesini sağlamaya çalışmaz. İtiraz, istinaftan farklı olarak, Bölge İdare

c) 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından,

d) 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan,

e) 213 sayılı Vergi Usûl Kanunu uyarınca verilen işyeri kapatma cezalarından, Kaynaklanan uyumsuzluklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hakimle verilen Nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir.

⁶³ 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun 7. Maddesi

⁶⁴ Lutfi DURAN, “İdari Yargı Adileşti”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sarıca’ya Armağan, C.3, S.1-3, İstanbul, 1982, s.75.

⁶⁵ A. ŞerefGÖZÜBÜYÜK, **Yönetmelik Yargı**, Turhan Kitapevi, 14.Baskı, Ankara, 2001, s.515.

⁶⁶ Mustafa Avcı, “İdari Yargıda İstinaf”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 96, 2011, s.184.

Mahkemesince serbestçe değil, “inandırıcı delil” usûl ve esasları çerçevesinde olayı değerlendirmektedir⁶⁷. Bu gerekçelere rağmen İdari Yargılama Usûlü Kanunun itiraz ve istinafa yönelik düzenlemelerinin farklı olduğu görülmektedir.

İtiraz, hukuki nitelik olarak kararın hem olay hem de hukuki açıdan denetlenmesi bakımından istinaf incelemesine, kesin ve üst mahkemeye gidilememesi bakımından ise, temyiz incelemesine benzemektedir⁶⁸. Bölge İdare Mahkemelerinin itiraz incelemesi sonucunda verdiği kararlar kesin iken, istinaf incelemesi sonucunda verdiği kararlar kanunla izin verildiği ölçüde temyize açıktır. Fakat itiraz ve istinaf incelemeleri, hukukilik denetiminin yanında olay incelemesini de kapsayıp, kural olarak esas hakkında da karar verilirken, temyiz incelemesinde sadece hukukilik denetimi yapılarak bozma ya da onama kararları verilmektedir⁶⁹. 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunu’nun 45. Maddesinin 4. Fıkrası değişmeden önce itiraz incelemesinin esaslarını düzenlenmiştir. Bölge İdare Mahkemesi kural olarak dosya üzerinden inceleme yapar ve işin esası hakkında karar verir. Dosya üzerinden inceleme yapılabilecek durumlar ise kanun maddesinde şu şekilde belirtilmiştir;

- Maddi olaylar hakkında edinilen bilgi olayı yeterince aydınlatıyorsa;
- İtiraz sadece hukuki konulara ilişkin ise;
- Uyuşmazlık, karardaki maddi yanlışlıklara ilişkin olup, bunların düzeltilmesi mümkün ise; bu hususlar düzeltilmek suretiyle esas hakkında karar verilir.

Sonuç olarak davada mevcut olan deliller dışında ek bir araştırma yapmaya gerek olmadan mevcut uyuşmazlık çözülebilecek durumda ise, mahkeme dosya üzerinden işin esası hakkında karar verip, dosyayı bir daha ilk derece mahkemesine geri yollamayacaktır.

İtiraz konusu karardaki uyuşmazlık, dosya üzerinden yapılacak inceleme ile çözümlenecek durumda değil ise, mahkeme gerekli inceleme ve araştırmaları kendisi yapar ve işin esası hakkında kendisi karar verir, dosyayı ilk derece mahkemesine

⁶⁷ Sait GÜRAN, “Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Bir Deneme”, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul, 1977, s.324-326.

⁶⁸ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Güven DİNÇER, **İdari Yargılama Usûlü**, Turhan Kitapevi, 2.Baskı, Ankara, 1999, s.87.

⁶⁹ Ahmet AKBABA, “İdari Yargıda Kanun Yolları ve İstinaf”, Terazi Hukuk Dergisi, Sayı:43, Ankara, Mart, 2010, s.161.

yollamayacaktır⁷⁰. Bu durumda Bölge İdare Mahkemesinin itiraz incelemesi sonunda dosyanın ilk derece mahkemesine geri göndermeyip, işin esası hakkında yeniden karar vermesi durumunda, yapılan işlemin istinaf incelemesinden bir farkı bulunmayacaktır. Ancak 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununun 45. Maddesinin 4. Fıkrası değişmeden önceki halde, Bölge İdare Mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen karara karşı tarafların yapmış olduğu itirazı haklı bulursa veya davaya görevsiz mahkeme tarafından bakılmış olması durumunda kararı bozacaktır. Fakat uyuşmazlığı kendisi esastan karara bağlamadan, dava dosyasını ilgili mahkemeye geri gönderecektir. Fransa’da uygulanan istinaf sisteminde de kural olarak ilk derece mahkemesi kararında usûl hükümlerine aykırılık bulan istinaf mahkemesi, ikinci derece yargı yeri olmasının bir sonucu olarak, usûl hükümlerine aykırı kararı bozacak ve uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmek üzere dava dosyasını ilk derece yargı yerine geri gönderecektir⁷¹.

Özetle, itiraz ve istinaf kanun yolları arasındaki temel fark, inceleme sonucunda verilen kararların kesin olup olmadığı ile alakalıdır. İtiraz kanun yolu sonucunda Bölge İdare Mahkemelerinin verdiği kararlar kesin iken, kural olarak istinaf incelemesi sonucunda verilen kararlar Danıştay’da temyiz edilebilmektedir.

2.2.4.İstinaf – Temyiz İlişkisi

İstinaf ve temyiz arasındaki ilişki, her ikisinde de ilk derece mahkemesinde alınan kararın gözden geçirilip denetlenmesidir. Yapılan bu denetim, temyizde olduğu gibi istinafta da alınan kararın kesinleşmesini engellemektedir.

İstinaf kanun yoluyla, temyiz kanun yolunu birbirinden ayıran unsur ise incelemede ortaya çıkan farklılıklardan ibarettir. Temyizde ilk derece mahkemesinin almış olduğu karar, hukukî denetime tâbi tutulur ve alınan kararın hukukî yönden doğru olup olmadığına, doğru değerlendirmeleri içerip içermediğine bakılır. Ancak maddî vakıalara ve delil değerlendirilmesine girilmez⁷². İstinaf kanun yolunda kanunun belirlediği çerçevede maddi ve hukuki denetim ve inceleme birlikte

⁷⁰Ramazan ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, 2. Basım, Seçkin Yayını, Ankara, 2012, s.109.

⁷¹Şehnaz Gençay KARABULUT, “Fransa’da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi”, *Danıştay Dergisi*, Ankara, 2004, s.6.

⁷²Muhammed ÖZEKES, *Sorularla Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na Göre Medeni Usul Hukukunda Yeni Kanun Yolu Sistemi (İstinaf ve Temyiz)*, Hiperlink, Ankara, 2011, s.30.

yapılmaktadır. Lakin uygulamada, bölge idare mahkemelerinde istinaf mahkemeleri kurulmadan önce, ilk derece mahkemelerinin almış olduğu kararlardaki hata ve eksikleri ortadan kaldırmak için Danıştay'ın hukuki incelemesinin yanı sıra adaletin tecelli edebilmesi için zaman zaman da maddi inceleme yapmak zorunda kaldığı görülmektedir. Bu durum temyiz hem ana fonksiyonuyla hem de temyiz niteliğiyle uyum göstermemektedir. Zira maddî vakıalarla doğrudan temas etme şansı olmayan temyiz mahkemesinin, delil değerlendirmesine girmesi, mahkemenin takdirine karışması sağlıklı sonuçlar vermeyecektir⁷³. İstinaf mahkemesinde alınan kararlar, istinafta kesinleşenler davalar dışında, temyiz incelemesine tâbi iken, temyizde alınan kararlar bir üst mahkemenin denetimine tabi değildir. Çünkü temyiz, yargılamada son denetim aşamasıdır ve süresi içinde olağan üstü kanun yollarına başvurulmadığı sürece verilen karar tarafları bağlayıcıdır.

İstinaf ile temyiz arasında temel farklılıklar bulunmaktadır. Bunları özetleyerek şu şekilde maddeleştirebilmek mümkündür;

1. Temyiz, içtihat birliği oluşturmak suretiyle ülke genelinde aynı veya benzer olaylarda hukuk kurallarının aynı şekilde uygulanmasını, anlaşılmasını ve bu suretle hukuk birliğini sağlar. Temyiz mahkemesi daha çok kanunların yorumlanmasına ilişkin bir çalışma yapar⁷⁴. İstinaf mahkemesinde ise “vakıa incelemesi” yapılır⁷⁵. İstinaftaki temel amaç adaletin tesis edilmesidir.

2. Temyizin çerçevesi sadece hukuka uygunluk denetimi ile çevrilidir. İlk derece mahkemesinde yapılan vakıa incelemesi ve mevcut delillerin değerlendirilmesi temyizde incelenemez. Danıştay'da gerçekleşen temyiz incelemelerinde zaman zaman bu sınırın aşıldığına, hatta idarenin adına, idari işlem niteliğinde kararlar verildiğine şahit olunabilmektedir. İstinafta ise durum çok farklıdır. İstinafta hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra, ilk derece mahkemesinin vakıaları ve delilleri de incelenmektedir⁷⁶.

Temyizde davaya kanun hükümlerinin doğru tespit edilip edilmediği, usul kurallarına uyulup uyulmadığı, mahkemenin görev ve yetkilerini ihlâl edilip etmediği

⁷³ ÖZEKES, s.30.

⁷⁴ Zuhâl BEREKET, “İdari Yargılama Usul Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu”, Danıştay Dergisi, Ankara, 1996, s.94.

⁷⁵ Murat SEZGİN, “İdari Yargıda İstinaf”, İdari Yargı Uygulaması Karşılaşılan Sorunlar, Panel, Konya Barosu Yayınları, Konya, 2011, s.84-96.

⁷⁶ Uzdem AKYÜZ, “Temyiz Davaları ve Diğer Davalardan Farklılıkları İle Sonuçları” İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler III. Danıştay Yayınları, Ankara, 1980, s. 20-26.

incelenir, fakat dava ile ilgili bir karar verilmez. İstinaf sisteminde ise suretiyle ilk derece mahkemesi, dava dosyasının hem usul ve hem de esas yönünden incelemek kararının doğru olup olmadığına karar verecektir⁷⁷. İstinaf aşamasında olayların yeniden incelenmesi söz konusudur⁷⁸.

3. Temyizde inceleme dosya üzerinden yapılır, temyiz kuralı budur fakat mahkemede tarafların talebi halinde duruşma yapılabilir. Ancak duruşmanın yapılıp yapılmaması Dairenin kararına bağlıdır. İstinaf kanun yolunda ise kural, incelemenin duruşmalı yapılmasıdır. Tanıklar gerektiğinde yeniden dinlenebilir, yüz yüze olma ilkesi istinaf kanun yolunda geçerlidir.

4. Temyizde yeni vakıa veya yeni delil incelemesi söz konusu değildir. İlk derece mahkemesi tarafından alınan karar hukuki açıdan denetlenir. İstinaf kanun yolunda ise kanunun belirlediği çerçevede dava ikinci kez görüldüğünden belirlenen sınırlar içinde yeni vakıa ve yeni delillerin davaya konu olması mümkündür. Karşılaştırmalı hukukta ise bu tür vakıalar, yeni vakıa getirme yasağına tabi değildir⁷⁹.

5. Temyizde, temyize gidebilmek için herhangi bir sebep gösterme zorunluluğu yoktur. Temyiz, tarafların ileri sürdüğü sebeplere bağlı değildir. İstinaf kanun yolunda ise sebeplerinin gösterilmesi zorunludur. İstinaf incelemesi bu sebeplerle sınırlı olarak yürütülür⁸⁰.

6. Temyizde ilk derece mahkemesi kararında hukuka aykırılık belirlenirse, ilk derece mahkemesinin almış olduğu karar bozularak dosya yeniden incelenmek üzere ilk derece mahkemesine geri gönderilir. İstinaf kanun yolunda ise ilk derece mahkemesinde alınan kararda hukuka aykırı bir durum belirlenirse, istinaf mahkemesi ilk derece mahkemesinin kararını bozarak, kendisi yeniden bir yargılama yapar ve yeni bir karar alır.

7. İstinaf kanun yolunda, bölge idare mahkemesince verilen yeni karara karşı hukuki denetim yapmak amacıyla temyize başvurulabilir. Temyizde istinaf mahkemesinde alınan karar hukuki açıdan incelenir. Kararda hukuka aykırılık tespit

⁷⁷ SEZGİNER, s.89.

⁷⁸ Oğuz SANCAKDAR, “İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler”, Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu, : Danıştay Yayınları, Ankara,2013, s.19.

⁷⁹ Nevhis DEREN YILDIRIM, “Teksif İlkesi Açısından İstinaf”, TBB Uluslararası Toplantı, İstinaf Mahkemeleri, 7-8 Mart 2003, s.281.

⁸⁰ Bahattin ARAS, “Türk Hukukunda İstinaf Sistemi”, Yargıtay Dergisi, Ankara, 2007, s.139

edilirse, karar bozulur ve istinaf mahkemesine geri gönderilir. Temyizde ise sadece hukukî denetimle sınırlı bir inceleme söz konusudur⁸¹.

8. İstinaf, temyizın bir türü değildir⁸². İstinaf kanun yolu ara temyiz değildir. İstinaf kanun yolu, kendine özgü bir kanun yoludur.

2.3.TÜRKİYE’DE İSTİNAFIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Ülkemizde istinafin tarihsel gelişimini “Cumhuriyet Öncesi” ve “Cumhuriyet Sonrası” olarak iki dönem olarak ele almaktayız. Tanzimat Fermanının kabulüyle Osmanlı Devleti istinafla tanışmış, Islahat Fermanın kabulüyle ise istinaf sistemi uygulanmaya başlanmıştır. 1924 yılında kadar olan sürede kullanılan bu sistem, 469 sayılı “Mehakimi Şer’iyein İlğasına ve Mehakim Teşkilatına Ait Ahkamı Muaddil Kanunu” ile yürürlükten kaldırılmıştır. İstinaf sisteminin 1924’den 2004 yılına kadar geçen sürede tekrar hukuk sistemine girmesi tartışılrsa da, 2004 yılında kabul edilen 5235 sayılı Kanunla tekrar yürürlüğe girmiştir.

2.3.1.Cumhuriyet Öncesi Dönem

Cumhuriyet öncesi dönemi Tanzimat Fermanı öncesi dönem ve Tanzimat Fermanı sonrası dönem olarak sınıflandırmak doğru olacaktır. Çünkü Osmanlı İmparatorluğundaki hukuk sistem, Tanzimat Fermanının kabulüne kadar şer’i ve örfi hukuk kuralları esas alarak şekillenmiştir. Hilafetin Osmanlı İmparatorluğuna geçmesiyle ise özel ve kamu hukuku alanında İslam hukukunun egemenliğinin daha çok hissedildiği görülmektedir.

Osmanlı tebaasının genel yaşantısındaki dini kuralların egemenliği hukuk sisteminde de etkisini göstermiştir. Kurulan mahkemelerin “şer’i mahkemeler” olması, adaletin tecellisini sağlayan kişilerin hem dini görevleri hem de hukuki görevleri olan “kadı” olarak adlandırılan kişilerden oluşması bunun en belirgin kanıtı olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁸¹SANCAKDAR, s.19.

⁸² Bahri ÖZTÜRK, Mustafa Ruhan ERDEM, **Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku**, 12.Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008, s.843.

Padişah, Osmanlı İmparatorluğunda hukuk sistemin başıdır. Yargılama padişahın elindedir. Ancak imparatorluğun sınırlarının çok geniş olması ve her davanın padişah tarafından görülemeyeceği gerçeği nedeniyle padişah bu yetkisini kadınlara devretmiştir. Kadılar padişahı almış oldukları bu yetkiyle, bulundukları bölge ve eyaletlerde padişah adına adaleti tecelli ettirmekle görevlendirilmişlerdir. Tek hakim ve tek dereceli olan bir sistemle yapılan bu yargılamalarda, kadılar tarafından alınan hükümlerin kesin olduğunu görülmektedir. Ancak alınan karardan tarafların memnuniyetsizliği söz konusu ise o dönemde en üst mahkeme görevinde bulunan Divan-ı Hümayun'a başvurma hakkı tanınmıştır⁸³.

Kadının vermiş olduğu kararı yerinde bulmayan taraflar, ister doğrudan isterse dilekçeyle ya da Padişahın halkla bir araya geldiği bir anda meramını doğrudan iletip oradan da Divan-ı Hümayuna davalarını havale ettirebilirlerdi. Böylelikle kadıların almış olduğu kararlar Divan-ı Hümayunda duruşmalı veya duruşmasız incelenebilirdi⁸⁴.

Divan-ı Hümayunun yapmış olduğu denetimin hukuki bir niteliği olduğundan bahsetmek güçtür. Çünkü Divan-ı Hümayunun yapmış olduğu denetim sadece hukukla sınırlı değildir. Bu denetimde kimi zaman kadının almış olduğu karar aynen kabul edilirken kimi zaman da kadının kararı bozularak dava ile ilgili yeni bir karar da alınabilirdi. Bazen de dava ile ilgili hukuki görüş beyan edilerek dava ile ilgili yeni karar alınması için dava kadıya tekrar gönderilebilirdi.

Ancak bu dönemde yaşayan Osmanlı hukukçularının davaların Divan-ı Hümayunda görüşülmesine çok sıcak bakmadığı görülmektedir. Dönemin din ve hukuk adamlarından biri olan Şeyhülislam Ebussuûd Efendi'nin fetvalarının yayınladığı Ma'ruzât adlı mecmuada yer alan bir fetvada, mahkemelerin ve kadıların itibarlarının korunması açısından alınan karara itiraz edilebilmesinin yaygın hale gelmesinin hoş olmayacağı dile getirilmiştir. Bu nedenle karara bağlanmış bir davanın tekrar incelenip denetlenmesi padişahın kararına bırakılmış olsa da genel olarak Divan-ı Hümayun yetkili kılınmıştır.

Tanzimat öncesi durumu özetlemek gerekirse Divan-ı Hümayun 'da alınan kararların hukuki bir niteliğe tam olarak bürünmemesi günün koşullarıyla

⁸³Mustafa ŞENTOP, **Şer'iyye Mahkemelerinde Temyiz ve İstinaf, 19. Ve 20. Yüzyıl**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1995, s.40.

⁸⁴ŞENTOP, s.41-42.

bağlantılıdır. Bu nedenle Tanzimat öncesi dönem ile ilgili olarak Divan-ı Hümayun'un statüsünü bir temyiz veya istinaf mahkemesi olarak adlandırmak çok da doğru olmayacaktır.

1856 tarihinde ilan edilen Islahat Fermanı ile bir yandan şer'i hukukun uygulanacağı, diğer yandan laik nizamiye mahkemelerinin kurulacağı açıklanmıştır. Buna göre, gayrimüslim vatandaşlara bir takım ayrıcalıklar tanınarak istisnalar getirilmiştir. Nizamiye mahkemelerinin kurulması ile birlikte Osmanlı Devleti'nde yargılama birliği sona ermiş ve ikili bir sisteme geçilmiştir. Söz konusu ikili sistem 1876 Anayasası ile de korunmuştur. Öte yandan karma ticaret mahkemelerinin kurulması mahkemeler arasında yetki çatışmalarına yol açmıştır⁸⁵. İlk derece ve istinaf mahkemeleri ile bunların üstünde hukuki bir denetim makamı olarak temyiz mahkemesinden oluşan bu sistemde Şer'î mahkemeleri bir nevi iki dereceli hale gelmiştir. Şer'î Tetkikat Meclisleri ihdas edilerek kadıların verdiği kararları denetlemek ile görevlendirilmiştir⁸⁶.

Hukuk sistemimize istinaf mahkemelerinin girişi 05/06/1879 tarihli Mahakimi Nizamiyenin Teşkilatı Hakkında Kanun ve 1808 tarihli Fransız Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu tercüme edilmesi suretiyle kanunlaştırılan 1879 tarihli Usulü Muhakematı Cezaiye Kanunu ile gerçekleşmiştir. Kanunun 1.maddesinde Nizamiye Mahkemeleri hukuk ve ceza olmak üzere ikiye ayrılmış ve bunlardan her biri de ilk derece ve istinaf olmak üzere sınıflandırılmıştır. Yasaya göre istinaf mahkemeleri bir başkan ve dört üyeden oluşmaktadır. İki Müslüman ve iki gayrimüslim üyeden oluşan bu heyette gayrimüslim üyeler genellikle olumsuz kararlar vermekteydi. Bunun sonucundahukukun uygulanmasını denetlemek amacıyla üst mahkeme şeklinde Temyiz Mahkemesi kurulmuştur⁸⁷.

1886 tarihli Madde-i Nizamiye ile Fransız Temyiz Mahkemesine uygun surette ceza, hukuk ve istida daireleri kurulmuştur. Ceza ve hukuk daireleri altışar üye ve birer başkan, istida daireleri ise dört üye ve bir başkandan oluşmaktaydı.

⁸⁵Feridun YENİSEY, “Cezada Kanun yolu Reformu”, 1989, s.102-103.

⁸⁶Necip BİLGE, **Üst Mahkemeler, Ord. Prof. Dr. Sabri Sakir Ansay'a Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1964.

⁸⁷Kemalettin ALİKAŞİFOĞLU, “İkinci Bir Üst Mahkemenin Kurulusuna Dair inceleme”, 1975, s.207-208.

İstida daireleri 26/07/1921 tarihli Kanunla kaldırılarak bu dairelerin görevi Temyiz Mahkemesi Ceza Dairesine verilmiştir⁸⁸.

Bu düzenleme ile ayrı bir istinaf mahkemesinin kurulması yerine bu görev ağır ceza ve asliye mahkemelerine verilmiştir. Buna karşın, bu mahkemeler asıl görevlerinin fazlalığı ve ağırlığı karşısında, istinaf görevlerine yeterli zamanı ayıramıyorlardı. Bunun nedeni, ağır cezalı davaların hepsinin tutuklu olarak görülmesi ve cinayet davalarına öncelik tanınmasıdır. İstinaf mahkemeleri bu dönemde ülke genelinde ihtiyacı karşılayacak ölçüde sistemli bir şekilde yayılamamış, sadece büyük illerde kurulmuştur. Öte yandan, yetişmiş hakim azlığı, ilk muhakemenin tekrarlanmış olması sonucunda biriken iş ve davalar içinden çıkılmaz derecede çoğalmış olduğundan istinaftan beklenen yarar elde edilememiştir. En ağır suçlarda tek dereceli yargılama yapılırken, daha hafif suçlarda ise iki dereceli yargılama yapılmıştır. Örneğin, cezası az veya kabahat derecesindeki suçlar iki dereceli yani ilk derece mahkemesi ve istinaf mahkemesi yoluyla yargılanırken, cinayet ve ağır derecedeki suçlar hakkındaise istinaf kanun yoluna başvurulmadan, ilk derece ve temyiz yoluyla incelenmekteydi⁸⁹.

İstinaf kanun yoluna sanık, şahsi davacı, hükmü veren mahkeme yanındaki ilk derece mahkemesi, Cumhuriyet savcısı ve istinaf mahkemesi yanındaki Cumhuriyet savcısı, son olarak da ormana ait işlerde orman idaresi başvurabilmekteydi. Başvuru beyanla veya yazıyla yapılabilmekteydi. Davanın kararı yüze karşı verilmiş ise on gün içinde, gıyabında verilmişse hükmün sanığa tebliğinden itibaren on gün içinde istinafa başvurulabilmekteydi⁹⁰.

İstinaf mahkemelerinde görev yapan hakimler ele alındığında, bu mahkemelerde yetişmiş hakim sayısının oldukça az olduğu görünmekteydi. Hatta zabıt kâtipliğinden ve müşavirlikten gelen memurlar da, istinaf mahkemelerinde hakim olarak görevlendirilebilmekteydi. Buna karşın ilk derece mahkemelerinde hukuk eğitimi almış genç hakimler bulunmaktaydı. Temyiz mahkemesi bu dönemde çoğunlukla ilk derece mahkemesi kararlarını onamakta, istinaf mahkemesi kararlarını ise bozmaktaydı. Öte yandan, klasik istinafta olduğu

⁸⁸Sabri Şakir ANSAY, **Hukuk Yargılama Usulleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1960.

⁸⁹Tahir TANER, **Ceza Muhakemeleri Usulü**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını 3.Bası, İstanbul, 1955, s. 33.

⁹⁰Naci ŞENSOY, **“İstinaf”**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası C XII S4: s. 1065-1066.

gibi, son karara karşı herhangi bir aykırılıktan dolayı istinaf kanun yoluna başvurulduğu takdirde, ilk derece mahkemesinde yapılmış olan bütün işlemler hükümsüz sayılarak istinaf mahkemesinde yargılama tekrar yapılmakta, bunun sonucunda ise davalar uzamaktaydı⁹¹.

İstinaf mahkemelerinin ülkemizde kaldırılmasının birçok sebebi olduğu görülmektedir. 1839'da Tanzimat Fermanı ile Hristiyan tebaaya vaat edilmiş bir güvence olan iki aşamalı yargılama sistemi, ilk olarak 1864'te tüm Osmanlı tebaasına uygulanmaya başlanmıştır. Bu yeni sistem, büyük şehirlerde şeriat mahkemeleri ile eş güdümlü işletilmeye çalışılmıştır. Birbirine zıt olan bu iki sistem, 1924 yılına kadar birlikte yürütülmeye çalışılmıştır. Ancak bu süreç Türk Hukuk tarihinin en olağanüstü dönemlerinden biri olarak kabul edilir.

Fransa idari yargısından esinlenerek oluşturulmaya çalışılan bu yeni sisteminin gerekleri, tam olarak yerine getirilememiştir. Bunun sonucunda ise uygulanmaya çalışılan istinaf kanun yolu işlemez bir hal almış ve 1924'de Şer'îye mahkemeleri ile birlikte ortadan kaldırılmıştır⁹².

2.3.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet Döneminin başlamasıyla birlikte yargılama sisteminde de önemli değişikliklerin yaşandığı görülmektedir. 08/04/1924 tarihli 469 sayılı "Mehakimi Şer'îyenin İlgasına ve Mehakim Teşkilatına Ait Ahkamı Muaddil Kanunu" ile şeriat mahkemeleri ortadan kaldırılmıştır. Şeriat mahkemelerinin son bulması beraberinde istinaf mahkemelerinin de işlerliğine son vereceği için yine aynı kanunla istinaf mahkemelerine de son verilmiştir. Yargılamadaki bu yeni düzen ilk derece mahkemelerini sulh, asliye ve ağır ceza olarak sınıflandıracak, son derecede ise Yargıtay'ın bulunduğu bir sistem meydana getirecektir⁹³.

Almanya Ceza Muhakemesi Kanunu, 1929 yılında bütün olarak alınarak tercüme edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Buna karşın bu kanunun tercümesinin iyi yapılamaması nedeniyle istinaf ile ilgili olan kısmının alınmadığı görülmektedir.

⁹¹Nurullah KUNTER, Feridun YENİSEY, Ayşe NUHOĞLU, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Arıkan Yayınevi, İstanbul, 2006.

⁹²KUNTER, YENİSEY, NUHOĞLU, s. 1342-1343.

⁹³BİLGE, 61-62.

İstinaf kısmının Alman ceza muhakemesi kanunundan alınmaması doğal olarak hukuki denetim merci olan Yargıtay'ın iş yükünü arttırmış, artan iş yükünün önüne geçebilmek içinse olağanüstü kanun yolları ihdas etmek yoluna gidilmiştir⁹⁴.

Türk yargı sisteminde istinaf kanun yoluna zaman zaman ihtiyaç duyulmuş ve bu doğrultuda çalışmalar yapılmaya devam edilmiştir. 1932,⁹⁵ 1952,⁹⁶ 1963,⁹⁷ 1977,⁹⁸ 1978,⁹⁹ 1985¹⁰⁰ ve 1993¹⁰¹ yıllarında istinaf kanun yolunun tekrar yargılama sisteminde yer alması için tasarılar hazırlanmıştır. Ancak kanun yolunun yargılama sistemine girmesi için öne sürülen nedenlerin yeteri kadar benimsenememesiyle gerekli şartlar oluşamamış ve istinaf kanun yolu yargılama sisteminin içinde yer bulamamıştır.

213 sayılı Vergi Usul Kanununda, 1982 tarih ve 2577 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce, vergi idaresinin kestiği ve ceza ihbarnamesi ile mükellefe bildirdiği cezaya, mükellefin vergi itiraz komisyonu yoluyla itiraz edebileceği yönünde bir hüküm bulunmaktaydı.

Vergi Usul Kanunun kaldırılan 344. Maddesinde "...Aşağıda yazılı hallerden herhangi biri ile vergi ziyasına sebep olan fiilde, kastın mevcudiyeti kabul edilir; mükellef veya sorumlunun İtiraz ve Temyiz Komisyonları ile Danıştay'da kastının mevcut olmadığını iddia ve ispat hakkı mahfuzdur..." hükmünün belirtmesiyle, mükellefin ilgili komisyonlara itiraz hakkı bulunmaktaydı. Vergi Usul Kanunun 385. Maddesinde ise "...komisyon tarafından belli edilecek dinlenme günü her iki tarafa bildirilir. Bildirilen günde makbul bir mazeret göstermeksizin hazır bulunmayanların gıyabında "duruşma" yapılır..." ibaresi yer almaktaydı. Komisyon ise eldeki mevcut delillere göre ve gerektiğinde dava taraflarını dinleyerek nihai kararını vermekteydi. Aynı Kanunun 395. Maddesine göre ise İtiraz Komisyonunun almış olduğu karara karşı, taraflar Temyiz Komisyonuna temyiz talebinde bulunabiliyorlardı.

⁹⁴ Feridun YENİSEY, **Duruşma ve Kanun yolları**, Beta Yayınları, 2. Bası, İstanbul, 1990, s. 80.

⁹⁵ **Mahkemeler Teşkilatı Kanunun Layihası**, Hakimiyeti Milliye Matbaası, Ankara 1932.

⁹⁶ Genel Mahkemeler Kuruluşu Hakkında Kanun Tasarısı, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem IX, c. 24, Toplantı 3, S. 96, s. 25.

⁹⁷ Adliye Mahkemelerinin Kuruluşu Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, Ankara 1963.

⁹⁸ Yüksek Hakimler Kurulu tarafından hazırlanan Tasarı için bkz. Yenisey-İstinaf s. 307 vd.

⁹⁹ Üst Mahkemeler Kanun Tasarısı. Bkz. Yenisey-İstinaf s. 347 vd.

¹⁰⁰ Üst Mahkemeler Kanunu Tasarısı (2). Bkz. YD 1985/4, s. 454 vd.

¹⁰¹ Üst Mahkemeler Kanunu Tasarısı. Bkz. **Demokratikleşme ve Yargı Reformu**, C.2, Ankara 1994, s. 301-349.

Vergi Usul Kanunun 398. Maddesi, Temyiz Komisyonlarının hangi şart ve koşullarda, İtiraz Komisyonun almış olduğu kararı inceleyeceğini ve bozacağını açıklamıştır. Bu maddenin, Temyiz Komisyonlarına yüklemiş olduğu görev sadece temyiz değil, adeta istinaf mahkemesi olma görevidir. Çünkü bu komisyon kararları hem maddi vakıa hem de hukuki mesele yönünden denetlemektedir¹⁰². Bununla birlikte aynı Kanunun 406. Maddesinde, İtiraz ve Temyiz Komisyonlarına başvurulmadan söz konusu uyuşmazlık ile ilgili Danıştay'a başvurulamayacağı açıkça belirtilmiştir. Kanun maddeleri dikkate alındığında, İtiraz Komisyonları ilk derece mahkemesi, Temyiz Komisyonları ise istinaf mahkemesi görevini üstlenmiştir. Ancak bununla ilgili düzenlemeler, 2577 sayılı Kanunun çıkması ile yürürlükten kaldırılmış ve şuanki uygulama yürürlüğe girmiştir.

18.07.1940 tarih ve 3894 sayılı Denizde Zapt ve Müsadere Kanunu yürürlükte olan kanunlarımız arasında Cumhuriyet'in ilanından günümüze kadar istinafi içinde bulunduran tek kanundur. Kanunda istinaf mahkemelerinin kuruluşu ve bu mahkemelere ilişkin usul ve kurallar yer almaktadır. Fakat mahkemenin hayata geçmesi için kanunda herhangi bir tarih belirtilmediği ve mevcut hükümetlerin insiyatifine bırakıldığı için istinaf mahkemeleri bu dönemde hiçbir zaman uygulamaya konulamamıştır¹⁰³.

2004 yılına kadar çeşitli tarih ve zamanlarda istinaf mahkemelerinin mevcut yargı sistemine tekrar girmesi için çeşitli girişimler ve çalışmalar yapılmasına rağmen istenilen ve beklenen sonucun bir türlü elde edilemediği görülmektedir. 26/09/2004 tarih ve 5235 sayılı “İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun” ile bu yolda en ciddi adım atılmış ve istinaf mahkemeleri tekrar gündeme gelmiştir.

5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, 01/06/2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten itibaren Adalet Bakanlığı en geç iki yıl içinde bölge adliye mahkemelerini kurmakla görevlendirilmiştir. Bölge adliye mahkemelerinin tüm yurttan göreve başlayacakları tarihin Resmi Gazetede ilan edilmesi kararlaştırılmıştır.

¹⁰² KUNTER, YENİSEY, NUHOĞLU, s.959.

¹⁰³ KUNTER, YENİSEY, NUHOĞLU, s. 1343.

5235 sayılı Kanun, önceden yürürlükte ve uygulamada olan 06/01/1982 tarih ve 2576 sayılı “Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun”ada yol göstermiş ve 2014 yılı içinde yürürlüğe giren 6545 sayılı “Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”a eklenen maddelerle, idari yargıda istinaf kanun yolunun önü açılmıştır.

5235 sayılı Kanunun Geçici 2. Maddesiyle Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, bölge adliye mahkemelerinin başkan, daire başkanları ve üyeleri ile Cumhuriyet başsavcısı ve savcılarının atamalarını yapmakla görevlendirilmiştir. Diğer görev yapacak personelin atamalarında aynı süre içinde yapılması kararlaştırılmıştır. Bölge adliye mahkemelerinin tıpkı bölge idare mahkemelerinde olduğu gibi bölgelerin coğrafi durum ve koşulları ile iş yoğunlukları göz önüne alınarak belirlenen yerlerde Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığı’na kurulacağı kararlaştırılmıştır. Yargı çevrelerinin belirlenmesi, değiştirilmesi veya bu mahkemelerin kaldırılmasına Adalet Bakanlığı’nın önerisi üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca karar verileceği aynı kanunun 25. Maddesi ile belirtilmiştir.

5235 sayılı Kanun, her ne kadar yargılama sistemi için yeni bir başlangıç yaratmış olsa da Türkiye genelinde görev yapan Hakim, Cumhuriyet savcısı ve diğer personel sayısının, hem ilk derece hem de bölge mahkemelerine yetecek sayıda olmadığı görülmektedir. Öte yandan zorunlu olan bina, araç-gereç gibi teknik koşulların da kanunda belirtilen iki yıl içinde hazırlanamaması nedeniyle bölge mahkemeleri planlanan sürede yürürlüğe girememiştir.

Gerekli koşulların yerine getirilmesiyle bölge mahkemeleri diğer adıyla istinaf mahkemeleri 20/07/2016 günü çalışmaya başlamıştır. Hem adli hem de idari olarak göreve başlayan mahkemeler ile yargılama sistemimizde yeni bir döneme girmiştir.

2.4.İSTİNAF KANUN YOLUNUN GEREKÇELERİ

İstinaf kanun yoluna duyulan ihtiyacın temeli yargı sistemindeki aksaklıklardır. İdari yargıda davaların çözüme ulaşamamasından dolayı Danıştay’da

ortaya çıkan aşırı iş yükü hem adaletin geç tecelli etmesine hem de idari denetimin tam anlamıyla gerçekleşmemesine neden olmaktadır¹⁰⁴.

Adaletin kısa sürede tecelli edebilmesi için yargılama sürecinin ivedi şekilde gerçekleşmesi gerekmektedir. İstinaf kanun yolu nihai kararın alınmasında ivedi bir yargılama sağlarken, davanın maddi ve hukuki açıdan yeniden ele alınmasıyla yargılamada daha sağlıklı bir sonuç elde edilecektir.

2.4.1.Denetimdeki Yetersizlikler

İdari yargıda denetim yetersizliklerinin temelini, idari yargıyı denetimle sorumlu olan Danıştay'ın aşırı iş yükü oluşturmaktadır. Bu durum idari yargının denetiminde aksaklıklara yol açmakta ve adaletin tecelli etmesi hususunda soru işaretleri bırakmaktadır. Avrupa ülkeleri göz önüne alındığında daha fazla davaya bakan idari yargı hakimlerinin iş yüklerinin fazla olması nedeniyle denetimde yer yer aksaklıklarda meydana gelmektedir. Buda bize gösteriyor ki Danıştay idari yargı sisteminde asıl görevi olan denetim fonksiyonunu yerine getirememektedir.

İdare mahkemelerinde yaşanan yoğunluğun bir nedeni de hukuka uygun hareket edilmeyeceği yönündeki inanın yerleşmiş olmasıdır. Bu beraberinde kişilerin hukuk yollarına gitme konusunda isteklerini arttırmakta ve yargı sistemi gerekli gereksiz birçok davayla uğraşmak zorunda kalmaktadır. İdari yargı yoluna yoğun bir şekilde başvurulmasının bir nedeni de idari faaliyetlere muhatap kişilerin hak arama yollarına nispeten daha kolay ulaşabilmeleridir. Bir diğer neden ise kamu kurum ve kuruluşlarının idari uyuşmazlıklara çözüm üretebilme iradelerinden yoksun olmaları ve ilk derece mahkemelerince verilen kararları üst yargı mercilere taşıma kararlılıklarıdır. Buna karşın, idari yargı makamlarının üstesinden gelebileceği sayının çok ötesinde ortaya çıkan idari uyuşmazlık yükü nedeniyle, bir yandan karar sürecini uzatmakta olup diğer yandan kararların alınması sürecinde gerekli zaman ayırlanamamaktadır.

İdari mahkemelerin denetim mekanizmasındaki aksaklıklarının nedenlerinden biri de nitelik ve uzmanlık isteyen uyuşmazlıklarda kalifiye eleman sayısının yeteri

¹⁰⁴Ümit Veysel ÖZTÜRK, **Türk İdari Yargı Sistemi Bağlamında İstinaf Kanun Yolunun Değerlendirilmesi**, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2015, s. 64.

kadar olmamasıdır. İdari yargı mensuplarının doğrudan bilirkişilerin vermiş olduğu raporlar doğrultusunda karar vermeleri aksaklıklara yol açabilmektedir. Ayrıca bilirkişilerin vermiş olduğu raporlarda da hataların çıkma ihtimalinin bulunması, hem dava sürelerini uzamakta hem de tarafların adaletin tecelli edeceği hususundaki kanaatleri olumsuz etkilemektedir¹⁰⁵.

2.4.2.Dava Sürelerinin Uzunluğu

İdari yargı süreçlerinde yaşanan sorunların tespiti açısından uygulamaların da incelenmesi gerekmektedir. İdari yargı kapsamında gerçek veya tüzel kişiler tarafından açılan davalar, hakimlere 2577 sayılı Kanun uyarınca ilk incelemesi yapılmak üzere havale edilir. Hakimler tarafından ilk incelemesi yapılan dosyalar, yürütmenin durdurulması istemli olanlar ile ilk inceleme konularında problem olan dosyalar olarak ikiye ayrılır. Bu dosyalar tek hakimle görülecek dosyalardan değil ise görüşülmek üzere heyete sunulur. Buna göre, ilk inceleme konularında problem görülen dosyalar hakkında verilen kararlar gerekçesiyle yazılarak taraflara tebliğ edilir. Yapılan ilk inceleme sonucunda yürütmenin durdurulması istemiyle havale edilen dosyalar ile ilgili kararlar, hakim veya heyetin dosyaları tekrar incelemelerinden sonra verilecektir. Ancak, yürütmenin durdurulması isteminin kabul edildiği dosyalarda kabul kararları esas kararlar gibi gerekçeli yazılır. Ancak bu aşamada UYAP sisteminden karar numarası alınmamaktadır.

Yapılan bir araştırmaya göre¹⁰⁶, aylık ortalama her mahkemede 250 dava açılmakta, bu davaların % 80'inde yürütmenin durdurulması istemi bulunmaktadır. Her mahkemede ortalama 4 üye bulunduğundan aylık hakim başına ortalama 65 yürütmenin durdurulması istemli dosya düşmektedir. Yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verebilmek için gerektiğinde (örneğin; yıkım, imar planı, parselasyon, kentsel dönüşüm, ihale dosyaları, akademik unvanların kazanılması ve bu unvanlara atama, not tespit davaları, sınav sonuçlarının iptali kaymakamlık, hakimlik, baş polislik komiserlik v.b.) keşif, bilirkişi ve delil tespiti yaptırılmaktadır.

Buna karşın, 2577 sayılı İdare Yargılama Usulu Kanunun 20. Maddesinde yer alan re'sen araştırma ilkesi gereği dosyanın çözümü için esastan olduğu gibi

¹⁰⁵ÖZTÜRK, s.64-65.

¹⁰⁶ÖZTÜRK, s.66.

yürütmenin durdurulması aşamasında da eksik olan tüm bilgi ve belgelerin araştırılıp temini için ara kararlar alınmaktadır. Yürütmenin durdurulması ve ilk inceleme yanında her ay problemsiz olarak tekemmül eden dosyalar esastanhakimine havale edilir. Ancak, bir aylık süre içerisinde hakimlerin hem ilk inceleme, hem yürütme hem de esastan havale edilen dosyaları okuyup, çözüm üreterek heyete sunmaları ve sunulan dosyaların kararlarını yazmaları gerekmektedir. Dosyaların yaklaşık %90'ı idare mahkemelerinde heyet halinde görülmekte olup her hakim ayda bir hafta sabit üye olarak heyete katılmaktadır. Heyete hakimlerin dinleyici olarak katıldığı hafta, hakimler kendi üzerine havale edilen dosyaları inceleme fırsatı bulamamaktadır. Ankara İdare Mahkemelerinde görülen davaların mahiyetine bakıldığında, genel yetki kuralı gereği kamu kurum ve kuruluşları ve Bakanlıkların Ankara'da olması nedeniyle davaların çoğunun Ankara'da açıldığı görülmektedir. Valilik, Belediyeler, Üniversitelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar ise Ankara dışındaki mahkemelerin konuları olarak dikkat çekmektedir. Ankara İdare Mahkemeleri yapmış oldukları denetleme sırasında tüm merkez teşkilatından gelen davaları kabul ettikleri için çok geniş bir mevzuatı da tetkik etmektedir. Genel görevli olmaları ve adli yargıdaki gibi bir branşlaşmanın bulunmaması nedeniyle idare mahkemelerinde mevzuatın tatbikatı oldukça sıkıntı doğurmaktadır. Çünkü mevzuatın Yasama Organını ilgilendiren kısmı hariç geriye kalan yönetmelikler, tebliğler ve yönergeler sürekli değişikliğe uğramaktadır¹⁰⁷.

2.4.3.İdari Yargıdaki Çözüm Yollarının Etkinliği

İdari yargıda çözüm yollarının etkinliği, istinaf kanun yoluna geçişte büyük önem arz etmektedir. Danıştay'ın içinde bulunduğu aşırı iş yükü idari yargının etkinliğini önemli ölçüde etkilemektedir. Danıştay'ın iş yükü Avrupa Birliği standartlarının üzerindedir. Bu nedenle Danıştay'ın alacağı kararlar ve davalar üzerinde sergileyeceği performansın dava tarafları ve kamuoyu karşında önemi büyüktür.

¹⁰⁷ÖZTÜRK, s. 67.

Çözüm yollarının etkinliği ile anlatılmak istenen idare mahkemelerinde alınan kararların idare ve taraflar nezdinde bir sınırlama etkisi oluşturmaması ve kararların davacı ve toplum vicdanında kabul görmesini sağlamaktır¹⁰⁸.

Türk Hukuk Sisteminin genel sorunu yargılama sürelerinin uzun olmasıdır. Bu durum idari yargıda daha da önem kazanmaktadır. Çünkü idari yargıda, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması nedeniyle idari işlemlere karşı dava açılması, kendiliğinden bu işlemlerin yürütülmesine engel olmamakta, idare bu işlemlerini kendiliğinden hatta zor kullanarak yerine getirebilmektedir¹⁰⁹. Hukuka aykırılığı belirgin bir işlem dava konusu olmuş olsa bile, mahkeme yürütmenin durdurulması kararı vermediği sürece, idare bu işlemi yürütebilmektedir¹¹⁰. Bu nedenle davada yargılama süresi, idari yargı açısından da daha önemlidir. İptal davalarında bile yargılama süreci çoğu kez bir yılı aşmaktadır. Davanın temyiz süreci de işin içine girdiğinde kesin karar ancak iki üç yıl içinde çıkmaktadır. Yaşanan bu durumun önemli bir nedeni de idari yargıya başvuru sayısının günden güne artmasıdır. İdari yargının sahip olduğu teknik alt yapının gelen iş yükünü kaldıramaz hale gelmesi de sonuç olarak dava sürelerinin uzamasına neden olmakta ve adaletin tecelli etmesini geciktirmektedir¹¹¹.

Yargılamanın tam anlamıyla gerçekleşmesi için belli bir zamana ihtiyaç vardır. Çünkü yargılamanın adalete ve hukuka uygun olabilmesi için belli bir araştırma ve inceleme yapılması gerekmektedir. Araştırma ve incelemenin yeteri kadar yapılmaması durumunda mahkemenin almış olduğu kararın adil olduğundan söz etmek mümkün olmayacaktır.

Yargı organları bazı durumlarda yargılamanın gidişatını güvence altına almak için bir takım önlemler almaktadır. Bu önlemlere örnek olarak, ceza hukukunda sanık için tutuklama talep edilmesi, tarafların arasında çekişmenin veya kamu yararının gözetildiği davalarda menkul ve gayrimenkul mallara ihtiyatî tedbir ve ihtiyatî haczin uygulanması, idari yargıda ise hukuka aykırı bir durumun

¹⁰⁸Nusret İlker ÇOLAK, “İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolu Olarak İdari Uzlaştırma Kurulları”, Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Sayı: 65-66, Ocak-Şubat 2010, s. 87.

¹⁰⁹ÖZTÜRK, s.67-68.

¹¹⁰Erdoğan BÜLBÜL, ”Fransız İdari Yargılama Hukukunda İvedi Yargılama Usulleri Reformu”, Danıştay ve İdari Yargı Günü, Sempozyum, Danıştay Yayını,10-11 Mayıs 2002, Ankara, 2003, s. 72.

¹¹¹Orhan YET, “İdari Yargıda Yapısal Değişim”, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, 11-12 Mayıs (Yapısal Değişim), Ankara.2001, s. 39-45.

gerçekleştiği düşünüldüğü anda davaya konu olan durumla ilgili yürütmeyi durdurma kararının alınması verilebilir.

Yukarıda saydığımız uygulamaların ortak noktaları, davayla ilgili karar alınana kadar o anki şartların korunması ve verilecek olan kararda adaleti etkin bir şekilde sağlamaktır. Yargılamada bu önlemlerin alınmaması durumunda mahkemece verilecek nihai kararın manevi yönü dışında bir anlamı kalmayacaktır¹¹².

Davada korunması gereken bir hakkın, zamanında gerekli müdahalenin yapılmaması nedeniyle ortadan kalkması durumunda yargılamanın sonucu anlamsız kalacaktır¹¹³. Bu sebeple idari yargıda yürütmeyi durdurma büyük bir öneme sahip olmakta, idare edilenleri koruma adına en süratli ve tesirli araç olarak ortaya çıkmakta, hukukun üstünlüğünün sağlanmasında önemli bir yere sahip olmaktadır¹¹⁴.

İdari işlemin hukuka aykırı olması, iptal edilebilmesi için yeterli bir sebeptir. Ancak yürütmenin durdurulması kararı ile geçici bir tedbir alınması durumunda hukuka açıkça aykırı bir şekilde bu uygulama kullanılmakta ve hukuk mantığı açısından eleştirilebilecek bir konu ortaya çıkmaktadır¹¹⁵. Hukuka aykırılığın idari yargı tarafından açıkça tespiti için davalı idare ya da idarelerin savunmasının alınması ve bazen de ara kararlarının verilmesi söz konusu olmakta ve bu yüzden yürütmenin durdurulması ile ilgili kararların verilmesi uzun zaman almaktadır¹¹⁶. Böylelikle yürütmenin durdurulması uygulamasından gerektiği şekilde yararlanılamamakta ve amacına uygun olarak kullanılmaması nedeniyle beklenen fayda elde edilememektedir.

Yürütmeyi durdurmanın asıl amacı, iptal kararının gerçekleşmesini temin etmektir. Hukuka aykırı olan nedenlerin üzerinden geçerek, telafisi mümkün olmayan bir durumun ortaya çıkıp çıkmadığını incelemektir. Yürütmenin durdurulması halinde bir zararın doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte aranması, yürütmenin durdurulması müessesesini tamamen

¹¹² Mehmet Akif TUTUMLU, “Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması Üzerine”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 5, Ankara, 1989, s. 745.

¹¹³ Hasan TUNÇ, “Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, Konya, 1990, s. 52.

¹¹⁴ Sami AKURAL, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları”, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21, Güneş Matbaası, Ankara, 1976, s. 121.

¹¹⁵ AKURAL, s. 16.

¹¹⁶ ÖZTÜRK, s. 71.

etkisiz hale getirmek ve idari yargı yerlerinin yürütmenin durdurulması kararı vermelerini engelleme çabalarının bir tezahürü olarak nitelendirilebilmektedir¹¹⁷.

Uzun yargılama süreci sonrasında ortaya çıkan çözümlerin idare ve davacı açısından bir memnuniyet oluşturmaları mümkün değildir. Bununla birlikte ağır iş yükü altında bir an önce karar alma baskısı içinde bulunan idari yargının adaleti gerçekleştirmesi güçleşmektedir. Davaya yeterli zamanın ayrılamaması halinde asıl sorunun ortaya konulması ve çözümün üretilmesi noktasında aksamaların oluşması riski mevcuttur¹¹⁸.

İdari yargıda etkinliği sağlamanın yolu içtihat birliğini sağlamaktan geçmektedir. Şu an uygulamada olan idari sistemde tek hakim tarafından verilen karara karşı Bölge İdare Mahkemesine gidilmektedir. İdari Yargılama Usulü Kanununda yer alan düzenlemelere göre, tek hakimle verilen kararlar ile belli konularda heyet tarafından verilen kararlara karşı davacı veya davalı idareler tarafından itiraz edilmekte ve bu itirazın da Bölge İdare Mahkemesinde incelendiği görülmektedir¹¹⁹. Ancak öte yandan tek hakimle alınan kararın tıpkı temyizde olduğu gibi karar düzeltme kararı için direk olarak Danıştay’a gitmesi, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay arasında içtihat birliğinin oluşmasında sıkıntılara yol açmaktadır.

2014 yılında yapılan düzenleme¹²⁰ ile karar düzeltme mülga edilmiş ve kararların çoğunun istinafta kesinleşmesi kararlaştırılmıştır. Böylelikle içtihat birliği sağlanmaya çalışılmış, Danıştay’ın yükünü hafifletmek amaçlanmıştır.

2.4.4.İstinaf Kanun Yolu Hakkındaki Görüşler

İdari yargıda istinaf sisteminin fayda ve sakıncalarına dair görüşlere geçmeden önce istinafin adli yargıda uygulanması halinde ortaya çıkabilecek fayda ve sakıncalarından söz etmek gerekir. Türk Hukuk Sisteminden 1924’te beklenen faydayı vermediği ve işleri uzattığı gerekçe gösterilerek kaldırılan istinaf

¹¹⁷ Zehreddin ASLAN, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, 2.Basım, Alfa Yayınları, Ankara, 2001, s. 46.

¹¹⁸ ÇOLAK, s.87.

¹¹⁹ ÖZTÜRK, s.72.

¹²⁰ 8/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanunun 15 inci maddesiyle, bu fıkra da yer alan “kararın düzeltilmesi veya temyiz yoluna; tek hakim kararına karşı ise itiraz yoluna” ibaresi “ilgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna” şeklinde değiştirilmiştir.

mahkemelerinin yeniden kurulması gerektiğini savunanlar olduğu gibi, hiçbir faydası olmayacağını ileri sürenler de vardır ¹²¹. Kunter - Yenisey istinaf hakkındaki görüşleri şu şekilde özetlemiştir¹²².

İstinaf mahkemelerinin yeniden kurulmasının lehinde olan görüşler:

- Tarihin her devrinde adli teşkilatı ileri ve gelişmiş olan ülkelerde istinaf vardır.
- İstinaf bugün de hemen her ülkede vardır.
- İlk mahkemeler etki altında kalabilir
- İstinafta belli alanlarda uzmanlaşma olabilir.
- Uyuşmazlığın ikinci defa halledilmesi isabetli karar verilmesini sağlar.
- İstinafın varlığı Danıştay'ın iş yükünü azaltır.
- İstinaf mahkemelerinin daha fazla hakimden oluşması da bir güvencedir.
- İstinaf sayesinde insanlar hukuken tatmin olabilir ve temyiz yoluna başvurmayabilir, böylece Danıştay'ın iş yükünün azalması yönünde katkı sağlayabilir¹²³.

şeklinde özetlenebilir.

İstinafın tekrar kabul edilmesinin aleyhinde olan görüşler ise şöylece özetlenebilir:

- İstinaf ilk defa feodalitenin yıkılması sırasında ortaya çıkmıştır. Krallıklar mahkemelerin yetkisini azaltmak için böyle bir usul öngördüler. Yani hukuki değil siyasi mahkemelerdi.
- İstinaf her ülkede yoktur. Kabul edilmesinde tarihi ve siyasi etkiler ağırlıktadır.
- Bazı ülkelerde istinaf mahkemelerinin kaldırılması yönünde eğilim vardır.

¹²¹Nurullah KUNTER, Feridun YENİSEY, Ayşe NUHOĞLU, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul,2009, s.1033; Faruk EREM, **Diyaletik Açından Ceza Yargılaması Hukuku**, Işın Yayıncılık, Altıncı Baskı, Ankara, 1986, s. 317; Baki KURU, “İstinaf Mahkemeleri Kurulurken” Adalet Dergisi, Yıl:54, Ankara, 1963, Sayı:5-8, s.548; aleyhinde TANER, s.55.

¹²²KUNTER, YENİSEY, NUHOĞLU, s. 1033.

¹²³SEZGİNER, s. 88.

- İstinaf mahkemesi hakimleri daha çok etki altında kalabilir. Önemli olan hiçbir hakimin etki altında kalamamasıdır.
- İstinaf muhakemesinin varlığı ilk derece mahkemelerini “nasıl olsa bir daha incelenecek rahatına sokar.
- İstinafin kabul edildiği ülkelerde istinaf yaygın bir kanun yolu olmayıp sınırlı durumlar için kabul edilmiştir.
- Danıştay’ın yargı yükünü azaltmak için alınacak asıl tedbirler başkadır.

İstinaf konusunda doktrinde uzun zamana yayılan bir süreçte değişik görüşler ileri sürüldüğü ve hatta bazı yazarların aradan yıllar geçmesine rağmen görüşlerini aynen tekrar yayınlamak zorunda kaldığı görülmektedir. Öte yandan hukuk sistemimizin aksak ve eksik birçok yönünün olduğu hukukçuların genel olarak kabul ettiği bir gerçektir. Yoğun iş yükü mahkemeleri neredeyse çalışamaz hale getirmiştir. Buna göre, istinaf mahkemelerine kurtarıcı gözüyle bakmak aldatıcı olacaktır.

İstinafin idari yargı açısından önemine bakıldığında ise; “hukuk devletinin gereği olan idari yargı denetiminin öngörülen anlamda işleyebilmesi için istinaf kaçınılmaz gözükmektedir”¹²⁴. Başka bir görüşe göre ise, idari yargıda istinafin kurulması Danıştay’ın iş yükünü azaltacaktır¹²⁵.

İstinaf hakkında bir diğer yoruma göre, istinafin bir tür temyiz olduğu ve kararın adeta hem bölge idare mahkemesinde hem de Danıştay’da aynı şekilde iki defa inceleneceği ve zaman kaybı olacağı yanılgısı ve adalete erişimin daha pahalı olacağı ve yargılamanın uzayacağı ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, istinaf başvurusundan sonra belirli konularda Danıştay’a temyiz başvuru hakkının getirilmesinin de bir takım sakıncaları bulunmaktadır. Ancak dar anlamda istinaf sisteminin kabulü halinde yargılamanın uzayacağına yönelik tereddütler zaten ortadan kalkacaktır¹²⁶. Öte yandan karar düzeltme yolu kaldırılacak olursa hem davanın tarafları hem de devlet için istinafin maliyet ve ek gider oluşturacağı görüşü mevcuttur. Ancak, idari yargının basit ve az masraflı olmasının yanı sıra bölge idare

¹²⁴ BEREKET, s.24.

¹²⁵ Nuri ALAN, “İdari Yargının Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Danıştay Dergisi, Sayı 29, Ankara, 1997, s.23.

¹²⁶ SANCAKDAR, s.16.

mahkemesi yapılanmasının hazır olması nedeniyle bu eleştiri önemini yitirmektedir¹²⁷.

Tarihi kökeni açısından istinaf kurumuna çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Örneğin, Fransa’da istinaf mahkemelerinin dayanağına bakıldığında onun bir “krallık kurumu” olduğu yönünde eleştiriler mevcuttur¹²⁸. Bu yaklaşıma göre, istinaf kurumunun Fransa’daki tarihi gelişimine atıf yapılmakta ve yetkilerini senyörlerden değil de krallardan alan mahkemeler olduğuna vurgu yapılmakta ve bu mahkemelerin yerel mahkemeleri zayıflatmak ve merkezi bir mahkemeyi kuvvetlendirmek amacıyla siyasi bir amaçla kurulduğu iddia edilmektedir¹²⁹.

Öte yandan karşıt görüşe göre ise, istinaf mahkemeleri tek merkezde olmayıp yurdun çeşitli yerlerinde kurulacağından, vatandaşın oralara ulaşması daha kolay olacaktır. Bu görüşün temel iddiası istinafin halka daha yakın bir sistem olduğu, şeklinde ifade edilmiştir¹³⁰.

İstinaf sistemine getirilen bir diğer eleştiri ise istinaf sisteminin içtihat farklılıklarına yol açabileceği eleştirisidir. Bu yöndeki eleştiriler 5235 sayılı Kanunun 35. Maddesindeki¹³¹ yasal düzenlemelere benzer düzenlemeler yapılmak suretiyle Danıştay’da içtihadı birleştirme kararı yoluyla sorunun çözümü mümkün hale getirilmek suretiyle bertaraf edilebilir¹³².

İlk derece yargılamasının kaliteli yapılması suretiyle maddi hataların önlenebileceği, böylelikle istinafa gerek kalmayacağı yönündeki bir düşünce yerinde değildir. İstinaf kurumunda maddi meselelerde de yine hatalar yapılabilir. Bunun yanında istinafta sadece aydınlanmamış ve tartışmalı meselelere ağırlık verilecektir.

İstinaf karşıtı görüşlerden bir diğeri de iyi ve tecrübeli hakimlerin ilk derece mahkemelerine atanmaları suretiyle istinafa gerek kalmayacağıdır¹³³. Bu yaklaşım göreceli olup temyiz kanun yolunun varlığı ve yargılamanın yenilenmesi

¹²⁷ 6545 sayılı Kanun ile Bölge İdare Mahkemesinde ve Danıştay’da karar düzeltme yolu kaldırılmıştır.

¹²⁸ SANCAKDAR, s. 17.

¹²⁹ Faruk EREM, **İstinaf Mahkemeleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1950/1-2, S. 9-17, Ankara, 1950, s. 12; Haluk KONURALP, “**Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafin Yeri- Hukuk Davaları Açısından**”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2001/1, s.25-39, s.28.

¹³⁰ K.amil YILDIRIM, **Hukuk Devletin Gereği: İstinaf**, Nesil Matbaacılık, İstanbul, 2000, s.127.

¹³¹ 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun md.35/3

¹³² SANCAKDAR, s. 18.

¹³³ BİLGE, s. 76.

müesseseleri dikkate alındığında bu yaklaşımın tartışmasız olmadığı söylenebilir. Nitekim istinaf mahkemesinin varlığının ilk derece mahkemesi hakiminin görevini yaparken daha az özen göstermesi sonucunu doğuracağı iddia edilir iken, karşıt görüşe göre bu sistemin ilk derece hakimini daha dikkatli davranmaya sevk edeceği ileri sürülmektedir.

Bir davanın ilk önce ilk derece mahkemesinde bir kere de istinaf mahkemesinde incelenmesinin, verilecek hükmün doğru ve isabetli olmasını sağlayacağı şeklinde görüşler de mevcuttur¹³⁴. Buna karşın bu görüş ilk bakışta haklı gibi görülse de bazı olumsuzlukları da birlikte bünyesinde barındırmaktadır. Örneğin, ilk derece mahkemesinin yapacağı yargılamanın bir formalite haline dönüşmesi tehlikesi de mevcuttur. Çünkü istinaf mahkemesi yeniden yargılama yapacaktır. Buna bağlı olarak ilk derece mahkemelerinin itibarı azalacaktır.

İstinaf kurumunun faydaları arasında, bölge idare mahkemesinde yeniden yargılama yapılacağından, daha güvenli bir yargılama sisteminin gelişmesine imkan sağlanması ilk sırada sayılmaktadır.

Bilindiği üzere, yargılamanın kısa olması değil, adil ve güvenli olması önemlidir. Buna göre, ilk derece mahkemesi kararlarına karşı hâlen yapılmakta olan tek dereceli kontrol ve denetim mekanizması yerine, iki dereceli bir kontrol mekanizması oluşturulacaktır. Daha sağlıklı ve doğru karar verilmesi açısından bir kararın iki ayrı ve birisi üst yargı organınca denetlenmesi, önemli bir güvence sağlayacaktır. Böylece adil yargılanmayla ilgili sorunlar önemli ölçüde giderilecek ve daha etkin bir hukuki koruma sağlanmış olacaktır. Öte yandan, bazı kararların istinaf aşamasında kesinleşmesi de mümkün olabilir. Görüldüğü üzere istinaf, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir¹³⁵. İstinaf mahkemelerinin bir diğer olumlu yönü de belli merkezlerde bulunduklarından ilk derece mahkemelerine göre yerel baskılardan daha uzak olmalarıdır¹³⁶.

Danıştay'a etkisi açısından bakıldığında istinaf kurumu sayesinde Danıştay'ın iş yükü önemli ölçüde azalacak ve içtihat mahkemesi rolü daha güçlenecektir¹³⁷. Buna göre, kanunla kurulacak olan idari istinaf mahkemeleri, iş ve

¹³⁴ Turhan Tufan YÜCE, **Türk Alman Ceza Muhakemesi Hukukunda Kanun Yolları**, (İtiraz, İstinaf, Temyiz), Ötüken Yayınları, Ankara, 1967, s.41.

¹³⁵ SANCAKDAR, s. 19., istinafin hukuk güvenliğine katkısı için bkz. SEZGİNER, s.87.

¹³⁶ KURU, s.548.

¹³⁷ SEZGİNER, s.88.

nüfus yoğunluğuna göre belirli bölgelerde teşkilatlanacak ve istinaf incelemesini yapacaklardır. Ayrıca, hakimlerin kariyer planlaması açısından da istinaf sistemi yararlı olabilir. Zira yargı mercileri arasında bir piramit olduğundan ilk derece idari yargı mercii hakimi idari istinaf mahkemesi üyesi olursa Danıştay üyesi olma ihtimalinin de yüksek olduğunu bilecektir¹³⁸.

2.5. MUKAYESELİ HUKUKTA İSTİNAF SİSTEMLERİ

Mukayeseli hukuk sistemi, farklı ülkelerdeki hukuk sistemlerini birbirleriyle karşılaştıran bir hukuk dalıdır. Birbiriyle karşılaştırılan ülkelerinin hukuki bir soruna yaklaşımlarının birbirinin aynısı olduğunu ifade etmek veya aralarındaki farkları liste halinde tespit etmek karşılaştırmalı hukuk çalışması için yeterli değildir. Bu farklılık ya da benzerliğin neden kaynaklandığının açıklanması ve araştırılması gerekmektedir. Karşılaştırmalı hukuk çalışmasında, karşılaştırılmak üzere seçilen ülkeler arasında detaylı bir inceleme yapmak gerekir. Bu kapsamda tarihsel gelişim süreci, ülkelerin sosyo-politik yapısı ve bağlı olduğu hukuk çevresinin genel özelliklerini de çalışma kapsamında ele alınması gerekir.

Ülkelerin yargı sistemleri incelendiğinde, bazı ülkelerin istinaf sistemini geçmişten beri kullandığını, bazı ülkelerin ise istinafa geçişinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesi olan “adil yargılanma hakkı” çerçevesinde olduğunu görmekteyiz.

2.5.1. Fransız İdari Yargısında İstinaf Kanun Yolu

Osmanlı Devletinde Tanzimat Fermanı birçok alanda önemli değişikliklerin habercisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Tanzimat Fermanıyla başlayan sürecin Islahat Fermanıyla devam etmesi, Osmanlı Devletinde modern devlet yönetimin oluşmasına zemin oluşturmuştur. Bu oluşan zeminin yargıdaki etkisini 1868 yılında Fransa örneğine göre kurulan “Şura-yı Devlet” olarak görmekteyiz. Şura-yı Devlet

¹³⁸ SANCAKDAR, s. 19.

yani günümüzdeki adıyla Danıştay'ın kurulmasıyla adli yargının yanında idari yargı sisteminin detemelleri atılmış bulunmaktadır¹³⁹.

Padişah Abdülaziz döneminde Fransız Conseil d'État'sı örnek alınarak 1868 yılında Şura-yı Devlet'in kurulmasıyla¹⁴⁰ ortaya çıkan idari yargı, bireylerin doğuştan dokunulmaz temel hak ve hürriyetlere sahip olduklarını ve devlet işleyişinin hukuk kurallarının belirlediği çerçevede yürütülmesi gerektiğinin bir sonucudur. Hukuk kurallarının hakim olmadığı bir devlet yönetiminde insanın, idareyi etkileyebilen ve sorgulayabilen bir hak süjesi olması mümkün değildir. Demokratik nitelikten uzak, otoriter yapıdaki idare, birey ile kurduğu ilişkiye bütünüyle hakimdir¹⁴¹.

İstinaf kanun yolunun tarihine baktığımızda, hukuk devleti anlayışı açısından çeşitli eleştirilere maruz kaldığını görmekteyiz. Bunun en belirgin örneği Fransa'da yer alan istinaf mahkemelerinin bir "krallık kurumu" olduğu yönünde bir düşünceye sahip olunmasıdır¹⁴². Bu düşünceyle istinaf mahkemelerinin Fransa'daki tarihi gelişimine dikkat çekilmekte ve yetkilerini senyörlerden değil de krallardan alan mahkemeler olduğuna vurgu yapılmaktadır. İstinaf mahkemelerinin, yerel mahkemeleri zayıflatmak ve merkezi bir mahkemeyi kuvvetlendirmek şeklinde siyasi bir amaçla kurulduğu düşünülmektedir¹⁴³. Buna karşın istinaf mahkemelerinin gerekliliğini savunanlar, istinaf mahkemelerinin tek merkezde olmayıp yurdun çeşitli yerlerinde kurulacağından, vatandaşın istinaf mahkemelerine ulaşmasının daha kolay olacağını savunmuşlardır. Bu sebeple istinafin iddia olunanın aksine halka daha yakın bir sistem olduğu ifade edilmiştir¹⁴⁴.

İdari yargı sistemimizin temel yapı taşı olan Conseil d'Étatve Fransız İdari Yapısı, Türk İdare Hukukunun gelişimi ve bugünkü durumu için büyük önem taşımaktadır. Bu kısımda Fransa'da İstinaf Mahkemelerinin durumunu ve nasıl işlediğini göreceğiz.

¹³⁹Harun ÇETİNEMEL, "İlk Derece Yargı Yerlerinin Sorunları", Danıştay Dergisi, 18(68-69), Ankara, 1998, s. 110.

¹⁴⁰Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, 1. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, C., Bursa, 2010, s. 40.

¹⁴¹Gürsel ÖZKAN, "İdari Usul", Danıştay Dergisi, 30(101), Ankara, 2000, s. 101.

¹⁴²SANCAKDAR, s. 17.

¹⁴³EREM, s 12; KONURALP, s.28.

¹⁴⁴YILDIRIM, s. 127.

2.5.1.1.İdari Yargıdaki Genel Durumu

Fransa’da istinaf, feodalitenin zayıfladığı fakat merkezi iktidarın güçlenmeye başladığı döneme kadar uzanmaktadır¹⁴⁵. Ülkenin feodalizmle yönetilmesi ve beylik sayılarının çok olması adaletin kişilere göre tecelli etmesine neden olmaktaydı. Artık bu durumdan rahatsız olan halk ise bir süre sonra haklarını aramak için krala başvurmayı yolunu tercih etmişlerdi. Bu durum ise kralın adli gücünün feodal beylerin aleyhine güçlenmesine sebep olmuştu¹⁴⁶.

16. Yüzyılda “Paris Parlement” adlı kurum kral tarafından kurulmuştur. Bu kurum kral adına yargılama yapacak ve kişilere göre adaletin tecelli edilmesinin önüne geçilecekti. Fakat bir süre sonra tüm ülkeden gelen davaların bir mahkemede tek çatı altında toplanması zamanla problemleri de beraberinde getirmişti. Bu bağlamda Paris Parlement’e benzeyen kurumlar başkent dışında başka şehirlerde de kurulmaya başlanmış ve feodal beylere ait mahkemeler git gide gücünü kaybetmiştir. Bu süreç Fransız İhtilaline kadar devam etmiş, ihtilalin olmasıyla da tüm yargı sistemi sil baştan elden geçirilmiştir.

Fransız İhtilali, başta Fransa olmak üzere Dünya çapında büyük bir yankı uyandırmış ve Yakın Çağın kapılarını tüm insanlığa açmıştır. İhtilalin sonuçlarından biriside Fransa’da idari yargının temellerini atılmasıdır. İdari yargıyı ortaya çıkartan bu durumun nedeninin hukuki ve teknik nedenlerden çok, Fransız İhtilali sonrası ortaya çıkan toplumsal ve siyasi nedenler olduğunu görülmektedir.¹⁴⁷ Bu sebeple İhtilal sonrası Fransız Hukuk sisteminde “adli ve idari makamların ayrılığı ilkesi” kabul edilmiş ve hakimlerin idareye karşı açılmış davalara bakmaları yasaklanmıştır¹⁴⁸.

13/12/1799 tarihinde kabul edilen Fransız Anayasasıyla, idare ile yaşanan uyuşmazlıkları çözme yetkisi Conseil d’État’a verilmiştir. 24/05/1872 tarihinde yayınlanan kanun ile davaya konu olan uyuşmazlıklar hakkındaki kesin kararı verme yetkisi de Conseil d’État’a verilmiş ve bir idari yargı organı haline getirilmiştir¹⁴⁹.

¹⁴⁵ŞENTOP, s.12-13; KONURALP, s.28.

¹⁴⁶ŞENTOP; s.12-13; KONURALP, s.28.

¹⁴⁷A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, İdari Yargılama Hukuku, C. II, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s. 22.; BEREKET, s. 13.

¹⁴⁸GÖZLER, 2010, s.53.

¹⁴⁹GÖZLER, 2010, s.54.

İdari yargının zaman içerisinde belirli bir düzene girmesiyle, ilk derece idare mahkemesi bir ihtiyaç haline gelmiştir. Bu bağlamda 30/09/1953 tarihinde yayınlanan Kanun Hükmünde Kararname ile ilk derece mahkemesi görevi yapacak idare mahkemeleri kurulmuştur.

Fransa’da hukuk sistemindeki gelişim yıllar içinde devam etmiştir. Zamanla ihtiyaçların farklılaşması ve insanların hukuk sistemine olan beklentilerin artması beraberinde idari yargıda da yenileşmeyi zorunlu kılmıştır. Bunun bir sonucu olarak 31 Aralık 1987 tarihinde çıkarılan bir yasayla “İstinaf Mahkemeleri” kurulmuştur. Böylelikle ilk derece mahkemesi olan idare mahkemelerinin vermiş olduğu kararların inceleme mercii istinaf mahkemesi olmuştur. Conseil d’Étatda yine aynı yasa ile istinaf mahkemelerinin almış olduğu kararlara karşı yapılacak itirazları inceleyen temyiz mercii haline dönüştürülmüştür¹⁵⁰.

2.5.1.2.Fransa İdari Yargı Sistemi

Fransız idari yargı sistemi, günümüzde üç mahkemeden oluşmaktadır. Uyuşmazlıkların ilk başvurulduğu yer olan idare mahkemeleri, ilk derece mahkemelerinde alınan kararların tekrar incelediği ve kesin kararın alındığı istinaf mahkemeleri ve istinaf mahkemelerinde alınan nihai kararın temyiz edildiği yer olan Conseil d’État olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.5.1.2.1.İdare Mahkemeleri

Conseil d’État, 1872’den 1953 yılına kadar Fransa’da idari yargıda ilk derece mahkemesi olma görevini üstlenmiştir. Fakat temyiz mercii olması gereken bir kurumun ilk derece mahkemesi olma görevini de yerine getirmesi zamanla aksaklıklara neden olmuş ve ilk derece mahkemesi statüsü taşıyacak bir oluşumu zorunlu kılmıştır.

30 Eylül 1953 tarih ve 53-934 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mevcutta bulunan il konseyleri, genel görevli olarak ilk derece idare mahkemesi

¹⁵⁰KARABULUT, s. 18.

olarak görevlendirilmiştir¹⁵¹. Ayrıca aynı kanun hükmündeki kararnamenin 2. maddesinde sayılan bazı davalar için Conseil d'État ilk derece mahkemesi niteliği kazanmıştır. Böylelikle Conseil d'État, denizaşırı yerlerde kurulu idari uyuşmazlık konseyleri ile Fransa'nın çeşitli yerlerinde kurulan idare mahkemelerinin kararlarına karşı bir istinaf mahkemesi, kanun hükmünde kararname ile sayılmış bazı idari yargı mercilerinin kararlarına karşı da temyiz mahkemesi niteliğini kazanmıştır¹⁵².

2.5.1.2.2.İstinaf Mahkemeleri

1953 yılında kurulan idare mahkemeleri ile Fransa, Conseil d'État'ın iş yükünü hafifletmiş olsa da ilk derece mahkemesinden davaların doğrudan Conseil d'État'a gelmesi bu seferde yeni sorunlara neden olmuştur. Çünkü o dönemde Conseil d'État'a ilk derece mahkemesinden gelen dosyalar, ya istinaf için ya da temyiz için gelmekte ve iş yükü içinden çıkılmaz bir hale gelmekteydi. Bu bağlamda 31 Aralık 1987 tarihli ve 87-1127 sayılı kanun ile Fransa, "İstinaf Mahkemelerini" kurmuş ve idari yargı sistemini yeniden yapılandırmıştır.

İstinaf mahkemeleri kurulmadan önce Conseil d'État hem bir temyiz mercii hem de bir istinaf mahkemesi görevi üstlenmekteydi. O dönemde yapılan bir çalışmaya göre istinaf mahkemeleri kurulmadan önce Conseil d'État'ın iş yükünün %70'ini istinaf, %4'ünü temiz ve %26'sını ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakmış olduğu davalar oluşturmaktaydı¹⁵³. Çıkan bu kanun ile istinaf başvurularını inceleme yetkisi, yine aynı kanunla belirlenen bazı istisnalar dışında, yeni kurulan istinaf mahkemelerinin yetkisine bırakıldı¹⁵⁴. Ancak, Conseil d'État'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davaların istinaf mercii, yeni kurulan istinaf mahkemeleri değil, yine Conseil d'État olmuştur¹⁵⁵.

Kanunun 1. Maddesinde yer alan bu istisnai durumu bir örnek ile açıklayacak olursak; yorum davaları, bucak ve belediye seçimlerine ilişkin davalar ile düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davalarında ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu karara karşı yapılacak istinaf başvurularının Conseil d'État'a yapılması gerektiğine

¹⁵¹Turgut CANDAN, "Fransa" da İdari Yargı Reformu", Danıştay Dergisi, Ankara, S.80, s.24.

¹⁵²CANDAN, s.25.

¹⁵³ÖZTÜRK, s.91.

¹⁵⁴BEREKET, s.13.

¹⁵⁵BEREKET, s. 14.

ilişkin hükme yer verilmiştir¹⁵⁶. Ancak zaman içerisinde kanunda yapılan bazı düzenlemelerle istinaf mahkemelerinin görev alanlarının genişlediği görülmüştür. Kanunun 1. Maddesinde yer alan düzenleyici işlemlere açılan iptal davaları Conseil d'État'ın görev yetkisi içindeyken, 8 Şubat 1995 yılında yapılan değişiklik ile bu davalara karşı yapılan istinaf başvurularının artık istinaf mahkemelerine yapılacağı kararlaştırılmıştır.

Fransa'da, deniz aşırı ülkelerde dâhil olmak üzere kırk iki adet istinaf mahkemesi bulunmaktadır. Bu mahkemeler kuruluş kanuna göre birden fazla daireden oluşmaktadır. Başkent Paris'te bulunan istinaf mahkemesinin beş dairesi bulunurken, diğer istinaf mahkemelerinin üç adet dairesi bulunmaktadır.

İstinaf mahkemesinde davaya normal şartlarda tek daire bakmaktadır. Ancak davaya konu olan konunun sahip olduğu öneme göre birkaç dairenin bir araya gelerek baktığı davalarda mevcuttur.

İdare mahkemelerinin birden çok hakimle almış olduğu kararlar istinaf mahkemesinde, bir daire başkanı, dairenin iki üyesi, diğer bir daireden gelecek bir üye ve dosyayı heyete anlatacak raportör hakim olmak üzere beş kişi toplanarak incelenmektedir. İdare mahkemelerinin tek hakimle verdiği kararlarda ise bir daire başkanı ve iki daire üyesinden oluşan bir heyet dava için karar verir.

Davanın konusu ve önemine göre birden fazla dairenin bir araya gelerek karar vereceği durumlarda ise istinaf mahkemesi başkanı, dosyayı heyete anlatacak raportör hakim, diğer dairelerin başkanları ile üyelerinden oluşan bir genişletilmiş heyet oluşturulur.

İstinaf Mahkemesi Başkanları, Danıştay üyeleri arasından atanır. İstinaf mahkemelerinin üyeleri ise, en az 4 yıl İdare Mahkemelerinde yargısal görev yapmış olmak şartıyla, fiilen asgari 6 yıl kamu hizmeti bulunan ve 1. sınıf olmuş üyelerden oluşur¹⁵⁷. Bununla birlikte, adli yargıçlar ile belirli görevlerde bulunan devlet memurları da istinaf mahkemelerine atanabilmektedirler¹⁵⁸. Fransız istinaf şu şekilde gerçekleşmektedir¹⁵⁹.

¹⁵⁶CANDAN, s.19.

¹⁵⁷ÖZTÜRK, s.92.

¹⁵⁸KARABULUT, s. 2, BEREKET, s. 14.

¹⁵⁹Oğuz SANCAKDAR, "İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 91, Ankara, 10 Mayıs 2016, Ankara, s.55.

2.5.1.2.3. Conseil d'État

Temelleri 1800'lü yıllara dayanan Conseil d'État, Fransız Danıştay'ı olarak görev yapmaktadır. Fransız idari yargı sisteminde istinaf mahkemelerinin kurulmasıyla Conseil d'État, istinaf mahkemelerinden gelen temyiz başvurularını inceleyen, davalar ile ilgili içtihat oluşturan bir müessese haline gelmiştir. Ancak bazı şart ve koşullarda, ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar ve idare mahkemelerinin sınırlı sayıdaki bazı özel konularla ilgili vermiş olduğu kararlara karşı yapılan istinaf başvurularına da bakma yetkisi halen ondadır.

Conseil d'État'ın doğal başkanı başbakandır. Başbakanın olmadığı durumlarda, başbakan adına başkanlığı Adalet Bakanı temsil eder. Ancak uygulamada başbakanın ve adalet bakanının başkanlıkları semboliktir. Çünkü onlar başkanlıklarını sadece devlet törenlerinde yaparlar. Conseil d'État'ın uygulamada gerçek başkanları, başkan vekilleridir¹⁶⁰.

Conseil d'État, idari ve yargısal olmak üzere Fransa'da iki tür göreve sahiptir. Fransa'da hükümetler bazı konularda kanunlar yürürlüğe girmeden önce Conseil d'État'ın görüşünü almak zorundadır. Ancak alınan bu görüşlerin hükümet tarafından bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Buradaki amaç, kanunlarda yaşanabilecek hukuki aksaklıkların önüne geçilmesi hususunda hükümeti uyarmaktır.

Conseil d'État şu an itibariyle, Finans Dairesi, İçişleri Dairesi, Sosyal Daire, Bayındırlık Dairesi ile Raporlar ve Etütler Dairesi olmak üzere beş idari daireden oluşmaktadır¹⁶¹. İlk dört daire kendi uzmanlık alanlarında mevcut hükümetlere doğrudan görüş verebilmektedir. Ancak Raporlar ve Etütler Dairesinin diğer dairelere nazaran daha farklı ve kapsamlı görevleri bulunmaktadır.

Raporlar ve Etütler Dairesi 1963 yılında komisyon olarak kurulmasına rağmen zaman içerisinde önemi artmış ve 1985 yılında Conseil d'État'ın 5. İdari Dairesi olarak göreve başlamıştır. Bu daire, hükümetin çıkarmış olduğu kanunlar ve diğer düzenleyici işlemler ile gerçekleştirdiği idari reformlar konusunda görüşlerini raporlar halinde hazırlar ve bu raporları Conseil d'État tarafından çıkartılan "Etudes et documents" adlı dergide yayımlanmaktadır¹⁶².

¹⁶⁰ KARABULUT, s.3.

¹⁶¹ ÖZTÜRK, s.93.

¹⁶² KARABULUT, s.1.

Conseil d'État'ın yargısal faaliyetlerine baktığımızda, bunları ana başlıklar halinde toplamamız mümkündür. Bunların ilki, ilk ve son derece idare mahkemesi olarak baktığı davalardır. Devlet Başkanı tarafından onanan atama kararnamelerine karşı açılan davalar, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılan davalar ile idare mahkemelerinin görev ve yetkisine girmeyen davalar bunlara örnek olarak verilebilmektedir.

Conseil d'État'ın idari yargıda üstlendiği faaliyetlere baktığımızda bir diğer faaliyeti ise istinaf mercii olarak baktığı davalardır. 1987 yılında kabul edilen kanunla istinaf mahkemeleri kurulmuş, ilk derece mahkemelerinde verilen kararlar istinaf mahkemesinde incelemeye başlanmıştır. Ancak kanunda belirtilen bazı özel durumlarda istinaf başvurusu istinaf mahkemesine değil Conseil d'État'a yapılması kararlaştırılmıştır. Örneğin bir idari işlem bir temel hakkı ya da hukuka aykırı bir uygulamayı içeriyorsa, hâkim tarafından 48 saat içerisinde yürütmeyi durdurma kararı alınır. Bu durumda çıkan karara yapılacak olan istinaf başvurusu Conseil d'État tarafından değerlendirilecektir.

Conseil d'État'ın idari yargıda üstlendiği son görevi ise temyiz mercii olmasıdır. İstinaf mahkemelerinin ve ihtisaslaşmış idare mahkemelerinin vermiş olduğu kararlara karşı yapılan temyiz, Conseil d'État incelenmektedir¹⁶³.

Conseil d'État'ın yukarda açıkladığımız görevleri “Dava Dairesi” çatısı altında bulunan “alt daireler” tarafından yerine getirilmektedir. Bugün itibariyle 16 tane alt daire Conseil d'État'da görev yapmaktadır. Bu alt dairelerin her biri farklı dava konularında görevlidir ve gelen her dava kendi konusuyla ilgili olan alt daireye gider. Conseil d'État'a gelen her dava konusuna ve önemine göre tek veya iki alt daire ile değerlendirilir ve dava ile ilgili nihai karar verilir. Ayrıca çok önemli davalar ya dava dairesi ya da dava kurulu tarafından görüşülür¹⁶⁴.

Dava Dairesi, bir başkan, üç başkan yardımcısı, on altı alt dairenin başkanları, raportör hakimi ile idari dairelerin üyeleri arasından her sene Genel Kurul tarafından bu iş için seçilen iki idari daire üyesi olmak üzere toplam 23 kişiden oluşur.¹⁶⁵ Dava Kurulu ise; Conseil d'État Başkan Vekilinin başkanlığında, Dava Dairesi Başkanı, üç

¹⁶³ KARABULUT, s.1

¹⁶⁴ KARABULUT, s.1

¹⁶⁵ ÖZTÜRK, s.94.

başkan yardımcısı, idari dairelerin başkanları, görüşülecek uyuşmazlığın görev alanında olduğu alt dairenin başkanı ve üyeleri ile tetkik hâkiminden oluşur¹⁶⁶.

2.5.2.İsveç İdari Yargısında İstinaf Kanun Yolu

İsveç'te bulunan mahkemelerin bağımsızlıkları Anayasaları ile teminat altına alınmış olup, mahkemeler genel ve özel mahkemeler olarak ikiye ayrılmaktadır. Genel mahkemeler ise kendi içlerinde adli ve idari mahkemeler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan genel adli mahkemeler, hukuk ve ceza davalarına bakarken, genel idare mahkemeleri ise kamu ile kişiler arası ortaya çıkan uyuşmazlıklara bakarlar. İsveç'te yargı sisteminde bulunan özel mahkemeler ise, İşçi Mahkemesi, Pazar Mahkemesi, Patent Mahkemesi ve Toprak Mahkemesidir¹⁶⁷.

İsveç'te bulunan genel idari mahkemeler üç aşamalı bir yargı sistemine sahiptir. İdari yargıda mahkemelerin ilk aşamasını idare mahkemeleri, ikinci aşamasını idari istinaf mahkemeleri, son aşamayı ise Yüksek İdare Mahkemesi oluşturmaktadır.

İsveç'te 2010 yılı öncesinde idari anlaşmazlıkları inceleyen yirmi üç adet İdare Mahkemesi bulunmaktaydı. Ancak 15/02/2010 tarihinde yapılan düzenleme ile idare mahkemelerinin sayısı yirmi üçten onikiye indirilmiş, Stockholm, Göteborg ve Malmö İdare Mahkemeleri, vatandaşlık ve göç uyuşmazlıklarını ilk derece mahkemesi olarak incelemek üzere "Göç Mahkemelerine" dönüştürülmüştür.

İsveç'te dört adet idari istinaf mahkemesi yer almaktadır ve bu mahkemeler yargılamanın ikinci aşamasını oluşturmaktadır. İdari istinaf mahkemeleride diğer idari yargılama sistemlerinde olduğu gibi, idare mahkemelerinde çözüme ulaşmayan davalara bakılmaktadır. Bununla birlikte üç adet göç mahkemesinde alınan kararlara karşı istisnai olarak taraflara, Stockholm'de bulunan İdari İstinaf Mahkemesine itiraz edilme hakkı tanınmıştır. Göç konusunda Stockholm İdari İstinaf Mahkemesine yapılan başvurularda mahkemenin alacağı karar, kesin karar hükmünde olup, bir üst mahkemede temyizi mümkün değildir.

İsveç'te bulunan oniki adet bulunan idare mahkemelerinin almış oldukları karara karşı taraflar, idare mahkemelerinin yargı çevresinde bulunan yetkili idari

¹⁶⁶ KARABULUT, s.2

¹⁶⁷Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, AB-Eşleştirme Projesi, **Hukuk Muhakemesinde İstinaf El Kitabı**, Ankara, 2007, s. 10.

istinaf mahkemelerine itiraz edebilmektedir. İdari istinaf mahkemesinin almış olduğu kararlar ise temyize Yüksek İdare Mahkemesine gitmektedir. İsveç Yüksek İdare Mahkemesi, idari yargılamada son ve en yüksek mevkide yer almaktadır. Ayrıca tıpkı Dayıştay'da olduğu gibi, kanun ile istinaf olarak belirlenen konularda İsveç Yüksek İdare Mahkemesi de ilk derece mahkemesi olarak yargılamayı gerçekleştirebilmektedir.

İsveç'te Stockholm, Göteborg, Sundsvall ve Jönköping'de bulunan dört adet idari istinaf mahkemesi yer almaktadır. Taraflar, idare mahkemesi tarafından verilen kararlara karşı üç hafta içerisinde kararı alan mahkemenin yargı çevresinde bulunan idari istinaf mahkemesine itiraz edebilmektedir. İdari İstinaf mahkemesine idare mahkemelerinden gelen dosyalarla birlikte, idari istinaf mahkemeleri kanunda belirtilen istisnai durumlar, gizlilik gerektiren davalar ile müstehcenlik ve şiddet içerikli televizyon yayınlarıyla ilgili uyuşmazlıkları da ilk derece mahkemesi olarak inceleyip, karar verebilmektedir.

Stockholm'da yer alan İdari İstinaf Mahkemesi İsveç'in en büyük idari istinaf mahkemesidir ve altı daireden oluşmaktadır. Birinci Daire sadece içtihat dairesi olup, diğer daireler her türlü dava konusuna ilişkin itiraz incelemesi yapabilmektedir. Her dairede bir başkan, iki başkan yardımcısı, en az dört meslekten hakim ve dosyaların hazırlanıp heyete sunulmasında görevli stajyer hakim ve tetkik hakimler yer almaktadır.

Stockholm İdari İstinaf Mahkemesi göç davaları ile ilgili özel yetkili en yüksek idare mahkemesidir. Ülke genelinde bulunan üç göç idare mahkemesi tarafından verilen kararları inceleyen ve nihai kararı veren son mercii olması nedeniyle mahkemede yer alan Birinci Daire, bu konuda ülke genelinde üniter içtihat oluşturmak için içtihat dairesi olarak görevlendirilmiştir. Stockholm İdari İstinaf Mahkemesi bulunan diğer dairelerin ise bir uzmanlık alanı bulunmamaktadır.

İsveç İdari İstinaf Mahkemelerinde bulunan dairelerinin yargısal görevleri şu şekildedir;

- Stockholm ve Upsula İdare Mahkeme kararlarına karşı yapılan itirazları ikinci aşama mahkemesi olarak incelemek.
- Gizlilik ile ilgili davaları ilk derece mahkemesi olarak incelemek.

- Göç davaları ile elektronik iletişim ile ilgili davaları ikinci aşama ve nihai karar verme mercii olarak inceleyip, karar verme hususları bulunmaktadır.

Mahkemelerin yargısal görevlerinin dışında idari görevleri de bulunmaktadır;

- Kanun teklifleri hakkında görüş bildirmek. (bir daire başkanı ya da görevlendirilen bir hakim bu görüşü hazırlar)

- Stajyer hakimlerin eğitim vermek.

Stockholm İdari İstinaf Mahkemesine yılda ortalama 20.000 dava dosyası gelmektedir. Bu davaların yaklaşık %50'sini göç davaları oluşturmaktadır. 500 farklı dava türü bulunmasına karşın, vergi davaları ve sosyal güvenlikle ilgili davalar önemli bir oranı oluşturmaktadır¹⁶⁸.

2.5.3. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde İstinaf Kanun Yolu

İstinaf kanun yolu, adil ve doğru yargılama bakımından önemli bir yere sahiptir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesi “adil yargılanma hakkını” açıklamaktadır. İstinaf sistemi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde açıkça belirtilmemiştir. Ancak 6. Maddenin içeriğinin istinaf sistemini tasvir etmesi ve Avrupa Konseyinin¹⁶⁹ bu yönde tavsiye kararı almış olması, üye devletlerde istinaf sisteminin kurulmasına neden olmuştur.

Üye devletlerin istinaf sistemini yargı sistemlerine dâhil etmeleri halinde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesiyle güvence altına alınmış hakları yerine getirmeleri gerekmektedir. Yani, istinaf sistemi içinde de adil yargılanma hakkı gözetilmelidir¹⁷⁰. İstinaf sistemi ile birlikte, bu yöndeki Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin uygulanması ve bu konu da alınmış kararların davaların nihai kararsürecinde gözetilmesi gerekmektedir. Bu sebeple istinaf mahkemeleride tıpkı ilk derece mahkemeleri ve Danıştay gibi sözleşmenin 6. maddesiyle güvence altına alınan adil yargılama ilkelerini yerine getirmelidir. Bununla beraber yapılacak yargılamada, adil yargılanma hakkı gözetilerek, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesinin ihlal edilip edilmediğine dikkat edilmelidir. İstinaf sisteminin uygulanmaya başlamasıyla birlikte, yargıdaki denetim imkanı artmış

¹⁶⁸ Fikret ERKAN, *İsveç İdari Yargı Sistemi (İdari İstinaf Sistemi) ve analizi*, 2013, http://www.danistay.gov.tr/upload/isvec_ysk_Fikret_erkkan.pdf, s.18.(31.01.2017).

¹⁶⁹ Avrupa Konseyi 7 Şubat 1995 tarih ve (95) 5 sayılı Tavsiye Kararı

¹⁷⁰ T.C. Adalet Bakanlığı, s. 24-25.

olduğundan, istinafta daha dikkatli davranılması, oluşabilecek hak ihlallerinin önüne geçecektir.

Yukarıda bahsettiğimiz temel prensiplerin yanında istinafi ilgilendiren bazı özel durumlarda mevcuttur. Bu özel durumlar istinaf açısından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince belirtilmiştir. Bunları şu şekilde açıklamak mümkündür.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesi, adalete ulaşma veya mahkemeye erişim hakkı olarak da ifade edilen bir hakkı da içersinden bulundurmaktadır. Bu hak aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 36. Maddesinde bir gereğidir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf bir ülkenin, hukuk sistemine istinaf sistemini dâhil etmesi halinde, istinaf sistemine olacak başvuruyu düzenlemesi ve bu konuda kabul edilebilir makul sınırlamalar getirmesi mümkün olacaktır¹⁷¹. İstinaf başvurusunun haksız bulunması durumunda mahkeme masraflarının başvuruda bulunanlar tarafından karşılamasını zaman sınırlamasına örnek olarak verilebilmektedir¹⁷².

Ayrıca ülkeler tarafından öngörülen sınırlamalar, pratikte istinaf mahkemesine başvuruyu imkansız kılacak hale getirmemeli ve istinafin özüne zarar vermemelidir¹⁷³.

İstinaf sistemini kabul eden ülkelerde, istinaf başvurusunun haksız veya başarısız olacağı kuvvetle muhtemel olmasına rağmen taraflar istinaf başvurusu yapmışsa, buna ilişkin para cezası ve benzeri uygulamalar öngörülebilir. Fakat bu cezalar aşırı olmamalı, haklı başvuruları da caydıracak nitelikte ve orantıda

¹⁷¹ “Kanun yollarına müracaat hakkını tanımak ne kadar zorunlu ise, bunlara bir sınır koymak da bir o kadar zaruridir. Sonu gelmiyen bir kanun yolu hem tarafların, hem de adaletin aleyhinedir. Gerçekten sonu alınamayan bir yargılama, tarafları yorup usandırabileceği gibi, adalete, devlet otoritesine itimadı da sarsarabilir. Bu sebeble bütün hukuk sistemlerinde davalar için son bir merci kabul olunmuştur. Son derece mahkemesinin vereceği hüküm veya karar artık tarafları bağlayacaktır. Klasik bir sistem olarak ilk, orta ve yüksek olmak üzere üç dereceli yargı sistemi kabul olunmuştur. İlk derece mahkemesinin kararına karşı ilk başvuru istinaf mahkemesine, istinaf mahkemesinin kararına karşı olan başvuru da Danıştaya yapılır. Pozitif hukukumuzda idari yargı bakımından Danıştayın üstünde daha başka bir yargı mercii yoktur; onun vereceği karar kesindir.” (Necip BİLGE, Ergun ÖNEN, **Medeni Yargılama Hukuku Dersleri**, 3. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1978)

¹⁷² Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Seri A Cilt 323 Miloslavsky/Birleşik Krallık 13/07/1995.

¹⁷³ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Raporları 1996-V s.1530 Levages/Fransa 23/10/1996.

bulunmamalıdır. Avrupa Komitesi¹⁷⁴ bazı kararlarında bu duruma ayrıca dikkat çekmiştir¹⁷⁵.

Tarafların istinafa başvurusu için ayrılan sürenin, istinafa başvuruyla ilgili bütün yükümlülüklerini bu süre zarfında yapılmasını engelleyecek kadar kısa olmamalıdır. Bu hususla ilgili Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi almış olduğu bir kararda üç günlük süreyi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine aykırı bulmuş ve iptal etmiştir¹⁷⁶.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin uygulanmasında üye ülkelerin dikkat etmesi gereken bir diğer önemli husus ise adil yargılanma hakkı ihlalinde, ihlalin mevcut olup olmadığı incelenirken, yargılamanın tüm aşamalarını birlikte ve bir bütün olarak değerlendirmesi gerektiğidir. Bu bağlamda ilk derece mahkemesinin gerçekleştirdiği yargılamada 6. Madde ile ilgili bir ihlal söz konusu olsa bile, istinaf aşamasında bu hak telafi edilirse, genel çerçevede adil yargılanma hakkının yerine getirildiği ifade edilmiştir. Bu duruma örnek vermek gerekirse, ilk derece mahkemesinin yaptığı yargılama teknik açıdan hata veya eksiklikler içerebilir.(duruşmanın yapılmaması ya da taraflar gerektiği gibi dinlenmemesi gibi) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi yargılamayı bir bütün olarak ele aldığından, yapılan bu ihlal, istinaf aşamasında telafi edilebilmektedir¹⁷⁷. Ancak ilk derece mahkemesinde ihlal edilen bir hakkın temyiz aşamasında telafisi mümkün değildir. Çünkü Danıştay temyiz kanun yolunda sadece hukuki açıdan denetim yaptığından, vakaları inceleyememekte, bu yüzden deyeniden yargılama yapmamaktadır. Bu açıdan baktığımızda adil yargılanma hakkı ihlallerinin telafisinde, istinaf mahkemesi temyiz mahkemesinden daha önemlidir ve etkilidir¹⁷⁸.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin üye ülkelerce uygulanmasında, adil yargılanma hakkının bir unsuru olan “silahların eşitliği ilkesi”nin özel bir önemi bulunmamaktadır. Taraflara, yargılama süresince sahip oldukları hak ve yükümlülükleri bakımından eşit davranılmalıdır. Yargılama esnasında bir taraf, diğer

¹⁷⁴ Avrupa Komitesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin ilk zamanlarında mahkemeye tavsiye kararı vermek üzere bir şikâyeti inceleyen kurumdur. Bu Komite daha sonra kaldırılmış olup, Avrupa Birliğinin Avrupa Komisyonu ile karıştırılmamalıdır.

¹⁷⁵ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 15384/89 nolu Dava G.L./İtalya 09/05/1994.

¹⁷⁶ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 28090/95 nolu Raporu 1998-VIII Perez de Rada Cavanilles/İspanya 28/10/1998.

¹⁷⁷ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Seri A Cilt 115 Monnell&Morris/Birleşik Krallık 02/03/1987.

¹⁷⁸ Adalet Bakanlığı, s. 25-26.

tarafa göre usuli olarak korunmamalı ve avantajlı duruma getirilmemelidir. Taraflar, yargılamaya aynı imkanları eşit miktarda kullanarak etki edebilmelidir. Tarafların doğuştan sahip olduğu bu hak, sadece ilk derecede mahkemelerinde değil, istinaf ve temyiz aşamasında da gözetilmelidir. Her iki tarafa eşit şekilde bilgilendirilmeli, yargılamaya ilişkin açıklama yapma ve ispatlama hakkı tanınmalıdır¹⁷⁹.

Hukuki dinlenilme hakkı, adil yargılanma hakkı bakımından ele aldığımızda dikkat edilmesi gereken önemli bir husustur. Bunda dikkat edilmesi gereken nokta dinlenilmeyle ilgili alınan mahkeme kararlarının gerekçeli olmasıdır. Çünkü taraf beyanlarının açıklama ve delillerin ancak bu şekilde yargı organlarıncadeğerlendirilmektedir. Anayasamızın 141. Maddesinde yer alan “bütün mahkemelerin kararı gerekçeli yazılır” ibaresiyle adil yargılanma hakkına atıfta bulunulmuş ve mahkeme kararlarının gerekçeli olması anayasal güvence altına alınmıştır. Söz konusu durum sadece ilk derece mahkemesinde değil, istinaf mahkemesinde de söz konusudur. Çünkü istinaf mahkemesi, ilk derece mahkemesinden sonra hem hukuki denetim hem de vakıa denetimi yaptığından, ayrıca gerekçe yazması özel önem taşımaktadır. Bu durum Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine göre, “ilk derece kararını ortadan kaldıran ve yeni bir karar veren” anlamını taşımaktadır. İstinaf mahkemesi, ilk derece mahkemesinin almış olduğu kararı dikkate alıp yeniden değerlendirerek, davada bulunan iddia, savunma ve delilleri de göz önünde bulundurarak inceleme yapıp karar vermek ve bunu kararına yansıtmak durumundadır¹⁸⁰. Dolayısıyla, istinaf mahkemesi ilk derece mahkemesinin kararını ortadan kaldırarak yeni bir karar verecekse, ilk derece mahkemesince ele alınmamış olsalar dahi, ilk derece mahkemesinde öne sürülen bütün önemli iddia, savunma ve delilleri ele alıp değerlendirmek zorundadır¹⁸¹.

¹⁷⁹ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 30428/96 nolu Dava Beer/Avusturya 06/02/2001.

¹⁸⁰ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Seri A Cilt 303-A Ruiz Torija/İspanya 23/11/1994

¹⁸¹ Adalet Bakanlığı, s. 27.

Sonuç olarak Avrupa Birliği İnsan Hakları sözleşmesiyle güvence altına alınan adil yargılanma hakkının oluşturulması için istinaf sistemi büyük önem arz etmektedir. İstinaf sistemiyle, ilk derece mahkemesinin yapmış olduğu yargılama hem hukuki hem de vaka açısından tekrar incelenecektir. Yargılama esnasında ilk derecede fark edilmeyen hata ve eksikler düzeltilecek, yeni deliller mevcut ise yargılamaya dahil edilecektir. Yargılamanın adeta bir sağlaması olan istinaf, tarafların daha adil yargılanmasını tesis edecektir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VERGİ UYUŞMAZLIKLARININ ÇÖZÜMÜNDE İSTİNAF

3.1.İSTİNAF KANUN YOLUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

28/06/2014 tarih ve 28044 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6545 sayılı “Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”¹⁸² idari yargıya ilişkin kısmı çalışmanın bu bölümünün temel konusunu oluşturmaktadır. Söz konusu kanun ile İdari Yargılama Usulü Kanununda birçokdeğişiklik yapılarak idari yargıya “istinaf kanun yolu” getirilmiştir.

3.1.1.Genel Olarak

Bilindiği üzere, Bölge İdare Mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin kanunla belirlenen bazı kararlarına karşı yapılan “itiraz” başvurularını “kesin” olarak karara bağlamaktaydı. Kanuni düzenleme ile yeniden yapılandırılan Bölge İdare Mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan “istinaf” başvurularını inceleyerek nihai kararı vermektedir.

Uygulamaya girecek yeni sisteme göre Bölge İdare Mahkemelerinin sayısının azaltılması planlanmaktadır. Buna göre, istinaf incelemesi yapacak olan Bölge İdare Mahkemelerinin sayısı sekize¹⁸³ inecek ve coğrafi koşullar, iş yükü dağılımı ve bölge ihtiyaçları yeniden değerlendirilerek Bölge İdare Mahkemeleri yeniden kurulacaktır.

Yapılan kanuni düzenleme ile Bölge İdare Mahkemelerinin teşkilat yapısı ve çalışma usulü yeni sisteme göre yeniden düzenlenmektedir. Düzenleme öncesinde Bölge İdare Mahkemeleri bir başkan ve yeteri kadar üyeden oluşmaktaydı. Ancak yapılan kanuni değişiklikle, Bölge İdare Mahkemelerinin “dairelerden” meydana gelmesi planlanmıştır. Bölge İdare Mahkemeleri istinaf incelemesi yaparken, en az bir idare ve bir vergi dairesi mahkemede yer alacaktır. Daireler, bir başkan ve iki üye ile toplanıp, dava ile ilgili nihai kararı oy çokluğuyla alacaktır. Gelen işlerin yoğunluğu ve niteliği dikkate alınarak Bölge İdare Mahkemelerinde daire sayısı

¹⁸²<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140628-9.htm>,

¹⁸³29/02/2016 tarihliHakim ve Savcılar Yüksek Kurulu Kararı ile Bölge İdare Mahkemelerinin sayısı sekizden, yediye düşürülmüştür.

artırılacak ve dairelerin ihtisaslaşması sağlanacaktır. Teşkilatlanma olarak incelendiğinde ise, Bölge İdare Mahkemeleri; başkanlık, başkanlar kurulu, daireler, adalet komisyonu ve müdürlükler olarak teşkilatlanması planlanmıştır.

Kanunla yapılan istinaf düzenlemesi ile idarenin gerçekleştirmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. İstinaf Mahkemeleri faaliyete geçmeden önce ilk derece idari mahkemelerinde bulunan hakim, kalem ve personelin tecrübeli ve ihtisaslaşmış kişilerden seçilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte gerekli hizmet içi eğitimin belirli aralıklarla sürekli verilmesi, yargılamanın uzamasını engelleyecek her türlü tedbirlerin alınması, yüksek yargı kararlarının düzenli yayımlanması ve Danıştay ve İstinaf Mahkemesince verilen kesinleşmiş tüm kararlara herkesin erişimi sağlanması gerekmektedir. Ayrıca ilk derece mahkemelerinde ortaya çıkan hukuki gelişmeler hakkında da bilgi verilmesi istinaf düzenlemesi ile idarenin gerçekleştirmesi gereken hususlar arasındadır.

Buna karşın uygulamada işlerin böyle yürümediği, personel seçimi ve eğitiminin gerektiği şekilde yapılmadığı, Danıştay'ın almış olduğu kararlara halka erişiminin olmadığı görülmektedir. Bu durum ise, sistemin ayrıntılı olarak planlanmadan, anlık ve dönemsel ihtiyaçlardan hareketle inşa edilmeye çalışıldığının bir göstergesidir. Öte yandan konunun ayrıntılı ele alındığı Bilim Kurulu tarafından hazırlanan taslağın yerine alelacele hazırlanmış metnin kanunlaşması da bu görüşün doğruluğunu ortaya koymaktadır.

Diğer yandan, idare ve vergi mahkemelerinin almış olduğu “kesin nitelikli” kararlarına karşı başvuru yolu bu düzenleme ile ortadan kaldırılmıştır. Şöyle ki; idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda aksi bir hüküm bulunsa bile, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki Bölge İdare Mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde taraflar istinaf yoluna başvurulabilir. Buna karşın, konusu 5000 TL'yi geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin hükmünde olup, Bölge İdare Mahkemelerinde istinaf yoluna başvurulamamaktadır.

Kanunda yapılan bu düzenleme ile ilk derece mahkemesince verilen kararların bir başka yargı mercii tarafından incelenip yeniden değerlendirilmesinin sınırlandırıldığı görülmektedir. İdare açısından, istinaf sebebiyle ortaya çıkabilecek iş

yükünün, bir önceki uygulamaya göre azalacağı kesindir. Ancak bireylerin, bireysel hak ve hürriyetlerini özgürce araması açısından ele aldığımızda, yeni uygulamanın hak arama hürriyetini kısıtlandığı görülmektedir.

6545 sayılı Kanunla uygulamaya giren Bölge İdare Mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin kanunla düzenlenen hadler ışığında verilen kararlarına karşı istinaf kanun yoluna gidilmesi mümkündür. Bu kanuni düzenleme ile “itiraz kanun yolu” yürürlükten kaldırılmaktadır. Buna göre, istinaf mahkemelerinin inceleme sonucunda vereceği kararlardan sadece 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde sayılanlar “temyiz kanun yoluna” başvurulabilecektir.

6545 sayılı Kanunla temyize gidilebilecek kararlarda da çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 2577 sayılı Kanunun 46. Maddesiyle sınırlanmış konularda verilen kararlar hakkında Bölge İdare Mahkemelerince yapılacak istinaf incelemesi sonucunda, Danıştay’a temyiz başvurusunda bulunabileceklerdir. İstinaf incelemesi sonrasında verilen kararlara karşı yapılacak temyiz, başvurusu artık ilk derece mahkemesine değil, doğrudan Bölge İdare Mahkemelerine yapılacaktır. Bu düzenleme ile ilk derece mahkemelerinin iş yükünün bir kısmı azalacaktır.

Danıştay’ın iş yükü açısından baktığımızda ise, Bölge İdare Mahkemelerinin sadece 2577 sayılı Kanunun 46. Maddesinde sayılan konularda verdikleri kararlar aleyhine Danıştay’a gidilmesi, Danıştay’ın iş yükünü azaltacaktır. Bu durum Bölge İdare Mahkemelerinin idari ve vergi davalarındaki önemini arttıracak ve böylelikle alınacak kararların ortalama %20’si temyiz yolu ile Danıştay’a gelecektir.

Yapılan yeni düzenleme ile Danıştay’ın “İçtihat Mahkemesi” olması planlanmaktadır. Fakat düzenlemenin içeriğine bakıldığında Danıştay’ın idari yargıdaki etkinliğinin azaldığı görülmektedir. Buna karşın Bölge İdare Mahkemelerinin, İstinaf Mahkemelerini içinde barındırması nedeniyle yargılamadaki rolü ilerleyen dönemde daha da artacağı görülmektedir. Bölge İdare Mahkemelerinin geçmişe nazaran yeni düzenleme ile daha aktif bir kurum haline gelmesiyle içtihatların, Danıştay yerine İstinaf Mahkemelerinde oluşacağı düşünülmektedir.

Hâlbuki yapılan düzenlemenin ilk taslağına bakıldığında, istinaf mahkemesinin kararından sonra Danıştay’a temyiz başvurusunda bulunabilecekti. Örneğin, Fransa’da ilk derece mahkemesince alınan bütün kararlar istinafa, istinafta alınan bütün kararlar da temyize gidebilmektedir. Buna karşın ülkemizde idare ve

vergi mahkemesi kararlarının yaklaşık %20'si istinafa gitmektedir. İstinaf Mahkemesinden Danıştay'a temyiz başvurusu oranı da yaklaşık %20'dir. Temyize giden dosyaların yaklaşık %70'i Danıştay'da ret edilmektedir¹⁸⁴.

Ülkemizde dava açma kültürü, açılan her davada kanun yollarının sonuna kadar tüketilmesi yönündedir. Bu nedenle yapılan yeni düzenleme ile iş yükünde ciddi anlamda bir düşüşün yaşanmayacağı görülmektedir. Bunun en büyük nedeni ise vatandaşların hukuk sistemine olan güvenlerinin düşük olmasından kaynaklanmaktadır. Yargı tarafından verilen kararların tarafları tatmin etmediği görülmektedir. Bu durum tarafların tüm kanun yollarını tüketme isteğine neden olmaktadır. Hatta temyizden lehlerine bir sonuç çıkmayacağını bilmelerine rağmen yine de temyize başvurmaktadırlar.

Yapılan yeni düzenleme ile istinaf kanun yolu incelemesi yapan Bölge İdare Mahkemelerinin almış oldukları kararlar arasında doğabilecek içtihat farklılıklarını ortadan kaldırmak amacıyla yeni bir yöntem düşünülmektedir. İki Bölge İdare Mahkemesince görülen benzer durumlardaki davalara verilen kararlar arasında farklılık ve zıtlık bulunması halinde, her Bölge İdare Mahkemesinde bulunan başkanlar kurulu, dava ile ilgili kendi görüşünü belirterek bu durumu Danıştay'a gönderebilecektir. Söz konusu durumda davanın tarafları ve ilgili Bölge İdare Mahkemesi daireleri, davanın nihai kararı ile ilgili içtihatı Danıştay Başkanlar Kurulundan isteyecektir. Nihai aşamada ise Danıştay, kararlar arasındaki farklılık ve zıtlıkları gidererek dava ile ilgili son kararı verecektir. Ancak, bu durumun uygulaması pratikte kolay olmayacaktır. Çünkü istinaf mahkemeleri arasında içtihat birliği sağlamak düşünüldüğü kadar kolay değildir. Daha önceki dönemlerde de Bölge İdare Mahkemelerinin itirazlar sonucu baktığı davalarda içtihat birliğinin sağlanamadığı görülmekteydi. Görüldüğü üzere, Bölge İdare Mahkemelerinin içtihat birliği sorunu çoğu kez gündeme gelmiş ve halen bu durumla ilgili tatmin edici bir sonuç elde edilememiştir.

¹⁸⁴ SANCAKDAR, 2013, s. 9.

3.1.2.İstinaf Harçları

İstinaf harçları ile ilgili olarak yapılan değişiklik Kanunun 2. Maddesi ile 02/07/1964 tarih ve 492 sayılı Harçlar Kanununun a) (1) sayılı Tarifesinin "A-Mahkeme Harçları" bölümünün "IV. Temyiz, İstinaf ve İtiraz Harçları" kısmının (d) bendinde yer alan "itirazen yapılacak başvurularda" ibaresi "yapılacak istinaf yolu başvurularında" şeklinde yapılmıştır. Söz konusu Kanunun b) (3) sayılı Tarifesinin "Vergi Yargısı Harçları" bölümünün Başvurma harcı" kısmının (d) bendinde yer alan "itirazen yapılan başvurularda" ibaresi "yapılacak istinaf yolu başvurularında" olarak değiştirilmiştir.

3.1.3.Bölge İdare Mahkemelerinin Yapısı

Bölge İdare Mahkemeleri açısından yapılan yeni düzenlemeye bakıldığında, 06/01/1982 tarih ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3. Maddesi "1.Bölge İdare Mahkemeleri, Başkanlık, Başkanlar Kurulu, Daireler, Bölge İdare Mahkemesi Adalet Komisyonu ve Müdürlüklerden oluşur. 2. Bölge İdare Mahkemelerinde biri idare diğeri vergi olmak üzere en az iki daire bulunur. Gerekli hallerde dairelerin sayısı, Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca artırılıp azaltılabilir. 3. Dairelerde bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur. 4. Bölge İdare Mahkemesi başkan ve üyeliklerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atama yapılır." olarak yeniden düzenlenmiştir.

3.1.3.1.Bölge İdare Mahkemesinin Görevleri

İlgili Kanunun 4. Maddesi ile 2576 sayılı Kanunun 3. Maddesinden sonra gelmek üzere 3/A maddesi eklenmiş ve Bölge İdare Mahkemesinin görevleri yeniden düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemeye göre; Bölge İdare Mahkemelerinin görevleri, istinaf başvurularını inceleyip karara bağlamak, yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlamak ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek olarak yeniden düzenlenmiştir.

3.1.3.2.Bölge İdare Mahkemesi Başkanının Görevleri

Bölge İdare Mahkemesi Başkanının görevleri 6545 Sayılı Kanunun 5. Maddesi ve 2576 sayılı Kanunun 3. Maddesine eklenen 3/B bendi ile yeniden düzenlenmiştir. Başkanın görevleri eklenen Kanun Maddesine göre şunlardır;

- a)Mahkemeyi temsil etmek.
- b)Bölge idare mahkemesi başkanlar kuruluna ve adalet komisyonuna başkanlık etmek, alınan kararları yürütmek.
- c)Bölge idare mahkemesi dairelerinden birine başkanlık etmek.
- d)Mahkemenin uyumlu, verimli ve düzenli çalışmasını sağlamak ve bu yolda uygun göreceği önlemleri almak.
- e)Bölge idare mahkemesinin genel yönetim işlerini yürütmek.
- f)Bölge idare mahkemesi memurlarını denetlemek.
- g)Dairelerin benzer olaylarda kesin olarak verdikleri kararlar arasındaki uyuşmazlığın giderilmesi için başkanlar kuruluna başvurmak.
- h)Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır¹⁸⁵.

Yeni yapılan kanun düzenlemesiyle beklenen, Bölge İdare Mahkemesi Başkanının idari işlerden doğan sorumluluklarının tamamen kaldırılması ya da sadece yargılamaya ilişkin hususlarda yoğunlaşmasıdır. Ancak yapılan düzenleme ile Başkanın hem yargılama faaliyetine aktif katılımı beklenirken hem de mahkeme yönetimi ve personel yönetimi konusunda görev ve sorumluluklarının bulunması beklentileri karşılamamıştır. İdari işleri yürütecek Başkan Yardımcıları olması bu sorumlulukların yürütmesi açısından daha doğru olacaktır. Ayrıca, Bölge İdare Mahkemelerinde yürütülen ve hakkında karar verilen davalar ile ilgili toplumu ve medyayı bilgilendirmek üzere basın sözcüsü bulunması da faydalı olacaktır¹⁸⁶.

3.1.3.3.Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulu

6545 sayılı Kanunun 6. Maddesi ile Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulu kurulması hükme bağlanmıştır. Kanuna göre, Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulu, Bölge İdare Mahkemesi Başkanı ile Bölge İdare Mahkemesi Daire

¹⁸⁵6545 sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

¹⁸⁶ÖZTÜRK, s.102.

Başkanlarından oluşmaktadır. Kanunda yapılan düzenlemeye göre, Bölge İdare Mahkemesi Başkanının yerinde bulunmadığı hallerde kurula daire başkanlarından en kıdemli olanı başkanlık edecektir. Bununla birlikte Bölge İdare Mahkemesi Daire Başkanının mazereti bulunması halinde, o dairenin en kıdemli üyesi, başkanlar kuruluna daire başkanının yerine katılacaktır.

3.1.3.4.Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulunun Görevleri

Kabul edilen 6545 sayılı Kanun ile Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulunun Görevleri düzenlenmiştir. Buna göre;

a)Gelen işlerin yoğunluğu ve niteliği dikkate alınarak ihtisaslaşmayı sağlamak amacıyla, bölge idare mahkemesi daireleri arasındaki iş bölümünü belirlemek, daireler arasında çıkan iş bölümü uyuşmazlıklarını karara bağlamak.

b)Hukuki veya fiili nedenlerle bir dairenin kendi üyeleriyle toplanamadığı hâllerde ilgisine göre diğer dairelerden üye görevlendirmek.

c) Benzer olaylarda, Bölge İdare Mahkemesi Dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı Bölge İdare Mahkemeleri Dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık bulunması hâlinde; resen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştay'a iletme.

d) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır¹⁸⁷.

3.1.3.5.Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulunun Toplanma Usulleri Ve Karar Düzeni

Başkanlar Kurulu eksiksiz toplanır ve oy çokluğuyla karar verir. Oyların eşit çıkması haline başkanın oyu önem kazanmaktadır. Bu durumda başkanın oy verdiği taraf, oy çoğunluğunu sağlayan taraf olur ve karar o yönde alınır.

¹⁸⁷6545 sayılı Kanunun 6. Maddesi

3.1.3.6.Bölge İdare Mahkemesi Dairelerinin Görevleri

6545 sayılı Kanuna göre, Bölge İdare Mahkemesi Dairelerinin görevleri şu şekildedir;

a)İlk derece mahkemelerince verilen ve istinaf yolu açık olan nihai kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını inceleyerek karara bağlamak.

b)İlk derece mahkemelerince yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı yapılan itirazları inceleyerek karara bağlamak.

c)Yargı çevresi içinde bulunan ilk derece mahkemeleri arasındaki görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözmek.

d)Yargı çevresi içinde bulunan yetkili ilk derece mahkemesinin bir davaya bakmasına fiili veya hukuki bir engel çıktığı veya iki mahkemenin yargı çevresi sınırlarında tereddüt edildiği veya iki mahkemenin de aynı davaya bakmaya yetkili olduklarına karar verdikleri hâllerde; o davanın bölge idare mahkemesi yargı çevresi içinde bulunan başka bir mahkemeye nakline veya yetkili mahkemenin tayinine karar vermek.

e)Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır¹⁸⁸.

3.1.3.7.Bölge İdare Mahkemesi Başkanı, Daire Başkanları ve Üyelerin Nitelikleri ve Atanmaları

Bölge İdare Mahkemesi Başkanı, Daire Başkanları ve Üyelerin nitelikleri ve atanmalarına ilişkin hususlar 6545 sayılı Kanunun 8. Maddesi ile 2576 sayılı Kanunun 3. Maddesine, 3/E Maddesi eklenerek düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme ile Danıştay Daire Başkanları ve üyelerinin de Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığına veya Bölge İdare Mahkemesi Daire Başkanlığına atanabilme yolu açılmıştır.

İlgili Kanuna göre, Bölge İdare Mahkemesi Başkanı ve Daire Başkanları birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş olması gerekmektedir. Bununla birlikte daire üyeleri ise, en az birinci sınıfa ayrılmış olup,

¹⁸⁸6545 sayılı Kanunun 7. Maddesi

birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hakim ve savcılar arasından, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından atanmaktadır.

Yine aynı düzenlemeye göre, Danıştay Daire Başkanı ve üyeleri kendi istekleri üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından Bölge İdare Mahkemesi başkanlığına veya daire başkanlıklarına dört yıllığına atanabilmektedir. Ayrıca başka bir Bölge İdare Mahkemesine yapılacak atamalarda da aynı usul uygulanmaktadır. Bu düzenleme ile ataması gerçekleşenlerin “Danıştay Üyeliği” sıfatı, kadrosu, aylık ve ödeneği ile her türlü özlük hakları korunmaktadır. Aylık ve ödenekleri ile her türlü mali ve sosyal hakları Danıştay’ın bütçesinden ödenmeye devam edilir. Disiplin ve ceza soruşturma ve kovuşturmaları Danıştay üyeleri hakkındaki hükümlere tabidir ve bu görevde geçirdikleri süre Danıştay üyeliğinde geçmiş sayılmaktadır. Bu şekilde görevlendirilen üyeler, Danıştay üyeleri tarafından Danıştay’da yapılan iş ve işlemlere katılamazlar. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyeliği seçimleri dışında Danıştay’da olan seçimlerde aday olamaz ve oy kullanamazlar. Ancak yine kendi istekleri üzerine Danıştay’da bulunan görevlerine geri dönebilirler.

Bu düzenleme ile Danıştay üyelerinin yeniden Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığına veya Daire Başkanlıklarına dört yıllığına atanabilecek olması bir anlamda mesleki kariyer olarak düşünülen istinaf üyeliklerine atanmak isteyen ilk derece mahkeme başkanlarının önüne engel olmaktadır¹⁸⁹.

3.1.3.8.Bölge İdare Mahkemesi Dairelerinin Toplantı ve Karar Düzeni

Bölge İdare Mahkemelerinde kurulacak olan dairelerin toplantı ve karar düzeninin nasıl olacağı 6545 sayılı Kanunun 9. Maddesi ile 2576 sayılı Kanunun 3. Maddesine eklenen 3/F bendi ile düzenlenmiştir.

Buna göre her daire, bir başkan ve iki üyenin katılımıyla toplanacaktır. Dava ile ilgili görüşmeler gizli yapıp, karar oy çoğunluğuyla verilecektir. Kabul edilebilir bir nedenden dolayı bir daire toplanamaz ise, başkanlar kurulu tarafından bir başka daireden üye alınarak dairenin toplanması sağlanacaktır. Ancak bu durumda mümkün olmazsa, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından bir başka Bölge

¹⁸⁹ÖZTÜRK; s.102.

İdare Mahkemesinden eksik olan daire üyesi görevlendirilerek eksik üyenin tamamlanması sağlanacaktır. Fakat daire başkanın hukuki veya fiili sebeplerle bulunamaması durumunda dairenin en kıdemli üyesi daireye başkanlık edecektir.

3.1.3.9.Bölge İdare Mahkemesi Adalet Komisyonunun Oluşumu ve Çalışma Düzeni

Bölge İdare Mahkemesinde var olan adalet komisyonlarının nasıl oluşacağı 6545 sayılı Kanunun 10. Maddesi ile 2576 sayılı Kanuna 3. Maddesine eklenen 3/G bendi ile düzenlenmiştir. Kanunda yapılan yeni düzenleme ile her Bölge İdare Mahkemesinde bir Bölge İdare Mahkemesi Adalet Komisyonu bulunacaktır. Adalet Komisyonu, Bölge İdare Mahkemesi Başkanının Başkanlığında ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirlenecek Bölge İdare Mahkemesi Daire Başkanları arasından seçilecek iki asıl üyeden oluşacaktır. Ayrıca Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu daire başkan veya üyeleri arasından iki yedek üye belirleyecektir. Başkanın bulunmadığı durumlarda asıl üye olan kıdemli daire başkanı, asıl üyelerin yokluğunda ise kıdemine göre yedek üyeler komisyona dâhil olacaktır. Komisyon şartlar ne olursa olsun eksiksiz toplanacak ve oy çokluğu ile karar verecektir.

Bölge İdare Mahkemesi Adalet Komisyonu, 24/02/1983 tarih ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 114 ve 115. Maddelerinde belirtilen görevler ile diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmektedir.

3.1.4. Bölge Adliye Mahkemeleri

6545 sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun kabulü hem idari yargıda hemde adli yargıda istinaf sistemine geçilmesinin önü açılmıştır. Bu bağlamda kurulacak Bölge Adliye Mahkemeleri sayesinde Türk Ceza Hukukunda da istinaf sistemi faaliyete geçecektir.

26/09/2004 tarihinde çıkarılan 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun ile istinaf mahkemelerinin kurulmasına karar verildiğini

görülmektedir. Ancak teknik alt yapının ve hukuk sisteminin istinafa henüz uygun olmadığı düşüncesiyle mahkemelerin açılışı önce 2005 yılına daha sonrada ileri bir tarihe ertelenmiştir.

Adalet Bakanlığının 07/11/2015 tarihinde aldığı karar doğrultusunda 5235 sayılı Kanunda yer verildiği şekilde 20/07/2016 tarihinde Bölge Adliye Mahkemelerinin faaliyete geçmesi kararı alınmıştır. Bu doğrultuda 5235 sayılı Kanunun 25. Maddesi uyarınca açılması belirlenen Bölge İdare Mahkemelerine ek olarak Antalya, Gaziantep, Van, Trabzon, Kayseri ve Sakaryada da illerinde de mahkemelerin kurulması kararı alınmıştır.

Kurulan Bölge Adliye Mahkemeleri sayısı şuan itibariyle onbeş adettir. Ancak, Bursa, Kayseri, Konya, Sakarya, Diyarbakır, Trabzon ve Van'da bulunan Bölge İdare Mahkemeleri henüz faaliyete geçmemiştir. Bununla birlikte şuan aktif olarak görev yapan Ankara, Antalya, Adana, Erzurum, Gaziantep, İzmir, İstanbul ve Samsunda bulunan Bölge Adliye Mahkemeleri ise açık olan daire sayıları gözönüne alındığında %60 seviyesinde faaliyetlerine devam etmektedir.

İstinaf kanun yoluna Bölge Adliye Mahkemeleri açısından baktığımızda, Türk Hukunda ilk derece mahkemelerinin yetkileri bakımından kesin ve kesin olmayan yetki ayrımı yapıldığı görülmektedir. Kesin yetki kuralları kamu düzeninden sayılarak mahkemece kendiliğinden gözetilmekte ve bu konuda yetki sözleşmesinin de geçerli olduğu kabul edilmemektedir. Nitekim Bölge Adliye Mahkemelerinin yetkilerine ilişkin düzenlemeye bakıldığında, karar hakkında istinaf başvurusu yapılan mahkemenin yetkisinden bağımsız olarak, Bölge Adliye Mahkemesinin yetkisi ise kesin yetkidir. Buna göre, Hukuk Muhakemeleri Kanunun 357. Maddesinin 2. Fıkrası uyarınca Bölge Adliye Mahkemeleri için yetki sözleşmesi yapılamamaktadır. Öte yandan, karar hakkında istinaf başvurusu yapılan mahkeme, Bölge Adliye Mahkemesinin yargı çevresi dışında ise, Bölge Adliye Mahkemesi duruşma yapmadan, dosyanın yetkili Bölge Adliye Mahkemesine gönderilmesine kesin olarak kendiliğinden karar verecektir¹⁹⁰.

Kanun Bölge Adliye Mahkemeleri konusunda yetki sözleşmesi yapılmasını kanunen her ne kadar yasaklanmış olsa da, taraflar kanunda belirtilen sınırlar ve şartlar içinde ilk derece mahkemelerinin yetkisini, yetkinin kesin olmadığı hallerde

¹⁹⁰Hakan PEKCANITEZ, Oğuz ATALAY, Muhammet ÖZEKES, **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Hükümlerine Göre Medeni Usul Hukuku**, 10. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 601-602.

yetki sözleşmesi ile kararlaştırabilmektedir¹⁹¹. Fakat bu yetki sözleşmesi sayesinde, yetki kazanabilmiş ilk derece mahkemesinde davanın açılıp hükme bağlanması halinde, onun hükmüne karşı yapılacak istinaf başvurusunu sonuçlandıracak mahkeme de onu kendi yargı çevresi içinde bulunduran Bölge Adliye Mahkemesi olacaktır. Buna göre ilk derece mahkemesi bakımından yapılan yetki sözleşmesinin etkisi başvurulacak Bölge Adliye Mahkemesi bakımından da sonuç yaratmaktadır¹⁹².

İlk derece mahkemesi olarak görev yapan genel ve özel mahkemeler arasında kanunkoyucu ayırım gözetmediğinden, sulh hukuk ve asliye hukuk gibi genel mahkemeler ile aile mahkemesi, iş mahkemesi, icra mahkemesi, tüketici mahkemesi, fıkri ve sınai haklar hukuk mahkemeleri, denizcilik ihtisas mahkemeleri gibi özel mahkemelerin esasa ve usule ilişkin nihai kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulabilecektir¹⁹³.

3.2.İSTİNAF KANUN YOLU DÜZENLEMESİ

6545 sayılı Kanunun 15. Maddesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 15. Maddesinin dördüncü fıkrası "kararın düzeltilmesi veya temyiz yoluna, tek hakim kararına karşı ise itiraz yoluna" şeklinde iken "ilgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna" şeklinde değişikliğe uğramıştır. Bununla birlikte 2577 sayılı Kanunun 17. Maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "itirazlarda" ibaresi "istinaflarda" olarak değiştirilmiştir.

3.2.1.İstinaf Kanun Yolu

6545 sayılı Kanunun 19. Maddesi ile 2577 sayılı Kanunun 45. Maddesi değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklik; “ İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki Bölge İdare Mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Buna karşın, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen

¹⁹¹ Hukuk Muhakemeleri Kanunu 17. ve 18. Madde

¹⁹² Bilge UMAR., **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 996; PEKCANITEZ, ATALAY, ÖZEKES, s.602.

¹⁹³ Yavuz ALANGOYA, Kamil YILDIRIM, Nevhis DEREN-YILDIRIM, **MedeniUsulHukuku Esasları**, Genişletilmiş GözdenGeçirilmiş 7.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s.515-516 .

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.” şeklindedir.

3.2.2.İstinaf Kanun Yolunun Şekli ve Usulü

İstinaf, 6545 sayılı Kanuna göre temyizın şekil ve usullerine tabidir. Buna göre istinaf başvurusuna konu olan karara karşı yapılacak başvurularda, taraflar dilekçedeki hitap ve istekle bağlı kalmaksızın dosyalar Bölge İdare Mahkemesine gönderilecektir. Taraflar, istinaf aşamasında mahkemeden duruşma talep edebileceklerdir.

3.2.3.İstinaf Başvurusunun Bölge İdare Mahkemesinde İncelenmesi

6545 sayılı Kanuna göre, Bölge İdare Mahkemesi tarafların yaptığı istinaf başvurusunu inceledikten sonra, ilk derece mahkemesinin almış olduğu kararı hukuka uygun bulursa, tarafların yaptığı istinaf başvurusunu reddedecektir. Eğer ki, kararda maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün bir durum söz konusu ise gerekli düzeltmeyi yaparak ilk derece mahkemesinin kararını tekrarlayacaktır. Ancak Bölge İdare Mahkemesi, ilk derece mahkemesinin kararını hukuka uygun bulmazsa tarafların istinaf başvurusunu kabul edip, ilk derece mahkemesinin kararını iptal edecektir. Bu durumda, Bölge İdare Mahkemesi dava ile ilgili yeni bir karar alacaktır ve inceleme sırasında ihtiyaç duyulması durumunda kararı veren mahkemeye veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesine davayı gönderecektir. Davayı alan mahkeme ise gerekli işlemleri ivedilikle yerine getirecektir.

Yapılan bu düzenlemeyle ile Bölge İdare Mahkemesi, yaptığı ilk inceleme sonucunda davanın görevsiz ve yetkisiz mahkeme veyahut reddedilmiş veya yasaklanmış hakim tarafından bakıldığına karar verirse, tarafların verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu kabul edecektir. Bu durumda ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verecek ve dosyayı ilgili mahkemeye gönderecektir. Bölge İdare Mahkemesinin bu durumlarda verdiği kararlar kesindir. Ayrıca 2577

sayılı Kanunun 45. Maddesine göre Bölge İdare Mahkemelerinin 46. Maddesine göre temyize açık olmayan kararları da kesindir.

İstinaf başvurusuna konu olan kararı alan ya da karara katılan hakim, aynı davanın istinaf yoluyla Bölge İdare Mahkemesi tarafından incelenmesi sırasında yer alamaz. Bununla birlikte istinafta dikkat edilmesi gereken bir başka husus da, ivedi yargılama usulüne tabi olan davalarda istinaf kanun yoluna başvurulamamasıdır.

3.2.4.İstinaf Mahkemesinin Kararına Karşı Temyiz Başvurusu

İstinaf kararına karşı temyiz başvurusu ilgili 6545 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, Kanunun 20. Maddesi ile 2577 sayılı Kanunun 46. Maddesi değiştirilmiş ve Danıştay Dava Dairelerinin nihai kararları ile Bölge İdare Mahkemelerinin vereceği kararların hangi şart ve koşullarda temyize gidebileceği açıklanmıştır. Düzenleme ile Bölge İdare Mahkemelerinin yargıladıkları davalar hakkında verdikleri kararlar, bir başka kanunda aksine bir hüküm bulunsa dahi kararın taraflara tebliğinden itibaren otuz gün içinde Danıştay'da temyiz edilebileceği şeklinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre, kanunda sınırlanarak sayılanlar dışında istinaf kararları kesinleşecektir. Düzenlemeye göre temyiz edilebilecek kararlar şunlardır:

a)Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları.

b)Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar.

c)Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları.

d)Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları.

e)Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları.

f)İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar.

g)Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

h)Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar.

ı) lke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veyahut kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar hakkında açılan davalar.

ı)Liman, kurvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar.

j)08/06/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli  er evesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/07/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi  retim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan davalar.

k)06/06/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

l)03/07/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

m)Düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar.

3.2.5.Temyiz Kararına Karşı İstinaf Mahkemesinin Kararı

6545 sayılı Kanunun 23. Maddesi ile 2577 sayılı Kanunun 50. Maddesi yeniden düzenlenmiştir. Düzenleme ile temyiz incelemesi sonucunda Danıştay dairesince verilen karar, dosyayla birlikte kararı veren mercie gönderilir. Söz konusu karar dosyanın geldiği tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara tebliğe çıkarılır. Buna göre, temyiz incelemesi sonucunda verilen bozma kararı üzerine ilgili merci, dosyayı ivedilikle inceler ve varsa gerekli düzenleme işlemlerini yaparak yeni bir karar verir. Fakat Bölge İdare Mahkemesi, Danıştay'ın vermiş olduğu bozma kararına uyabileceği gibi kararında ısrar da edebilir. Kararın temyiz incelemesi

Danıştay'ın bozma kararına uyulduğu takdirde, bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılır. Ancak Bölge İdare Mahkemesi, bozmaya uymayarak kararında diretirse, ısrar kararının temyizi hâlinde Danıştay, temyiz konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulunca incelenir ve karara bağlanır. Danıştay İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurullarının kararlarına uyulması zorunludur.

3.2.6.İstinaf Mahkemesinin Kararına Karşı Kanun Yararına Temyiz

6545 sayılı Kanunun 25. Maddesi ile 2577 sayılı Kanunun 51. Maddesinin başlığı "Kanun yararına temyiz" şeklinde değiştirilmiştir. Bu maddenin birinci fıkrasında yer alan "Bölge İdare Mahkemesi kararları ile idare ve vergi mahkemelerince ve Danıştay tarafından ilk derece mahkemesi olarak verilir kısmı "İdare ve Vergi Mahkemeleri ile Bölge İdare Mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya" şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca ikinci fıkrasında yer alan "mahkeme veya Danıştay" ibaresi "mercii" olarak değiştirilmiştir.

3.2.7.İstinaf Davası Devam Ederken Yürütmenin Durdurulması İstemi

6545 sayılı Kanunla istinaf aşamasında yürütmenin durdurulması istemi şu şekilde düzenlenmiştir. 2577 sayılı Kanunun 52. Maddesi altında yer alan "itiraz" ibaresi "istinaf" şeklinde değiştirilmiştir. Bununla birlikte aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan "itiraz yoluna" ibaresi "istinaf yoluna" şeklinde; "itirazı" ibaresi "istinaf başvurusunu" şeklinde ve son cümlesinde yer alan "kararların temyizi" ibaresi "kararlara karşı temyiz ya da istinaf yoluna başvurulması" olarak düzenlenmiştir.

Yapılan bu düzenlemeye göre, tarafların istinaf yoluna başvurmuş olması, hakim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütülmesine engel olmamaktadır. Buna karşın, davayı incelemeye yetkili Danıştay Dava Dairesi, kurulu veya istinafi incelemeye yetkili Bölge İdare Mahkemesi, bu kararların teminat karşılığı ile yürütülmesinin durdurulmasına ve temyiz istemine karar verecektir. Buna göre, davanın reddine ilişkin kararın temyiz edilmesi halinde, dava konusu olan işlem

hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için ilgili kanunda yer alan koşulların gerçekleşmesine bakılacaktır¹⁹⁴.

3.2.8.6545 Sayılı Kanunun Vergi Yargısına İlişkin Düzenlemeleri

Türk Vergi Yargısında, 28/06/2014 Tarih ve 29044 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6545 Sayılı “Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile köklü değişiklikler yaşanmıştır. Şöyle ki, 2576 Sayılı “Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun” ve 2577 sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanununda” köklü değişiklikler yapılmış ve vergi yargılama sistemi değiştirilmiştir.

Günümüzde uygulanmakta olan mali yargılama sisteminde, genel bütçeye, il özel idarelerine, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri malî yükümlülükler Vergi Mahkemelerinde görülmektedir. Ayrıca bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davalar ve bu konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulamasına ilişkin davaların görülmesi de Vergi Mahkemelerinin yargılama alanına girmektedir.

2576 ve 2577 sayılı Kanunlara eklenen geçici maddelerle, Adalet Bakanlığı 28/09/2014 tarihine kadar Bölge İdare Mahkemelerini kuracaktır. Yargı çevreleri ve tüm yurttaki göreve başlayacakları tarihi Resmî Gazete’de ilan edecektir. Bu tarihe kadar mevcut Bölge İdare Mahkemeleri faaliyetlerine devam edeceklerdir. Bu bağlamda 07/11/2015 tarihinde yayınlanan Resmi Gazete ile Bölge İdare Mahkemelerin göreve başlama tarihi 20/07/2016 olarak belirlenmiş ve bu tarihte mahkemeler göreve başlamıştır.

2576 Sayılı Kanunun 2. ve geçici 20. Maddelerine dayanılarak, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak, Adalet Bakanlığınca İstanbul, Bursa, İzmir, Ankara, Konya, Samsun, Erzurum ve Gaziantep Bölge İdare Mahkemeleri kurulmuştur. Ancak 29/02/2016 tarihinde Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulunca alınan kararla Bursa’da kurulacak olan Bölge İdare Mahkemelerisinden vazgeçilmiştir. Şu an ise aktif olarak faaliyette bulunan Bölge İdare Mahkemesi sayısı yedidir.

¹⁹⁴2577 sayılı Kanunun 27. Maddesi

6545 sayılı Kanun çıkmadan önce, toplam değeri 28.000 TL’yi aşmayanlar vergi davalarında, Vergi Mahkemeleri davayı tek hakim ile çözmekte olup, vergi mahkemelerinin tek hakimle verdikleri kararlara karşı Bölge İdare Mahkemesine “itiraz” edilebilmekteydi. Vergi mahkemelerinin tek hakimle görülen davalarına karşı yapılan itirazlarda, Bölge İdare Mahkemesinin almış olduğu kararlar kesindir. Taraflar, Bölge İdare Mahkemesinin almış olduğu bu kararlara karşı ancak, kararı veren Bölge İdare Mahkemesinde “Karar Düzeltme” talebinde bulunabilirler. Toplam değeri 28.000 TL’yi aşan davalar ise Vergi Mahkemelerinde 3 kişilik kurul tarafından çözümlenmektedir. Vergi Mahkemelerinde alınan bu kararlar, Danıştay tarafından temyiz edilebilmektedir.

6545 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle 2576 ve 2577 sayılı Kanunlarda önemli değişiklikler yaşanmıştır. 6545 sayılı Kanun ile Bölge İdare Mahkemelerine “itiraz” başvurusu yapma ve “kararın düzeltilmesi” talebinde bulunma kaldırılmış, “istinaf kanun yolu” idari yargılama sistemine girmiştir. Bununla birlikte davaya konu olan tutar 5.000 TL’yi geçmemesi durumunda vergi mahkemelerinin tek hakimle vereceği kararların kesin olacağı hükmüne varılmış, davaya konu olan tutar 120.000 TL’yi aşmaması durumunda ise Bölge İdare Mahkemelerinin vereceği kararlar nihai karar haline gelmiştir.

3.2.8.1.Vergi Mahkemeleri

Vergi Mahkemelerinin, tek hakimle ve dava konusu 5.000 TL’yi geçmeyen davalarda almış oldukları kararlar kesindir. Bu nihai kararlara karşı taraflar, Bölge İdare Mahkemesinde istinaf kanun yoluna veya Danıştay’da temyiz kanun yoluna başvuramayacaklardır.

3.2.8.2.İstinaf Mahkemeleri

Vergi Mahkemelerinin, tek hakimle ve dava konusu 5.000 TL ile 32.000 TL arasında olan davalarda, vermiş karara karşı taraflar Bölge İdare Mahkemelerinde istinaf kanun yoluna başvurabilecektir. Bölge idare mahkemelerinin, dava konusu

5.000 TL ile 32.000 TL arasındaki davalarda vermiş oldukları istinaf kararları nihai karar olup, taraflar Danıştay’a temyiz başvurusunda bulunamayacaklardır.

Vergi Mahkemelerinin kurul olarak, dava konusu 32.000 TL ile 120.000 TL arasındaki davalarda vermiş oldukları karara karşı taraflar, Bölge İdare Mahkemelerinde istinaf kanun yoluna başvurabilecektir. Bölge İdare Mahkemelerinin, dava konusu 32.000 TL ile 120.000 TL arasındaki davalarda vermiş oldukları istinaf kararları kesin olup, taraflar Danıştay’a temyiz başvurusunda bulunamayacaklardır.

Vergi mahkemelerinin dava konusu 120.000 TL’yi aşan davalarda vermiş oldukları karara karşı bölge idare mahkemelerinde istinaf kanun yoluna başvurabilecektir. Bölge İdare Mahkemelerinin dava konusu 120.000 TL’yi aşan davalarda vermiş oldukları istinaf kararına karşı taraflar Danıştay’a temyiz başvurusunda bulunabileceklerdir.

İstinaf kanun yoluna başvurma süresi “itiraz” kanun yoluna başvurmada olduğu gibi Vergi Mahkemesinin taraflara kararı tebliğ etmesinden itibaren otuz gündür. İstinaf kanun yolu, temyizın şekil ve usullerine tabi olacaktır.

3.2.8.3.Temyiz

Bölge İdare Mahkemelerinde dava konusu 120.000 TL’yi aşmayan vergi davalarına ilişkin “istinaf” kararları temyize açık olmayıp, nihaidir. Bu nedenle dava, Danıştay’da temyiz edilmemektir.

Buna karşın Bölge İdare Mahkemelerinde dava konusu 120.000 TL’yi aşan vergi davalarına ilişkin “istinaf” kararları, nihai kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde Danıştay’da temyiz edilebilecektir.

Danıştay, Bölge İdare Mahkemesinin almış olduğu kararı, hukuka uygun bulursa temyiz talebini reddedecek ve mahkemenin almış olduğu kararı onaylayacaktır. Kararın sonucu hukuka uygun olmakla birlikte, karar için gösterilen gerekçe doğru bulunmamış veya eksik bulunmuşsa, karar gerekçesi değiştirilerek onaylanacaktır.

Danıştay, Bölge İdare Mahkemesinin almış olduğu kararda, yeniden yargılamaya ihtiyaç duyulmayan ancak maddi hatalar ile düzeltilmesi mümkün

eksiklik veya yanlışlıklar bulunan kararları düzelterek onaylayacaktır. Buna karşın Danıştay, Bölge İdare Mahkemesinin görev ve yetkisi dışında bir işe kalkışması, hukuka aykırı karar vermesi ve usul hükümlerinin uygulanmasında kararı etkileyebilecek nitelikte hata veya eksikliklerin bulması hallerinde incelenen kararı bozacaktır. Ayrıca Danıştay, kısmen onadığı veya kısmen bozduğu kararlarda kesinleşen kısmı kararında ayrıca belirtecektir.

6545 sayılı Kanunla 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 54. Maddesi yürürlükten kaldırıldığından, Bölge İdare Mahkemelerine itiraz ve Danıştay Vergi Dava Daireleri ile Vergi Dava Daireleri Kurullarının temyiz üzerine verdikleri kararlar hakkında, taraflar kararın düzeltilmesi talebinde bulunamayacaktır.

3.3.İSTİNAF KANUN YOLUNUN BAŞARISINDAKİ ETKENLER

İstinaf kanun yolunun başarıya ulaşması için, idari yargının genel sorunları ile Danıştay'ın temyiz sürecinde karşılaştığı ağır iş yükünün yarattığı sıkıntıları istinafa mümkün olduğunca taşımamak gerekir. Çünkü bu hassas noktaya dikkat edilmediği takdirde özellikle iş yükü yoğun olan yerlerde ortaya çıkan sorunlar istinafta da görülecektir.

Bir kısım hukukçular istinafi genişletilmiş temyiz olarak nitelendirse de, istinaf esasen temyizden daha fazla yetkiye sahiptir. Çünkü istinaf, temyizde olduğu gibi ilk derece mahkemesince verilen mahkeme kararının sadece hukuki açıdan değil, konunun esasını da inceleyerek yerindelik denetimi yapmaktadır.

3.3.1.Yargılama Öncesinde Başarıyı Etkileyen Etkenler

İstinaf sisteminin başarısını etkileyen etkenlerin en başında, yargılama öncesi başarıyı etkileyen etkenler yer almaktadır. Çünkü iyi bir sistemi inşa edebilmenin yolu, sağlam bir temelden geçmektedir. Sağlam temeli oluşturmak için ise teknik alt yapının çok kuvvetli olması gerekir. Bu bağlamda istinaf sistemini inceleyecek olursak, iyi bir istinaf sisteminin oluşması için gerekli olan yargılama öncesi etkenler şu şekilde ele alınmıştır.

3.3.1.1.Adalet Bakanlığının Rolü

Bilindiği üzere, idari yargılamada istinaf sisteminin sağlıklı bir şekilde yürümesi için, personel ile teknik ve mali alt yapının iyi planlanması gerekmektedir. İstinaf mahkemelerinin nerede ve kaç tane kurulacağı belirlenirken, istatistiki verilere bakarak, bölgelerin iş yükünün dağılımına göre de bir belirleme yapılması gerekmektedir. Örneğin, 2013 yılında yapılan nüfus sayımına göre Fransa’da 65.107.005 kişi yaşamaktadır ve sekiz istinaf mahkemesi bulunmaktadır. Ülkemizde ise kurulan istinaf mahkemesi sayısı yedi olmasına rağmen 2017 yılı itibariyle nüfusu 79.814.871’dir. Buna bağlı olarak, ülkemizde istinaf mahkemelerinin sayısı nüfusa ve iş yüküne bağlı olarak daha da artırılması gerektiği görülmektedir. Ayrıca istinaf mahkemeleri kurulurken, istinaf mahkemesi kapsamındaki iller arası mesafeye de önem verilmelidir. Avukatların keşif ve duruşma gibi durumlarda, mahkemelere aynı gün gidip dönmelerine imkan sağlanabilecek şekilde mahkemelerin kurulması büyük önem arz etmektedir.

3.3.1.2.Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun Rolü

İstinaf kanun yolu uygulaması hakkında hakimlere düzenli aralıklarla hizmet içi eğitim verilmeli, istinaf mahkeme başkanlarının liyakat ve yükselme esasları (doktora, kıdem, performans, hukuk fakültesi mezunu olma vs.) nesnel olarak belirlenmelidir¹⁹⁵.

3.3.1.3.Üniversiteler ve Hukuk Fakültelerinin Rolü

Yargının başarısını etkileyen faktörlerin arasında üniversitelerde verilen hukuk eğitiminin rolü büyük önem arz etmektedir. Üniversitelerde nitelikli ve kaliteli hukuk eğitimi sağlanmalıdır. Hukuk fakültelerince çıkarılan yayın sayısı ve akademisyen sayısı sürekli takip edilerek her yıl güncellenmelidir. Bununla birlikte Fransa örneğinde olduğu gibi, üniversitelerinde başarılı olan akademisyenlerin, özellikle profesörlerin dönüşümlü olarak kıdem sırasına göre Danıştay ve İstinaf

¹⁹⁵SANCAKDAR; s.38.

Mahkemelerinde görev yapması sağlanmalıdır. Böylelikle pratik ve teorinin hukuk sisteminde birlikte hayat bulması sağlanacak, üniversite ve yargı sisteminin kaynaşması tesis edilecektir.

3.3.1.4.Türkiye Barolar Birliği ve Baroların Rolü

İstinafin etkin olmasının bir yönü de, avukatlık mesleğine belirli standartların getirilmesiyle olacaktır. Örneğin avukatlığa giriş merkezi sınavı için başvuru sırasına ve her baro çevresi için nüfus ve iş yükü ortalamalarına göre kota gibi uygulamalar getirilmelidir. Böylelikle avukatlık mesleğinin standartları ve davalarının niteliği artacaktır. Yargının sahip olduğu iş yükünün bir nedeni de dava üretmek için dava açılmasıdır. Bu şekilde açılan davalar bir süre sonra istinaf mekanizmasının işlerliğinin bitmesine de neden olacaktır. Bu türlü davaların açılmasını engellemek ve hukuk sistemini rahatlatmak için düşük olan dava harçları yükseltilmesi gerekmektedir.

3.3.1.5.Yargı Dışı Çözüm Yollarının Etkin Olması

İstinafin getirebileceği iş yükünün olumsuz etkilerini işin en başında azaltabilmek için, yargı dışı çözüm yollarının belirli uyuşmazlıklarda sınırlı bir şekilde işlevsel hale getirilmesi gerekmektedir. Ancak yargı dışı çözüm yolları bir kural olarak değil, sınırlı bir şekilde yargı sisteminde yer almalıdır. Öyle ki yargısal güvenceler asıl olup, yargı yetkisi bağımsız mahkemelerce kullanılmalıdır.¹⁹⁶.

3.3.1.6.İyi İdare, İyi Yönetim Hakkı ve Entegre Kamu Hizmeti

İdare mahkemelerinde istinafin iş yükünün azaltılması için idari uyuşmazlıkların az olması gereklidir. Bundan dolayı, öncelikle idari işlem ve eylemler hukuka uygun tesis edilmeli, idari işlemler gerekçeli olmalı, kamu hizmeti kaliteli olmalı ve hizmet kusuru asgari seviyede olmalıdır. Böylelikle idari dava sayısı, dolayısıyla istinafin iş yükü azaltılabilir¹⁹⁷.

¹⁹⁶1982 Anayasası 9. Madde

¹⁹⁸ SANCAKDAR,, s.38

3.3.1.7. Medyanın ve Basının Rolü

Medyanın ve basının rolü, kitle iletişim araçlarına günümüzde çok kolay ulaşılması nedeniyle ciddi manada artmıştır. Ancak bazı durumlarda kamuoyunun bilgi edinme hakkı kapsamını aşan, yargı bağımsızlığını zedeleyen, ön yargı veya yargısız infaz oluşturan biçimde bilgi ve haber verilmesi hukuk sisteminin özgür ve tarafsız şekilde karar almasını etkilemektedir. Bu yüzden medya ve basının, etik kurallarına batı standartlarında uyması gerekmektedir.

3.3.2. Yargılama Aşamasında Başarıyı Etkileyen Etkenler

İstinaf sisteminin başarısını etkileyen etkenlerin bir diğeri ise yargılama aşamasında yaşanmaktadır. İstinaf sistemin uygulayıcısı olan mahkemelerin, teknik, idari ve personel alt yapısının yeterliliği başarıyı etkileyen faktörler arasında önemli bir yerdedir. Bu bağlamda iyi bir istinaf sisteminin oluşması için gerekli olan yargılama aşamasındaki etkenlere aşağıdaki yer verilmiştir.

3.3.2.1. İstinaf Öncesi İlk Derece Mahkemesi Aşamasında

Yargılama öncesi aşamada, idari yargının genel ve teknik sorunları çözüldüğü ölçüde istinaf aşamasında da sorunlar azalacaktır. İlk derece mahkemesinin alacağı kararlar ne kadar hukuka uygun olursa, davada tarafların hukuki tatmini bir o kadar fazla olacağından, istinafa başvuru oldukça azalacaktır. Ancak bu durumun gerçekleşmesini sağlamak için, mahkemece alınan kararların gerekçeli olarak taraflara tebliğ edilmesi gerekmektedir. Öte yandan hukuk sisteminde kararların genelde değişmeyeceği anlayışının yerleştirilmesiyle, tarafların bir üst mahkemede tekrar hak arama güdülerini azaltılabilecektir. Fransa’da uygulanan ve “içtihatı güven ilkesi” olarak adlandırılan bu uygulama ile bu konuda önemli adımların atıldığı görülmüştür.

3.3.2.2.İstinaf Aşamasında

İstinaf aşamasında öncelikle ilk derece mahkemesindeki hakimlerin “nasıl olsa istinafta bu davanın esası incelenir” düşüncesiyle davranmasının önüne geçilmelidir. Çünkü hakimlerin bu türlü davranışlar sergilemesi, ilk derece mahkemesinin iş yükünün olduğu gibi istinafa gelmesine neden olmaktadır. Bu durumun istinaf sistemini tıkaması kaçınılmazdır. Bunun önüne geçmek için ise, istinafta red edilen kararlar hakimlerin terfi etmesinde yer alan ölçütlerden biri haline getirmekten geçmektedir¹⁹⁸. Öte yandan hakim terfileri de dâhil olmak üzere geneli kapsayacak şekilde Kamu Personel Hukukunda yer alan personel değerlendirmesi kıstaslarının yeniden revize edilmesi ve değerlendirenlerin objektif olması şartıyla sicil sistemine tekrar dönülmesini faydalı olacaktır.

Bir diğer önemli husus ise istinaf hakimlerinin seçilip atanmasında, seçim yapanların tarafsız olması ve atamaları gerçekleştirirken liyakatin en önemli kıstas olmasıdır. Buna göre, İstinaf Mahkemesi Başkanı Danıştay üyelerinden bir tanesi olabilir. Bu durum İstinaf Mahkemeleri ile Danıştay arasındaki bağı güçlendirecektir. Ancak İstinaf Mahkemesinde görev süresi dolan bir hakim ilk derece mahkemesine gönderilmesi doğru değildir. Bu durumun olması, Danıştay üyesi olan bir hakim istinaf Mahkemesine gitmemesine neden olmakla beraber, bilgi ve tecrübelerini orada bulunan hakimlere aktaramamasına neden olmaktadır. Böylelikle hem hukuk sisteminde beklenen ve istenen gelişim sağlanmamış olmakta hem de kazanılmış bir hakkın kaybı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca istinaf mahkemesinde görev yapanların Danıştay’a yükselmesi içinde istinafta göstermiş oldukları başarı esas alınmalıdır.

Öte yandan, istinaf hakimlerinin yer değişikliği hakimlik güvencesine dayanarak zorlaştırmacı kıstaslara tâbi olmalıdır. Bununla birlikte hakimlerin istinaf aşamasında Bölge İdare Mahkemelerin ağır iş yükü altında çok fazla yorulmaması için “hakim yardımcılığı” kadrosu kurulabilir. Ancak böyle bir kadronun oluşturulması durumunda hakim yardımcılarının raportör hakimlerden veya tetkik hakimlerden oluşması daha uygun olacaktır.

İstinaf mahkemesine gelen davalarda, tarafların avukat tutması zorunlu hale getirilmelidir. Böylelikle eksik veya hatalı dilekçelerin yarattığı vakit kaybı

¹⁹⁸SANCAKDAR, s.38

önlenerek, istinaf sebepleri ve hukuki sorun hukuk formatında daha kolay anlaşılacağı için mahkemenin davayı sonuçlandırması hızlanacaktır.

İstinaf mahkemelerinin etkinliği açısından bir diğer gereklilik ise mahkemelerde dava devam ederken, hüküm esasa girmeden önce, hükmün yorumu için Danıştay'dan yargısal görüş istenmesi olacaktır.

Bölge İdare Mahkemeleri arasındaki yaşanabilecek olası içtihat farklılıklarının önlenmesi için zorunlu “istinaflar kurulu” toplantılarının düzenli olarak yapılması gereklidir.

3.3.2.3.İstinaf Sonrası Kanun Yolları Aşamasında Yapılabilecekler

Ülkemizde istinaf sonrası temyiz imkanı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 46. Maddesinde belirtilen durumlarda gerçekleşmektedir. Kanunun 46. Maddesine göre bir kararın temyize gidebilmesi için kural olarak istinafta kesinleşmiş olması gerekmektedir. Fransız İdari Yargısında ise bu durum farklılık göstermektedir. Nitekim Fransa'da dava istinaf üzerinde iken temyize gidilebilmektedir. Bundan dolayı ülkemizde istinaf, ilk derece mahkemesince verilen kararların tekrar incelendiği bir mahkeme haline gelmektedir.

Belirtilmesi gereken bir önemli bir husus ise Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine göre kanun yolları aşamasında mutlaka istinaf sisteminin olması gerekmemesidir. Bu durum Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından üye ülkenin takdirine bırakılmıştır. Kanun koyucu istinaf kanun yolunu hukuk sisteminde yer vermişse, “adil yargılanma hakkı” kapsamında yer alan güvenceleri istinaf kanun yolu için de öngörmek ve getirmek zorunda kalacaktır.

3.3.3.İstinaf Uygulamasında Olası Sorun Alanlarından Bazıları

Her sistemde olduğu gibi istinaf sistemide içinde bazı sorunları içermektedir. Bu sorunların bir kısmı sistemin kendi içinde bulunan aksaklıklarından kaynaklansa da büyük bir çoğunluğu kanunlarda bulunan eksiklik ve açıklardan kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda hukukçuların istinaf sistemini iyi işleyebilmesi için

sistemde meydana gelecek sorunları ve kanunlarda bulunan eksikleri aşağıda belirtilen şekilde almışlardır.

3.3.3.1.İstinafta “Yeniden Karar Verme” İçeriği Sorunu

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 45. Maddesinin 4. bendinde “Bölge İdare Mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden bir karar verir” hükmü yer almaktadır.

Bölge İdare Mahkemesi tarafından alınacak dava ile ilgili yeniden kararın bütün dava dosyasının yeniden incelenerek ve delillerin yeniden toplanarak yapılması geniş anlamda istinaftır. Davaya olan bu yaklaşımın usul ekonomisi ilkesine ve yargılamanın makul sürede bitirilmesi anlayışına ters düşmektedir.

Sancakdar’a göre bu durum dar anlamda istinaf yani Bölge İdare Mahkemelerin sadece tereddütlü hususlardaki veya ilk derece mahkemesinde ileri sürülmesine rağmen incelenmeyen delillerin yeniden incelemesi halinde istinaf sistemi usul ekonomisine uygun olacaktır. Buna karşın anılan kanun hükmünden böyle bir sonuca ulaşmak mümkün gözükmemektedir. Anılan hükmün içeriğinin netleştirilerek detaylandırılması gerekmektedir. Aksi takdirde Bölge İdare İstinaf Mahkemeleri ağır bir iş yükü altında kalabilir¹⁹⁹.

2577 sayılı Kanunun İdari Yargılama Usulü Kanunun 45. Maddesinde değişiklik yapan 6545 sayılı Kanunun 19. maddesinin gerekçesine²⁰⁰ bakıldığında 4. paragrafta “İstinaf incelemesinde kural ilk derece mahkemesince verilen kararda tespit edilen maddi veya hukuki eksikliklerin istinaf mercii tarafından tamamlanarak nihai kararın da istinaf mercii tarafından verilmesidir. Ancak bu kuralın bir istisnası söz konusudur. Şayet ilke derece mahkemesinin 2577 sayılı Kanunun 14 ve 15. maddeleri uyarınca ilk inceleme üzerine vermiş olduğu bir karara karşı istinaf başvurusu yapılmış ve istinaf mercii bu başvuruyu haklı görmüş ise istinaf mercii bu kararı bozacak ve dosyayı kararı veren mahkemeye geri gönderecektir. Bunun gibi ilk derece mahkemesindeki davaya görevsiz veya yetkisiz

¹⁹⁹SANCAKDAR, s.41.

²⁰⁰Bu gerekçe 6545 sayılı Kanunun 11. Maddesinde düzenlenmiştir.

mahkeme tarafından yahut reddedilmiş ya da yasaklanmış hakim tarafından bakılmış olması halinde de istinaf mercii kararı bozmak suretiyle dosyayı geri gönderecektir. Bölge İdare Mahkemesinin bu kararları kesindir” ifadesi yer almaktadır.

2577 sayılı Kanunun 45. Maddesinin başlığı “İtiraz” iken, 18/04/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanunun 19. Maddesiyle metne işlendiği şekilde değiştirildiği belirtilmektedir²⁰¹. Ancak 2577 sayılı Kanunun 45. Maddesindeki değişiklik, 18/06/2014’de kabul edilen ve 28/06/2014 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 6545 sayılı Kanunun 19. Maddesi ile yapılmıştır.

Tasarının gerekçesinde istinaf merciiinin ilk derece mahkemesi kararındaki “maddi veya hukuki eksiklikleri tamamlamasından” söz edilmektedir. Hâlbuki tamamlama hususu Kanun metninde yer almamıştır.

Buna göre, “tamamlama” hususu dar anlamda istinafi tarif etmiştir. Diğer yandan tasarının 3. paragrafında aynı hususu esas alan İdari Yargılama Usulü Kanunun 45. Maddesinin 4. bendinde “yeniden karar verir” ibaresi yer alarak geniş anlamda istinaf kanun yolu imkanı açılmıştır.

Söz konusu çelişkinin giderilerek, hükmün yeniden düzenlenmesinde yarar vardır. Zira istinaf mahkemesinin gerekli görmesi durumunda veya taraflarca ileri sürülmesine rağmen ilk derece mahkemesince incelenmemiş deliller varsa, sadece bu delillerin toplaması gerekmektedir. Bu nedenle konunun içtihadı bırakılmasından öte, yasal düzenleme ile açıklığa kavuşturulması hukuk düzeninin işleyişi bakımından daha doğru olacaktır.

3.3.3.2.İstinafta Kesinleşen Kararlar Aleyhine Gidilebilecek Olağan Kanun Yolunun Olmaması

Yapılan yeni düzenleme ile istinafa gidilmeksizin kesinleşen kararlar için kanun yararına temyiz, yargılanmanın yenilenmesi gibi kanun yollarına gidilebilmektedir. Ancak istinafta kesinleşen kararlar aleyhine ilk derece mahkemesine direnme imkanı verilmemesi ya da istinaf sonrasında kararın tekrar gözden geçirilmesini öngören bir kontrol mekanizmasının bulunmaması hukuk

²⁰¹ <http://www.mevzuat.gov.tr>

sisteminin sağlıklı kararlar alması yönünden sakıncalar içermektedir. Bu yüzden ilk derece mahkemesine bu imkanların sağlanması doğru olacaktır.

Örneğin, esastan inceleme yapan ilk derece mahkemesi işlemi oybirliği ile iptal etmiş, Bölge İdare Mahkemesi istinafta ilk derece mahkemesinin almış olduğu iptal kararını kaldırmış olduğunu varsayalım. Bölge İdare Mahkemesinin almış olduğu karar ne kadar doğru olursa olsun, taraflar ortaya çıkan kararı tekrar gözden geçirilmesini isteyecek ve iki mahkemenin almış oldukları farklı kararlar yüzünden hukuken tatmin olma ihtiyacı hissedeceklerdir. Bu durumdaki davalar için özel bir karar düzeltme mekanizması geliştirilerek, tarafların adalete olan inançlarının artırılması yönüne gidilmelidir. Özellikle adalete olan güvenin tesisi için buna imkan verilmesi hukuk devleti ilkesine ve adil yargılanma hakkına uygun olacaktır.

3.3.3.3.Hüküm Kesinleştikten Sonra İçtihat Birliği'nin Sağlanması

İçtihat farklılığını önleme istinaf mahkemeleri açısından önem arz etmektedir. Aynı konuda farklı istinaf mahkemeleri arasında karşıt kararların olması, hukuki güvenlik ilkesini ihlal ettiği gibi istinafa olan güveni de olumsuz yönde etkileyecektir. Bu yüzden hukuksal veri tabanı oluşturulmalı ve belirli aralıklarla toplantılar yapılmalıdır.

2576 sayılı Kanunun 3. ve 4. Maddesinin C bendinde yer alan Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulunun²⁰² buna benzer olaylarda alacağı karar ise; Bölge İdare Mahkemesi Dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı Bölge İdare Mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık bulunması hâlinde; resen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştay Başkanlığına iletileceği şeklinde belirtilmektedir.

2576 sayılı Kanunun 5. Maddesinde ise“ Dördüncü fıkranın (c) bendine göre yapılacak talepler hakkında 06/01/1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanununun 39. ve 40. maddeleri uygulanır” ifadesi yer almaktadır.

²⁰²6545 sayılı Kanunun 6. Maddesi

Yukarıda belirttiğimiz kanun maddelerine baktığımızda konu, içtihadın birleştirilmesi manasına gelecektir. Bu düzenlemelerden sonra birleştirilen içtihadı göre yargılamanın yenilenmesi ve bu konu ile ilgili yasal düzenleme yapılarak ilgili istinaf mahkemesinin konuyu bu yönde tekrar elden geçirmesi gerekmektedir. Çünkü İstinaf başvurusu kesinleşmemiş kararlara karşı yapılmaktayken, yargılamanın yenilenmesi kesinleşmiş kararlara karşı yapılmaktadır.

3.3.3.4.Danıştay’dan “Yargısal Görüş” İsteyebilme Mekanizmasının Oluşturulması

İdare ve vergi mahkemeleri, somut olay değerlendirmesi içermemek şartıyla, görülmekte olan bir dava ile ilgili nihai karar vermeden önce davada uygulanacak yeni bir hukuki düzenlemenin kapsam veya yorumunda zorlukla karşılaşabilmektedir. Böyle bir durumda mahkeme, bekletici mesele yoluyla dava hakkında Danıştay’dan yargısal görüş alabilmektedir.

Söz konusu durumda mahkemenin almış olduğu karar kesin olup, dosya derhal Danıştay’a gönderilir ve bu durum taraflara tebliğ edilir. Bu aşamada taraflar, tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içerisinde iddia ve cevaplarını direkt olarak Danıştay’ın dava ile ilgili kurullarına sunabilirler. Danıştay’ın ilgili dava dairesi kurulları bu talebi inceleyerek en çok üç ay içinde yargısal görüşünü tespit eder; resmi internet sitesinde yayımlar ve ilgili mahkemeye gönderir. Ancak, yargısal görüş alınmak suretiyle verilen kararlar kesin olup, bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulamaz. Bu görüş esasla ilgili olmadığından, hükmün yorumu olduğundan “ihzas-ı rey” kabul edilemez²⁰³.

3.3.3.5.Danıştay Savcılığına Benzer Bir Savcılık Müessesesi Kurulması

İstinaf kanun yolunun etkinliği açısından, istinaf uygulaması hukuk sisteminde yerleşinceye kadar geçici bir madde ile savcılık müessesesi kurularak mahkemelere görüş verme sağlanabilir.

²⁰³SANCAKDAR, s.44.

3.3.3.6.Avukatla Temsilin Zorunlu Hale Gelmesi

Fransız idari yargısında da uygulanan avukatla temsilin zorunlu hale getirilmesi, tarafların hatalı veya hukuken yanlış dilekçe ve iddialarda bulunma ihtimalini en aza indirerek ve oluşabilecek gereksiz iş yükünü azaltmak hedeflenmiştir.

3.3.3.7.Danıştay’da Bulunan Mevcut Dosyalar

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun Geçici 8. Maddesinde²⁰⁴ “1. İvedi yargılama usulü hariç olmak üzere bu Kanunla idari yargıda kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler, 2576 sayılı Kanunun 3. Maddesine göre kurulan Bölge İdare Mahkemelerinin tüm yurttaki göreve başlayacakları tarihten sonra verilen kararlar hakkında uygulanır. Bu tarihten önce verilmiş kararlar hakkında, kararın verildiği tarihte yürürlükte bulunan kanun yollarına ilişkin hükümler uygulanır” şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu durumda “yargılama usulü ile ilgili kuralların derhal uygulanması” ilkesine göre hareket edilmesi gerekmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun Geçici 8. Maddesine göre, devam eden davalarda “derhal uygulama ilkesinin” uygulanması yerine, eski mevzuata tabi tutulması “hukuki güvenlik” ve “tabii hakim” ilkelerine daha uygun görülmektedir²⁰⁵. Özetle, mevcut davalardaki kanun yolları, davanın başladığı tarihte yürürlükte olan mevzuata tabi tutulacaktır. Örneğin, temyiz aşamasındaki binlerce dosya, mevzuatın değişmesiyle bir anda yeni kurulan istinaf mahkemelerine gönderilse, istinaf mahkemeleri ilk derece mahkemelerinden de gelecek başvurular nedeniyle içinden çıkılamayacak bir iş yüküne sahip olabilir.

3.3.3.8.Yürütmenin Durdurulması

İstinaf mahkemeleri, yürütmenin durdurulmasına yapılan itirazları da inceleyeceğinden bu konudaki değerlendirmenin “ihsas-ı rey”²⁰⁶ oluşturabileceği

²⁰⁴ 6545 Sayılı Kanunun 27. Maddesi

²⁰⁵ SANCAKDAR, s.45.

²⁰⁶ Oyunu/ tarafını belli etme.

konusu ayrıca ele alınmalıdır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 47. Maddesinin 7. Fıkrasında “İstinaf başvurusuna konu edilen kararı veren ya da karara katılan hakim, aynı davanın istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz” hükmündeki “kararı verme” ibaresindeki kastın nihai karar olduğu, bu kararın da istinaf başvurusuna konu yapıldığı söylenebilmektedir. Zira ilk derece mahkemesindeki yürütmenin durdurulmasına yapılan itiraz, istinaf başvurusuna konu edilemez²⁰⁷.

3.3.3.9.İstinabenin Yasal Dayanağı, Usul Ve Esasları İle İlgili Sorunlar

2577 sayılı Kanunun 45. Maddesinin 4. Fıkrasında yer alan “İnceleme sırasında ihtiyaç duyulması hâlinde kararı veren mahkeme veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesi istinabe²⁰⁸ olunabilir. İstinabe olunan mahkeme gerekli işlemleri öncelikle ve ivedilikle yerine getirir.”Bu düzenleme ile İdari Yargılama Usulü Kanunu, Hukuk Muhakemeleri Kanununa atıf yapmıştır. Ayrıca 2577 Kanunun 31. Maddesine istinabe ile ilgili bir eklemede yapabildi²⁰⁹. Eğer bu düzenleme yapılmayacaksa, idari yargıda istinabenin kapsamı, içeriği, uygulanma şekli ile usul ve esaslarının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenmesi uygun olacaktır.

Bununla birlikte istinabe olunan mahkemece yapılacak incelemenin kapsam ve içeriğinin netleşmesi önemlidir. Bu bakımdan incelemenin istinaf dilekçesinde belirtilen sebeplerle sınırlı mı olacağı ya da yeni sebeplerin mi aranacağı ve davaya konu olan işin esasına girilip girilmeyeceği hususu netlik kazanmalıdır. Nitekim yapılan yeni düzenleme ile anlaşılan, istinabe edilen mahkemenin incelemesinde, işin esasına gidilmeyeceği ve istinabe sebepleriyle sınırlı inceleme yapacağı görülmektedir. Özetle, istinafa konu yapılan uyuşmazlıkta işin esası hakkında istinabe olunan mahkeme değil, Bölge İdareMahkemesi içinde yer alan istinaf mahkemesi karar vermekle görevli ve yetkilidir. Öte yandan “kararı veren

²⁰⁷ SANCAKTAR, s.46.

²⁰⁸ Bir davanın görülmekte olduğu mahkemeye gönderilmek üzere, başka bir yerde bulunan tanığın ifadesinin bulunduğu yerdeki mahkemece alınmasıdır.

²⁰⁹ SANCAKDAR, s.46.

mahkemeye istinabe yapılması” imkan veren düzenlemeler reddütlere neden oluşturmaktadır.

3.3.3.10.İstinafta Feragat Sorunu

Taraflar istinaf başvurusu yaptıktan sonra, yapmış oldukları istinaf talebinden feragat ederse, dosya Bölge İdare Mahkemesine gönderilmemeli ve kararı veren ilk derece mahkemesince istinaf başvurusunun reddine karar verilmelidir.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 31. Maddesi, Hukuk Muhakemeleri Kanununa atıf yapmış ve aynı kanunda istinaf aşamasında davadan nasıl feragat edileceğini düzenlenmiştir²¹⁰. Buna göre, taraflar ilk derece mahkemesinin kararının kendilerine tebliğinden önce istinafa başvurma hakkından feragat edemezler. Zira hukuken böyle bir hak daha doğmamıştır.

Diğer yandan düzenleyici işlem niteliğinde sayılan ve “kamuya mal olmuş” kararlar olarak adlandırılan durumlarda, istinaf aşamasında feragatin kabul edilmemesi gerekmektedir. Bu durumda istinaf aşamasında feragat edilemediği hallerdedava temyize tabi olacaktır. Böylelikle istinaf aşamasındaki kimi uyuşmazlıkların Danıştay tarafından incelenmesi imkanını ortadan kaldırmamış olacaktır.

Sancakdara göre yukarıda anlatılan bu gibi sebeplerden ötürü feragat konusunda yasal düzenleme yapılması yararlı olacaktır. Söz konusu durumun içtihatla çözümlenmesi de güç olup, normlar hiyerarşisine de uygun değildir²¹¹.

3.3.3.11.İstinafınTemyiz Şekil ve Usullerine Tâbi Olması

İdari Yargılama Usulü Kanunun 45. Maddesinin 2. Bendiyle istinaf, kısmen de olsa temyize yaklaştırılmıştır. Bu durum istinafın özgünlüğünü olumsuz yönde etkilemiştir. Diğer yandan anılan hükmün bir uzantısı olarak; ilk derece mahkemesi ile replik-düplik aşamalarındaki usuli talepler, istinaf aşamasında ileri sürülmemelidir. Bu yüzden örneğin istinafta ıslah yapılmamalıdır²¹².

²¹⁰Hukuk Muhakemeleri Kanunu 310. Madde

²¹¹SANCAKDAR, s.46

²¹²SANCAKDAR, s.47

Bu bağlamda Bölge İdare Mahkemesinde, ilk derece mahkemesinde ileri sürülmeyen davaya müdahale ve davaların birleştirilmesi talebinde bulunulmamalı, ilk derece mahkemesinde ileri sürülmeyen talepler dikkate alınmamalıdır. Buna karşın, davalar aynı Bölge İdare Mahkemesinin farklı dairelerinde bulunsadahi, aralarında bağlantı bulunan davalar asıl ilişkinin bulunduğu dairede birleştirilebileceği gibi, kabul de edilebilir. Karar dosya, bölge idare mahkemesine gönderilmişse, karar Bölge İdare Mahkemesince verilmelidir.

3.3.3.12.Hatalı Kanun Yolu Başvurularının Yapılması Sorunu

Hatalı kanun yolu başvuruları hakkında İdari Yargılama Usulü Kanunun 45. Maddesinin 2. Bendinde “dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın” şeklinde yapılan düzenleme olumludur²¹³. Bu yapılan düzenleme ile istinaf sisteminin ilk zamanlarında oluşabilecek karmaşa bir nebze olsun çözüme kavuşacaktır. Buna karşın, “hitap” için daha rahat söyleyebileceğimiz bu hususu, “istek” için aynı rahatlıkla söyleyememekteyiz. Zira “istekle bağlı olmama” gibi bir sonucun kabulü, mahkemenin tarafın yerine geçmesi gibi bir düşünceye neden olabilmektedir.

3.3.4. İstinafin İşleyişiyle İlgili Bazı Görüş ve Değerlendirmeler

İdari ve adli yargıda istinaf sistemi 20/07/2016 tarihi itibariyle yeni kurulan bölge mahkemelerinde uygulanmaya başlanmıştır. İstinaf sisteminin uygulanmaya başlamasıyla birlikte, sistemin işleyişi hakkında daha sağlıklı görüş ve değerlendirilmeimkanının doğduğu görülmektedir. Bu bağlamda ele alınan görüş ve değerlendirmeleri şu şekilde özetlemek mümkündür.

3.3.4.1. İstinafin İşleyişiyle İlgili Eleştiriler

2576 sayılı Kanuna göre Bölge İdare Mahkemesini, başkan ile daire başkanlarından oluşan “başkanlar kurulu” oluşturmaktadır. Kanuna göre başkanlar

²¹³SANCAKDAR, s.47.

kuruluna "gelen işlerin yoğunluğu ve niteliği dikkate alınarak ihtisaslaşmayı sağlamak amacıyla, bölge idare mahkemesi daireleri arasındaki iş bölümünü belirlemek" yetkisi tanınmıştır²¹⁴. Kanundaki bu düzenleme ile davaların istinaf incelemesinin hangi dairelerce yapılacağına başkanlar kurulu karar verecektir. Sancakdara göre, kurula verilen bu yetki ile “yargı bağımsızlığı ve doğal hakimlik ilkesini” zedeleyecektir.

İstinafın işleyişine getirilen bir başka eleştiri ise toplam yirmi sekiz adet olan Bölge İdare Mahkemesinin sayısı, Adalet Bakanlığı kararı ile önce sekize, 29/02/2016 tarihinde Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulunun kararı ile yediye düşürülmesidir²¹⁵. Bu noktadaki en önemli husus yeni bölge idare mahkemeleri kurulurken hangi kıstaslar esas alınmış veyargı çevreleri neye göre belirlenmiştir. Öyle ki ilk derece mahkemesi ile bölge idare mahkemesi arasında 600 km’leri bulan mesafeler söz konusudur²¹⁶. Bu konudaki takdir yetkisi gerekçelendirilmelidir. Özellikle ülkemizdeki terör olayları ve bölünmeye dönük endişelerin de kaldırılması yönüyle düşünüldüğünde, Bölge İdare Mahkemelerinin sayısının indirilmesi mümkün olmakla birlikte, değişen ihtiyaçlara göre zamanla sayı daha da artırılabilir²¹⁷.

Bu konudaki diğer bir eleştiri konusu mahkemelerin kurulması ve yargı çevrelerinin belirlenmesi yetkisinin Adalet Bakanlığı’na bırakılmasıdır. Anayasamızın 142. Maddesine göre "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir" ibaresi yer almaktadır. Anayasada geçen bu ibareye göre mahkemelerin doğrudan doğruya kanunla kurulması gerekmektedir. Yargı bağımsızlığı için, hangi uyuşmazlıklar için nerede, hangi mahkemelerin kurulacağını kanunla belirlenmesi önemli bir güvencedir.

²¹⁴2576 Sayılı Kanunun 3/C Maddesinin 4. Fıkrasının A Bendi

²¹⁵Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu, 29/02/2016 54 Sayılı Karar (Resmi Gazete 01/03/2016 Sayı 29640): **Ankara** (Ankara, Bartın, Bolu, Çankırı, Düzce, Eskişehir, Karabük, Kastamonu, Kayseri, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Sivas, Yozgat, Zonguldak) **Erzurum** (Ardahan, Ağrı, Bayburt, Bitlis, Bingöl, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkâri, Iğdır, Kars, Muş, Tunceli, Van) **Gaziantep** (Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Elazığ, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Mardin, Osmaniye, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak) **İstanbul** (Bilecik, Bursa, Edirne, İstanbul, Kocaeli, Kırklareli, Sakarya, Tekirdağ, Yalova) **İzmir** (İzmir, Çanakkale, Denizli, Balıkesir, Aydın, Manisa, Kütahya, Muğla, Uşak) **Konya** (Adana, Afyonkarahisar, Aksaray, Antalya, Burdur, Isparta, Karaman, Konya, Mersin, Niğde) **Samsun** (Amasya, Artvin, Çorum, Giresun, Ordu, Rize, Samsun, Sinop, Tokat, Trabzon)

²¹⁶SANCAKDAR, s.48.

²¹⁷SANCAKDAR, s.48.

3.3.4.2.Yargılama İlkeleri Bakımından

İstinafı “usûl ekonomisi” ilkesi açısından incelendiğimizde, “yeni delil ileri sürülebilir mi? , İddia ve taleple bağlı olunacak mıdır?” sorularının cevapları önem arz etmektedir.

Öte yandan istinabe uygulaması açısından baktığımızda, tabii hakim ve mahkeme ilkesi açısından hangi gerekçelerle başka mahkemeye gönderileceğinin belirtilmesi önem arz etmektedir. İstinabe uygulamasının hayata geçmesi, yargılamanın uzun sürmesine neden olabilecektir.

Ayrıca, “iddianın genişletilmesi yasağı” istinaf sisteminde de dikkate alınmalıdır. Söz konusu kapsamda, tarafların ilk derece mahkemesinde ileri sürülmediği iddia ve savunmalar istinaf aşamasında dikkate alınmamalıdır. Buna göre, “usul ekonomisinin” sağlanması istinaf aşamasında da korunması gereken temel yargılama ilkeleri arasında yer almaktadır²¹⁸.

3.3.4.3.Usulü Açıklamalar

Kanuna göre, istinaf mahkemesinde ilk derece mahkemesi olarak dava açılmamaktadır. Bölge İdare Mahkemesi Kanuna göre, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hakim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge İdare Mahkemelerinin bu fıkra uyarınca verdiği kararlar kesindir.

Bölge İdare Mahkemesinin ilk inceleme üzerine verileceği kararlar, 2577 sayılı Kanunun 15. Maddesinde belirtilmiştir. Kanunun 15/4 Maddesine göre, “İlk inceleme üzerine Danıştay veya mahkemelerce verilen; bu maddenin 1/a bendinde belirtilen idari yargının görevli olduğu konularda davanın görev ve yetki yönünden reddine ilişkin kararlara, 1/c bendinde yazılı gerçek hasma tebliğ ve 1/d bendindeki

²¹⁸SANCAKDAR, s.49.

dilekçe red kararları dışında, ilgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna başvurulabilir” şeklindedir²¹⁹.

2577 sayılı Kanunun 15. Maddesinin 1/d bendinde, 14. Maddenin 3/g ve c bendine atıf yapılmıştır. Söz konusu düzenleme “d) 3/g bendinde yazılı halde otuzgün içinde 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut (c) bendinde yazılı hallerde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuzgün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine,... karar verilir” şeklindedir.

Bir diğer önemli husus, İYUK md.14/3’teki;

- a) Görev ve yetki,
- b) İdari merci tecavüzü,
- c) Ehliyet,
- d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,
- e) Süre aşımı,
- f) Husumet,
- g) 3 ve 5’inci maddelere uygun olup olmadıkları, yönlerinden sırasıyla incelenir, hükmü ile anılan 15. Maddenin bir arada değerlendirilecek olmasıdır²²⁰.

Bundan dolayı idari yargının görevli olduğu konularda davanın görev-yetki yönünden red, gerçek hasma tebliğ ve dilekçe red kararı aleyhine istinafa gidilemeyecektir.²²¹.

2577 sayılı İdari Yargı Usulü Kanunun 45/5 Maddesinde “Bölge İdare Mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme “yahut reddedilmiş veya

²¹⁹18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanunun 15. Maddesiyle, bu fıkrada yer alan “kararın düzeltilmesi veya temyiz yoluna; tek hakim kararına karşı ise itiraz yoluna” ibaresi “ilgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna” şeklinde değiştirilmiştir.; 15. Maddenin 1/a bendinde 14. Maddenin 3/a bendine atıf yapılmıştır. Söz konusu düzenleme “...a) 3/a bendine göre adli ve askeri yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine; idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine,... karar verilir”. 15. maddenin 1/c bendinde 14.maddenin 3 f bendine atıf yapılmıştır. Söz konusu düzenlemeye göre “...c) 3/f bendine göre, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine,.. karar verilir” şeklindedir.

²²⁰ 2577 sayılı Kanunun 45/5. Maddesi

²²¹ SANCAKDAR, s.51.

yasaklanmış hakim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge İdare Mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararları kesindir” denmektedir.

Belirtilmesi gereken bir diğer önemli hususda, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme tarafından bakılabilmesi için işin esasına girilmiş olmasının gerekliliğidir. Zira ilk incelemede idari yargının görevli olduğu konularda davanın görev-yetki yönünden reddedilmesi, diğer bir ifade ile idari yargının görevli olduğu konularda görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesi kararına karşı ise istinafa gidilemeyecektir²²².

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 31. Maddesinde “reddedilmiş veya yasaklanmış hakim” konusu Hukuk Muhakameleri Kanununa atıf yapılarak düzenlenmiştir. Diğer yandan reddi hakim konusu sadece ilk inceleme aşamasında değil, davanın her aşamasında dikkate alınmalıdır. Sancakdar’a göre ilk derece mahkemesinde nihai karar verinceye kadar yapılması gereken yargılamaya ilişkin usul ve müesseseler istinafta yapılmamalıdır. Çünkü istinaf mahkemeleri ilk derece mahkemeleri değildir. İstinaf bir kanun yoludur. İstinaf üzerine temyize gidilemeyen kararlar kesin karardır. İstinaf aşamasında yeni ileri sürülebilen deliller varsa bunların ilk derece mahkemesinde ileri sürülememe sebepleri belirtilmelidir.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 8. Maddesinin 1. fıkrasındaki sürelerle ilgili genel esaslar belirtilmiştir. Kanunda “ süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar” denmesine rağmen, istinafa başvurma süresi bakımından 2577 sayılı Kanunun 45/1 Maddesinde “...bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir” denilmiştir. Bu durum taraflar açısından farklı yorumlanabilir, tebliğ gününün esas alınması karmaşaya yol açabilir.

Mücbir sebepler nedeniyle veya usule uygun ileri sürülmesine rağmen ilk derece mahkemesinin verdiği kararda dikkate alınmayan deliller, istinaf aşamasında “re’sen araştırma” ilkesi gereği tekrar ileri sürülebilmelidir. Böylelikle istinaf

²²²SANCAKDAR, s.51.

mahkemesince kendiliğinden incelenebilecek hususlar re'sen araştırma ilkesi çerçevesinde taraflarca da ileri sürülebilmelidir.

İdari Yargılama Usulü Hukukunda kamu düzenine ilişkin hususlar dışında ve özellikle tam yargı davalarında istinaf yoluna başvuran aleyhine olabilecek hususlar tespit edilse bile, hüküm onun aleyhine verilmemelidir velehine olan hususlar korunmalıdır (aleyhe bozma yasağı, reformatio in peius). Şayet diğer taraf da istinafa başvurur ise bu yasak artık sözkonusu olmayacaktır²²³.

Sancakdar'a göre davaya müdahale, istinaf aşamasında kabul edilmemelidir. Zira esas hakkında karar verilmeden önce davaya müdahale yapılması esas olandır. Bu durum istisnai olarak düzenleyici işlemler bakımından sınırlı bir şekilde içtihatla kabul edilebilmektedir. Diğer yandan ilk derece mahkemesinde davaya müdahil olanlar tek başına istinafa gidememelidir. Müdahilin taraf konumuna getirilmemesi gerekmektedir.

Bunlarla birlikte;

-İstinafta ıslah kabul edilmemelidir.

-İstinaf aşamasındaki bir uyuşmazlık, koşulları varsa bekletici mesele sayılarak Anayasa Mahkemesine götürülebilir.

-İstinafa gitme idari işlemin yürütülmesini durdurmaz. (Eğerki teminat karşılığı yürütmenin durdurulması kararı verilmiş olsun.)

-İstinafta duruşma yapılabilir.

-İstinaf incelemesinden geçmemiş kararlar kanun yararına temyiz olunabilir.

-Yargılamadaki kamu düzenine ilişkin hususlar (görev, yetki, süre vs.) istinaf aşamasında da ileri sürülebilmelidir²²⁴.

3.3.4.4.İstinaf Dilekçesi

Yapılan düzenlemeye göre, istinaf istemleri Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır. Bu bağlamda, İstinaf dilekçesinin esasları²⁵⁷⁷ sayılı Kanunun 3. Maddesine göre düzenlenmesi

²²³SANCAKDAR, s.52.

²²⁴SANCAKDAR, s.52.

gerekmektedir. Bu maddeye göre düzenlenmemiş ise eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması, kararı veren Bölge İdare Mahkemesince taraflara tebliğ olunur. Eğer bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa, istinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına Bölge İdare Mahkemesince karar verilir.

Taraflar istinaf dilekçelerini, yargı çevresinde bulunan Bölge İdare Mahkemesine veya Kanunun 4. Maddesinde belirtilen mercilere verir. Kararı veren Bölge İdare Mahkemesi, verilen kararı karşı tarafa tebliğ eder. Karşı taraf tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde cevap verebilir. Cevap veren, kararı süresinde davayı istinaf etmemiş olsa bile düzenleyeceği dilekçesinde, istinaf isteminde bulunabilir. Bu durumda bu dilekçeler istinaf dilekçesi yerine geçecektir.

İlk derece mahkemesi kararı, cevap dilekçesi verildikten veya cevap süresi geçtikten sonra dosyayı dizi listesine bağlı olarak, ilgili Bölge İdare Mahkemesine gönderir.

Eğer istinaf dilekçesi yürütmenin durdurulması isteğini içeriyorsa, karar karşı tarafa tebliğ edilmeden, dosyayla birlikte yürütmenin durdurulması istemi, kararı veren ilk derece mahkemesi tarafından Bölge İdare Mahkemesine gönderilecektir.

Gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde, istinaf dilekçesi verilirken kararı veren merci tarafından verilecek yedi günlük süre içerisinde tamamlaması, aksi halde istinaftan vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Söz konusu süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, ilgili merci, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. Bu durumda istinafin kanuni süre geçtikten sonra yapılması veya kesin bir karar hakkında olması halinde de kararı veren merci, istinaf isteminin reddine karar verir. İlgili merciin bu kararları ile bu maddenin 2. Fıkrasında belirtilen istinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir²²⁵.

²²⁵ SANCAKDAR, s.53.

3.3.4.5.İstinafta Harç ve Giderler

İstinafta gerekli olan harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 2577 sayılı Kanunun 3. Maddesine göre düzenlenmediği, istinafin kanuni süre içinde yapılmadığı veya kesin bir karar hakkında olduğunun anlaşıldığı hâllerde, 2577 sayılı Kanunun 6. Maddesinin 2. ve 6. fıkralarında sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği istinafin ilgili dairesi ve kurulunca kesin olarak verilir.

3.3.4.6.İstinafta Verilen Karar Üzerine Yapılacak İşlem

İstinaf incelemesi sonucunda Bölge İdare Mahkemesi verdiği kararı, dosyayla birlikte kararı veren ilk derece mahkemesine gönderir. Bu karar, dosyanın geldiği tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara tebliğe çıkarılır. İstinaf incelemesi sonucunda verilen bozma kararı üzerine ilk derece mahkemesi, dosyayı öncelikle inceler ve varsa gerekli tahkik işlemlerini tamamlayarak yeniden karar verir.

Bölge İdare Mahkemesi, Danıştay'ın verdiği bozma kararına uyabileceği gibi kararında ısrar da edebilir. Danıştay'ın bozma kararına uyulduğu takdirde, bu kararın istinaf incelemesi, bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılır. Ancak Bölge İdare Mahkemesi, bozmaya uymayarak kararında ısrar ederse, ısrar kararının temyizi hâlinde, talep konusuna göre Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulunca karar incelenerek, nihai karara bağlanır. Danıştay İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulları kararlarına uyulması zorunludur.

3.3.4.7.İstinaf İncelemesi Yapılmamış Kararlar için Kanun Yararına Temyiz

İdare ve Vergi Mahkemeleri ile Bölge İdare Mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olabilmektedir²²⁶.

²²⁶ SANCAKDAR, s.54.

Danıştay, tarafların temyiz isteği yerinde gördüğü takdirde kararı kanun yararına bozar. Ancak bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmayacaktır.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır²²⁷.

3.3.4.8.İstinaf İstemlerinde Mahkeme Kararının Yürütmesinin Durdurulması

Tarafların istinaf kanun yoluna başvurmuş olması, hakimın mahkeme kararlarının yürütülmesini durdurması anlamını taşımaz. Ancak, mahkemeler tarafından alınan kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına istinaf istemini incelemeye yetkili Bölge İdare Mahkemesi tarafından karar verilebilir. Davanın reddine ilişkin kararlara karşı istinaf yoluna başvurulması halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi 2577 sayılı Kanunun 27. Maddesinde öngörülen koşulun gerçekleşmiş olmasına bağlıdır.

İdari yargıda iptal davalarında teminat istenmeyebilir. İdari yargıda teminat konusunda 2577 sayılı Kanunun 31. Maddesi Hukuk Muhakemeleri Kanununa atıf yaptığından oradaki teminat hükümlerinin idari yargıda da uygulama alanı bulması uygun olacaktır.

İdareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmaz. Kararın bozulması, kararın yürütülmesi kendiliğinden durdurulur.^{228 229}.

²²⁷ 2577 sayılı Kanunun 51. Maddesi

²²⁸ 2577 sayılı Kanunun 52. Madde

²²⁹ SANCAKDAR, s.55.

SONUÇ

Türkiye’de mevcuthukuk sistemine yapılan güncel eleştirilerdenbiri de davaların çok uzaması nedeniyle adaletin geç tecelli etmesidir. Bu durumun düzeltilmesi ancak uygulamanın iyi yönlendirilmesi ile sağlanabilir. İstinaf mahkemelerinin kurulması bu yönde atılmış önemli adımlardan bir tanesidir. Daha önce de belirttiğimiz üzere istinaf, ilk derece mahkemesi tarafından verilen hükmün, bir üst mahkeme tarafından hem hukuki hem de maddi vaka yönünden ele alınmasıdır.

Hukuk sistemimize istinaf kanun yolu ilk olarak 07/10/2004 tarih ve 25606 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5235 sayılı “Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun” ile girmiştir. 5235 sayılı Kanunun devamında çıkan 28/06/2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6545 sayılı “Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adli ve idari yargıda istinaf sisteminin nasıl işleyeceğini düzenlemiştir.

6545 sayılı Kanun ile 2576 sayılı “Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun” ve 2577 sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanunu”nda köklü değişiklikler yaşanmıştır. İdari yargılamada yaşanan bu köklü değişikliklerin etkileri vergi yargısında da kendini göstermiştir.

İstinaf kanun yolunun hukuk sistemine dahil edilmesi, gerek idari yargı gerekse vergi yargısı açısından Türkiye’de önemli değişikliklere yol açacaktır. İstinaf kanun yolunun hukuk devletinin işleyişine etkisine dair beklentiler, idari yargıya duyulan güvenin pekiştirilmesi, Danıştay’ın iş yükünün önemli ölçüde azaltılarak, içtihat mahkemesi rolünün daha da güçlenmesi, idare mahkemeleri üzerinde dolaylı ve az da olsa olabilecek yerel baskıların azaltılması, hakimlerin kariyer planlaması, adli hataların azaltılması hususlarında önemli ilerlemeler şeklindedir.

Yapılan düzenleme ile yeniden yapılandırılan Bölge İdare Mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan “istinaf” başvurularını inceleyerek karara bağlayacaktır. Oluşturulan bu yeni sistemle Danıştay’ın iş yükünün azalmasının yanı sıra yargılama sürelerinin de azaltılması hedeflenmiştir. Bu

çerçevede yapılan düzenleme ile istinaf ve idare ve vergi mahkemelerinin “kesin nitelikli” kararlarına karşı temyiz yolu kapatılmıştır.

Türk Hukuk Sisteminde yargılamada kanun yolu sürecinin uzamasının önlenmesi için ilk derece yargılamasının tamamen tekrar edilmediği, yeniden yargılamanın sınırlarının bulunduğu dar anlamda istinaf yöntemi, yargılamada makul sürenin aşılmasını da önleyecektir. Bunun sonucunda, hem ilk derece idare mahkemeleri işlevsiz hale getirilmeyecek, hem de Danıştay’ın iş yükü azaltılarak içtihat mahkemesi olma rolünün istinaf mahkemelerini de kapsayacak şekilde pekişmesine imkan verilebilecektir.

Ayrıca idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabileceği hükmü, bu düzenlemede yer alan bir diğer önemli değişiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

İstinaf kanun yolunun lehinde ve aleyhinde çeşitli görüşler mevcuttur. Lehinde olan görüşler; istinaf mahkemelerinin her medeni memlekette bulunması, adalet hizmetlerinin istinaf yolu ile halka yaklaşması, davanın olgunlaşması, kontrolün ilk derece hakimlerini dikkate zorlaması, derece güvencesi, toplu yargılamanın üstünlüğü ve istinafın Danıştaydaki işleri azaltması başlıkları altında toplanabilir.

Buna karşın istinaf kanun yolunun aleyhinde de çeşitli görüşler mevcuttur. İstinaf mahkemelerinin kabulünün ilk derece mahkemelerinin etkisini zayıflatacağı, yargılama sürecinin uzayacağı ve iş yükünü arttıracacağı, istinaf mahkemeleri arasında içtihat aykırılıklarının oluşacağı ve istinaf mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararların kişi özgürlüğü ve güvenliğini tehlikeye sokacağı şeklindeki görüşler ise aleyhte görüşlere örnek olarak verilebilir.

Yukarıda verilen lehte ve aleyhte görüşler ışığında istinaf mahkemeleri hakkında genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, öncelikle istinaf mahkemelerinin kuruluş amacının, sadece Danıştay’ın iş yükünü azaltmak olmadığı söylenebilir. Öte yandan, istinaf mahkemeleri kurulduğu takdirde, azalma bir sonuç olarak kendiliğinden meydana gelecektir. Nitekim Danıştay’ın iş yükünü azaltmak

için düşünülen diğer bütün çareler istinaf mahkemeleri kadar Danıştay'ı rahatlatmayacaktır.

Bununla birlikte, istinaf mahkemelerinin yargılamayı uzatacağı düşüncesi ile derece teminatından vazgeçilmemelidir. Buna göre, davaların uzamasının önlenmesi için, istinaf edilebilen konularda yargılama basitleştirilmeli, istinaf dar anlamda alınarak bütün tespitler tekrar yapılmamalı, sadece ihtilaflı olan kısımlar tekrarlanmalıdır.

İstinaf sürecinde sebep ve nokta gösterme zorunlu tutulmamalı, bazı işler istinafta bitirilmelidir. İstinaf mahkemesinin de derece mahkemesi olduğu, temyiz mahkemesi olmadığı ve ilk derece yargılamanın devamı niteliğinde olduğundan, istinaf mahkemelerinin hürriyeti bağlayıcı ceza içeren kararlarına karşı temyiz yolu açılmalıdır.

Öte yandan ilk derece mahkemesinde yapılan maddi tespitlere herhangi bir itirazı olmayan kişi, hukuki tespiti inceletebilmek için doğrudan doğruya Danıştay'a başvurabilmelidir. Bunun sonucunda kabul edilecek sıçrama temyizi yolu ile istinaf mahkemelerinin iş yükünün gereksiz yere artması önlenmiş olacaktır.

Özetlemek gerekirse, istinaf kanun yolunun sakıncalarını en aza indirerek özellikle yargılamada makul sürenin aşılmasının önüne geçecek doğrudan ve dolaylı tedbirlerin alınması şartıyla anılan sistem, idari yargı ve vergi yargısında da başarılı şekilde uygulanabilir. Bu amaçla, küçük miktarlarda parasal uyuşmazlıklar gibi bazı idari kararlar hakkındaki yargısal kararların kesin hüküm oluşturmamasından dolayı temyizde filtre sisteminin getirilmesi yararlı olacaktır. Ancak mahkemelerin almış olduğu “kesin nitelikli” kararlar, tarafların haklarını arama yolunun kapatılmış olmasının da gözardı edilmemesi gerekmektedir. Bir diğer önemli husus, temyiz aşamasında içtihadın değişmeyeceği yönünde “içtihadı duyulan güvenin yerleştirilmesi” gibi anlayış ve uygulamalarla istinaf sisteminin idari yargı reformu ile bir arada ve bütünlük taşıyacak şekilde kurgulanmasıdır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

ALANGOYA, Yavuz. Kamil YILDIRIM, Nevhis DEREN YILDIRIM, **Medeni Usul Hukuku Esasları**, Genişletilmiş Gözden Geçirilmiş 7.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.

ANSAY, Sabri Şakir. **Hukuk Yargılama Usulleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1960.

ASLAN, Zehreddin. **İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması**, 2.bs., Alfa Yayınları, Ankara, 2001.

BAYRAKLI, Hasan Hüseyin. **Vergi Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları**, Celepler Matbaacılık, Afyonkarahisar, 2011.

BAYRAKTAR, Köksal. **Bugünkü Ceza Yargılamasında İstinaf**, TBB Yayınları, Ankara, 2003.

BİLGE, Necip. **Üst Mahkemeler, Ord. Prof. Dr. Sabri Sakir Ansay'a Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1964.

ÇAĞAN, Nami. **”1982 T.C. Anayasasında Vergilendirme”, Prof. Dr. Fadıl H. Sur’un Anısına Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1983.

ÇAĞLAYAN, Ramazan. **İdari Yargılama Hukuku**, 2. Basım, Seçkin Yayını, Ankara, 2012.

DOĞRUYOL, Celal. **Vergi Hukuku**, 2006.

DURAN, Lutfi. **“İdari Yargı Adlileşti”**, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sarıca’ya Armağan, C.3, S.1-3, İstanbul, 1982.

EDİZDOĞAN, Nihat, Metin TAŞ. **Vergi Ceza Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1993.

ERDEM Tahir. **Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

EREM, Faruk. **İstinaf Mahkemeleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1950/1-2, S. 9-17, Ankara, 1950.

EREM Faruk. **Diyalektik Açından Ceza Yargılaması Hukuku**, Işın Yayıncılık, Altıncı Baskı, Ankara, 1986.

GÖZLER, Kemal. **İdare Hukukuna Giriş**, Bursa, 2003.

GÖZLER, Kemal. **İdare Hukukuna Giriş**, 1. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, C:1, Bursa, 2010.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref. **Yönetmelik Yargı**, Turhan Kitabevi, 14.Baskı, Ankara, 2001.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Güven DİNÇER. **İdari Yargılama Usûlü**, Turhan Kitabevi, 2.Baskı, Ankara, 1999.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Turgut TAN. **İdare Hukuku**, İdari Yargılama Hukuku, C. II, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014.

GÜNEŞ, Gülsen. **Verginin Yasallığı İlkesi**, 2.Baskı, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2008.

KIRBAŞ, Sadık. **Vergi Hukuku**, Yüksekoklu Yayınevi, Ankara, 1998.

KIZILOT, Şükrü. **Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2004.

KIZILOT, Şükrü, Zuhale KIZILOT. **Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları**, Ankara, 2007.

KIZILOT, Şükrü, Zuhale KIZILOT. **Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 14. Baskı, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2008.

KONURALP, Haluk. “**Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafın Yeri- Hukuk Davaları Açısından**”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2001.

KUNTER, Nurullah. **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul, 1986.

KUNTER, Nurullah, YENİSEY Feridun, NUHOĞLU Ayşe. **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Arıkan Yayınevi, İstanbul, 2006.

KUNTER, Nurullah, YENİSEY Feridun, NUHOĞLU Ayşe. **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009.

KURU, Baki. **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, Cilt.V, İstanbul, 2001.

KURU, Baki, Ramazan ASLAN, Ejder YILMAZ. **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, 17. Baskı, Ankara, 2006.

KUZU, Burhan. **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, 11. Baskı, Filiz Yayınevi, İstanbul, 2011.

Mahkemeler Teşkilatı Kanunun Layihası, Hakimiyeti Milliye Matbaası, Ankara 1932.

NOHUTÇU, Ahmet. **İdari Yargı (Altın Seri)**, 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013.

OKTAR, S. Ateş. **Vergi Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2012.

ONAR, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1966.

ÖNCEL, Mualla, Ahmet KUMRULU, Nami ÇAĞAN. **Vergi Hukuku**, 22.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

ÖZBALCI, Yılmaz. **Vergi Davaları**, Oluş Yayıncılık, Ankara, Mayıs 2000.

ÖZEKES, Muhammed. **Sorularla Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na Göre Medeni Usul Hukukunda Yeni Kanun Yolu Sistemi (İstinaf ve Temyiz)**, Hiperlink, Ankara, 2011.

ÖZTÜRK, Bahri, Mustafa Ruhan ERDEM. **Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku**, 12.baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara,2008.

PEKCANITEZ, Hakan, Oğuz ATALAY ve Muhammed ÖZEKES. **Medeni Usul Hukuku**, 4. Baskı, Ankara, 2005.

TANER, Tahir. **Ceza Muhakemeleri Usulü**, ÜHF Yayını 3.Bası, İstanbul,1955.

TOSUNER, Mehmet, Zeynep ARIKAN, Burçin YERELİ. **Türk Vergi Yargısı**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2002.

TOSUNER, Mehmet, Zeynep ARIKAN. **Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümü ve Türk Vergi Yargısı**, Neşa Ofset, İzmir, 2003.

TOSUNER, Mehmet, Zeynep ARIKAN. **Vergi Usul Hukuku**, İzmir, 2014.

TOSUNER, Mehmet, Zeynep ARIKAN. **Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümü ve Türk Vergi Yargısı**, Kanyılmaz Matbaacılık, İzmir, 2014.

Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, AB-Eşleştirme Projesi, **Hukuk Muhakemesinde İstinaf El Kitabı**, Ankara, 2007.

UMAR, Bilge. **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.

YENİSEY, Feridun. **Ceza Muhakemesinde istinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu**, İstanbul, 1979.

YENİSEY, Feridun. **Duruşma ve Kanunyolları**, Beta Yayınları, 2. Bası, İstanbul, 1990.

YILDIRIM, Kamil. **Hukuk Devletin Gereği: İstinaf**, Nesil Matbaacılık, İstanbul, 2000.

YÜCE, Turhan Tufan. **Türk-Alman Ceza Muhakemesinde Kanunyolları**, Ötüken Yayınevi, Ankara, 1967.

MAKALELER

AKBABA, Ahmet. “İdari Yargıda Kanun Yolları ve İstinaf”, Terazi Hukuk Dergisi, Sayı:43, Ankara, 2010. s.161.

AKDEMİR, Tuğçe. ”**Vergi Hukuku Açısından Türk Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuru Yolu**”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 111,2014, s.268-270.

AKURAL Sami. “**İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları**”, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21, Güneş Matbaası, Ankara, 1976, s. 121.

AKYÜZ, Uzdem. “**Temyiz Davaları ve Diğer Davalardan Farklılıkları İle Sonuçları**” İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler III. Danıştay Yayınları, Ankara, 1980, s. 20-26.

ALAN Nuri. ”**İdari Yargının Sorunları ve Çözüm Önerileri**” Danıştay Dergisi, S.29,Ankara,1997, s. 23.

ALİKAŞİFOĞLU, Kemalettin. “**İkinci Bir Üst Mahkemenin Kuruluşuna Dair inceleme**”, 3-4 Mayıs-Agustos 1975,s. 207-208.

ARAS, Bahattin.“**Türk Hukukunda İstinaf Sistemi**”,Yargıtay Dergisi, Ankara, 2007, s.139.

AVCI, Mustafa. ”**İdari Yargıda İstinaf**”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 96, 2011, s.184.

BEREKET, Zuhale. “**İdari Yargılama Usul Hukuku Açısından istinaf ve Kabulü Sorunu**”, Danıştay Dergisi, S: 94, Ankara, 1996, s. 94.

BÜLBÜL, Erdoğan. ”**Fransız İdari Yargılama Hukukunda İvedi Yargılama Usulleri Reformu**” , Danıştay ve İdari Yargı Günü, Sempozyum, Danıştay Yayını,10-11 Mayıs 2002, Ankara, 2003, s. 72.

CANDAN, Turgut. **“Fransa” da İdari Yargı Reformu**”, Danıştay Dergisi, Ankara, S.80, s.24.

ÇETİNEMEL, Harun. **”İlk Derece Yargı Yerlerinin Sorunları”**, Danıştay Dergisi, 18(68-69), Ankara, 1998, s. 110.

ÇINAR, Ali Rıza. **“İstinaf”**, Fasikül Aylık Hukuk Dergisi, Sayı 8, 2010, s.15.

ÇOLAK, Nusret İlker. **“İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolu Olarak İdari Uzlaştırma Kurulları”**, Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Sayı: 65-66, Ocak-Şubat 2010 s 87.

DURAN, Lutfi. **“İdari Yargı Adlileşti”**, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Sarıca’ya Armağan, C.3, S.1-3, 1982, s.75.

GÜRAN, Sait. **“Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Bir Deneme”**, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul, 1977, s.324-326.

KARABULUT, Gençay Şehnaz. **“Fransa’da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi”**, Danıştay Dergisi, Ankara, 2004, s.6.

KURU, Baki. **“İstinaf Mahkemeleri Kurulurken”** Adalet Dergisi, Yıl:54,Ankara, 1963, Sayı:5-8, s. 548.

ÖZKAN Gürsel, **“İdari Usul”**, Danıştay Dergisi, 30(101), Ankara, 2000, s. 101.

SANCAKDAR, Oğuz. **“İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri”**, Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 91, Ankara, 10 Mayıs 2016, Ankara, s.38.

SANCAKDAR, Oğuz. “**İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler**”, Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu, : Danıştay Yayınları, Ankara,2013.

SAYGIN, Engin. “**İdari Yargıda istinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz**”, İUHFM C. LXIX, İstanbul, 2011, S.1 - 2, s. 635-648.

SEZGİNER, Murat. “**İdari Yargıda istinaf**”, idari Yargı Uygulaması Karşılaşılan Sorunlar, Panel, Konya Barosu Yayınları, Konya, 2011, s.84-96.

ŞENSOY, Naci. “**İstinaf**”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası C XII S.4 s. 1065-1066.

TUNÇ, Hasan. “**Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması**”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, Konya, 1990, s. 52.

TUTUMLU, Mehmet Akif. “**Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması Üzerine**”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 5, Ankara, 1989, s. 745.

YENİSEY, Feridun. “**Cezada Kanun yolu Reformu**” YD. Özel Sayı C15 s1-4 Ocak-Ekim, 1989.

YET, Orhan. “**İdari Yargıda Yapısal Değişim**”, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, 11-12 Mayıs (Yapısal Değişim), Ankara.2001, s. 39-45.

YILDIRIM DEREN, Nevhis. “**Teksif İlkesi Açısından İstinaf**”, TBB Uluslararası Toplantı, İstinaf Mahkemeleri, 7-8 Mart 2003, s. 281.

TEZ

ÖZTÜRK, Ümit Veysel. **Türk İdari Yargı Sistemi Bağlamında İstinaf Kanun Yolunun Değerlendirilmesi**, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2015, s.64.

ŞENTOP, Mustafa. **Şer'iyeye Mahkemelerinde Temyiz ve İstinaf, 19. Ve 20. Yüzyıl**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1995,s.40.

İNTERNET

ALPTÜRK Ercan. “Vergi Uyuşmazlıklarının Nedeni”,
<https://www.xing.com/communities/posts/vergi-uyusmazliklarinin-nedenleri-1002155536>, (30.01.2017).

ARMAĞAN Ramazan. “**Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaşma Müessesesi ve Isparta İline İlişkin Bir Değerlendirme**”,2007,
https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/153/rarmagan.pdf,
(30.01.2017).

BARINIR İsmail. “**Vergisel Uyuşmazlıkların İdari Yollarla Çözümü**”,
25.10.2012, <http://www.ozdogrular.com/content/view/20308/>(27.01.2017).

ERKAN Fikret, **İsveç İdari Yargı Sistemi (İdari İstinaf Sistemi) ve analizi**, 2013,
http://www.danistay.gov.tr/upload/isvec_ysk_Fikret_erkan.pdf , s.18.(31.01.2017).

TAŞKIN Yasemin. “Vergi Hataları ve Düzeltme”,
<http://www.alomaliye.com/2012/09/12/girisim-sermayesi-fonu-dr-yasemin-taskin-istanbul-universitesi/>, (30.01.2017).

YÜCE, Mehmet, Gökhan SÜMER. “<http://www.vmhk.org.tr/vergi-uyusmazliklarinda-ust-makamlara-basvuru-yolu/>”, (30.01.2017).

“Vergi Uyuşmazlıkları”, <http://yourform.blogcu.com/vergi-uyusmazliklari/5234925>,
(30.01.2017).

http://www.danistay.gov.tr/upload/isvec_ysk_Fikret_erkan.pdf , s.18.(31.01.2017).

<http://www.etimolojiturkce.com/kelime/istinaf>, (30.01.2017).

<http://www.mevzuat.gov.tr>

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140628-9.htm>

