TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

TÜRK İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA TEMYİZ

Doktora Tezi

Oğuzhan GÜZEL

Ankara, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

TÜRK İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA TEMYİZ

Doktora Tezi

Oğuzhan GÜZEL

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Mustafa Ayhan TEKİNSOY

Ankara, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

TÜRK İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA TEMYİZ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Mustafa Ayhan TEKİNSOY

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

1- Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ

2- Prof. Dr. Ali Dursun ULUSOY

3- Prof. Dr. Ali AKYILDIZ

4- Doç. Dr. Mustafa Ayhan TEKİNSOY

5- Dr. Öğr. Üyesi Serdar YILMAZ

Tez Savunması Tarihi

11/03/2024

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. Mustafa Ayhan TEKİNSOY danışmanlığında hazırladığım "Türk İdari Yargılama Hukukunda Temyiz (Ankara 2024)" adlı doktora tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

18/03/2024

Oğuzhan GÜZEL

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER I
KISALTMALAR CETVELİ V
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
BİR KANUN YOLU OLARAK TEMYİZ VE TEMYİZİN TARİHSEL GELİŞİMİ

I. GENEL OLARAK TEMYİZ KAVRAMI 7
A. Terminoloji 7
B. Hukuki Çare Olarak Temyiz 8
C. Kanun Yolu Olarak Temyiz 9
1. Kanun Yolu Kavramı ve İdari Yargıdaki Görünümü 9
2. Kanun Yollarının Sınıflandırılması 16
3. Kanun Yolunun Amacı 18
D. Kanun Yoluna Başvurma Hakkının Sınırlandırılması 19
1. Kanun Yoluna Başvurma Hakkının Sınırlandırılmasının Anayasa'ya Uygunluğu . 19
2. Kanun Yoluna Başvuru Hakkının Sınırlandırılmasına Yönelik Sistemler ve Bazı Avrupa Ülkelerindeki Düzenlemeler 34
II. İDARİ YARGIDA KANUN YOLLARI VE TEMYİZİN TARİHÎ GELİŞİMİ 56
A. 1924 Anayasası 60
B. 1925 Tarihli ve 669 Sayılı Şûrayi Devlet Kanunu 61
C. 21 Aralık 1938 Tarihli ve 3546 Sayılı Devlet Şûrası Kanunu 66
D. 1961 Anayasası 70
E. 24 Aralık 1964 Tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu 71
F. 1961 Anayasası'nda 1971 Değişikliği 76
G. 4 Temmuz 1972 Tarihli ve 1602 Sayılı Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu 76
H. 12 Eylül 1980 Dönemi: 6 Ocak 1982 Tarihli ve 2575, 2576, 2577 Sayılı Kanunlar 77
İ. 1982 Anayasası 81
J. 24/2/1988 Tarihli ve 3410 Sayılı Kanun ile 2576 Sayılı Kanun'da Yapılan Değişiklikler 81
K. 5/4/1990 Tarihli ve 3622 Sayılı Kanun ile İYUK'un Temyize İlişkin Hükümlerinde Yapılan Değişiklikler 82
1. "Temyiz" Başlıklı 46. Maddede Yapılan Değişiklikler 83
2. "Temyiz Edilemeyecek Kararlar" Başlıklı 47. Maddede Yapılan Değişiklikler 83
3. "Temyiz Dilekçesi" Başlıklı 48. Maddede Yapılan Değişiklikler 84
4. "Kararın Bozulması" Başlıklı 49. Maddede Yapılan Değişiklikler 86

5. “Temyizen Verilen Karar Üzerine Yapılacak İşlem” Başlıklı 50. Maddede Yapılan Değişiklikler 87
6. “Temyiz veya İtiraz İstemlerinde Yürütmenin Durdurulması” Başlıklı 52. Maddede Yapılan Değişiklikler 88
L. 22/3/1990 tarihli ve 3619 sayılı Kanun ile 2575 Sayılı Kanun’un Temyize İlişkin Hükümlerinde Yapılan Değişiklikler 89
1. 17. Maddeye Eklenen Yeni Dördüncü Fıkra 89
2. 23. Maddede Yapılan Değişiklik 89
3. 25. Maddede Yapılan Değişiklik 90
4. 38. Maddede Yapılan Değişiklik 90
M. 10/6/1994 Tarihli ve 4001 Sayılı Kanun ile İYUK’un Temyize İlişkin Hükümlerinde Yapılan Değişiklikler 90
1. “Temyiz” Başlıklı 46. Maddenin İkinci Fıkrasında Yapılan Değişiklik 90
2. “Temyiz Dilekçesi” Başlıklı 48. Maddede Yapılan Değişiklikler 90
3. “Temyiz veya İtiraz İstemlerinde Yürütmenin Durdurulması” Başlıklı 52. Maddede Yapılan Değişiklik 91
N. 2/6/2000 Tarihli ve 4575 Sayılı Kanun ile 2575 sayılı Kanun’da Yapılan Değişiklikler 92
O. 8/6/2000 Tarihli ve 4577 Sayılı Kanun ile İYUK’ta ve 2576 sayılı Kanun’da Yapılan Değişiklikler 93
1. 2576 Sayılı Kanun’un 7. Maddesinde Yapılan Değişiklik 93
2. 2576 Sayılı Kanun’un Ek 1. Maddesinde Yapılan Değişiklik 94
3. İYUK’un 45. Maddesinde Yapılan Değişiklik 95
4. İYUK’un 47. Maddesinde Yapılan Değişiklik 96
P. 5/7/2012 tarihli ve 6352 sayılı Kanun ile İYUK’ta, 2575 ve 2576 sayılı Kanunlarda Yapılan Değişiklikler 97
1. 2575 Sayılı Kanun’un 24. Maddesinde Yapılan Değişiklik 98
2. 2576 Sayılı Kanun’un 7. Maddesinde Yapılan Değişiklik 99
3. 2576 Sayılı Kanun’un 45. Maddesinde Yapılan Değişiklik 100
4. 4054, 4628, 4634, 4646, 5015, 5307, 5411 ve 5809 Sayılı Kanunlar İle 660 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de Yapılan Değişiklikler 101
R. 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun ile İYUK’ta ve 2576 sayılı Kanun’da Yapılan Değişiklikler 102
III. 6545 SAYILI KANUN SONRASI İDARİ YARGIDA KANUN YOLLARININ GENEL GÖRÜNÜMÜ VE UYGULANMASI 103
A. 6545 Sayılı Kanun ile Getirilen Kanun Yolu Reformunun Amacı ve Zaman Bakımından Uygulanması 103
B.6545 Sayılı Kanun ve Sonrasında Yapılan Değişiklikler Doğrultusunda İdari Yargıda Kanun Yolları 106
1. İstinaf ve Temyiz Yoluna Başvurulamayan Mahkeme Kararları 106

2. İstinaf İncelemesi Üzerine Verilebilecek Kararlar 119

3. Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki Aykırılık ve Uyuşmazlıkların Giderilmesi 142

4. Bölge İdare Mahkemesi Kararlarına İlişkin Temyiz Denetiminin Sınırı 144

İKİNCİ BÖLÜM
TEMYİZ BAŞVURUSUNA KONU OLABİLECEK KARARLAR

I. İSTİNAF BAŞVURUSU YAPILMADAN TEMYİZE KONU OLABİLECEK KARARLAR 149

A. Danıştay Dairelerinin İlk Derece Mahkemesi Olarak Baktığı Davalarda Verdiği Nihai Kararlar 150

1. 2575 sayılı Kanun Uyarınca İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştayda Görülecek Davalar 153

2. 2575 sayılı Kanundan Başka Kanunlar Uyarınca İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştayda Görülecek Davalar 159

B. Özel Yargılama Usulüne Tabi Davalarda Verilen Nihai Kararlar 162

1. İvedi Yargılama Usulüne Tabi Davalarda Verilen Nihai Kararlar 167

2. Merkezî ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulüne Tabi Davalarda Verilen Nihai Kararlar 173

II. İSTİNAF BAŞVURUSU ÜZERİNE TEMYİZE KONU OLABİLECEK KARARLAR 179

A. Düzenleyici İşlemlere Karşı Açılan İptal Davaları 182

B. Konusu Yüz Bin Türk Lirasını Aşan Vergi Davaları, Tam Yargı Davaları ve İdari İşlemler Hakkında Açılan Davalar 189

C. Belli Bir Meslekten, Kamu Görevinden veya Öğrencilik Statüsünden Çıkarılma Sonucunu Doğuran İşlemlere Karşı Açılan İptal Davaları 223

D. Belli Bir Ticari Faaliyetin İcrasını Süresiz veya Otuz Gün Yahut Daha Uzun Süreyle Engelleyen İşlemlere Karşı Açılan İptal Davaları 242

E. Müşterek Kararnameyle Yapılan Atama, Naklen Atama ve Görevden Alma İşlemleri ile Daire Başkanı ve Daha Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atama, Naklen Atama ve Görevden Alma İşlemleri Hakkında Açılan İptal Davaları 250

F. İmar Planları, Parselasyon İşlemlerinden Kaynaklanan Davalar 258

G. Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca İtiraz Üzerine Verilen Kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun Uygulanmasından Doğan Davalar 264

H. Maden, Taşocakları, Orman, Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular ile ilgili Mevzuatın Uygulanmasına İlişkin İşlemlere Karşı Açılan Davalar 274

İ. Ülke Çapında Uygulanan Öğrenim ya da Bir Meslek veya Sanatın İcrası veyahut Kamu Hizmetine Giriş Amacıyla Yapılan Sınavlar Hakkında Açılan Davalar 278

J. Liman, Kruvaziyer Limanı, Yat Limanı, Marina, İskele, Rıhtım, Akaryakıt ve Sıvılaştırılmış Petrol Gazı Boru Hattı Gibi Kıyı Tesislerine İşletme İzni Verilmesine İlişkin Mevzuatın Uygulanmasından Doğan Davalar 284

K. 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un Uygulanmasından Doğan Davalar 288

L. 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun Uygulanmasından Doğan Davalar 296

M. 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun Uygulanmasından Doğan Davalar 299

N. Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar Tarafından Görevli Oldukları Piyasa veya Sektörle İlgili Olarak Alınan Kararlara Karşı Açılan Davalar 306

SONUÇ 311

KAYNAKÇA 317

ÖZET 338

ABSTRACT 340

KISALTMALAR CETVELİ

AİHM : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AİHS : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

AYİM : Askerî Yüksek İdare Mahkemesi

BİM : Bölge İdare Mahkemesi

C. : Cilt

CMK : Ceza Muhakemesi Kanunu

DİBK : Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu

DİDDGK : Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu

DİDDK : Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu

DVDDK : Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu

ET : Erişim Tarihi

HMK : Hukuk Muhakemeleri Kanunu

HUMK : Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu

İDDK : İdari Dava Daireleri Kurulu

İYUK : İdari Yargılama Usulü Kanunu

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

m. : madde

MEB : Millî Eğitim Bakanlığı

ÖSYM : Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi

PVSK : Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu

RG : Resmî Gazete

S. : Sayı

s. : sayfa

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCK : Türk Ceza Kanunu

vd. : ve devamı

VDDK : Vergi Dava Daireleri Kurulu

Y. : Yıl

GİRİŞ

Hukuk devleti, devletin tüm organlarının hukuka uygun davrandığı, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı devlettir. Mahkeme kararlarının hukuka aykırı olma ihtimalleri sebebiyle mahkeme kararları için de bir denetim sistemi gereklidir. Bu denetim kanun yolları vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Teknik anlamıyla kanun yolu, yargı mercilerinin kesinleşmemiş olan nihai kararlarının bir üst mahkemece denetlenmesini ifade eder. İstinaf kanun yolunda ikinci kez bir yargılama yapıldığından maddi olaylar tekrar ele alınmakta ve yeniden bir hüküm kurulmaktadır. Temyiz ise sadece mahkeme kararlarının hukuka uygun verilip verilmedikleri konusunda bir denetimi içermekte, temyiz incelemesi üzerine hukuka aykırı bulunan mahkeme kararı bozularak dava dosyası yeniden bir karar verilmesi için ilgili mahkemeye iade edilmektedir.

"Temyiz", Türk idari yargısına 669 sayılı Şûrayi Devlet Kanunu'nun kabulü ile 1925 yılında girmiştir. Teknik anlamda bir kanun yolu olarak temyiz ise 1982 tarihinde kabul edilen 2575 sayılı Danıştay Kanunu ve 2577 sayılı İYUK'ta düzenlenmiştir. İdari yargıda kanun yolları 2014 yılında yapılan kanun yolu reformundan önce "itiraz", "temyiz" ve "karar düzeltme"dir. Bu dönemde temyiz, idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları ile Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği nihai karara karşı gidilebilen bir kanun yoludur.

2014 yılında kabul edilen 6545 sayılı Kanun[1] ile idari yargıda artık istinaf ve temyiz olmak üzere iki çeşit (olağan) kanun yolu öngörülmüş, ayrıca bazı uyuşmazlıklar için idari yargıda Avrupa örneklerindeki gibi "*ivedi yargılama usulü*" getirilmiştir. 6545 sayılı Kanun'un kabulünden yaklaşık üç ay sonra 6552 sayılı Kanun[2] ile "*merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü*" idari yargılama hukukuna girmiştir.

[1] 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 28 Haziran 2014 tarihli ve 29044 sayılı RG.

[2] 10/09/2014 tarihli ve 6552 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun için bkz. 11 Eylül 2014 tarihli ve 29116 mükerrer sayılı RG.

İdari yargıda kanun yoluna ilişkin 6545 sayılı Kanun'da belirtilen düzenlemeler, -ivedi yargılama usulündeki hükümler dışında- Kanun'un yayımlanmasından ancak iki yılı aşkın bir süre sonra- Adalet Bakanlığı tarafından bölge idare mahkemelerinin ülke genelinde göreve başladığının belirtildiği 20 Temmuz 2016 tarihinde uygulanma imkânı bulabilmiştir.

6545 sayılı Kanun ile idari yargılama hukukunda temyiz "ilk kez" üçüncü derece[3] bir yargılama aşaması olarak da düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme uyarınca temyiz edilebilecek BİM kararlarının neler olduğunun Kanun'da liste halinde belirtilmesi, bunların dışındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulamaması eleştirilmektedir. Temyiz edilecek BİM kararlarının liste hâlinde belirtilerek sınırlanması, idari yargılama hukukuna özgü bir sistem ortaya çıkmıştır.

Temyize tabi BİM kararlarına konu uyuşmazlıkların türlerini belirleyen hükümlerin lafzı sebebiyle hangi işlem ve eylemler hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabileceği konusunda bir öngörülebilirlik yoktur. Temyize tabi olabilecek kararlar hakkında BİM ve Danıştay kararlarında da istikrar bulunmamaktadır. Ayrıca üçüncü derece yargılamada temyiz denetiminin hangi sınırlar dâhilinde yapılacağı hususunda bir uzlaşı oluşmamıştır.

Anayasa Mahkemesi yakın tarihlerde İYUK'un bazı hükümleri hakkında iptal kararları vermiştir. Bu kararlardan ilkinde, istinafa süresi içinde başvurulmaması sebebiyle ilk kez BİM'in verdiği istinaf isteminin reddi kararına karşı kanun yolunun kapalı olması Anayasa'ya aykırı görülmüştür.[4] Diğer kararlar ise istinaf ve temyiz başvurularında parasal sınırları

[3] Öğretide yapılan bir sınıflandırma doğrultusunda temyiz yargılaması, sadece hukuki meseleye ilişkin denetim içermesi sebebiyle "asıl derece kanun yolu" niteliğinde görülmemektedir. (KUNTER, Nurullah-YENİSEY, Feridun-NUHOĞLU, Ayşe: Muhakeme Hukukunun Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 18. Baskı, İstanbul Ekim 2010, s.1647). Bu ayrımdan hareketle temyiz denetiminin "aslında" üçüncü derece bir yargılama niteliği taşımadığı savunulabilir. Ancak çalışmamızın birinci bölümünün son kısmında tartışılacağı üzere, Danıştay temyiz denetiminde -2575 sayılı Danıştay Kanunu m.23/1-a hükmünde açıkça belirtilmesinden sonra bile- maddi vakıa ve hukuki değerlendirme ayrımı yapmadığından, kanaatimizce bu iddianın idari yargıda bir karşılığı bulunmamaktadır.

[4] Anayasa Mahkemesinin 20.07.2022 tarihli ve E.2022/48, K.2022/93 sayılı kararı için bkz. 17 Ağustos 2022 tarihli ve 31926 sayılı RG.

düzenleyen hükümlere yöneliktir. Anayasa Mahkemesi, bu hükümlerde parasal sınırların hangi tarihe göre belirleneceğinin düzenlenmemesini kanunilik ilkesine aykırı bulmuştur.[5] Yüksek Mahkeme, temyize başvurunun parasal sınırını düzenleyen hükmün, bazı uyuşmazlıklarda BİM tarafından ilk kez davacı aleyhine verilen bir karara karşı kanun yoluna başvurulamaması sebebiyle de Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiştir.[6]

İYUK hükümlerinin Anayasa Mahkemesince iptali, hukuki boşluklar ve uygulamada tereddütler doğurmuştur. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin içtihatlarındaki gerekçeler sebebiyle, 6545 sayılı Kanun hükümleri ile getirilen temyiz sisteminin anayasal meşruiyeti sorgulanmalıdır. İşte tüm bu sorunlara çözüm önerileri sunmak amacıyla "Türk İdari Yargılama Hukukunda Temyiz" konusunda çalışmayı tercih ettik.

Tezimiz iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm için "Bir Kanun Yolu Olarak Temyiz ve Temyizin Tarihi Gelişimi", ikinci bölüm için "Temyiz Başvurusuna Konu Olabilecek Kararlar" başlıkları belirlenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümü üç kısımdan ibarettir. Birinci kısımda, temyiz hakkında bir kanun yolu bakış açısıyla bilgi verilmektedir. Bu kapsamda "kanun yolu" kavramı etraflıca açıklanmakta, idari yargıda kanun yolu türlerine kısaca değinilmekte, kanun yollarının Türk ve yabancı öğretileri ışığında farklı tasniflere göre sınıflandırılması yapılmaktadır. Akabinde kanun yolunun amaçları hakkında genel bir bilgi sunulduktan sonra kanun yoluna başvurma hakkının sınırlandırılmasının meşruiyeti, uluslararası ve ulusal mevzuat hükümleri incelenerek öğretideki düşünceler ışığında anlatılmakta; Türk hukuk sisteminde, özellikle idari yargılama hukukunda kanun yoluna başvurma hakkının sınırlandırılıp sınırlandırılamayacağı, AİHM ve Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda açıklanmaktadır. Birinci kısmın son konusu

[5] Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG; Anayasa Mahkemesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/81, K.2023/184 sayılı kararı için bkz. 21 Aralık 2023 tarihli ve 32406 sayılı RG.

[6] Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG.

kanun yoluna başvurma hakkının sınırlandırılmasının yöntemleridir. Bu doğrultuda kanun yolu sistemleri bazı Avrupa ülkelerindeki yasa maddeleri alıntılanarak anlatılmakta; sonrasında ise Türk idari yargılama hukukunda istinaf ve temyize başvurunun sınırlandırma ölçütleri sorgulanarak farklı bir kanun yolu sistemi önerilmektedir.

Birinci bölümün ikinci kısmında, idari yargılama hukukunda kanun yolları ve temyizin tarihi gelişimi anlatılmaktadır. Bu doğrultuda 6545 sayılı Kanun kabul edilene kadar temyize ilişkin kanuni düzenlemeler incelenmektedir. 6545 sayılı Kanun ve bu Kanun'dan sonra yapılan değişikliklere ilişkin hükümlerin çoğunluğu hâlen yürürlükte olduğundan bunlar üçüncü kısımda incelenmektedir.

Birinci bölümün üçüncü kısmında, 6545 sayılı Kanun ve bu Kanun'dan sonra yapılan değişiklikler doğrultusunda idari yargıda kanun yolları açıklanmaktadır. Bu kapsamda öncelikle 6545 sayılı Kanun ile getirilen hükümlerin amacı ve yürürlüğe giriş sürecindeki sorunlara değinilmektedir. Daha sonra muhtelif Kanunlar ve İYUK hükümlerine göre istinaf ve temyiz kanun yoluna başvurulamayan mahkeme kararları (verildiği anda kesin nitelikte olan hükümler) tespit edilerek bu düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğu Anayasa Mahkemesi kararları ışığında tartışılmaktadır. İstinaf ve temyiz kanun yoluna gidilemeyen kararların tespiti neticelenince artık istinafa tabi olan ve -özellikle- istinaf incelemesi üzerine temyize başvurulabilecek hükümler ortaya konmaktadır. Bu kapsamda BİM'in istinafın "ön incelemesi" üzerine verdiği kararları ile BİM'in "gönderme kararları"nın temyiz edilip edilemeyeceği, Danıştay içtihatları doğrultusunda belirlenmektedir. Üçüncü kısımda son olarak, 6545 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmaya başlamasıyla dikkat çeken temyiz yoluna kapalı BİM kararları arasındaki aykırılık ve uyuşmazlığın giderilmesi ile BİM kararlarının temyiz denetiminin sınırı konuları ele alınmaktadır. Bu çerçevede aykırılık ve uyuşmazlığın giderilmesi ve temyiz denetiminin sınırına ilişkin kanun değişiklikleri belirtilerek söz konusu

düzenlemelerin doğurduğu hukuki sonuçlar ile uygulamadaki yansımaları değerlendirilmektedir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde "temyiz başvurusuna konu olabilecek mahkeme kararları" anlatılmaktadır. İlgili plan dâhilinde öncelikle istinaf yoluna başvurulmadan temyiz edilebilecek mahkeme kararları incelenmektedir. Bu kapsamda ilk olarak Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği nihai kararlara değinilmektedir. Söz konusu kararların belirlenmesi amacıyla 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi ve başka kanunlarda yer alan hükümlere göre, Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla görevli olduğu davalar tespit edilmektedir.

İstinaf yoluna başvurulmadan temyiz edilebilecek diğer kararlar, özel yargılama usullerine tabi uyuşmazlıklarda verilen nihai kararlardır. Bu doğrultuda İYUK m.20/A'nın birinci fıkrasında düzenlenen "*ivedi yargılama usulü*"ne tabi uyuşmazlıklar Danıştay uygulaması ve öğretideki tartışmalar doğrultusunda tek tek incelenmektedir. Daha sonra ise İYUK m.20/B uyarınca "*merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü*"ne tabi uyuşmazlıkların kapsamı yine Danıştay içtihatları ve öğretideki farklı görüşler çerçevesinde anlatılmaktadır.

İkinci bölümün son kısmında, istinaf incelemesi yapıldıktan sonra temyiz başvurusu yapılabilecek kararlar anlatılmaktadır. Bu doğrultuda İYUK m.46'da on dört bent hâlinde temyize tabi olacağı öngörülen BİM kararları; Danıştay içtihatları ve ilgili tartışmalar dile getirilerek izah edilmektedir.

Önemle belirtmek gerekir ki bu çalışma, karşılaştırmalı hukuka yönelik bir inceleme değildir. Ancak Türk idari yargısında karşılaşılan sorunlara alternatif çözüm üretebilmek amacıyla bazı Avrupa ülkelerindeki düzenlemeler hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca temyiz başvurusu usulü ve bu başvuru üzerine verilebilecek kararlar çalışmamızın kapsamı dışındadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BİR KANUN YOLU OLARAK TEMYİZ VE TEMYİZİN TARİHSEL GELİŞİMİ

I. GENEL OLARAK TEMYİZ KAVRAMI

A. Terminoloji

Arapça kökenli bir kelime olan "temyiz", ayırmak anlamına gelen "meyz" kökünden türemiştir.[7] Hukuk terminolojisinde de medeni hukuk ve yargılama usulünde olmak üzere iki farklı anlamı bulunmaktadır. Nitekim Türk Dil Kurumunun sözlüğünde de bu iki anlamı yer almaktadır. Temyiz kavramının birinci anlamı medeni hukukla ilgili olup "*ayırt etme*"dir.[8] Bir fıkıh terimi olan temyiz, insanın söz ve davranışlarının sebep ve sonuçlarını anlayarak bu anlam doğrultusunda iradesini ortaya koyabilme yeteneğidir.[9] Temyizin bu anlamına "temyiz kudreti" ya da "ayırt etme gücü" denilmektedir.[10] Hukuk sistemimizde de temyiz kudretini haiz olmak, fiil ehliyetli bir kişi kabul edilmenin şartlarından biridir.[11] Dolayısıyla hukuki işlemin sonuç doğurabilmesi için kişinin temyiz kudretine sahip olması gerekmektedir.[12] Temyiz kavramının ikinci anlamı çalışma konumuzu ilgilendirmekte olup yargılama usulüyle ilgilidir. Bu anlamıyla sözlükte temyiz, "*mahkemeler tarafından verilen kararın kanun ve usul yönünden incelenmesini sağlayan yasal yol*" şeklinde tanımlanmıştır.[13] Hukuk literatüründe ise temyiz, alt derece mahkemesi tarafından verilen nihai kararların veya nihai kararlardan önce verilip de

[7] Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, 40. C., s.437.

[8] https://sozluk.gov.tr/ (ET: 21.05.2023); Türk Hukuk Kurumu Türk Hukuk Lûgatı, Türkçe-Türkçe, C.I, 1943 Yılında Yayımlanan Türk Hukuk Lûgatı'nın Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2021 Baskısı, Ankara 2021, s.1091.

[9] Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, 40. C., s.437.

[10] Türk Hukuk Kurumu Türk Hukuk Lûgatı, s.108,1091; DURAL, Mustafa-ÖĞÜZ, Tufan: Türk Özel Hukuku C.2 Kişiler Hukuku, 23. Baskı, İstanbul Ekim 2022, s.57.

[11] Fiil ehliyetine sahip olmanın bir şartı olan "temyiz kudreti" hakkında daha fazla bilgi için bkz. DURAL-ÖĞÜZ, s.57-62; ÖZTAN, Bilge-GÜRPINAR, Damla: Medenî Hukuk'un Temel Kavramları, 47. Baskı, Ankara 2022, s.263-266.

[12] ANTALYA, Gökhan-TOPUZ, Murat: Marmara Hukuk Yorumu Medeni Hukuk, C.1, Dördüncü Baskı, Ankara Ocak 2021, s.210.

[13] https://sozluk.gov.tr/ (ET: 21.05.2023).

bu kararlara temel oluşturan kararların bir üst derece mahkemesi[14] tarafından "kural olarak" sadece hukuka uygunluk açısından doğruluğunun denetlenmesini sağlayan hukuki çare türü ve bir kanun yoludur.[15]

B. Hukuki Çare Olarak Temyiz

"Hukuki çare" tanımlarının kapsamı ülkelere göre farklılık göstermektedir.[16] "Hukuki çare" Türk hukuk öğretisinde dar ve geniş anlamda olmak üzere iki boyutuyla incelenmektedir.[17] "Geniş anlamda hukuki çare" bir hakkın korunması ve elde edilebilmesi için kendisine müracaat edilen her türlü hukuki araçtır.[18/19] "Dar anlamda hukuki çare" ise mahkemelerin her türlü yargısal kararlarının denetlenerek düzeltilmesi, ortadan kaldırılması, onanması veya bazı

---

[14] ONAR temyize başvurusunun bir yargı teşkilatının en üst ve nihai derecesindeki mercie yapılacağını vurgulamıştır. (ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumî Esasları, III.C., Üçüncü Bası, İstanbul 1966, s.1992).

[15] TANRIVER, Süha: Medenî Usûl Hukuku, C.2, Tümüyle Gözden Geçirilmiş, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara 2022, s.88; POSTACIOĞLU, İlhan E.-ALTAY, Sümer: Medenî Usûl Hukuku Dersleri, Güncelleştirilmiş, Genişletilmiş 8. Bası, İstanbul 2020 s.855; ODYAKMAZ, Zehra: Türk İdarî Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları, 1. Baskı, İstanbul Mayıs 1993, s.67; Türk Hukuk Kurumu Türk Hukuk Lûgatı, s.1090-1091.

[16] Almanya, Avusturya ve İsviçre hukuklarında hukuki çare tanımlarının kapsamı için bkz. AKKAYA Tolga, Medenî Usûl Hukukunda İstinaf, Ankara 2009, s.54-55; AKTAŞ, Alkım: İdari Yargılama Hukukunda Yargılamanın Yenilenmesi, Ankara Ekim 2022, s.28.

[17] ÖZEKES, Muhammet: Pekcanıtez Usûl Medenî Usûl Hukuku (Editörler: Hakan PEKCANITEZ, Muhammet ÖZEKES, Mine AKKAN, Hülya Taş KORKMAZ), C.III, 15. Bası, İstanbul Mart 2017, s.2155-2156; GÖRGÜN, Şanal-BÖRÜ, Levent-KODAKOĞLU, Mehmet: Medenî Usul Hukuku, Tamamen Değiştirilmiş ve Güncellenmiş 11. Baskı, Ankara 2022, s.594; TANRIVER, Usûl Cilt 2, s.41; BULUT, Uğur: Medenî Usûl Hukukunda Temyiz İncelemesinin Kapsamı ve Sınırları, Ankara Ekim 2022, s.26; ZYSK, Lothar: Rechtslexika, München 1971, s.149 nakleden: ARSLAN, Ramazan: Medeni Usul Hukukunda Yargılamanın Yenilenmesi (İade-i Muhakeme), Birinci Baskı, Ankara 1977, s.39, dipnot 7; GREGER, Stephan Julius: Das Rechtsinstitut der Wiedereinsetzung in den vorigenstand in der Zivilprozessordnung, Diss., Aachen 1998, s.10 nakleden: TERCAN, Erdal: Medenî Usûl Hukukunda (Kesin Sürelerin Kaçırılması Halinde) Eski Hale Getirme, Ankara 2006, s.60.

[18] TANRIVER, Usûl Cilt 2, s.41; GÖRGÜN-BÖRÜ-KODAKOĞLU, s.594; SAYAR, Zeynel: İdari Yargılama Hukukunda Mahkeme Kararlarının Açıklanması ve Yanlışlıkların Düzeltilmesi, Birinci Baskı, Ankara Ocak 2021, s.37.

[19] ÖZEKES bu tanımı "hukuki başvuru" kavramı için yapmış, sonrasında ise "hukuki çare" ile "hukuki başvuru" kavramlarının aynı anlamda kullanılabildiğini belirtmiştir. Bununla birlikte ÖZEKES, hukuki çarenin hukuki başvuru yollarının denetimi ve gözden geçirilmesi şeklinde daha teknik bir karşılığı olduğunu ifade etmiştir. (ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2155-2156). AKKAYA ise ülkelere göre farklılık arz eden hukuki çare kavramının kapsamının ortak noktasının mahkemelerin kararlarına yönelik bütün başvuru yolları olduğunu belirtmiştir. (AKKAYA, İstinaf, s.55).

durumlarda da yeniden yargılama yapılarak hüküm kurulması sonucunu doğuran başvuru yollarıdır.[20] Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, bir başvuru yolunun dar anlamda hukuki çare olarak değerlendirilmesi için başvuruya konu olan karar yargısal bir nitelik taşımalıdır; ancak bu yargısal kararın "ara karar"[21] ya da "nihai karar"[22] olması zorunlu değildir. Yine belirtmek gerekir ki söz konusu yargısal karara karşı müracaat edilen bu yolun, bir üst yargı organına yapılması veyahut da yargısal kararın kesinleşmesini engellemesi gerekmemektedir.[23] Dolayısıyla yargısal kararlara karşı başvurulan "kanun yolları" ve "kanun yolları dışında diğer başvuru yolları" dar anlamda hukuki çare türleridir.[24] Bir "kanun yolu" olan temyiz de dar anlamda bir hukuki çaredir.

C. Kanun Yolu Olarak Temyiz

Bir kanun yolu olarak "temyiz"i anlayabilmek için öncelikle "kanun yolu" kavramını açıklamakta fayda vardır.

1. Kanun Yolu Kavramı ve İdari Yargıdaki Görünümü

Hukuk devleti devletin tüm organlarının faaliyetlerinde hukuka uygun davranmak zorunda olduğu ve bunun için gerekli hukuki güvencelerin sağlandığı devlettir.[25] Hukuk devletinde

[20] TANRIVER, Usûl Cilt 2, s.41; GÖRGÜN-BÖRÜ-KODAKOĞLU, s.594; SAYAR, s.37. Dar anlamda hukuki çare daha öz haliyle bir mahkeme kararının ortadan kaldırılmasını sağlayan her türlü imkânı barındıran bir üst kavramdır. (ZYSK, Lothar: Rechtslexika, München 1971, s.149 nakleden: ARSLAN, s.39, dipnot 7).

[21] Ara karar, hâkimin yargılama sürecinde ve yargılamayı yürütmek için aldığı kararlardır. (YILMAZ, Ejder: Olağanüstü Temyiz, Kanun Yararına Bozma Yazılı Emirle Bozma, Ankara 2003, s.46).

[22] Nihai karar, hâkimin yargılamayı usul ve esas yönünden sonlandırarak yargılamadan el çektiği kararlardır. (YILMAZ, Olağanüstü Temyiz, s.46).

[23] TANRIVER, Usûl Cilt 2, s.41; AKKAYA, İstinaf, s.56.

[24] AKKAYA, İstinaf, s.56; BULUT, s.26-27. ARSLAN'a göre ise hukuki çare, her türlü imkânı barındıran bir üst kavram olarak kabul edilmemelidir. ARSLAN, s.41.

[25] Anayasa Mahkemesinin son tarihli kararlarında hukuk devleti, "*eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlet*" olarak tanımlanmıştır. Anayasa Mahkemesinin 16.02.2023 tarihli ve E.2021/92, K.2023/27 sayılı kararı için bkz. 24 Mayıs 2023 tarihli ve 32200 sayılı RG; Anayasa Mahkemesinin 13.12.2022 tarihli ve E.2019/88, K.2022/159 sayılı kararı için bkz. 12 Mayıs 2023 tarihli ve 32188 sayılı RG.

kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi ve idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimiyle yasama ve yürütme organlarının faaliyetlerinde hukuka uygun hareket edip etmedikleri kontrol altına alınmaktadır.[26] Ancak yargı organlarının işlemleri de hatalı ve hukuka aykırı olabilir.[27] Nitekim yargı faaliyetleri de insanlar tarafından yürütülmektedir ve bu faaliyetlerde çeşitli sebeplerle[28] doğru sonuçlara ulaşılamayabilir.[29] Hâkimin bilgisizliği ve tecrübesizliği, yargıdaki iş yükü sonucu mahkemenin dosyayı yeteri kadar inceleyememesi, hâkimin önüne getirilen delillerin eksikliği, tarafların yargılamayı uzatmak ve yanlış yönlendirmek amaçlı fiilleri bu sebeplere örnek olarak gösterilmektedir. Yargının kararı yerinde ve doğru olsa bile aleyhine hüküm kurulan tarafı tatmin etmeyebileceğinden bu kişi söz konusu karardan emin olmak isteyebilir. Ayrıca yargı kararlarının denetlenmesi, hâkimler üzerinde daha dikkatli ve titiz bir inceleme yaparak hukuken doğru kararlar vermeleri için baskı oluşturmaktadır.[30/31] Tüm bu sebepler mahkemelerin kararlarının denetlenmesinin bütün hukuk

[26] GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı Ankara Ekim 2015, s.39; ULUSOY, Ali D.: Türk İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara 2023, s.92.

[27] ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, Ankara 1965, s.310; KURU, Baki-AYDIN, Burak: Medenî Usul Hukuku El Kitabı, C.2, Ağustos 2021, s.1323; ARSLAN, s.7; YILDIRIM, M. Kamil-AŞİT, Recep: "Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta Kanun Yolunun Amacı", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin Kuruluşunun 40. Yılı Özel Sayısı, C.28, S.2, Aralık 2022, s.870; KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, s.1639; TÜZEMEN, Orhan: "Temyiz ve İstinaf Mercii Olarak Danıştay", Türk İdare Dergisi, Y.39, S.312, Mayıs-Haziran 1968, s.71; AKYILMAZ, Bahtiyar-SEZGİNER, Murat-KAYA, Cemil: Türk İdari Yargılama Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 9. Baskı, Ankara Eylül 2023, s.813.

[28] Bu sebepler hâkimden kaynaklanıp kaynaklanmamasına göre içsel ve dışsal sebepler olarak incelenmektedir. (AKKAYA, İstinaf, s.26; ATALI, Murat-ERMENEK, İbrahim-ERDOĞAN, Ersin: Medenî Usûl Hukuku, 5. Baskı, Ankara 2022, s.599-600).

[29] ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2150; ARSLAN, Ramazan-YILMAZ Ejder-AYVAZ TAŞPINAR, Sema-HANAĞASI, Emel: Medenî Usul Hukuku, Güncellenmiş 8. Baskı, Ankara 2022, s.649.

[30] ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.5, AKKAYA, İstinaf, s.26; ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2151; PEKCANITEZ, Hakan-ATALAY, Oğuz-ÖZEKES Muhammed: Medenî Usûl Hukuku Ders Kitabı, 10. Baskı, İstanbul Eylül 2022, s.476; BULUT, s.25-26; BEYDOLA, Aysun: Kuzey Kıbrıs Hukuk Yargılamasında Kanun Yolu Olarak İstinaf, İstanbul Aralık 2020, s.1.

[31] "*Yargı yerlerinde görev yapan hâkimler de her insan gibi yanılabilir, usul ve kanuna aykırı düşen bazı kararlar vermiş olabilirler veya verdikleri kararlar, taraflar için doyurucu sayılmayabilir. Diğer yönden hâkimlerin, belli olaylarda uyguladıkları kanunları ve ilgili öteki hukuk kurallarını kendi kanılarına göre başka başka biçimlerde yorumlamaları olanağı ve olasılığı vardır. İşte yargı yerlerinin verdikleri kararlarda, gerek yanılma gerekse başka biçimde yorumlama sonucu olarak doğan ve olağan sayılması gereken kanuna ve hukuka aykırılıkların zamanında*

sistemlerinde kabul edilmiş bir ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır ve yargı organları bu denetimi kendi iç mekanizmaları ile yapmaktadır.[32]

"Kanun yolu"[33] davanın taraflarına[34], mahkemelerin yanlış olduğu iddia edilen kararlarının yeniden incelenerek değerlendirilmesini sağlayan hukuki bir imkândır.[35/36]

---

giderilmesini sağlamak amacıyla bazı uygun metodların konulması zorunlu olmuştur. Genel olarak 'Kanun yolu' diye tanımlanan bu metodlara başvurulması olanağı ile, gerek toplum gerekse taraflar için güvence sağlanması görevi de yerine getirilmiş olmaktadır. Böylece bir temel hukukî uyuşmazlığın yargı yerlerince çözülmesi sonunda esastan verilecek kararların, gerek bireylerin gerekse toplumun adalet duygularını daha büyük ölçüde doyurması da gerçekleşecektir.

O halde, denebilir ki, kanun yollarına başvurulması olanağı, kişi haklarına ve topluma güvence sağlaması bakımından Anayasa'ya tüm olarak uygun düşmektedir. (…)" Anayasa Mahkemesinin 18.02.1971 tarihli ve E.1970/31, K.1971/21 sayılı kararı için bkz. 9 Temmuz 1971 tarihli ve 13890 sayılı RG.

[32] ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2150; BULUT, s.26; YAVAŞ, Murat: Medeni Usul Hukukunda Temyiz, 1. Baskı, Ankara Ekim 2015, s.11.

[33] Ceza hukukçuları kanun yolunu "denetim muhakemesi" veya "denetim çaresi" olarak adlandırabilmektedir. Ayrıca kanun yolu, hukuki çarenin yargılama makamı tarafından yapılan çeşidi olarak da görülebilmektedir. Başka bir bakış açısına göre ise "başvuru yolları", "hukuki çare" ve "kanun yolları" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, s.1640, dipnot 3.

[34] Öğretide kanun yoluna sadece davanın taraflarının başvuracağı belirtilse de Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun yakın tarihli kararına göre, idari yargılama hukukunda, yanında katıldığı tarafın kanun yoluna başvurmaması halinde müdahil, tarafın işlem ve açıklamalarına açıkça aykırı olmamak şartıyla tek başına kanun yoluna başvurabilir. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 03.02.2023 tarihli ve E.2021/4, K.2023/1 sayılı kararı için bkz. 25 Mayıs 2023 tarihli ve 32201 sayılı RG.

[35] ÜSTÜNDAĞ, Saim: Medeni Yargılama Hukuku, C.I-II, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 6. Bası, İstanbul 1997, s.816; KURU-AYDIN, s.1323; PEKCANITEZ-ATALAY-ÖZEKES, s.476; ARSLAN, s.8; YILMAZ, Ejder: Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi, Madde 294-452, 4.C., Genişletilmiş 4. Baskı, Ankara 2021, s.4891; ARSLAN-YILMAZ-AYVAZ TAŞPINAR-HANAĞASI, s.647; ÖZTEK, Selçuk: "HUMK m.427'deki Kesinlik Sınırının Temyiz Kanun Yolunun Amacı Bakımından Değerlendirilmesi ve Anayasa Mahkemesinin 10.1.1986 Tarihli Kararı", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.2, S.2, Mayıs Ağustos 1987, s.62;, TAN, Turgut-BEYAZIT, Bahar: İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş Güncelleştirilmiş 10. Baskı, Ankara Ekim 2021, s.1107; GÜNDAY, Metin: İdari Yargılama Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara Eylül 2022, s.494; AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.813; KAPLAN, Gürsel: İdari Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş Dokuzuncu Baskı, Bursa Ekim 2023, s.529; KALABALIK, Halil: İdari Yargılama Usulü Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 16. Baskı, Ankara Şubat 2022, s.399; ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdarî Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa-Türkiye Mukayeseli Bir Deneme), 1.Baskı, Ankara Aralık 2017, s.22; ATAY, Ender Ethem: İdari Yargılama Hukuku, Güncellenmiş İkinci Baskı, Ankara Ekim 2023, s.431.

[36] Anayasa Mahkemesi de kanun yolunu, "*bir yargı yeri tarafından verilen ve hukuka aykırı olduğu ileri sürülen bir kararın, aynı veya başka bir yargı yeri tarafından incelenmesini sağlayan hukuki yol*" şeklinde tanımlamıştır. Anayasa Mahkemesinin 19.03.2015 tarihli ve E.2014/146, K.2015/31 sayılı kararı için bkz. 13 Haziran 2015 tarihli ve 29385 sayılı RG. Yüksek Mahkeme bu karardan kısa süre önce verdiği başka kararlarında da benzer bir tanım yapmıştır. Ancak bu tanıma göre kanun yolu incelemesi "kural olarak başka bir yargı yeri" tarafından yapılır. Anayasa Mahkemesinin 14.01.2015 tarihli ve E.2014/164, K.2015/12 sayılı kararı için bkz. 22 Mayıs 2015 tarihli

"Kanun yolu" da tıpkı "hukuki çare" gibi Türk hukuk öğretisinde "geniş anlamda kanun yolu" ve "dar anlamda kanun yolu" olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Geniş anlamda kanun yolu, mahkemeler tarafından verilen her türlü yargısal kararın denetlenerek iptalini, düzeltilmesini veyahut da bu kararların kaldırılması suretiyle yeniden hüküm kurulmasını sağlayan usuli imkândır.[37] Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere geniş anlamda kanun yolu, dar anlamda hukuki çare kavramına karşılık gelmektedir.[38] Dar anlamda kanun yolu ise mahkemelerin sadece kesinleşmemiş "nihai" kararlarının (yani mahkemenin işten el çekmesini gerektiren kararların) bir "üst mahkeme" tarafından denetlenerek iptalini, düzeltilmesini veyahut da bu kararların kaldırılması suretiyle yeniden hüküm kurulmasını sağlayan usuli imkândır.[39] Bu doğrultuda kanun yolu ayrı ve bağımsız bir dava değildir, alt derece yargılamasının uzantısı olarak görülebilecek bir yargılama aşamasıdır.[40]

Tüm bu açıklamalar ışığında bir başvuru, iki özelliğe aynı anda ve birlikte sahip olması hâlinde dar (teknik) anlamda kanun yolu sayılabilir. Bunlardan birincisi kanun yolunun erteleyici etkisi, diğeri ise kanun yolunun aktarıcı etkisidir. Öğretide bazı yazarlar tarafından sadece bu özellikleri barındıran kanun yolları "derece" olarak kabul edilmektedir.[41] Erteleyici etki[42] nihai karara karşı kanun yoluna başvurulmasının hükmün şeklî anlamda kesinleşmesini

ve 29263 sayılı RG.; Anayasa Mahkemesinin 04.12.2014 tarihli ve E.2014/142, K.2014/182 sayılı kararı için bkz. 13 Mart 2015 tarihli ve 29294 sayılı RG.

[37] TANRIVER, Usûl Cilt 2, s.42; ARSLAN, s.8; ATALI-ERMENEK-ERDOĞAN, s.601; GÖRGÜN-BÖRÜ-KODAKOĞLU, s.594; YILMAZ, Olağanüstü Temyiz, s.47; BEYDOLA, s.15; HASBUTCU, Sebahattin Taha: İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu, 1. Baskı, Ankara Haziran 2016, s.9.

[38] TANRIVER, Usûl Cilt 2, s.42.

[39] TANRIVER, Usûl Cilt 2, s.42; ARSLAN, s.9; ATALI-ERMENEK-ERDOĞAN, s.601; GÖRGÜN-BÖRÜ-KODAKOĞLU, s.594; YILMAZ, Olağanüstü Temyiz, s.47.

[40] GİLLES, Peter: Rechtsmittel im Zivilprozess, Frankfurt am Main 1972, s.7-8, 12 vd. nakleden: BULUT, s.29.

[41] YENİSEY, Feridun-NUHOĞLU, Ayşe: Ceza Muhakemesi Hukuku, Güncellenmiş 11. Baskı, Ankara 2023, s.916.

[42] Erteleyici etki konusunda detaylı bilgi için bkz. AKKAYA, İstinaf, s.57-60. KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU ise kanun yoluna müracaatın bir dava olduğunu iddia etmektedir. (KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, s.1641, dipnot 4).

engelleyerek ertelemesidir.[43] Aktarıcı etki[44] ise nihai karara karşı kanun yoluna başvurulduğu zaman hükmün bir üst derece mahkemesi tarafından incelenerek gerektiğinde kaldırılarak değiştirilmesi veya bozulmasıdır.[45] Bu özellikleri kanun yolunu diğer hukuki çarelerden ayırmaktadır. Ancak Türk hukuk öğretisinde söz konusu iki özelliğin dar anlamda kanun yolunun ayırt edici unsuru olduğu konusunda görüş birliği bulunmamaktadır.[46] Bununla birlikte Türk hukukunda her iki yargı düzeni (adli ve idari) bakımından da yürürlükte bulunan istinaf ve temyiz kanun yolları, erteleyici ve aktarıcı etkiye birlikte sahip olmaları sebebiyle bunların dar anlamda kanun yolu sayılmalarında şüphe yoktur.[47] Kanun yolu kavramı çoğunlukla dar anlamda kanun yolu için kullanılmaktadır ve bir başvurunun "kanun yolu" kabul edilip edilmemesi dar anlamda kanun yolunun tanımı kapsamında değerlendirilmektedir.[48]

Mevzuatta kanun yolu, çeşitli başlıklar altında da ifade edilmektedir. Anayasa'nın 154. ve 155. maddelerinde kanun yolu "mahkeme kararlarının incelenmesi" adı altında dile getirilmektedir.[49] Mülga HUMK'de "Hükümlere Karşı Müracaat Tarikleri" başlığı altında

---

[43] Bir yaklaşıma göre erteleyici etki hükmün etkilerinin ortaya çıkmasını engellemektedir. Dolayısıyla erteleyici etki kanun yoluna başvurulmasının hükmün şekli anlamda kesinleşmesini ve hukuki sonuçlarının ortaya çıkmasını geciktirmesidir. SALİS, Peter Von: Probleme Des Suspensiveffektes von Rechtsmitteln im Zivilprozess- und Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, Zürich 1981, s.3 nakleden: AKKAYA, İstinaf, s.57.

[44] Aktarıcı etki konusunda detaylı bilgi için bkz. AKKAYA, İstinaf, s.61.

[45] TANRIVER, Usûl Cilt 2, s.42; ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2158; PEKCANITEZ-ATALAY-ÖZEKES, s.478; ARSLAN, s.9-10; TERCAN, s.57-58; ATALI-ERMENEK-ERDOĞAN, s.601; GÖRGÜN-BÖRÜ-KODAKOĞLU, s.595; ÖZTEK, "Kesinlik Sınırı", s.62.

[46] ARSLAN, s.10. KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, kanun yolu incelemesini kural olarak kararı verenden başka bir merciinin yapacağını belirtmiştir. Yazarlara göre, "karar düzeltme" yolunda olduğu gibi aynı merci de kanun yolu incelemesi yapabilir. Ancak bu hâlde kanun yolu yargılaması bir "derece" olarak değerlendirilemez. (KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, s.1641).

[47] 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılan ancak 20 Temmuz 2016 tarihinden önce verilen kararlar için halen uygulanmakta olan "karar düzeltme" yolu ise karar düzeltme başvurusunun bir üst mercie yapılmaması (aktarıcı etki) sebebiyle dar anlamda kanun yolu olarak nitelendirilmemektedir. Bununla birlikte "karar düzeltme" öğretide kendine özgü bir kanun yolu olarak kabul edilmektedir. (YAVAŞ, s.19).

[48] ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s.22; GÜNDÜZ, F. Ebru: İdari Yargılama Hukukunda Kanun Yararına Temyiz (Medeni ve Ceza Yargılama Usulleri ile Karşılaştırmalı), Ankara Kasım 2022, s.59; DİRİKOÇ, Remzi: Vergi Yargılaması Hukukunda Temyiz, 1. Baskı, İstanbul Ekim 2020, s.19; TURGUT, Ali Can: İdari Yargıda Temyiz, 1. Baskı, Ankara Temmuz 2021, s. 21.

[49] KARAHANOĞULLARI, Onur: İdari Yargı İdarenin Hukuka Zorlanması (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), Ankara Eylül 2009, 1. Bası, s.711.

kanun yolları düzenlenmiş, İYUK'ta da HUMK'den esinlenilerek "*Kararlara Karşı Başvuru Yolları*" kavramı kullanılmıştır.[50] 6100 sayılı HMK'de ise sekizinci kısmın başlığı "Kanun Yolları"dır. 5271 sayılı CMK'nin altıncı kitabının başlığı da "Kanun Yolları"dır. Kanaatimizce İYUK'ta tercih edilen "Kararlara Karşı Başvuru Yolları" kavramı isabetli olmamıştır.[51] Çünkü "kararlara karşı başvuru yolu" kavramı, dar (teknik) anlamda kabul edilen kanun yolundan daha kapsamlıdır.[52] Ayrıca İYUK'ta düzenlenen "*Kararlara Karşı Başvuru Yolları*" İYUK'un üçüncü bölümünde yer alanlardan ibaret değildir. İYUK'un üçüncü bölümünde "*istinaf*" (m. 45), "*temyiz*" (m. 46 vd.), "*kanun yararına temyiz*" (m. 51) ve "*yargılamanın yenilenmesi*" (m. 53, 55) düzenlenmiştir. İYUK'ta bunların dışında birinci bölümde yürütmenin durdurulması talepleri hakkında verilen kararlara karşı itiraz (m. 27/7), "*açıklama*" (m. 29) ve "*yanlışlıkların düzeltilmesi*" (m. 30) yolları, ikinci bölümde bağlantının mahkemelerce kabul edilmemesi halinde bu kararlara ilişkin itiraz (m. 41) ve dördüncü bölümde de Danıştayın, belediyeler ve il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine yönelik talepler üzerine verilen kararlarına karşı itiraz (ek m. 2) yolları bulunmaktadır. "Açıklama" ve "yanlışlıkların düzeltilmesi", söz konusu başvuruların bir üst yargı merciine değil de kararı veren merciin kendisine yapılması ve başvuruların kabulü hâlinde ilgili hükmün esasını veya kapsamını etkileyecek bir sonuç doğurmaması sebebiyle dar (teknik) anlamda bir kanun yolu olarak görülmemektedir.[53] Mahkemelerin yürütmenin durdurulması talepleri hakkında verdiği

[50] ZABUNOĞLU, Yahya Kazım: İdare Hukuku (Cilt 2), Ankara 2012, s.677.

[51] Fransız hukukunda mevzuat ve literatürde kanun yolları kavramı yerine "başvuru yolları" (les voies de recours) kavramı kullanılmaktadır. Literatürde "başvuru yolları" kavramının yargılamanın devamını sağlayan imkânları belirtmesi sebebiyle yargısal süreçleri daha iyi karşıladığı kabul edilmektedir. (PACTEAU, Bernard: Traite de Contentieux Administratif, 1. Edition, PUF, Paris 2008, s.489 nakleden: KAPLAN, Gürsel: Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları, 1. Baskı, Bursa Temmuz 2016, s. 83). Türk idari yargılama hukukunda ise ZABUNOĞLU, "başvuru" sözcüğünde bir tür yalvarış, yakarış, bir lütufta bulunma niyetinin gizli olduğu, oysaki burada bir temel hak kullanımının bulunduğu gerekçesiyle "kanun yolları" kavramını kullanmayı tercih etmektedir. (ZABUNOĞLU, s.677).

[52] ODYAKMAZ da kararlara karşı başvuru yollarını, kanun yolları ve kanun yolları dışında diğer başvuru yolları olmak üzere iki grupta incelemiştir. (ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.5 vd.).

[53] KAPLAN, Gürsel: İdari Yargı, s.531; ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.8; SAYAR, s.44. DURAN'a göre açıklama ve yanlışlıkların düzeltilmesi yoluna başvurunun, başvuruya konu yargı kararını değiştirici, yenileyici

kararlarına karşı itiraz yolu[54] da yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların nihai bir karar olmaması ve bu karara ilişkin itirazlar sonrasında verilen kararların uyuşmazlıkları nihai anlamda çözmemesi sebepleriyle öğretide dar anlamda kanun yolu niteliğinde kabul edilmemektedir.[55] Danıştayın, belediyeler ve il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri yönündeki talepler üzerine verdiği kararlara karşı itiraz yolunda[56] ise, Danıştay tarafından verilen yargısal nitelikte[57] nihai bir karar bir üst merci tarafından

veya başkalaştırıcı bir etkisi bulunmadığından bunların kanun yolları arasından çıkartılması isabetli bir tercihtir. DURAN, kesinleşen yargı kararları için hükmü veren mahkemeye karşı başvurulan söz konusu yolları "hükümlerin rötuşu" olarak adlandırmayı önermektedir. (DURAN, Lütfi: "İdari Yargı Adlileşti", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C.3, S.1-2, 1982, s.73-74).

[54] **Yürütmenin durdurulması**
Madde 27 – (Değişik: 10/6/1994-4001/12 md.)
(…)
7. Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar; Danıştay dava dairelerince verilmişse konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurullarına, bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hakim tarafından verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine (...) kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir. İtiraz edilen merciler, dosyanın kendisine gelişinden itibaren yedi gün içinde karar vermek zorundadır. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir.

[55] AVCI, Mustafa: İdarî Yargılama Usûlündeki Son Yenilikler ve İdarî Yargıda İstinaf Kanun Yolu, Ankara 2017, s.92; ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.101. Yürütmenin durdurulması kararlarına karşı itiraz konusunda detaylı bilgi için bkz. TEKİNSOY, Ayhan: İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması, 1. Baskı, Ankara Nisan 2013, s.184-190; ASLAN, Zehrettin: İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara Ekim 2017, s.100-114; TORUN, Fatih: İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, 1. Baskı, Ankara Haziran 2021, s.291-336.

[56] **Ek Madde 2 – (Ek: 5/4/1990-3622/26 md.)**
Belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştaya gönderilen dosyalar; belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkanvekilinin savunması onbeş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir.
Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren onbeş gün içerisinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir.

[57] Öğretide Danıştayın belediyeler ve il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri üzerine verdiği kararlarının niteliği tartışmalıdır. Danıştay tarafından verilen bu kararın Anayasa m.127/4 ve bu doğrultuda düzenlenen 2575 sayılı Danıştay Kanunu m.24/2 hükümleri uyarınca yargısal bir karar olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte İYUK ek madde 2'de düzenlenen yargısal usul, bir iptal veya tam yargı davasından söz edilmeyeceğini ortaya koymaktadır. Danıştay kararının niteliği konusundaki tartışmalar ve daha detaylı bilgi için bkz. AKYILMAZ; Bahtiyar: "Danıştay'ın Belediye Başkanlığından Düşürme Kararları ve Hukuki Niteliği", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.1999, C.7, S.1-2, s.166-169. DURAN, burada

denetlendiğinden kanaatimizce bu özel itiraz düzenlemesi dar anlamda bir kanun yolu olarak değerlendirilmelidir.

2. Kanun Yollarının Sınıflandırılması

Farklı hukuk sistemleri ve ülkelere bağlı olarak kanun yolları farklı sınıflandırmalara ve bu sınıflandırmalar da farklı nitelendirmelere tabi tutulmaktadır. Örneğin kanun yolu incelemesinin kapsamına göre geniş (tam) ve dar (sınırlı) kanun yolu,[58] kanun yolu incelemesinin amacına göre "düzeltim" ve "geri alma" yolu,[59] kanun yolu incelemesi sonrasında verilen karara göre "düzeltici" ve "bozucu" kanun yolu[60] şeklinde sınıflandırmalar yapılmaktadır.[61]

---

mahalli idarelerin özerkliğini korumak amacıyla idari makamlar tarafından yargı mercileri aracılığıyla ve yargısal usullere göre yapılan bir idari vesayet olduğunu savunmaktadır. (DURAN, Lütfi: "Mahalli İdare Organlarının Devletçe Görevden Alınması", Türkiye Yönetiminde Karmaşa, İstanbul Ekim 1988, s.170).

[58] Geniş (tam) ve dar (sınırlı) kanun yolu ayrımındaki kıstaslar; kanun yolu aşamasında ilk derece yargılamasında ileri sürülmeyen delil ve vakıaların sunulma imkânının bulunup bulunmaması ve bu doğrultuda tarafların iddialarını değiştirip değiştirememeleri, kanun yolu başvuru dilekçesinde sebep göstermenin zorunlu olup olmaması, kanun yolu mahkemesinin mahkeme kararının geçici icrası yetkisinin bulunup bulunmamasıdır. Geniş anlamda kanun yolu sisteminde yargılamanın devam ettirilmesi, dar anlamda kanun yolu sisteminde ise hükmün denetlenmesi söz konusudur. Bu konuda farklı ülkelerdeki uygulamalar ve daha kapsamlı bilgi için bkz. AKKAYA, İstinaf, s.96-102.

[59] Fransız hukuku kaynaklı düzeltim ve geri alma kanun yolu ayrımındaki kıstas kanun yolu başvurusunun yapılacağı merciidir. Şöyle ki kanun yolu başvurusu kararı veren aynı yargı merciine yapılıyorsa "geri alma" amaçlı bir kanun yolu, bir üst yargı merciine yapılıyorsa "düzeltme" amaçlı bir kanun yolundan söz edilmektedir. (AKKAYA, İstinaf, s.93-94; KAPLAN, Gürsel: Başvuru Yolları, s. 84-85; ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s.25-26).

[60] Bozucu ve düzeltici kanun ayrımındaki kıstas kanun yolu incelemesi sonrasında üst mahkemenin verdiği kararının muhtevasına göredir. Düzeltici kanun yolunda üst mahkeme, ilk derece mahkeme kararını hukuka aykırı bulursa, bu kararın kaldırılmasına karar verdikten sonra kendisi yeni bir karar vermektedir. Bozucu kanun yolunda ise bu ihtimâlde üst mahkeme başvuruya konu mahkeme kararı hakkında bozma kararı vererek yeniden bir karar vermesi için dosyayı ilk derece mahkemesine göndermektedir. (ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2160; BULUT, s.35). Bu minvalde Türk idari yargılama hukukunda istinaf düzeltici kanun yolu, temyiz ise kural olarak bozucu kanun yoludur. Zira İYUK'un 20/A ve 20/B hükümlerinde düzenlenen "sıçramalı temyiz" sistemine özel olarak temyiz, düzeltici kanun yolu özelliği göstermektedir.

[61] Öğretide "asıl derece kanun yolu", "hukuki derece kanun yolu" ayrımı da yapılmaktadır. Asıl derece kanun yolunda hem maddi hem hukuki meseleye ilişkin denetim yapılırken, hukuki derece kanun yolunda sadece hukuki meseleye ilişkin denetimi içermektedir. Bu kapsamda "istinaf" asıl derece kanun yolu iken, temyiz kural olarak hukuki derece kanun yoludur. (KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, s.1647).

Türk hukuk öğretisinde kanun yolları, mahkemelerin nihai kararlarının kesinleşmesine engel teşkil edip etmemesine göre olağan ve olağanüstü şeklinde olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.[62/63] Bu tanım doğrultusunda Türk idari yargılama hukukunda ilgili mevzuat uyarınca yargısal kararların kesinleşmesine engel teşkil eden "istinaf" ve "temyiz" olağan kanun yolları, yargısal kararların kesinleşmesine engel teşkil etmeyen "kanun yararına bozma" ve "yargılamanın yenilenmesi" olağanüstü kanun yollarıdır.[64/65] 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı

[62] ARSLAN, s.10; YILMAZ, Olağanüstü Temyiz, s.49; TANRIVER, Usûl Cilt 2, s.45; KURU-AYDIN, s.1324-1325; ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2159; ARSLAN-YILMAZ-AYVAZ TAŞPINAR-HANAĞASI, s.647; PEKCANITEZ-ATALAY-ÖZEKES, s.478; AKKAYA, İstinaf, s.95; GÖRGÜN-BÖRÜ-KODAKOĞLU, s.595; BULUT, s.33; KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, s.1646; KAPLAN, Gürsel: İdari Yargı, s.531; AVCI, s.93,105; DİRİKOÇ, s.20. Bununla birlikte olağan kanun yolu-olağanüstü kanun yolu ayrımında hangi kıstasın dikkate alınacağı oldukça tartışmalı bir konudur. (ÖZTEK, "Kesinlik Sınırı", s.69). Ceza hukukunda Faruk EREM bu ayrımı kabul etmemekte; "yargılamanın yenilenmesi" gibi çoğunluğun "olağanüstü kanun yolu" olarak kabul ettiği kanun yollarını, "özel kanun yolu" şeklinde nitelendirmektedir. (Faruk EREM'in görüşünü nakleden: KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, s.1646).

[63] Bu ayrım ve sınıflandırmada kullanılan kıstas İsviçre hukukunda da geçerlidir. Fransız medeni yargılama hukukunda ise Fransız Usul Kanunu'nun 527. maddesi uyarınca bu ayrıma esas alınan kıstas, mahkeme kararına karşı kanun yolunun açık olup olmamasıdır. Buna göre Kanun'da aksine bir düzenleme olmadığı müddetçe olağan kanun yollarına başvurulabilir, olağanüstü kanun yoluna başvurulabilmesi için ise Kanun'da açık hükme ihtiyaç vardır. Başka bir ifadeyle olağan kanun yollarına başvurmak için herhangi bir kanun hükmüne ihtiyaç yoktur, olağanüstü kanun yolları ise istisnai nitelikte olup ancak kanunda açık düzenleme bulunan hâllerde başvurulabilen hukuki imkânlardır. Ayrıca olağan kanun yollarına başvurma başvuruya konu teşkil eden mahkeme kararının icrasını engellerken, olağanüstü kanun yollarına başvurma engellememektedir. Bu doğrultuda medeni yargılama hukukunda olağan kanun yolları istinaf ve itiraz, olağanüstü kanun yolları temyiz, yargılamanın yenilenmesi ve üçüncü kişinin itirazıdır. Fransız idari yargılama hukukunda söz konusu tespitler geçerli değildir. Şöyle ki idari yargıda istinaf ya da temyiz yoluna başvurulması, başvuruya konu mahkeme kararının icrasını durdurmamaktadır. Üstelik idari yargılama hukukunda temyiz yoluna başvurulabilmesi için bir kanun hükmüne ihtiyaç yoktur, kural olarak mahkeme kararlarına karşı temyiz yolu açıktır. Dolayısıyla medeni yargılama hukukunda temyiz olağanüstü bir kanun yolu iken, idari yargılama hukukunda temyiz olağan bir kanun yoludur. (KAPLAN, Gürsel: Başvuru Yolları, s. 83-84; AKKAYA, İstinaf, s.94-95; ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s.25).

[64] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.817; ATAY, İdari Yargı, s.433; ARAT, Nilay: Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu (Vergi Yargılaması Dahil) (Editör: Zehreddin ASLAN), Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 3. Baskı, Ankara Ekim 2022, s.436; TANSUĞ, Çağla: İdari Yargılama Hukukunda Yargılamanın Yenilenmesi, 1. Baskı, İstanbul Nisan 2016, s.5; BOZ, Selman Sacit-NACAK, Mehmet-CEYLAN, Can-BAYER, Çağrı: Türk İdari Yargılama Hukukunda Yargılamanın Yenilenmesi (Editör: Selman Sacit BOZ), 1. Baskı, Ankara Eylül 2020, s.22; BOZ, Selman Sacit-TETİK, Ahmet Talha-BÖLÜKBAŞI, Mustafa Oğuzhan-NACAK, Mehmet: Türk İdari Yargılama Hukukunda Temyiz (Editör: Selman Sacit BOZ), 1. Baskı, Ankara Mart 2021, s.19; TURGUT, s.29-30. KURU-AYDIN ve Anayasa Mahkemesine bireysel başvurunun da olağanüstü (fevkalade) bir kanun yolu olduğu kanısındadır. (KURU-AYDIN, s.1326).

[65] 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda kanun yolları, olağan kanun yolları ve olağanüstü kanun yolları olmak üzere iki ayrı kısımda (olağan kanun yolları ikinci kısımda, olağanüstü kanun yolları üçüncü kısımda) düzenlenmiştir. 5271 sayılı Kanun'a göre itiraz, istinaf ve temyiz olağan kanun yolları; Yargıtay Cumhuriyet

Kanun ile yürürlükten kaldırılan ancak 20 Temmuz 2016 tarihinden önce verilen kararlar için halen uygulanmakta olan "karar düzeltme" ilgili uyuşmazlığın bir üst mahkemeye aktarılmasını sağlamasa da başvurulan kararın kesinleşmesini engellediği için olağan kanun yolu sayılmaktadır.[66] Yine İYUK'ta 6545 sayılı Kanun ile mülga edilen "itiraz" kanun yolu da olağan kanun yolu olarak kabul edilmektedir.[67]

3. Kanun Yolunun Amacı

Mahkeme kararlarında adli hatalar veyahut da hukuk kurallarının farklı yorumlanması sebepleriyle ortaya çıkan hukuka aykırılıkların giderilmesi, kanun yollarına başvuru zorunluluğunu doğurmaktadır. Nitekim mahkeme kararlarının hukuka aykırılığı hâlinde hak arayan taraflar tatmin olmaz, adalete güven duygusu zedelenir ve toplumsal barış zarar görür. İşte kanun yollarına başvuru imkânı, içtihat birliğini sağlayarak hukukun yeknesak uygulanmasına ve hukuki güvenliğe, somut olay adaletini gerçekleştirerek yargılama kalitesinin artmasına hizmet etmektedir.[68] İstinafın daha çok somut olay adaletinin gerçekleşmesini, temyizin ise hukuk birliği ve hukukun gelişmesini sağladığı kabul edilmektedir.[69] Bu doğrultuda istinaf yolunda istinaf merci, ilk derece mahkemesinin kararını bütün maddi ve hukuki yönleriyle bir kez daha inceleyip sonuca bağlamaktadır. Temyiz

---

Başsavcısının itiraz yetkisi, kanun yararına bozma ve yargılamanın yenilenmesi olağanüstü kanun yollarıdır. Dolayısıyla ceza yargılamasında bir kanun yolunun olağan mı olağanüstü mü olduğuna kanun koyucu karar vermiştir. (KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, s.1647; YENİSEY-NUHOĞLU, s.915).

[66] ARSLAN, s.12; ARSLAN-YILMAZ-AYVAZ TAŞPINAR-HANAĞASI, s.652; KURU-AYDIN, s.1325; AKKAYA, İstinaf, s. 95, dipnot 155; ATAY, İdari Yargı, s.434; TORUN, s.342. ZABUNOĞLU'na göre karar düzeltme, temyiz incelemesi sonucunda verilen kararın yerinde olmadığı iddiasına dayanan ve olağanüstülük taşıyan bir kanun yoludur. POSTACIOĞLU ve ALTAY da karar düzeltmenin olağanüstü bir kanun yolu olduğunu savunmaktadır. (ZABUNOĞLU, s.678; POSTACIOĞLU-ALTAY, s.915)

[67] ZABUNOĞLU, s.679; TORUN, s.342.

[68] Bu konuda detaylı bilgi için bkz. ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2150-2155; AKKAYA, İstinaf, s. 68-76; YAVAŞ, s.22-25; BULUT, s.29-31; YILDIRIM-AŞİT, s.872-874. 2016 yılında 6723 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile 2575 sayılı Kanun m.23/1-a hükmüne bir cümle eklenerek temyiz denetiminin sınırına ilişkin bu yönde bir düzenleme yapılmıştır. Bu hüküm uyarınca; "*Danıştayın temyiz mercii olarak görevi, bir hukuk kuralının uygulanmaması veya yanlış uygulanması şeklinde ortaya çıkan hukuka aykırılıkların denetimini yapmakla sınırlıdır.*" Söz konusu hükme ilişkin tartışmalara bu (birinci) bölümün üçüncü kısmında değinilecektir.

[69] YILDIRIM-AŞİT, s.873-874; ATALI-ERMENEK-ERDOĞAN, s.602-603.

yolunda ise temyiz mercii, -alt derece mahkemesinin kararını maddi yönden yeniden alıp çözümlemeden- kararda hukuki hata bulunup bulunmadığını araştırmakta ve hukuka uygunluk boyutuyla yaptığı bu denetimde bir hata tespit ederse sadece kararı ortadan kaldırmaktadır.[70]

Kanun yoluna başvuru imkânının olumsuz sonuçları olabileceği de belirtilmektedir. Bunlardan biri hâkimlerin, kararlarının nasıl olsa denetleneceği ve varsa bu şekilde kararlarındaki hataların düzeltileceği psikolojisiyle titiz bir inceleme yapma gereği duymayabileceği iddiasıdır.[71] Ortaya çıkabilecek bir olumsuz sonuç ise kanun yoluna başvurunun yargılama sürecini uzatması ve yargılamanın daha masraflı olması risklerini barındırmasıdır. Bu nedenle usul ekonomisi ilkeleri gözetilerek zaman ve masraf konusunda makul bir denge kurulmalıdır. Ancak yargılamanın hızlı bir şekilde sonuçlandırılması amacıyla da hukuka aykırılıklar göz ardı edilemez.[72]

D. Kanun Yoluna Başvurma Hakkının Sınırlandırılması

1. Kanun Yoluna Başvurma Hakkının Sınırlandırılmasının Anayasa'ya Uygunluğu

Anayasa'nın 36. maddesinde ifadesi geçen "adil yargılanma hakkı" uyarınca şeklen bir yargılama tek başına yeterli değildir, adil ve doğru bir yargılama yapılması gerekmektedir. Kanun yolları, etkili bir yargısal denetimin ve dolayısıyla adil yargılanma hakkının teminatlarından biridir.[73] Anayasa Mahkemesi de kararlarında[74] "kanun yoluna başvurma

[70] TÜZEMEN, s.71; ONAR, III. C., s.1992.

[71] Özellikle mevzuatta daha fazla kanun yolu çeşidinin bulunduğu uyuşmazlıklar için hâkimlerin bu düşünceyle karar verme ihtimalleri kuvvetlenmektedir.

[72] ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2154; BULUT, s.31-32. "(…) *hükümlerin denetlettirilmesi vasıtasıyla elde edilecek bireysel yarar, makul sürede yargılanma hakkı ve usul ekonomisi ilkesine feda edilemez.*" Anayasa Mahkemesinin 01.10.2020 tarihli ve E.2020/21, K.2020/53 sayılı kararı için bkz. 17 Kasım 2020 tarihli ve 31307 sayılı RG.

[73] AKKAYA, İstinaf, s.26; ATALI-ERMENEK-ERDOĞAN, s.600.

[74] Anayasa Mahkemesinin 04.12.2014 tarihli ve E.2014/142, K.2014/182 sayılı kararı için bkz. 13 Mart 2015 tarihli ve 29294 sayılı RG.; Anayasa Mahkemesinin 14.06.2017 tarihli ve E.2017/49, K.2017/113 sayılı kararı için bkz. 11 Ağustos 2017 tarihli ve 30151 sayılı RG.; Anayasa Mahkemesinin 16.03.2016 tarihli ve E.2016/19, K.2016/17 sayılı kararı için bkz. 8 Nisan 2016 tarihli ve 29678 sayılı RG. "*Kanun yolunun amacı, yargı yerleri tarafından verilen kararların, kural olarak başka bir yargı yeri tarafından denetlenmesine imkân tanınmak suretiyle daha güvenceli bir yargı hizmeti sunmaktır. Kanun yoluna başvuru hakkı, adil yargılanma hakkının*

hakkı"nın adil yargılanma hakkı ve hak arama hürriyeti kapsamında olduğunu belirtmektedir. Anayasa Mahkemesi 2018 yılından sonra somut norm denetimi üzerine verdiği kararlar[75] ile bireysel başvuru sürecinde verdiği kararlarda[76] "kanun yoluna başvurma hakkı" yerine "hükmün denetlenmesini talep etme hakkı" ifadesini kullanmaya başlamıştır.[77] Bunun "kanun yolu" kavramının mahkemelerin bütün nihai kararlarını kapsaması, "hüküm" kavramının ise uyuşmazlık hakkında verilen kararlar olması sebebiyle tercih edildiği ifade edilmekteyse de bu görüşe[78] katılmak mümkün görülmemektedir. Zira "hüküm" kavramı mahkemelerin usule ilişkin nihai kararlarını kapsamamaktadır.[79] Oysaki mahkemelerin süreaşımı veya ehliyetsizlik gibi sebeplerle davanın reddine ilişkin verdiği kararların denetimini isteme hakkı da adil yargılanma hakkının gereği olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle "hükmün denetlenmesini

---

kapsamı içerisindedir. (…)" Anayasa Mahkemesi'nin 14.01.2015 tarihli ve E.2014/164, K.2015/12 sayılı kararı için bkz. 22 Mayıs 2015 tarihli ve 29263 sayılı RG.

[75] Anayasa Mahkemesinin 27.12.2018 tarihli ve E.2018/71, K.2018/118 sayılı kararı için bkz. bkz. 15 Şubat 2019 tarihli ve 30687 sayılı RG.; Anayasa Mahkemesinin 01.10.2020 tarihli ve E.2020/21, K.2020/53 sayılı kararı için bkz. 17 Kasım 2020 tarihli ve 31307 sayılı RG.; Anayasa Mahkemesinin 26.10.2022 tarihli ve E.2022/89, K.2022/129 sayılı kararı için bkz. bkz. 29 Aralık 2022 tarihli ve 32058 sayılı RG.; Anayasa Mahkemesinin 16.02.2023 tarihli ve E.2022/135, K.2023/30 sayılı kararı için bkz. 5 Nisan 2023 tarihli ve 32154 sayılı RG; Anayasa Mahkemesinin 01.06.2023 tarihli ve E.2022/120, K.2023/107 sayılı kararı için bkz. 1 Ağustos 2023 tarihli ve 32266 sayılı RG; Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG; Anayasa Mahkemesinin 11.10.2023 tarihli ve E.2023/60, K.2023/176 sayılı kararı için bkz. 13 Aralık 2023 tarihli ve 32398 sayılı RG; Anayasa Mahkemesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/81, K.2023/184 sayılı kararı için bkz. 21 Aralık 2023 tarihli ve 32406 sayılı RG.

[76] Anayasa Mahkemesi Birinci Bölümün 30.03.2023 tarihli ve 2019/19888 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2019/19988 (ET: 12 Haziran 2023); Anayasa Mahkemesi Birinci Bölümün 02.03.2023 tarihli ve 2020/5373 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2020/5373 (ET: 12 Haziran 2023); Anayasa Mahkemesi İkinci Bölümün 13.09.2022 tarihli ve 2019/36730 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2019/36730 (ET: 12 Haziran 2023); Anayasa Mahkemesi Birinci Bölümün 03.12.2020 tarihli ve 2019/2490 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2019/2490 (ET: 12 Haziran 2023); Anayasa Mahkemesi 2. Bölümün 15.09.2020 tarihli ve 2017/16757 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2017/16757 (ET: 12 Haziran 2023); Anayasa Mahkemesi Birinci Bölümün 03.06.2020 tarihli ve 2016/7760 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2016/7760 (ET: 12 Haziran 2023).

[77] GÜNDÜZ, F. Ebru-GÜNDÜZ, Hakan: "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hükmün Denetlenmesini Talep Etme Hakkı", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Y.13, S.49, Ocak 2022, s.23.

[78] GÜNDÜZ-GÜNDÜZ, s.15.

[79] ARSLAN-YILMAZ-AYVAZ TAŞPINAR-HANAĞASI, s.528.

talep etme hakkı" kavramı mana olarak "kanun yoluna başvurma hakkı"nın kapsamını daraltmaktadır.

Bütün mahkeme kararlarına karşı mutlaka kanun yoluna başvurma hakkı tanınmasının anayasal bir zorunluluk olup olmadığı tartışmalıdır.[80] Anayasa'nın Yargıtayı düzenleyen 154. maddesinin birinci fıkrası ile Danıştayı düzenleyen 155. maddesinin birinci fıkrası uyarınca söz konusu yüksek mahkemeler, "*kanunun başka bir adli/idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir*". Yine Anayasa m.40/2'ye göre, "*Devlet, işlemlerinde ilgililerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*" Bu hükümlerden hareketle öğretide bazı yazarlar tarafından mahkeme kararlarının denetlenmesinin kaç dereceli olacağı belirtilmemekle birlikte Anayasa'da yer aldığı[81] savunulmaktadır.[82]

AİHS[83] açısından "kanun yoluna başvurma hakkı"nın korunup korunmadığı Sözleşme'nin "adil yargılanma hakkı"nı düzenleyen 6. maddesi ve "etkili bir hukuki yola başvuru hakkı"nı

[80] KAPLAN, Gürsel: İdari Yargı, s.529.

[81] Alman hukukunda Anayasa Mahkemesi kararlarında ve öğretide baskın çoğunluk tarafından kanun yolunun anayasal bir temeli olmadığı kabul edilmektedir. Bu düşüncenin dayanağı olan Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın 19/IV hükmüdür. Bu hüküm uyarınca: "*Bir kamu erki tarafından hakları ihlal edilmiş olan herhangi bir şahsa yargı yolu açıktır. Diğer yargı yolların yetki ve görevleri saklı olmak üzere, adli yargı yolu izlenir. 10. maddenin 2. fıkrasının 2. cümlesi hükmü saklıdır.*" [Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası (Tercüme: Prof. Dr. Christian Rumpf ve Dr. Gökçe Uzar Schüller), Yeni Bası, 2022, https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf (ET: 2 Ocak 2024).] Söz konusu hükmün "hâkime karşı değil hâkim vasıtası ile himaye" sağladığı ifade edilmektedir. Almanya'da kanun yolunun anayasal bir temele sahip olup olmadığı hususundaki Anayasa Mahkemesi kararları, öğretideki düşünceler ve daha detaylı bilgi için bkz. ALANGOYA, Yavuz: "Kanun Yolunun Anayasal Temeli HUMK m.427 Hükmü İle Kanun Yolu Kapatılmış Olan Kararlara Karşı Kanun Yoluna Müracaat İmkanı", 75. Yaş Günü İçin Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı, 1. Baskı, Ankara Ocak 2004, s.20-25.

[82] ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2154, 2153; AKKAYA, İstinaf, s.43,48; SEVİNÇ, Ekin: "İdari Yargılama Hukukunda Kanun Yoluna Başvuru Hakkının Anayasal Güvenceye Sahip Olması Bakımından Ele Alınması", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XXIV, Y.2020, S.3, s.435; ALANGOYA, s.31-33; ONAR, III. C., s.1907-1908.

[83] 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan AİHS 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanmış, 3 Eylül 1953'te yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşme'yi 10 Mart 1954 tarihli Kanun ile onaylamış, onay belgesini 18 Mayıs 1954 tarihinde Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine depo ederek Sözleşmeye taraf olmuştur. AİHS tüm insan haklarını güvence altına almamaktadır. Yeni haklar Sözleşme'ye daha ziyade Protokollerle eklenmiştir. (ODYAKMAZ, Zehra-KESKİN, Bayram-GÜZEL, Oğuzhan: Avrupa Birliği'nin İnsan Hakları Politikası ve

düzenleyen 13. maddesi kapsamında tartışılmaktadır.[84] Sözleşme'nin 6. maddesinin birinci fıkrasına göre "kanun yoluna başvurma"nın bir hak olarak düzenlenmesi zorunluluğu bulunmamaktadır.[85/86] Nitekim AİHM de kararlarında Sözleşme'nin 6. maddesinin birinci fıkrasının sözleşmeci devletleri üst derece mahkemeleri veya temyiz mahkemesi kurmaya zorlamadığını belirtmiştir.[87] AİHM'nin bu kararlarından sonra Türkiye'nin de taraf olduğu

Anayasa Mahkemesi Kararlarına Yansıması, Mevlâna Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.3, S.1, Y. Haziran 2015, s.16).

[84] AKKAYA, İstinaf, s.48.

[85] İNCEOĞLU, Sibel: "Adil Yargılanma Hakkı", İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme (Editör: Sibel İNCEOĞLU), 1. Baskı, Ankara 2013, s. 215; HARRIS, David-O'BOYLE Michael-BATES, Ed-BUCKLEY, Carla: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku (Çevirmenler: Mehveş BİNGÖLLÜ KILICI-Ulaş KARAN), Türkçe Birinci Baskı, Ankara 2013, s.301; ALANGOYA, s.19.

[86] Sözleşme'deki bu düzenleme taraf devletlerin kanun yoluna başvurma hakkını anayasal bir hak olarak düzenlemesine engel değildir. (ALANGOYA, s.19). Örneğin İtalyan Anayasası'nın 111. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca: "*Genel veya özel yargı organları tarafından verilen ve şahsî hürriyete ilişkin bulunan nihai kararlar ile diğer kararlara karşı daima kanuna aykırılık nedeniyle temyize müracaat mümkündür. Harp zamanında askerî mahkemeler tarafından verilen nihai kararlar için bu hükme aykırı davranılabilir.*" (ÖZTEK, "Kesinlik Sınırı", s.70-71). Bu hüküm doğrultusunda İtalya'da İstinaf Mahkemelerinin verdiği bütün kararlar ile ilk derece mahkemelerinin istinafa tabi olmayan bütün kararları temyiz edilebilmektedir. (ÖZTEK, "Kesinlik Sınırı", s.66). Dolayısıyla İtalya'da kanun yoluna başvurma hakkının anayasal güvenceye sahip olduğunu ve bu hakkın sınırlandırılması için anayasa değişikliği gerektiğini söyleyebiliriz. (LUPOI, Michele A.: "Civil Procedure in Italy", International Encyclopedia of Laws Civil Procedure, Ed.: Piet Tealman, Volume 3, Hague-Netherlands 2005, s.108 nakleden: AKKAYA, Tolga: "Temyize Başvuru Hakkının Sınırlandırılması ve İzne Bağlı Temyiz Sistemi", Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Halûk Konuralp Anısına Armağan, Ankara 2009, s.77; ALANGOYA, s.20, dipnot 8).

[87] "(…) *Sözleşme'nin 6(1). fıkrası Sözleşmeci Devletleri Üst derece mahkemeleri veya Temyiz Mahkemesi kurmaya zorlamamaktadır; ancak bu tür mahkemeler kurmuş olan devletler, bu mahkemeler önünde yargılanan kişilere 6. maddedeki hakları sağlamak zorundadırlar.* (…)" (AİHM'nin 17.01.1970 tarih ve 2689/65 Başvuru No.lu Delcourt v. Belçika kararı nakleden: DOĞRU, Osman-NALBANT, Atilla: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar, 1. C., 1. Baskı, Ankara 2012, s.656). Aynı ifadelerin yer aldığı daha yakın tarihli AİHM kararları için bkz. AİHM'nin 05.04.2018 tarih ve 40160/12 Başvuru No.lu Zubac v. Hırvatistan kararı, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-181821%22]} (ET: 3 Ocak 2024); AİHM'nin 18.02.2009 tarih ve 55707/00 Başvuru No.lu Andrejeva v. Letonya kararı, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-91388%22]} (ET: 3 Ocak 2024); "(…) *Sözleşme'nin 6(1). fıkrası, öncelikle İlk Derece Mahkemeleriyle ilgilidir; daha yüksek derecelerde mahkemelerin varlığını zorunlu kılmamaktadır. Bu fıkradaki tarafsızlık gibi temel güvencelerin, Sözleşmeci Devletlerin kurmayı yeğledikleri üst veya Temyiz Mahkemelerinde de bulunmasını gerektirdiği doğrudur* (…)" [AİHM'nin 26.10.1984 tarih ve 9186/80 Başvuru No.lu De Cubber v. Belçika kararı nakleden: DOĞRU, Osman: https://insanhaklari.gen.tr/MetinGoster.aspx?sr=1&nx=1&d=T# (ET: 01.10.2023).]

Sözleşme'ye Ek 7 No.lu Protokol'ün[88] 7. maddesi ile cezai konularda[89] iki dereceli yargılama hakkı güvence altına alınmıştır.[90] [91] Söz konusu düzenlemeye göre bazı hususlarda bu hakkın kullanılmasına istisna getirilebilecektir.[92] Türkiye'nin taraf olduğu Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 14. maddesinin beşinci fıkrası[93] uyarınca da bir suçtan hüküm

[88] Türkiye Sözleşme'ye Ek 7 No.lu Protokol'ü 28 Mart 2016 tarih ve 2016/8717 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile onaylamıştır. 11 No.lu Protokol ile Değişik İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşme'ye Ek 7 No.lu Protokol'ün tam metni için bkz. 8 Nisan 2016 tarihli ve 29678 sayılı RG. Türkiye onay belgesini 2 Mayıs 2016 tarihinde Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine tevdi etmiş ve Ek 7 No.lu Protokol'ün 9. maddesi uyarınca işbu Protokol Türkiye bakımından 1 Ağustos 2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmeleri & Birleşmiş Milletler-Avrupa Konseyi, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Ankara 2020, s.5-6.

[89] Ceza hukukunda ihlal edilen hakların ve uğranılan zararların hukuk davalarına göre daha ağır olduğu belirtilerek cezai konularda iki dereceli yargılamanın zorunlu tutulması gerektiği savunulmaktadır. (STÜRNER, Michael: Die Anfechtung von Zivilurteilen, München 2022, s.98-99 nakleden: AKKAYA, İstinaf, s.50).

[90] KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, s.1644. KALAMARİS, 7 No.lu Protokolle düzenlenen cezai konularda iki dereceli yargılanma hakkının kıyasen diğer uyuşmazlıklara da uygulanması ve Sözleşme'nin tüm uyuşmazlıklar için kanun yoluna başvurma hakkını güvence altına aldığının kabulü gerektiğini, aksi takdirde tek ayaklı bir adli kontrol sisteminden söz edileceğini belirtmiştir. (Das Prozessuale Grundrecht auf Justizgeweahrung, Festschrift für Karl Heinz Schwab, 1990, s.269-276 nakleden: ALANGOYA, s.24,33).

[91] Fransa'da Fransız Anayasa Konseyi ve Conseil D'État'nın kararlarıyla da benimsendiği üzere idari yargılama hukukunda yargılamanın iki dereceli olması anayasal bir zorunluluk değildir. 1004-49 no.lu Anayasa Konseyi kararı ile 23 Aralık 2014 tarihli ve 373469 no.lu Conseil d'Etat kararı için bkz. LE BOT, Olivier: Contentieux Administratif, 2. Edition, Bruxelles, Paris 2015, s.283 nakleden: KAPLAN, Gürsel: Başvuru Yolları, s.89, dipnot 21. Nitekim Fransız öğretisine göre yargılamanın iki dereceli olması, hukukun genel ilkelerinden, yargılamanın genel prensiplerinden ve anayasal değere sahip kurallardan biri değildir; Sözleşme'ye Ek 7 No.lu Protokol hükümleri uyarınca cezai konulara yöneliktir ve bu nedenle medeni ve idari uyuşmazlıkları kapsamaz. (COSTA, Delphine: Contentieux Administratif, 2. Edition, Puf, Paris 2008, s.221; RICCİ, Jean-Claude: Contentieux Administratif, 5. Edition, Hachette, Paris 2016, s.241 nakleden: KAPLAN, Gürsel: Başvuru Yolları, s.89-90). Bununla birlikte Fransız İdari Yargılama Hukukunda verildiği anda kesin bir ilk derece mahkemesi kararı yoktur, bütün kararlara karşı gidilebilecek bir kanun yolu bulunmaktadır. (ENGİN, Metin: Fransa İdari Yargı Sistemi ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları, T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Fransa Çalışma Ziyareti Raporu, s.35).

[92] **MADDE 2 Cezai konularda iki dereceli yargılanma hakkı**

1. Bir mahkeme tarafından cezai bir suçtan mahkum edilen her kişi, mahkumiyet ya da ceza hükmünü daha yüksek bir mahkemeye yeniden inceletme hakkını haiz olacaktır. Bu hakkın kullanılması, kullanılabilme gerekçeleri de dahil olmak üzere, yasayla düzenlenir.

2. Bu hakkın kullanılması, yasada düzenlenmiş haliyle önem derecesi düşük suçlar bakımından ya da ilgilinin birinci derece mahkemesi olarak en yüksek mahkemede yargılandığı veya beraatini müteakip bunun temyiz edilmesi üzerine verilen mahkumiyet hallerinde istisnaya tabi tutulabilir.

[93] **14. Madde**

Adil Yargılanma Hakkı

…

5. Bir suçtan ötürü mahkum olan bir kimse, mahkumiyetinin ve aldığı cezanın daha yüksek bir yargı yeri tarafından hukuka göre incelenmesini isteme hakkına sahiptir.

giyenlerin bu hükmün daha yüksek bir yargı organı tarafından denetlenmesini isteme hakkı bulunmaktadır.[94]

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 1995 yılında verdiği Tavsiye Kararı'nda AİHS'e Ek 7. Protokol'e atıfta bulunularak cezai konulardaki uyuşmazlıklarda verilen kararların bir üst mahkeme tarafından denetlenmesi imkânının hukuki ve ticari davalarda verilen kararlar için de sağlanarak tüm ilk derece mahkemesi kararlarının bir yüksek mahkemece denetiminin mümkün olması gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu Tavsiye Kararı'nın "*Temyiz hakkı dışında bırakılan*" başlıklı 3. maddesinin (a) bendine göre kanun yoluna başvurma hakkı, ufak miktarlı uyuşmazlıklar açısından sınırlandırılabilir.[95]

2004 yılında Türkiye'de bir hukuk (tazminat) davasında parasal sınır gözetilerek davacının temyiz[96] talebinin reddedilmesi üzerine, davacı AİHM'e başvurmuştur. AİHM 2011 yılında verdiği kararında; mahkemeye erişim hakkının mutlak olmadığını, sınırlamalara tabi tutulabileceği, devletin bu konuda takdir marjına sahip olup yasal düzenlemeler yapabileceğini belirtmiştir. Bu açıklamaları sonrasında AİHM, başvuruya konu davada mahkemeye erişim

[94] Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 16 Aralık 1966 tarihli ve 2200 A (XXI) sayılı kararıyla kabul edilen Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'yi Türkiye 7 Temmuz 2003 tarih ve 2003/5851 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile onaylamıştır. Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin tam metni için bkz. 21 Temmuz 2003 tarihli ve 25175 sayılı RG. Türkiye onay belgesini 15 Eylül 2003 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliğine tevdi etmiş ve Sözleşme'nin 49. maddesi uyarınca işbu Sözleşme Türkiye bakımından 23 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. (Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmeleri & Birleşmiş Milletler-Avrupa Konseyi, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Ankara 2020, s.19).

[95] Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, Bakan Vekillerinin 7 Şubat 1995 tarih ve 528. toplantısında kabul edilen "Hukuki ve Ticari Davalarda Temyiz Sistemleri ile Usullerinin İşleyişinin Geliştirilmesi Hakkında Üye Devletlere Yönelik R(95) 5 sayılı Tavsiye Kararı, https://www.anayasa.gov.tr/media/3660/cmrec19955trappealincivilcommercial.pdf (ET:11 Haziran.2023).

[96] AİHM başvurusuna konu olan yargılama sürecinde Türkiye'nin mevzuatında istinaf kanun yolu yer almamaktadır. Başvuruya konu olan Sakarya Asliye Hukuk Mahkemesinin kararına karşı, Yargıtay ilgili hukuk dairesine "temyiz" ve temyiz talebinin reddedilmesi sonrasında yine aynı daireye "karar düzeltme" yollarına başvurulabilir. Ancak tazminat davası üzerine Sakarya Asliye Hukuk Mahkemesince verilen kararda reddedilen tazminat miktarı, Kanun ile belirlenen temyiz sınırının altında olduğundan davacının temyiz talebi incelenmeksizin reddedilmiştir.

hakkına yönelik ölçüsüz bir sınırlandırılma yapılmadığı ve adil yargılanma hakkının özüne dokunulmadığı sonucuna varmıştır.[97]

Bu açıklamalar ışığında AİHS hükümleri ve AİHM kararlarına göre cezai konularda verilen hükümler dışındaki mahkeme kararları ve dolayısıyla idari davalarda verilen kararlara karşı kanun yoluna başvurmanın bir hak olarak düzenlenmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Hatta konusu ufak miktarlı uyuşmazlıklarda verilen kararlara karşı kanun yoluna başvurma hakkının sınırlanmasının genellikle hak ihlali doğurmayacağı ifade edilebilir.[98] Bununla birlikte kanun yoluna başvurma hakkı tanınan uyuşmazlıklarda adil yargılanma hakkının gerektirdiği güvenceler sağlanmalıdır.[99] Aksi hâlde bu durum mahkemeye erişim hakkını ihlâl eder.[100]

Anayasa Mahkemesi ve AİHM, idari para cezalarının bir kısmının yargısal denetimi idari yargı mercileri tarafından yapılmakla[101] birlikte bu işlemleri "ceza" olarak kabul ederek[102] idari para cezalarının yargısal denetimi sonucunda verilen mahkeme kararlarına karşı kanun yoluna başvurma hakkının AİHS'e Ek 7. Protokol kapsamında korunduğunu belirtmektedir. Bu

---

[97] AİHM'nin 13.09.2011 tarih ve 3564/06 Başvuru No.lu Canbaz v. Türkiye kararı, https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22canbaz%22],%22itemid%22:[%22001-106525%22]} (ET: 3 Ocak 2024).

[98] AİHM'nin 05.04.2018 tarih ve 40160/12 Başvuru No.lu Zubac v. Hırvatistan kararı, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-181821%22]} (ET: 3 Ocak 2024).

[99] AİHM'nin 17.01.1970 tarih ve 2689/65 Başvuru No.lu Delcourt v. Belçika kararı nakleden: DOĞRU-NALBANT, s.656.

[100] YILMAZOĞLU, Yunus Emre: "2577 sayılı Kanun'un 46. Maddesinin Birinci Fıkrasının 'B' Bendinin İptaline Yönelik Anayasa Mahkemesi Kararı Nedeniyle Oluşan Hukuki Durum ve Kanun Değişikliği Önerileri", Vergi Sorunları Dergisi, S.423, Aralık 2023, s.33.

[101] 5326 sayılı Kabahatler Kanunu m.3/1-a hükmü uyarınca diğer kanunlarda idari yargı mercilerinin görevli kılındığı hususlar dışında idari para cezalarına karşı görevli yargı yeri aynı Kanun m.27/1 hükmü uyarınca sulh ceza mahkemesidir. Ancak 2014 yılında 6545 sayılı Kanun'un 84. maddesi ile sulh ceza mahkemeleri kaldırılmıştır. 6545 sayılı Kanun'un 83. maddesi uyarınca da, kanunlarda idari yaptırım kararlarına karşı yapılan başvurulara sulh ceza mahkemesince bakılması öngörülen atıfların sulh ceza hâkimine yapılmış sayılacağı kabul edilmiştir. (ULUSOY, Ali D.-YILMAZ, Serdar-DAMAR ÇITAK, Fatma-GÜZEL, Oğuzhan: İdare Hukuku Pratik Çalışmaları, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Ankara 2024, s.97).

[102] AİHM idari bir yaptırımın "cezai" nitelikte kabul edilebilmesi için üç ölçüt kullanmaktadır. Bunlar yaptırımın iç hukuktaki yeri, yaptırıma konu fiilin gerçek niteliği ve yaptırımın ağırlık derecesidir. AİHM'nin 08.06.1976 tarih ve 5100/71 Başvuru No.lu Engel ve Diğerleri v. Hollanda kararı nakleden: DOĞRU-NALBANT, s.657-661. Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz. ULUSOY, Ali D.: İdari Yaptırımlar, 1. Baskı, İstanbul Kasım 2013, s.37-44.

tespitlerden hareketle Anayasa Mahkemesi 4708 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen idari para cezalarının yüksek meblağlara ulaşabildiğini gerekçe göstererek söz konusu para cezalarının yargısal denetimi üzerine verilen hükümlerin kesin nitelikte olduğuna ilişkin Kanun hükmünü[103] iptal etmiştir.[104] 2559 sayılı PVSK'nin 6. maddesi uyarınca tesis edilen idari para cezalarına yetkili idare mahkemesine itiraz üzerine verilen kararların kesinliğine yönelik düzenlemenin[105] Anayasa'ya aykırılığı itirazı ise cezanın miktarı dikkate alınarak reddedilmiştir.[106] Anayasa Mahkemesi çok daha eski tarihli başka bir kararında da mülga 4077 sayılı Kanun'da yer alan benzer nitelikte bir düzenlemeyi,[107] Anayasa'da bütün mahkeme

---

[103] **29/6/2001 tarihli ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun**
İdari müeyyideler ve teminat
Madde 8 – (Değişik: 4/4/2015-6645/32 md.) (…)
İdari para cezasına karşı on beş gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. Bu süre içinde itiraz yoluna başvurulmaması hâlinde idari para cezası kesinleşir. İtirazlar, zaruret olmayan hâllerde evrak üzerinde incelenerek en kısa süre içinde karara bağlanır. ***İtiraz üzerine verilen mahkeme kararları kesindir.***

[104] "*37. Kuşkusuz hükmün denetlenmesini talep etme hakkının kategorik olarak Kanun kapsamındaki tüm idari para cezaları hakkında verilen hükümlere karşı bu denetimi talep etme imkânı tanınmasını zorunlu kılan bir yönü bulunmamaktadır. Bu bakımdan özellikle muhatap kitlesi üzerinde yaratacağı ekonomik etki itibarıyla nispeten düşük olarak değerlendirilebilecek miktarlardaki idari para cezalarına ilişkin hükümlerin kesin olması, hükmün denetlenmesini talep etme hakkına yönelik orantılı bir sınırlama olarak nitelendirilebilir. Ancak itiraz konusu kural kapsamındaki idari para cezalarının tümünün bu bağlamda düşük nitelikte olduğu söylenemez.*" Anayasa Mahkemesinin 01.10.2020 tarihli ve E.2020/21, K.2020/53 sayılı kararı için bkz. 17 Kasım 2020 tarihli ve 31307 sayılı RG.

[105] **4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu**
Madde 6 – (Mülga: 13/1/1986 - 3257/13 md.; Yeniden düzenleme: 24/11/2004-5259/1 md.) (…)
Bu maddede öngörülen idarî para cezaları, belediye sınırları içinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında il daimi encümeni tarafından verilir. Verilen idarî para cezalarına dair kararlar ilgililere 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. ***İtiraz üzerine verilen karar kesindir.*** (…)
Bu maddede belirtilen aynı fiillerin bir yıl içinde tekrarı halinde, en son uygulanan para cezası bir kat artırılarak uygulanır.

[106] Anayasa Mahkemesinin 16.03.2016 tarihli ve E.2016/19, K.2016/17 sayılı kararı için bkz. 8 Nisan 2016 tarihli ve 29678 sayılı RG.

[107] **23/2/1995 tarihli ve 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun**
Madde 26- (…)
Bu Kanunda düzenlenen her türlü para cezası, idarî niteliktedir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz ve zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. İtiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararlar kesindir.

kararlarına karşı temyiz[108] kanun yoluna gidilmesini zorunlu kılan bir madde olmadığını, öğretide de böyle bir zorunluluğun kabul görmediğini, kanun koyucunun "basit gördüğü davalarda" üst yargı yolunu kapayabileceğini belirterek Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.[109]

Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru üzerine verdiği kararlarında, hukuk yargısı ve idari yargıda kanun yoluna başvurma hakkına yönelik ihlal taleplerini, bu hakkın hukuk yargısı ve idari yargı için Sözleşme'nin koruma alanında olmaması sebebiyle yetkisi dışında görmektedir.[110] Ancak söz konusu kararlarda bu hakkın hukuk yargısı ve idari yargıda Anayasa ile güvence altına alındığı kabul edilmektedir.[111] Mahkemenin cezai konularda verilen hükümlere karşı kanun yoluna başvuru hakkının tartışıldığı bir kararında da yargı kolları açısından bir ayrım yapmaksızın, Anayasa'nın Danıştayı düzenleyen 155. maddesine de atıfta bulunarak ilk derece mahkemelerince verilen hükümlerin kural olarak başka bir yargı merciince

[108] Kararın verildiği tarihte idari yargıda istinaf kanun yolu yürürlükte değildir. İdare mahkemelerinin nihai kararları Kanun'da istisnai nitelikte belirtilenler için itiraz yoluna (itiraz merci BİM), kural olarak ise temyiz kanun yoluna tabidir. (İYUK mülga 45. madde vd.).

[109] Anayasa Mahkemesinin 23.05.2001 tarihli ve E.2001/232, K.2001/89 sayılı kararı için bkz. 19 Ocak 2002 tarihli ve 24645 sayılı RG.

[110] Anayasa Mahkemesi Birinci Bölümün 30.03.2023 tarihli ve 2019/19888 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2019/19988 (ET: 12 Haziran 2023); Anayasa Mahkemesi Birinci Bölümün 02.03.2023 tarihli ve 2020/5373 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2020/5373 (ET: 12 Haziran 2023); Anayasa Mahkemesi İkinci Bölümün 13.09.2022 tarihli ve 2019/36730 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2019/36730 (ET: 12 Haziran 2023); Anayasa Mahkemesi Birinci Bölümün 03.12.2020 tarihli ve 2019/2490 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2019/2490 (ET: 12 Haziran 2023); Anayasa Mahkemesi 2. Bölümün 15.09.2020 tarihli ve 2017/16757 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2017/16757 (ET: 12 Haziran 2023); Anayasa Mahkemesi Birinci Bölümün 03.06.2020 tarihli ve 2016/7760 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2016/7760 (ET: 12 Haziran 2023).

[111] "*55. Hükmün denetlenmesini talep etme hakkı Anayasa'da güvence altına alınmış olmakla birlikte Sözleşme ve ülkemizin taraf olduğu ek protokoller, medeni hak yükümlülüklere ilişkin yargılama süreçleri (hukuk yargısı ile idari yargı alanı) yönünden söz konusu hakka dair bir güvence içermemektedir. Dolayısıyla medeni hak ve yükümlülüklere ilişkin uyuşmazlıklar yönünden hükmün denetlenmesini talep etme hakkı Anayasa ve Sözleşme'nin ortak koruma alanının dışında kalmaktadır. Bu bağlamda anılan hakka dair bir ihlal iddiasının incelenebilmesi için yargılamanın ceza hukuku alanına ilişkin bulunması şarttır.*" Anayasa Mahkemesi Birinci Bölümün 30.03.2023 tarihli ve 2019/19888 başvuru numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2019/19988 (ET: 12 Haziran 2023).

denetlenmesi gerekliliğine değinmesi dikkat çekmektedir.[112] Bu nedenle Mahkemenin soyut ve somut norm denetimi aracılığıyla hukuk yargısı ve idari yargıda kanun yoluna başvurma hakkını sınırlayan kanuni düzenlemeler hakkında verdiği kararları incelemekte fayda vardır.

Anayasa Mahkemesi 1986 yılındaki bir içtihadında, malvarlığına ilişkin belli bir değerin altındaki hukuki uyuşmazlıklarda verilen kararlara karşı kanun yoluna başvurma hakkını ortadan kaldıran Kanun hükmünün[113] hak arama hürriyeti ve hukuk devletiyle çelişmediği[114] sonucuna varmıştır.[115] Anayasa Mahkemesi, kararının gerekçesinde Anayasa'da yargı

---

[112] " *9. Anayasa'nın 154. ve 155. maddelerinin de mahkeme kararlarının kural olarak denetlenmesi gerektiği düşüncesiyle düzenlendiği anlaşılmaktadır.* (…) *Anayasa koyucunun bu kurallarla Yargıtay ve Danıştayın varlığını anayasal güvence altına aldığı ve anılan yüksek mahkemeleri kural olarak ilk derece adli ve idari yargı mercilerince verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii olarak görevlendirdiği anlaşılmaktadır. Ancak bu maddelerde adli ve idari yargı mahkemelerince verilen hükümlerin denetlenmesi görevinin anılan yüksek mahkemelere verilmemesi hâlinde de bu görevin başka yargı mercilerine bırakılması gerektiğinin öngörülmesiyle Anayasa koyucunun ilk derece mahkemesince verilen karar ve hükümlerin kural olarak bir başka yargı mercii tarafından denetlenmesi gerekliliğini kabul ettiği sonucuna ulaşılmaktadır.*

10. Anayasa'nın 36., 154. ve 155. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Anayasa'nın mahkemelerce verilen hükmün bir başka yargı mercii tarafından denetlenmesini talep etme hakkını Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama hürriyeti kapsamında güvenceye kavuşturduğu görülmektedir." Anayasa Mahkemesinin 27.12.2018 tarihli ve E.2018/71, K.2018/118 sayılı kararı için bkz. bkz. 15 Şubat 2019 tarihli ve 30687 sayılı RG.

[113] İptali istenilen 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 427. maddesinin 26/2/1985 günlü, 3156 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları şu şekildedir: "*Miktar veya değeri yüzbin lirayı geçmeyen taşınır mal ve alacak davalarına ilişkin nihai kararlar kesindir.*

Alacağın bir kısmının dava edilmiş olması halinde, yüzbin liralık kesinlik sınırı alacağın tamamına göre belirlenir. Alacağın tamamının dava edilmiş olması halinde, hükümde, asıl isteminin kabul edilmeyen bölümü yüzbin lirayı geçmeyen tarafın temyiz hakkı yoktur; şu kadar ki karşı tarafça temyiz yoluna başvurulması halinde, düzenleyeceği cevap dilekçesinde temyize ilişkin itirazlarını ileri sürmesi mümkündür."

[114] Almanya'daki bir üst yargı merciine başvurma sınırının asgari ücrete oranıyla Türkiye'deki ilgili Kanun'da öngörülen söz konusu kesinlik sınırının asgari ücrete oranını karşılaştırarak Türkiye'de sosyal hukuk devleti doğrultusunda üst yargı mercilerine başvurma şartlarının daha özgürlükçü ve hak arama hürriyetine uygun düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. (ÖKÇESİZ, Hayrettin: "Yargıtayın İşyükünün Hafifletilmesinin Bir Aracı Olarak HUMK'nun 427. Maddesi Üzerine", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.2, S.2, Mayıs Ağustos 1987, s.76-77).

[115] "*Anayasa'nın 142. maddesi uyarınca, Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişleri ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir. Kanun yolları da, yargılama usulleri arasında yer alır.*

Yargı yerlerince yapılacak incelemeler sonunda verilecek kararlardan hangisinin kesin olduğunun belli edilmesi dahi, anılan madde hükmü ile Anayasa'daki temel ilkelere ve güvence kurallarına aykırı olmamak üzere Yasa Koyucunun takdirine bırakılmıştır.

Adliye mahkemelerinin kimi karar ve hükümleri için Yargıtay yolunun kapatılmasını öngören bir yasa kuralının hukuk devleti kavramıyla bağdaşmayacak sonuçlara yol açma olanak ve olasılığını doğuran bir nitelik arzetmedikçe bu kavramla çelişkiye düştüğünden söz edilemez.

kararlarının tamamına karşı kanun yoluna başvurma hakkını zorunlu kılan bir hüküm bulunmadığını belirtmiştir.[116/117] 2023 yılındaki bir kararında da Anayasa Mahkemesi benzer nitelikte bir düzenleme olan 6100 sayılı HMK m.341/2 hükmünün birinci cümlesini[118] "ön alım

İtiraz konusu kuralla; davaların süratlendirilmesi ve Yargıtayın yükünün bir ölçüde azaltılması amaçlanmıştır; getirilen sınırlama kanıtı yararına yönelik bulunmaktadır. Türk parasının bugünkü satınalma gücü karşısında, yüzbin liralık kesinlik sınırının adalet duygusunu rencide edecek, dolayısıyla hukuk devleti ilkesini zedeleyecek ölçüye ulaştığını söylemek mümkün değildir.

Öteyandan, itiraz konusu kuralla yargı yolu da kapatılmamıştır.

(…)

İtiraz konusu kuralda, varlıklı kimselerle, iktisaden güçsüz olanlar arasında herhangi bir ayırım yapılmış değildir. Bir başka anlatımla bütün yurttaşlar aynı hükme tâbi tutulmuştur.

Bu itibarla, eşitliğin bozulduğu yolundaki iddiada haklılık payı bulunmadığı gibi, kesin karardan varlıklı kimselerin daha az etkilenecek olması da Anayasanın sosyal devlet ilkesine ve eşitlik kuralına aykırılık oluşturacağının nedeni olarak kabul edilemez.

(…)

Yasa koyucu, itiraz konusu kuralla, miktar veya değeri yüzbin lirayı geçmeyen taşınır mal ve alacak davalarına ilişkin nihaî kararların kesin olmasını davaları süratlendirmek ve Yargıtayın yükünü hafifletmek düşüncesiyle kabul etmiş; bu kararların bir kere de Yargıtay'ca incelenmesinde kamu yararı görmemiştir.

Kaldıki, ***Anayasa'da bütün mahkeme kararlarının bir ayırım gözetilmeksizin üst mahkemeden geçmesini zorunlu kılan bir hüküm de mevcut bulunmamaktadır.*** *Esasen yargı denetiminde sonsuzluk hiçbir zaman söz konusu olamaz; bir yerde kesilmesi gerekir. Nitekim kimi kanunlarda kanun yolları gereklere göre düzenlenmiş ve kimi kararların kesin olduğu belirtilmiştir.*

Öte yandan, adliye mahkemelerince verilen bütün kararların Yargıtay'ca incelenmesini istemek, bir anlamda ilk derece hâkimlerine güvensizliğin ifadesi kabul edilebilir. Bu güvensizliğin ise, hiçbir haklı nedeni olamaz.

Yargıtayın kuruluşunu ve işleyişini düzenleyen ve görevlerini belirleyen Anayasa'nın 154. maddesi, bütün kararların Yargıtay'ca incelenmesini zorunlu kılan bir hüküm içermemektedir." Anayasa Mahkemesinin 20.01.1986 tarihli ve E.1985/23, K.1986/2 sayılı kararı için bkz. bkz. 16 Nisan 1986 tarihli ve 19080 sayılı RG. Temyiz kanun yolunun amacı doğrultusunda Anayasa Mahkemesinin bu kararına yönelik eleştiriler için bkz. ÖZTEK, "Kesinlik Sınırı", s.68.

[116] Bu gerekçeyle bağdaşır bir şekilde Anayasa Mahkemesinin yaklaşık olarak beş yıl sonraki tarihli bir kararına göre: "*Mahkemelerce verilecek kararlardan hangilerinin kesin olduğu başta Anayasa'nın yargı ile ilgili hükümleri olmak üzere Anayasa'da belirlenen kurallara aykırı olmamak kaydıyla yasakoyucunun takdirine bırakılmıştır.*" Anayasa Mahkemesinin 21.06.1991 tarihli ve E.1990/20, K.1991/17 sayılı kararı için bkz. 30 Eylül 1992 tarihli ve 21361 sayılı RG.

[117] Anayasa Mahkemesinin bu sonuca Alman hukukunda Alman Anayasası'nın 19/V ve 95. maddeleri uyarınca kanun yolunun anayasal bir temeli bulunmadığı düşüncesinden esinlenerek vardığını iddia eden ALANGOYA, 1982 Anayasası'nın 154. ve 155. maddelerinde bir üst mahkeme kontrolünün açıkça düzenlendiği için bu yorumun Türk hukukunda kabul edilemeyeceğini belirtmiştir. (ALANGOYA, s.30-31).

[118] 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Kanun'un itiraz konusu kuralın belirtildiği 341. maddesinin ikinci fıkrası şöyledir:

"**İstinaf yoluna başvurulabilen kararlar**

MADDE 341- (…)

haklarından kaynaklanan davalar" yönünden Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırı görmeyerek İstanbul Bölge Adliye Mahkemesinin iptal talebini reddetmiştir.[119] Bununla birlikte karara konu düzenlemenin, iptal talebinin "ön alım haklarından kaynaklanan davalar" yönünden olması sebebiyle müddeabihin tespitinde ortaya çıkabilecek problemler düşünülerek Anayasa'ya uygunluğu farklı değerlendirilebilir.[120] Nitekim aynı düzenlemeyi Anayasa Mahkemesi "kamulaştırma bedelinin tespitine ilişkin davalar" yönünden, mahkeme kararının kesinlik sınırının hesaplanmasındaki belirsizliklerin kanun yoluna başvurma hakkına yönelik sınırlamanın kanunilik şartına engel olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.[121]

---

(2) ***Miktar veya değeri üç bin Türk Lirasını geçmeyen malvarlığı davalarına ilişkin kararlar kesindir.*** *(Ek cümle: 24/11/2016-6763/41 md.) Ancak manevi tazminat davalarında verilen kararlara karşı, miktar veya değere bakılmaksızın istinaf yoluna başvurulabilir.*

[119] "(…) *6100 sayılı Kanun'un 341. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile (2) numaralı fıkrası uyarınca miktar veya değeri 1/1/2023 tarihi itibarıyla 17.830 TL'yi geçmeyenler hariç olmak üzere ilk derece mahkemelerinin mal varlığı davalarına ilişkin nihai kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulması mümkündür.*
(…)
Kuralla öngörülen amaca ulaşmak için ilk derece mahkemeleri kararlarından güncelleme oranı doğrultusunda günümüz için 17.830 TL'nin altında olanlarının kesin olması hükme bağlanmıştır. Ön alım hakkından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde sürenin ve usul ekonomisinin yargılama sürecindeki önemi ile belirlenen parasal sınırın davanın taraflarının ekonomik ve sosyal güvenliğini tehlikeye düşürmeyecek derecede olduğu gözetildiğinde kuralın amacı ile hükmün denetlenmesine getirilen sınırlama arasında makul dengenin gözetildiği ve kuralın orantısız bir sınırlamaya neden olmadığı anlaşılmıştır." Anayasa Mahkemesinin 16.02.2023 tarihli ve E.2022/135, K.2023/30 sayılı kararı için bkz. 5 Nisan 2023 tarihli ve 32154 sayılı RG.

[120] Karara yönelik karşı oy gerekçesinde Yıldız SEFERİNOĞLU bu yönde değerlendirmelerde bulunmuştur.

[121] "*Kuralda yer alan 'miktar veya değeri…' ibareleri esasen taraflar arasında uyuşmazlığa konu olan malvarlığının değerini ifade etmektedir. Ancak, kamulaştırma bedelinin tespiti davalarında uyuşmazlığın esasını malvarlığının değerinin ne olduğunun yargı kararıyla ortaya çıkarılması, başka bir ifadeyle taşınmazın değerinin mahkeme tarafından belirlenmesi oluşturmaktadır. Dolayısıyla kamulaştırma bedelinin tespiti davaları bu yönüyle kişilerin talep ya da uyuşmazlık konusunu belirli miktar veya değer ile gösterebildikleri diğer malvarlığı davası türlerinden ayrılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında söz konusu davaların konusunu belirli bir miktar veya değer içeren talepler oluşturmadığından kararın kesinlik sınırının belirlenmesinde davada ileri sürülen istemin kabul edilmeyen bölümü gibi bir ölçütün esas alınması mümkün değildir.*
30. Diğer yandan kamulaştırma bedelinin tespiti davalarında kararın taşınmaz maliki bakımından kesinlik sınırının, başka bir deyişle istinaf edilebilir olup olmadığının belirlenmesinde mahkeme tarafından lehine hükmedilen miktarın bir öneminin bulunmadığı da açıktır. Nitekim uyuşmazlığın niteliği gereği taşınmaz malikinin istinaf talebinin temel dayanağını mahkeme tarafından kamulaştırma bedeli olarak belirlenen bu miktarın hatalı olduğu, taşınmazın gerçek değerini yansıtmadığı iddiası oluşturmaktadır.
31. Bu itibarla kuralda kamulaştırma bedelinin tespiti davalarına ilişkin kararların kesinlik sınırının hesaplanmasında hangi ölçütün esas alınacağının herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde açık ve net olarak belirlenmediği görülmektedir. Dolayısıyla hükmün denetlenmesini talep etme hakkına sınırlama getiren kuralın kanunilik şartını taşımadığı sonucuna varılmıştır.

Anayasa Mahkemesi soyut ve somut norm denetimi sürecinde vermiş olduğu kararlarda cezai konular dışındaki hükümler açısından kanun yoluna başvurma hakkına yönelik sınırlandırmaların Anayasa'nın 13. maddesindeki sınırlama sebeplerine uygunluğunu denetlemekte ve dava konusu değerin düşük olduğu mahkeme kararlarına karşı kanun yoluna başvurma hakkının sınırlanabileceğini kabul etmektedir. Kanaatimizce bu kararlar -özellikle idari yargıda- dava konusu para teşkil etmeyen hükümlere karşı kanun yoluna başvurma hakkının sınırlandırılması hâlinde buna ilişkin kanuni düzenlemenin, idari işlemin doğurduğu hukuki sonuçlar dikkate alınarak Anayasa'ya aykırı bulunabileceğini ortaya koymaktadır. Mesela temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasını engelleyen bir idari işleme karşı açılan bir davada verilen hükme karşı kanun yoluna başvurma hakkını ortadan kaldıran yasa maddesi, ölçülülük ilkesiyle bağdaşmayacağından Anayasa'ya aykırı bulunabilir. Bu kapsamda öncelikle Anayasa Mahkemesinin 1990 yılında 3622 sayılı Kanun'un[122] 26. maddesiyle İYUK'a eklenen ek madde 3[123] hakkındaki kararını incelemekte fayda vardır. Ek madde 3 hükmü, Kanunlarda idari yargı mercileri önünde "itiraz" edileceği belirtilen idari işlemlere özgü bir yargılama usulü

32. Öte yandan Anayasa'nın 46. maddesinin birinci fıkrasında kamulaştırmanın taşınmazın gerçek karşılığının ödenmesi şartıyla yapılması öngörülmüş olup söz konusu madde hükmü uyarınca taşınmazın gerçek değeri üzerinden kamulaştırılmış olması Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının da gereğidir.

33. Kuralın kamulaştırma bedelinin tespiti davalarına ilişkin olarak verilen kararların kesinlik sınırının hesaplanmasında hangi ölçütün esas alınacağına dair belirsizliği uygulamada, yorum ve değerlendirme farklılıklarına dayalı olarak bireyin taşınmazının gerçek değerinden yoksun kalmasına yol açabilecek niteliktedir." Anayasa Mahkemesinin 24.02.2022 tarihli ve E.2021/34, K.2022/21 sayılı kararı için bkz. 15 Nisan 2022 tarihli ve 31810 sayılı RG.

[122] 5/4/1990 tarihli ve 3622 sayılı 6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun için bkz. 10 Nisan 1990 tarihli ve 20488 sayılı RG.

[123] İYUK'a 3622 sayılı Yasa'nın 26. maddesiyle getirilen ek madde aynen şöyledir:

Ek Madde 3- (Ek: 10.4.1990-3622/26) *Kanunlarda, bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri nezdinde itiraz edilebileceği belirtilen işlemlere karşı ilgiler tarafından işlemin tebliğinden itibaren 7 gün içinde bu Kanunun yetki kurallarına göre davaya bakmaya yetkili olan idari yargı merciine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece tesis edilen işlemin yerine getirilmesini durdurmaz. İtiraz halinde mahkemece evrak üzerinde inceleme yapılarak itirazın mahkeme kayıtlarına intikal tarihinden itibaren en geç bir ay içinde karar verilir.*

İtiraz üzerine mahkemece verilen kararlar kesin olup, bu kararlara karşı herhangi bir kanun yoluna başvurulamaz.

Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.

öngörmektedir. Bu hükmün konumuzu ilgilendiren kısmı uyarınca itiraz üzerine idari yargı mercilerinin vereceği karara karşı kanun yoluna gidilemeyecektir. Anayasa Mahkemesi ek madde 3'ün bu kısmına ilişkin değerlendirmesinde öncelikle 1986 tarihli içtihadına atıfta bulunarak kanun yolunu sınırlandırmanın ölçülü olmak şartıyla yapılabileceğini hatırlatmış, sonrasında ise ilgili hükümde hangi idari işlemleri kapsadığının belirtilmemesi gerekçesiyle söz konusu hükmü iptal etmiştir.[124] 2022 tarihli kararında Yüksek Mahkeme, istinaf talebinin kanuni süre geçtikten sonra yapılması sebebiyle reddedilmesine ilişkin "ilk kez verilecek" BİM kararına karşı temyiz yolunu kapayan İYUK'un ilgili hükümlerini[125] temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir hükme karşı kanun yolu öngörmemesi sebebiyle Anayasa'nın 40. maddesinin birinci fıkrasında güvence altına alınan "etkili başvuru hakkı"na aykırı bulmuştur. Bununla birlikte

[124] "(…) *Çünkü, ek 3. maddede itiraz, yöntemi uygulanacak işlemlerin neler olabileceği belli olmadığına, iptal davası yolu ile denetlenmesi gereken işlemlere de itirazla bu yöntemin uygulanması söz konusu olabileceğine göre hukuk devleti kavramıyla bağdaşmayacak sonuçlara yol açma olanak ve olasılığını taşıdığı açıkça ortadadır.*
(…)
Ek 3. maddenin, hangi işlemlere karşı yapılacak başvuruların bu sınırlı yargılamaya bağlı olduğunu belirtmemesi, bunun ölçülerinin 'itiraz edilebilecek işlemler' olarak gösterilmek üzere yasalara bırakması, dolayısıyla herhangi bir konudaki bir kanuna 'itiraz edilebilir' kaydı konularak iptal davası konusu olabilecek işlemlerin de bu kapsama alınabilmesi sonucunu doğurabilmesi, böylece idarenin yargısal denetimin etkinliğini ortadan kaldırması ve kişilere tanınan yargı güvencesinin anlamsızlaşmasına neden olması bakımlarından, hukuk devleti kavramı ile bağdaşmadığı açıktır.
Belirtilen nedenlerle itiraz konusu kural Anayasa'nın 36., 125. ve 2. maddelerine aykırı olduğundan iptal edilmelidir." Anayasa Mahkemesinin 01.10.1991 tarihli ve E.1990/40, K.1991/33 sayılı kararı için bkz. 7 Şubat 1992 tarihli ve 21135 sayılı RG.

[125] **İstinaf:**
Madde 45- (Değişik: 18/6/2014-6545/19 md.)
(…)
2. ***İstinaf, temyizin şekil ve usullerine tabidir.***
Temyiz dilekçesi
Madde 48- (Değişik: 5/4/1990-3622/17 md.)
(…)
7. (Ek: 10/6/1994-4001/21md.; Değişik: 18/6/2014-6545/21 md.) Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmediği, temyizin kanuni süre içinde yapılmadığı veya kesin bir karar hakkında olduğunun anlaşıldığı hâllerde, ***2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir.***

benzer nitelikte bir mahkeme kararı, ilgili yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme tarafından verilirse bu karara karşı kanun yolu öngörülmemesi anayasal bir sorun teşkil etmeyecektir.[126]

2023 yılında Anayasa Mahkemesi, idari yargıda istinaf ve temyize başvuru için parasal sınırları belirleyen İYUK m.45/1 hükmünün ikinci cümlesini,[127] İYUK m.46/1-b'deki "*Konusu yüz bin Türk lirasını aşan …*" ifadesini ve İYUK'taki parasal sınırların her yıl yeniden değerlendirme oranına göre arttırılacağına yönelik ek 1. maddeyi;[128] istinaf ve temyiz kanun yollarına başvuru açısından "*hangi tarihteki parasal sınırın esas alınacağının açık, net ve*

---

[126] "*37. Anayasa'nın 40. maddesinde güvence altına alınan etkili başvuru hakkı mutlak bir hak olmayıp bu hakka bazı istisnalar getirilmesi mümkündür. Buna göre temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir kararın o yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme tarafından verildiği hâllerde bu karara karşı kanun yolu öngörülmemesi etkili başvuru hakkı bakımından anayasal bir sorun oluşturmayabilir. Ancak söz konusu kararın o yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme tarafından verilmediği hâllerde bu karara karşı bir başvuru yolu öngörülmemesi anılan istisna kapsamında değerlendirilemez.*

38. İstinaf başvurusunun kanuni süresinde yapılmadığına ilişkin değerlendirmeyi ilk kez -idari yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme olmayan- bölge idare mahkemelerinin yaptığı hâllerde, anılan mahkemelerin bu yöndeki değerlendirmelerinin kişilere ağır bir külfet yükleyecek ve onların mahkemeye erişim haklarını aşırı kısıtlayacak biçimde katı ve şekilci bir yoruma dayandığı ya da sürenin hesaplanmasına ilişkin muğlak veya yorumu gerektiren hukuki meseleler olduğunda bunların bölge idare mahkemelerince öngörülemez biçimde yorumlandığı durumlar söz konusu olabilir. Yahut anılan mahkemelerin süreye ilişkin kuralları hatalı olarak da uygulayabilmeleri mümkündür. Kurallar bölge idare mahkemelerinin bu kapsamda verdiği ve mahkemeye erişim hakkına ölçüsüz müdahale teşkil edebilen, bu sebeple anılan hakkın ihlaline yol açabilecek bu tür kararları bakımından kişilerin bu yöndeki iddia ve itirazlarını ileri sürebilmelerine engel olmakta, başka bir anlatımla söz konusu ihlalin gerçekleşmesini engellemeye elverişli yargısal yollara başvuruda bulunulabilmesi imkânını ortadan kaldırmaktadır.

39. Bu yönüyle kurallar, mahkemeye erişim hakkına ilk kez müdahale eden ve o yargı kolundaki en yüksek mahkemece (Danıştay) verilmeyen kararlara karşı yargı mercilerine başvuru yollarını kapatmak suretiyle Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan mahkemeye erişim hakkı ile bağlantılı olarak Anayasa'nın 40. maddesinde düzenlenen etkili başvuru hakkına aykırılık oluşturmaktadır." Anayasa Mahkemesinin 20.07.2022 tarihli ve E.2022/48, K.2022/93 sayılı kararı için bkz. 17 Ağustos 2022 tarihli ve 31926 sayılı RG.

[127] **İstinaf:**

Madde 45 – (Değişik: 18/6/2014-6545/19 md.)

1. (…) *Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.*

[128] **Ek Madde 1 – (Ek: 5/4/1990-3622/26 md.; Değişik: 8/6/2000-4577/9 md.)**

Bu Kanunda öngörülen parasal sınırlar; her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerleme oranında artırılması suretiyle uygulanır. Bu şekilde belirlenen sınırların bin Türk lirasını aşmayan kısımları dikkate alınmaz.

tereddüde yer vermeyecek şekilde düzenlememesi" sebebiyle kanunilik ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir.[129] Anayasa Mahkemesi ayrıca BİM'in ilk derece mahkemesinin hükmünü kaldırıp işin esası hakkında karar vermesi hâlinde bu karara karşı temyiz yoluna başvurulamamasını bazı uyuşmazlıklar açısından "ölçülülük" ilkesine aykırı görmüştür. Mahkemeye göre istinaf sınırının üstünde olup temyiz sınırının altında kalan bütün uyuşmazlıklar önemsiz kabul edilmeyeceğinden, BİM'in ilk derece mahkemesinin hükmünü kaldırarak ilk kez davacı aleyhine verebileceği bir karara karşı kanun yoluna başvurulamaması, kanun yoluna başvurma hakkına orantısız bir sınırlama getirmektedir.[130]

2. Kanun Yoluna Başvuru Hakkının Sınırlandırılmasına Yönelik Sistemler ve Bazı Avrupa Ülkelerindeki Düzenlemeler

Kanun yoluna başvurma hakkının sınırı açısından yabancı ülkelerde farklı sistemler uygulanmaktadır. Bu sistemler değere bağlı sistem, izne bağlı sistem ve karma sistem olarak adlandırılmaktadır.

Mahkeme kararlarına karşı kanun yoluna başvurma hakkının uyuşmazlığın konusuna ya da parasal miktarına bağlı olarak kanun ile belirlendiği sisteme "değere bağlı kanun yolu sistemi" denilmektedir.[131] Bu sistemde kanun yolu başvurma hakkı parasal sınırlar ve uyuşmazlık konuları itibarıyla sınırlandırılarak mahkemelerin iş yükü azaltılmaya çalışılmaktadır.[132]

---

[129] Anayasa Mahkemesi, söz konusu iptal kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanmasından 9 ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG.; Anayasa Mahkemesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/81, K.2023/184 sayılı kararı için bkz. 21 Aralık 2023 tarihli ve 32406 sayılı RG.

[130] Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG.

[131] AKKAYA, Tolga: "İzin", s.75; ÜSTÜNDAĞ, s.829-830; ÖZTEK, "Kesinlik Sınırı", s.63.

[132] YILMAZOĞLU, Yunus Emre: "Temyiz İncelemesinde 'İçtihat Eksenli' Yaklaşım ve Danıştay İçin Çözüm Önerileri", Danıştay Dergisi, Y.2023, S.156, Ankara Temmuz 2023, s.73. Kanun yoluna başvurma hakkı parasal değer ile sınırlandırılarak kanun koyucunun tutar açısından önemsiz kabul ettiği uyuşmazlıkların hızlı karara bağlanması amaçlanmaktadır. (YILMAZ, Serdar: "İdari Yargıda 'Parasal Sınırlar'ın Konu ve Zaman Bakımından Uygulanması Sorunu" Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.72, S.4, Şubat 2024, s.1915).

"İzne (kabule) bağlı kanun yolu sistemi" mahkeme kararına karşı kanun yoluna başvurma hakkının kanun ile belirlenen özel bazı şartların gerçekleşmesi hâlinde ilgili hâkim veya mahkemelerin iznine bağlı olduğu sistemdir.[133] Bu sistemde mahkemeler içtihat üretecekleri konuyu belli kıstaslar doğrultusunda seçerek bu konular dışındaki dosyalar hakkında kanun yoluna başvuruya izni vermezler.[134] Söz konusu sistemde kanun yoluna başvuru taraflara tanınmış bir hak değil, mahkemelerin takdirine bağlı tutulan bir imkândır.[135]

İdari yargı mercilerinin genel yargı bünyesinde örgütlendiği[136] İngiliz hukukunda ilk derece mahkemesi kararlarının doğru olduğu varsayılmaktadır.[137] Bu nedenle de ilk derece mahkemesi kararları arasında ayrım yapılmadan istinaf izni (*permission to appeal*) gereklidir. Söz konusu izin, kararı veren İdare Mahkemesi tarafından ve doğrudan doğruya ya da idare mahkemesinin başvuru iznini reddetmesi durumunda İstinaf Mahkemesi (*Court of Appeal*) tarafından verilebilir. İstinaf Mahkemesinin istinaf iznini hangi kriterleri dikkate alarak vereceği kanun ile öngörülmemiştir.[138] İstinaf izni, istinaf başvurusunun kabul edilme ihtimali ya da zorlayıcı bir neden olması hâlinde verilir.[139] Dolayısıyla izin sistemi hukuki temeli olmayan istinaf başvurularının elenmesi için bir filtre fonksiyonu sağlamaktadır.[140]

---

[133] AKKAYA, Tolga: "İzin", s.75; ÜSTÜNDAĞ, s.829-830; ÖZTEK, "Kesinlik Sınırı", s.63.

[134] YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.94.

[135] CARR, R. K.: The Supreme Court and Judicial Review, s.10-11, (1942 Rinehart-Co.) nakleden: GÜRAN, Sait: Bölge İdare Mahkemesi ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme, İstanbul 1977, s.405.

[136] Ayrı bir idari yargı kolu bulunmayan İngiltere'de idarenin yargısal denetiminde (judicial review) görevli Yüksek Mahkemenin (High Court) bünyesinde bir ihtisas mahkemesi olan İdare Mahkemesi (Administrative Court) ve İdare Mahkemesinin kararlarına karşı başvuru yapılabilen İstinaf Mahkemesi (Court of Appeal) bulunmaktadır. (HARLOW, Carol-RAWLINGS, Richard: Law and Administration, Cambridge University Press, 2009, s.686 nakleden: DÜĞER, Sırrı: Anglosakson Hukuk Sisteminde İdarenin Yargısal Denetimi, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2021, s.36). İngiltere'de idarenin denetiminde idari kurullar (administrative tribunals) önemli rol oynamaktadır ve bu kurulların kararları da idari bir karar olduğundan yargı denetimine açıktır. (DÜĞER, s.41).

[137] AKKAYA, İstinaf, s.77.

[138] AKKAYA, "İzin", s.78.

[139] The Administrative Court Judicial Review Guide 2022, Ekim 2022, s.168-170.

[140] FORDHAM, Michael: Judicial Review Handbook, Bloomsbury Publishing, 2021, s.301 nakleden: DÜĞER, s.132.

Yargı ayrılığı sistemini kabul eden İsveç'te, idari yargı düzeninde üç aşamalı bir yargılama söz konusudur ve kanun yollarına başvuru kural olarak izne tabidir.[141] 1972 yılında Yüksek İdare Mahkemesindeki iş yükünü azaltmak için temyiz izni, 1990'ların başlarında ise BİM'in kendisine yapılan bütün başvuruları karşılama kapasitesi bulunmadığı için mahkeme yapısını genişletmek yerine istinaf izni düzenlenmiştir.[142] İsveç'te buna "görülebilirlik izni" (*leave to appeal*) denilmektedir.[143] Kanun'da belirtilen koşullardan en az birinin gerçekleşmesi halinde istinaf iznini[144] BİM (istinaf mahkemesi) ya da istinaf mahkemesinin izin vermemesi hâlinde itiraz üzerine Yüksek İdare Mahkemesi, temyiz iznini[145] ise Yüksek İdare Mahkemesi

[141] İsveç idari yargı düzeninde idari yargı mercileri 12 adet idare mahkemesi, 4 adet idari istinaf mahkemesi ve Yüksek İdare Mahkemesinden oluşmaktadır. 1979 yılında kurulan il idare mahkemeleri yargı yetkilerini 1990'larda elde etmiştir. İdari istinaf mahkemeleri ise 1980'lerin başlarında kurularak orta derece oluşturulmuştur. (HECKSCHER, Sten: "İstinafın İşleyişinde İzin Sistemi ve Danıştayın Rolü", İdari Yargıda İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı ile İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi (SNCA) Arasında Yargı Alanında İşbirliği Programı, Antalya Mayıs 2009, s.140-141; ERKAN, Fikret: "İsveç İdari Yargı Sistemi (İdari İstinaf Sistemi) ve Analizi", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Y.4, S.12, Ocak 2013, s.102; EMİROĞLU, Ulya: "Temyiz Yoluna Başvuruda Süzgeç Usulü 'Temyiz İzni'", T.C. Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları 1. Dönem (2017-2018), Ankara 2018, s.76).

[142] HECKSCHER, s.140-141. "*İdare mahkemeleri* (…) *1970'li yıllarda kurulmaya başlamıştır. Bu tarihten sonra idari yargı sisteminde üç aşamalı yargılama usulü benimsenmesine karşın, birçok davaya ilk derece mahkemesi olarak idari istinaf mahkemeleri bakmaya devam etmiştir. Bu durum istinaf mahkemelerinin iş yükünün artmasına ve dava dosyalarının yargılama sürelerinin uzamasına sebep olması nedeniyle 1990 yılında bu durumu çözüme kavuşturmak amacıyla İdari Mahkemelerinin Kuruluşuna İlişkin Kanunda reform niteliğinde değişiklik yapılmıştır. İsveç adli yargıda uygulanmakta olan istinaf sistemini idari yargıda da uygulamaya girmesine karar verilmiştir.*" (ERKAN, s.119).

[143] ERKAN, s.119.

[144] İsveç İdare Mahkemeleri Usul Kanunu'nun 34. maddesi uyarınca istinaf izni verilmesi için üç şarttan en az birinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunlar uyuşmazlığın hukukun uygulanması için önem arz etmesi sebebiyle benzer davalarda emsal teşkil edecek olması (içtihat oluşturma), idare mahkemesi kararının değiştirilmesi için haklı bir neden bulunması (delillerin yanlış değerlendirilmesi sebebiyle kararın hukuka aykırılığı) ve uyuşmazlığın yeniden karara bağlanmasını haklı kılabilecek olağanüstü bir usul eksikliğinin (usul eksikliği) varlığıdır. İstinaf iznine iki hâkim birlikte karar vermektedir. (AKINCI, Müslüm: İsveç İdare Hukuku Förvaltning i offentlighetens ljus, Ankara 2010, s.140; HECKSCHER, s.146; ERKAN, s.120-121; EMİROĞLU, s.76; YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.106).

[145] İsveç İdare Mahkemeleri Usul Kanunu'nun 36. maddesi uyarınca temyiz izni verilmesi için uyuşmazlığın emsal bir içtihat doğuracak nitelikte olması veya istinaf mahkemesi kararının Yüksek İdare Mahkemesi içtihatlarına aykırı olması gerekir. Bu nedenle temyiz başvurusunda taraflar, dosyalarının incelenmesinin İsveç İdare Hukuku ile içtihatta nasıl bir değişiklik yaratacağını belirtmeli, alt derece mahkemesinin uyuşmazlık konusunda bir rehberliğe ihtiyaç duyduğunu ortaya koymalıdır. Temyiz izni tek hâkim tarafından verilir. (AKINCI, s.141; HECKSCHER, s.144; EMİROĞLU, s.76; ERKAN, s.125; ÇINARLI, Serkan-ÇAMYAMAÇ, Anıl: "Mukayeseli Hukuk ve Uluslararası Hukuk Perspektifinden İdarî Yargıda Sürelerin Kısaltılması Açısından Kanun Yollarında

vermektedir.[146] Küçüklerin Barınması ve Bakımı Hakkında Kanun ile Bağımlıların Korunması ve Bakımı Hakkında Kanun'dan kaynaklanan uyuşmazlıklar ve vergi davalarında istinaf ve temyiz izni aranmamaktadır.[147] Söz konusu uyuşmazlıklar dışında İsveç'teki bu sistem kanun yolu aşamasında esastan incelenebilir dosya sayısını ciddi oranda azaltmaktadır.[148]

Federal bir cumhuriyet olan Avusturya'da Yüksek İdare Mahkemesi, kanun yoluna başvuruya konu teşkil eden hukuki mesele temel bir öneme sahipse idare mahkemelerinin kararlarını inceler. 1985 tarihli Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu m.25a hükmüne göre, Yüksek İdare Mahkemesinin geçmişteki kararları dikkate alınmıyorsa veya uyuşmazlığın konusuyla ilgili tutarlı ya da hiçbir içtihat yoksa hukuki bir meselenin temel öneme sahip olduğu kabul edilir. Kural olarak idare mahkemeleri kararlarında kanun yoluna başvurmanın mümkün olup olmadığı belirtilir. İdare mahkemelerinin kanun yoluna başvurmanın mümkün olmadığını belirttiği hâllerde bu karara karşı ilgililerin Yüksek İdare Mahkemesine itirazı mümkündür. Bu itiraza başvuran; bir avukat aracılığıyla başvuru dilekçesinde kanun yoluna başvurunun neden kabul edilebilir olduğunu açıklamak zorundadır.[149]

Üniter bir devlet olan Finlandiya'nın idari yargılama usulünü düzenleyen Kanunu'nun 13. maddesinde temyiz hakkının sınırlandırılması düzenlenmiştir. İlgili hükümde idare mahkemesinin kararının Yüksek İdare Mahkemesi[150] tarafından temyiz yoluyla incelenebilmesi

---

(Temyiz-İstinaf) Filtreleme ve Bazı Modeller", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.31, S.2, Y.2023, s.761; YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.106-107.

[146] AKINCI, s.139-141; HECKSCHER, s.145-146; EMİROĞLU, s.76.

[147] ERKAN, s.120; EMİROĞLU, s.77.

[148] İsveç'te davaların %92'sinde temyiz izninin zorunlu olduğu ifade edilmiştir. 2007-2011 yılları arasında istinaf izni verme oranı %20, temyiz izni verme oranı ise %2 civarındadır. (ERKAN, s.121,126; HECKSCHER, s.144,146).

[149] https://aca-europe.eu/index.php/en/tour-d-europe-en (ET: 15 Haziran 2023); https://www.vwgh.gv.at/english.html (ET: 15 Haziran 2023); ÇINARLI-ÇAMYAMAÇ, s.759-760; YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.105.

[150] Finlandiya'da adli yargı alanında Yüksek Mahkeme, idari yargı alanında Yüksek İdare Mahkemesi olmak üzere iki yargı kolu bulunmaktadır. Finlandiya Anayasası'nın 98. maddesi uyarınca idari yargı mercileri, bölge idare mahkemeleri ve Yüksek İdare Mahkemesinden ibarettir. (PALABIYIK, Hasan: Adli ve İdari Yüksek Yargı Organları ve Yüksek Yargı Kurulları, Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları, 1. Baskı, Ankara

için izne ihtiyaç duyulduğu, bu iznin "*Kanunun uygulanmasıyla ilgili diğer benzer davalarda veya hukuki uygulamanın yeknesaklığını sağlamak için uyuşmazlığın Yüksek İdare Mahkemesine götürülmesinin önemli olduğu*" ya da "*bariz bir hata nedeniyle kararın Yüksek İdare Mahkemesine götürülmesinin gerektiği*" hâllerde verileceği belirtilmiştir.[151]

Ayrı bir idari yargı kolunun bulunduğu Fransa'da idari yargı sistemi[152] üç aşamalıdır.[153] 31 Aralık 1987 tarihli İdari Yargı Reformu ile Danıştayın (Conseil d'État) iş yükünü azaltmak amacıyla istinaf mahkemeleri kurulmuştur.[154] Bu düzenleme ile dikkat çeken yeniliklerden birisi temyiz başvurularında izin sistemi öngörülmesidir. Söz konusu düzenleme uyarınca temyiz başvuruları hakkında bir "kabul edilebilirlik" incelemesi yapılmaktadır ve süre, hukuki yarar gibi temyize başvuru şartlarını taşımayan veya "ciddi bir hukuki sebebe dayanmayan" temyiz başvurularının reddine karar verilerek esas incelemeye geçilmemektedir. Bu süreç 'filtraj' (*filtrage*) usulü olarak adlandırılmaktadır. Kabul edilebilirlik incelemesini, 24 Aralık

---

Haziran 2022, s.402; TURAN, Elif: "Üniter Bir Devlet Olarak Finlandiya Yerel Yönetimleri", Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.6, S.1, Y.2018, s.89).

[151] https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1996/en19960586.pdf (ET: 3 Ocak 2014). YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.105.

[152] PALABIYIK, s.402. Fransız İdari Yargı Kanunu'nun Türkçe tercümesinin tam metni için bkz. ÖNÜT, Lale Burcu-YAĞCI, Pınar-SEYHAN, Serkan: Fransız İdari Yargılama Usulü Kanunu Türkçe Tercümesi, Fransız, Türk, Federal Alman İdari Yargılama Usulü Kanunları (Editör: Oğuz SANCAKDAR), 1. Baskı, Ankara Aralık 2020, s.43-170.

[153] Fransa'da idari yargı yerleri "kural olarak" ilk derece mahkemesi olan idare mahkemeleri (*Les tribunaux administratifs*), istinaf mercii olan İdari İstinaf Mahkemeleri (*Les cours administratives d'appel*), temyiz mercii olan Danıştay'dır.(Conseil d'État) İdari İstinaf Mahkemeleri ve Danıştay bazı davalara ilk derece mahkemesi olarak bakabilmektedir. [KAPLAN, Gürsel: Başvuru Yolları, s.1-2; DOLLAT, Patrick: "Fransa İdari İstinaf Örneği", İdari Yargıda İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı ile İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi (SNCA) Arasında Yargı Alanında İşbirliği Programı, Antalya Mayıs 2009, s.98-101; ÖZCAN, Emrah-ERMAN, Emre: "Bir Çalışma Ziyaretinin Notları: Bugünkü Görünümü ve Genel Çizgileriyle Fransız İdari Yargı Sistemi", Danıştay Dergisi, Y.2020, S.152, s.109.] Ayrıca ilk derece mahkemesi olarak davalara bakan idare ihtisas mahkemeleri (Sayıştay, Bütçe ve Finans Disiplin Mahkemesi, Sosyal Yardım Merkezi Komisyonu, Yüksek Yargı Komisyonu ve Ulusal Sığınma Mahkemesi) bulunmaktadır. Bunların kararlarına karşı Conseil d'État temyiz mercii olarak görevlidir. [ÇAĞLAYAN, Ramazan: Başvuru Yolları, s.160; ENGİN, s.10.]

[154] SANCAKDAR, Oğuz: "İdari Yargıda İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Danıştay ve İdarî Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu, 10 Mayıs 2016 Ankara, Ankara 2016, s.57; AÇIMUZ, Bige: İdari Yargılama Hukukunda Olağan Kanun Yollarına Başvurunun Sınırlanması, Birinci Baskı, Ankara Ekim 2023, s.237. İdari istinaf mahkemeleri 1989 yılından itibaren çalışmaya başlamıştır. (KAPLAN, Gürsel: Başvuru Yolları, s.198).

1997 tarihine kadar Danıştay bünyesinde üç kişiden oluşan bir komisyon yerine getirmekte iken 24 Aralık 1997'de bu komisyon lağvedilerek Danıştayın dava dairelerinin kendileri yapmaya başlamıştır. Temyiz başvurusu "*tahkikat aşamasında bile giderilemeyecek açık bir kabul edilemezlik hâli ile malul*" ise bu başvurunun kabul edilemezliğine daire başkanı tek başına karar (*ordonnance*) vermektedir.[155] Temyiz başvurusunda bulunanın feragat etmesi, temyiz başvurusunun konusuz kalması veya avukat vasıtasıyla yapılmaması hâllerinde de daire başkanı tek başına başvurunun reddine karar verebilmektedir.[156] Temyiz başvurusu "*açıkça kabul edilemez nitelikte*" ise veya "*ciddi bir hukuki sebep üzerine temellendirilememişse*" dava dairesi heyeti tarafından yargısal bir kararla (*décision juridictionnelle*) reddedilir.[157] Başvurunun kabul edilemez nitelikte olduğuna ilişkin kararlar kesin niteliktedir ve bu kararların tüm kararlar içindeki oranı %25-30'u bulmaktadır.[158] Kabul edilebilirlik incelemesinin Fransa'da gereksiz tıkanmaları önleyerek iş yükünü azalttığı belirtilmektedir.[159]

Almanya'da idari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetiminde idare mahkemeleri, idari işlem ve eylemler sebebiyle meydana gelen zararların tazminine karar verme konusunda ise adli mahkemeler görevli kılınmıştır.[160] Bu nedenle idari yargı mercilerinde[161] kanun yoluna

---

[155] KAPLAN, Gürsel: Başvuru Yolları, s.198-200, 210-211; ÇAĞLAYAN, Ramazan: Başvuru Yolları, s.162-163; AKBABA, Ahmet: "Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış", Ankara Barosu Dergisi, Y.72, S.2014/2, s.453-454; AÇIMUZ, s.237-238.

[156] KAPLAN, Gürsel: Başvuru Yolları, s.210; ÖZCAN-ERMAN, s.84.

[157] **Fransız İdari Yargı Kanunu**
2. Bölüm: Kabul Usulü
Madde L822-1
Danıştay nezdinde temyiz başvurusu, bir ön kabul usulüne tabi tutulur. Temyiz başvurusu kabul olunamaz ise veya herhangi ciddi neden üzerine temellendirilememişse, kabulü yargı kararıyla reddedilir. (ÖNÜT-YAĞCI-SEYHAN, s.165).

[158] ENGİN, s.44.

[159] AKÇİL, Yılmaz: "Temyiz Kanun Yolunun Etkinliği, Sorunlar ve Çözüm Önerileri", 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.222.

[160] DÜĞER, s.17-18. Almanya'da idari yargının tarihi gelişimi için bkz. KENT, Bülent: "Almanya'da İdari Yargı Teşkilatı", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.15, S.2, Y.2017, s.189-191.

[161] Alman Anayasası'nın 95. maddesi uyarınca Almanya'da yüksek mahkemeler; anayasa yargısı için Anayasa Mahkemesi, adli yargı için Federal Temyiz Mahkemesi, idari yargı için Federal İdare Mahkemesi, mali yargı için Federal Mali ve Vergi Mahkemesi, iş hukuku yargısı için Federal İş Mahkemesi ve sosyal güvenlik yargısı için

başvuru süreci tazminat davalarından bağımsız değerlendirilmelidir. Federal Alman İdari Yargılama Usulü Kanunu[162] ile idari mahkemelerde istinaf ve temyiz izni düzenlenmiştir. Söz konusu hükümler uyarınca Almanya'da bütün uyuşmazlıklarda istinaf başvurusunun kabulü için Kanun'da belirtilen koşulların gerçekleştiği hâllerde mahkemenin (idare mahkemesinin veya idare mahkemesinin izin vermemesi halinde itiraz üzerine Eyalet Yüksek İdare Mahkemesinin) izni gereklidir.[163] Temyiz izni ise Yüksek Mahkemenin ilk derece mahkemesi

---

Federal Sosyal Mahkemesidir. (BİLGİN, Akgün: Almanya'da Hukuk Eğitimi ve Yargı Örgütü, 1. Baskı, Ankara Nisan 2018, s.109-111; ALANGOYA, s.20, dipnot 11; PALABIYIK, s.399). Federal Almanya Cumhuriyeti İdare Mahkemesi Kanunu'nun 2. maddesi uyarınca Almanya'da idari yargı örgütü federe devletteki idare mahkemeleri ve yüksek idare mahkemeleri ile federal devlette bulunan Federal İdare Mahkemesinden oluşur. [TAŞYILDIZ, Şükrü-SOYKÖK, Aylin-ESKİCİOĞLU, Sevil: Federal Alman İdari Yargılama Usulü Kanunu Türkçe Tercümesi, Fransız, Türk, Federal Alman İdari Yargılama Usulü Kanunları (Editör: Oğuz SANCAKDAR), 1. Baskı, Ankara Aralık 2020, s.309; KENT, s.193.] Alman idari yargılama hukukunda dava türleri için bkz. YILDIZ, A. Çağrı: Alman İdari Yargılama Hukukuna Özgü Bir Dava Türü Yükümlülük Davası, 1. Baskı, İstanbul Mart 2021, s.3-9.

[162] Federal Almanya Cumhuriyeti İdare Mahkemesi Kanunu'nun Türkçe tercümesinin tam metni için bkz. TAŞYILDIZ-SOYKÖK-ESKİCİOĞLU, s.309-404.

[163] **Federal Alman İdari Yargılama Usulü Kanunu**
Kısım III: Kanuni Yollar ve Yargılamanın Yenilenmesiçe
12. Bölüm: İstinaf
Paragraf 124
(1) İdare mahkemesi veya Yüksek İdari Mahkemesi tarafından izin verilmesi durumunda, 110. paragraf kapsamındaki kısmi kararlar ve 109. ve 111. paragraf kapsamındaki ara kararlar dahil olmak üzere nihai kararlara karşı, taraflar istinaf yoluna başvurabilirler.
(2) İstinaf başvurusu şu hallerde kabul edilir.
1. Kararın doğruluğu ile ilgili ciddi şüphelerin olması,
2. Hukuki konunun olağanüstü maddi ve hukuki zorluklar barındırması,
3. Hukuki konunun genel önem taşıması,
4. Hükmün, Yüksek İdare Mahkemesinin, Federal İdare Mahkemesinin, Federal mahkemelerin Ortak Senatosunun veya Anayasa Mahkemesinin kararlarında farklı olması ve bu farklılığa dayanması durumunda veya
5. İstinaf mahkemesinin kararına ait bir usuli eksiklik iddiası varsa ve bu söz konusu eksiklik kararın temelini oluşturması halinde.
Paragraf 124a
(1) 124. maddenin 2. fıkrasının 2 veya 3 numaralı düzenlemelerinde yer alan şartların varlığı halinde, idare mahkemesi hükümde istinaf yoluna izin verir. Yüksek İdare Mahkemesi bu izinle bağlıdır. İdare mahkemesi istinafa izin vermeme yetkisine sahip değildir.
(…)
(4) İdare mahkemesinin hükmünde istinaf yoluna başvuruya izin verilmemesi durumunda, izin, hükmün tamamının tebliğ edilmesinden sonra bir ay içerisinde talep edilir. Talep idare mahkemesine sunulur. Bu talep itiraz edilen kararı belirtmek zorundadır. Hükmün tamamının tebliğ edilmesinden itibaren en geç iki ay içerisinde istinaf yoluna izin verilmesinin gerekçeleri açıklanmalıdır. Talep ile birlikte ileri sürülmediği ölçüde, Yüksek İdare Mahkemesine iletilir. Talebin sunulması kararın kesinleşmesini durdurur.

olarak baktığı davalar[164] ve askerî disipline ilişkin davalar[165] dışında zorunludur.[166] Temyiz iznini Eyalet Yüksek İdare (İstinaf) Mahkemesi veya istinaf mahkemesinin izin vermemesi

(5) Talep hakkında Yüksek İdare Mahkemesi karar (Beschluss) ile hükmeder. 124. Paragrafın 2. Fıkrasında sayılan sebeplerden birinin gösterilmesi ve mevcut olması durumunda istinaf kabul edilir. Karar kısaca gerekçelendirilir. Talebin reddedilmesi halinde hüküm kesinleşir. Yükse İdare Mahkemesinin talebi kabul etmesi durumunda, talebe ilişkin yargılama istinaf yargılaması olarak devam ettirilir; istinaf yoluna başvurmaya gerek yoktur.

(…) (TAŞYILDIZ-SOYKÖK-ESKİCİOĞLU, s.375-377).

[164] Federal İdare Mahkemesinin ilk derece mahkemesi olarak görevli olduğu uyuşmazlıklar Federal Almanya Cumhuriyeti İdare Mahkemesi Kanunu'nun 50. maddesinin birinci fıkrasında altı bent halinde düzenlenmiştir. (TAŞYILDIZ-SOYKÖK-ESKİCİOĞLU, s.327-328).

[165] Almanya'da askerî hizmete ilişkin hukuki uyuşmazlıklara ilk derece askerî mahkemesi olarak görev yapan Askerî Birlik Mahkemeleri bakmaktadır. Askerî Birlik Mahkemelerinin kararına karşı Federal İdare Mahkemesi bünyesinde yer alan iki "Askerî Hizmet Dairesi", temyiz merci olarak görev yapmaktadır. (KENT, s.198: BİLGİN, s.116-117).

[166] EMİROĞLU, s.75.

halinde itiraz üzerine Federal İdare Mahkemesi vermektedir.[167] Bu sistem kanun yolu aşamasındaki dosya sayısını ciddi oranda azaltmaktadır.[168]

Almanya'da idareye karşı açılan tam yargı davalarının görüldüğü adli yargı mercilerine[169] yapılan istinaf başvurularında "karma sistem" uygulanmaktadır. Değere bağlı ve izne bağlı kanun yolu sisteminin birlikte uygulandığı hukuk sistemlerine "karma sistem" denilmektedir.[170] Bu sistemde kanun hükmü uyarınca dava konusu belli bir miktarın (600 avro[171]) üzerindeki

---

[167] **13. Bölüm: Temyiz**

Paragraf 132

(1) Yüksek İdare Mahkemesinin hükmüne (49. paragraf 1 numaralı hüküm) karşı 47. paragrafın 5. fıkrasının 1. cümlesi uyarınca Yüksek İdare Mahkemesinin kararlarına karşı ilgililer, Yüksek İdare Mahkemesi temyizi kabul etmişse veya kabul edilmemesine karşı şikâyet üzerine Federal İdare Mahkemesi temyizi kabul etmişse, temyiz yoluna başvurabilirler.

(2) Temyiz başvurusu:

1. Hukuki meselenin temel bir öneme sahip olması,

2. Hükmün, Federal İdare Mahkemesinin, Federal Mahkemelerin Ortak Senatosunun veya Anayasa Mahkemesinin kararlarından farklı olması ve bu farklılığa dayanması durumunda ya da

3. Usuli eksiklik iddiası varsa ve bu söz konusu eksiklik kararın temelini oluşturması halinde kabul edilir.

(3) Federal İdare Mahkemesi bu kabulle bağlıdır.

Paragraf 134

(1) Davalı ve davacının zıplama temyizi (istinaf yolunu atlamak suretiyle temyiz) başvurusuna yazılı onaylarını vermeleri ve idare mahkemesi tarafından bunun hükümde veya talep üzerine verilen kararda kabul edilmesi halinde, idare mahkemesi kararına karşı (49. paragraf 2 numaralı hüküm), ilgililer istinaf yoluna başvurmadan doğrudan temyiz için başvurabilirler. Talep, hükmün tamamının tebliğinden itibaren 1 ay içinde yazılı olarak yapılır. Zıplama temyiz ile ilgili yazılı onay dilekçenin ekine veya temyizin hükümde kabul edilmesi durumunda temyiz yazısı ekine konulur.

(2) 132 paragrafının 2. fıkrasının 1. ve 2. cümlesindeki şartların bulunması halinde, temyiz başvurusu kabul edilir. Federal İdare Mahkemesi kabulle bağlıdır. Kabulün reddedilmesine karşı itiraz yoluna başvurulamaz.

(…)

Paragraf 135

İdare Mahkemesinin hükmüne karşı (49. paragraf 2 numaralı hüküm) eğer istinaf yolu bir federal kanun gereğince kabul edilmemişse, ilgililer için Federal İdare Mahkemesinde temyiz yolu açıktır. Temyiz ancak idare mahkemesi tarafından veya kabul edilmemesine karşı şikâyet üzerine Federal İdare Mahkemesi tarafından kabul edilmişse mümkündür. Kabul ile ilgili 132. ve 133. paragraflar kıyasen uygulanır. (TAŞYILDIZ-SOYKÖK-ESKİCİOĞLU, s.380-382).

[168] Nitekim 2011 yılında ilk derece mahkemelerinde açılan dava sayısı 190000 iken istinaf izni verilen dava sayısı 19000, temyiz izni verilen dava sayısı ise 2000 olmuştur. (EMİROĞLU, s.75).

[169] Almanya'da adli yargı, federe devletlerde sulh ve asliye mahkemeleri (eyalet hukuk ve ceza mahkemeleri) ve Yüksek Eyalet Mahkemelerinden (istinaf mahkemeleri), federal devlette ise Federal Adalet/Temyiz Mahkemesinden oluşur. (BİLGİN, s.110).

[170] AKKAYA, "İzin", s.75-76; ÜSTÜNDAĞ, s.830.

[171] ALANGOYA, s.18.

uyuşmazlıklarda doğrudan, bu miktarın altındaki uyuşmazlıklara karşı ise mahkemenin izni ile istinafa başvurulabilir. Almanya'da adli yargı mercilerince görülen hukuki uyuşmazlığın değeri istinaf sınırının altında olsa bile hukuki uyuşmazlıkla ilgili daha önce Yüksek Mahkeme tarafından emsal bir karar verilmemişse ve bu hususta hukukun yeknesak uygulanması çoğunluğun hukuki yararı için gerekliyse (uyuşmazlık ilkesel değere sahipse), bir hukuki uyuşmazlıkla ilgili öğretide görüş birliği yoksa ve hukukun gelişimi ya da hukuk birliğinin sağlanması için kanun yolu mahkemesi kararı gerekliyse, ilk derece mahkemesi daha önceki içtihatlarından farklı bir karar vermek isterse veyahut da Federal Yüksek Mahkeme kararlarından farklı bir karar vermek isterse ilk derece mahkemesi istinafa başvuruya izin vermelidir. İstinaf Mahkemesi ilk derece mahkemesinin verdiği istinaf iznine uymak zorundadır.[172]

Almanya'daki adli yargı mercilerine yapılan temyiz başvurularında sadece izin sistemi geçerlidir.[173] Temyiz izni, temyize konu kararı veren İstinaf Mahkemesi tarafından ya da İstinaf Mahkemesinin temyiz iznini reddetmesi hâlinde şikâyet üzerine Federal Yüksek Mahkeme tarafından verilir.[174] Federal Yüksek Mahkeme, İstinaf Mahkemesinin temyiz izni kararına ise kural olarak uymak zorundadır.[175] Temyize izin veren merci, izin kararına konu mahkeme

[172] AKKAYA, İstinaf, s.118, dipnot 227.

[173] Adli yargıda temyiz sistemi 27.07.2021 tarihli Medeni Usul Reform Kanunu ile değiştirilerek 15.09.1975 tarihinde yürürlüğe giren "değere bağlı temyiz" sistemi kaldırılmıştır. Önceki sistemde bir uyuşmazlık 60.000 Mark'ı aşmıyorsa veyahut da malvarlığına ilişkin değilse İstinaf Mahkemesinin izni üzerine temyize tabidir. Temyiz Mahkemesi bu izne uymak zorundadır. Uyuşmazlığın değeri 60.000 Mark'ı aşsa bile Temyiz Mahkemesi uyuşmazlığın ilkesel bir önemi olmadığını gerekçe göstererek 2/3 çoğunlukla temyiz talebini reddedebilir. Bu sayede Temyiz Mahkemesi iş yükü yönetimine kendi kendine karar verebilmekte ve buna göre hangi uyuşmazlıkların temyize tabi olacağını belirleyebilmekteydi. (ÜSTÜNDAĞ, s.822-823, dipnot 40). Kanaatimizce geçmişte uygulanan bu temyiz sisteminin "karma sistem" olarak adlandırılması daha doğru olur.

[174] Alman Medeni Usul Kanunu paragraf 543/I. (ALANGOYA, s.31, dipnot 49).

[175] AKKAYA, "İzin", s.88; ALANGOYA, s.18, dipnot 3. Buna rağmen Alman Medeni Usul Kanunu 552a hükmü uyarınca Federal Yüksek Mahkeme kararın verildiği tarih itibarıyla izin koşullarının oluşmadığı ya da temyiz başvurusunun başarı şansının bulunmadığı düşüncesinde ise İstinaf Mahkemesi tarafından verilen temyiz izninin reddine oy birliğiyle karar verebilir. (THOMAS, Heinz-PUTZO, Hans. Zivilprozessordnung mit Gerichtverfassungsgesetz, den Einführungsgesetzen und europarechtlichen Vorschriften, Kommentar, 27. Auflage, München 2005, s.724 nakleden: AKKAYA, "İzin", s.90).

kararını hukuka aykırı bulmamakta, sadece bu kararın doğruluğundan şüphe duymaktadır.[176] Temyiz izni müddeabihe bağlı kalınmaksızın hukuki sorunun önemi[177], hukukun gelişimi[178] ve hukuk birliğinin sağlanması[179] amaçları doğrultusunda verilmektedir.[180] Temyiz sürecindeki bu uygulama, somut olay adaletinin sağlanmasını engellediği iddiasıyla avukatların eleştirilerine sebep olmuştur.[181]

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 1995 yılında verdiği Tavsiye Kararı'nda ikinci derece ve üçüncü derece yargılamanın etkinliği için izin sistemi öngörülebileceği belirtilmektedir. Tavsiye Kararı'nın 4. maddesinin (a) bendinde temyiz başvurusunda başvuru gerekçelerinin belirtilmesi zorunluluğu, aynı hükmün (b) bendinde ise açıkça dayanaktan yoksun, yeterli gerekçeye dayanmayan ya da kötü niyetli temyiz başvurularında basitleştirilmiş bir şekilde temyiz isteminin reddine karar verilebileceği, idari para cezası yaptırımı uygulanabileceği düzenlenmiştir. Karar'ın 5. maddesine göre ikinci derece yargılamada izin sistemi öngörülmüşse temyizin muhtevasını sınırlandırma konusunda (örneğin hukukî sorun) ikinci derece mahkemesi yetkilendirilebilecektir. Karar'ın "*Üçüncü derece mahkemeye yapılacak temyiz başvurularına ilişkin tedbirler*" başlıklı 7. maddesinde ise, üçüncü derece

[176] MEYER-MICKELEIT, Martin: Revision, Kassation und Final Appeal-Eine rechtsvergleichende Untersuchung über das Verfahren in Zivilsachen vor den obersten Gerichtshöfen in Deutschland, Frankreich und England, München 1996, s.54 nakleden: AKKAYA, "İzin", s.90.

[177] Belirsiz ve çok sayıda olayla ilgili ise ya da böyle olmasa bile sonuçları çoğunluk üzerinde ciddi etkiler doğuruyorsa "ilkesel değer"e sahip bir hukuki sorundan söz edilir. (GEHRLEİN, Markus: Zivilprozessrecht, 2. Auflage, München 2023, s.298 nakleden: AKKAYA, "İzin", s.82).

[178] Somut bir uyuşmazlıkta verilen karar maddi ve şekli hukuka ilişkin düzenlemelerin yorumlanmasına rehberlik edecekse veya kanun boşluklarının doldurulmasını sağlayacaksa hukukun gelişimi için önem taşımaktadır. (SCHİLKEN, Eberhard: Zivilprozessrecht, Köln 2005, s.463 nakleden: AKKAYA, "İzin", s.83).

[179] Hukuk birliğinin sağlanması için içtihatlar arasında müsaade edilemeyecek farklılıkların giderilmesi gerekmektedir. İçtihat birliğini bozan durumlar sapma, hukukun yanlış uygulanması ve usul hataları şeklinde sayılmaktadır. İçtihat birliğini bozan sapma, aynı olayda farklı hukuk kuralının uygulanması ya da üst mahkemenin daha önce verdiği içtihata göre zıt yönde bir kararın verilmesidir. İçtihat birliğini bozan hukukun yanlış uygulanması çoğunluğun menfaatini ilgilendiren bir hukuka aykırılık durumunda olur. İçtihat birliğini bozan usul hatası ise usuli temel hakların ihlalidir. (GEHRLEİN, Markus: Zivilprozessrecht, 2. Auflage, München 2023, s.300,302 nakleden: AKKAYA, "İzin", s.83-84).

[180] Alman Medeni Usul Kanunu paragraf 543/II. (ALANGOYA, s.31, dipnot 49).

[181] AKKAYA, "İzin", s.79-80.

yargılamanın konusunun, mesela "*hukuku geliştirecek veya kanunun tek tip yorumlanmasına katkıda bulunacak davalar*" gibi sınırlandırılması, üçüncü derece yargılamaya başvuranın; başvurunun hukukun gelişmesine veya hukukun yeknesak uygulanmasına nasıl bir katkıda bulunacağını belirtmeye mecbur olmasına değinilmiştir. Karar'ın 7. maddesinin (f) bendine göre üçüncü derece yargılamalar için izin sistemi bulunmayan ülkeler üçüncü derece mahkemelerdeki dava sayısını azaltmak amacıyla bu sisteme geçişi değerlendirebilir ve bu doğrultuda üçüncü derece yargı incelemesi kanunla belirli yönlerden sınırlandırılabilir.[182]

AİHM 2016 yılında, temyiz talebinin kabul edilebilirlik şartlarını taşımaması gerekçesiyle Yüksek İdare Mahkemesince reddedilmesi sonucu Yunanistan[183] aleyhine yapılan bir başvuru üzerine verdiği kararında, temyiz yoluna başvurunun kabul edilebilirlik kriterlerine bağlanmasına yönelik Kanun hükmünü adil yargılanma ve mahkemeye erişim hakkı boyutuyla tartışmıştır.[184] AİHM içtihadından Yunanistan'da idari yargı mercilerinin kararlarına karşı temyiz başvurularının esastan incelenebilmesi için "temyiz izni" verilmesini zorunlu kılan bir Kanun hükmünün bulunduğu anlaşılmaktadır.[185] Bu hüküm uyarınca: "*Temyiz başvurusu ancak başvuranın, temyiz başvurusunda yer alan somut iddialarla, Yüksek İdare Mahkemesinin konuyla ilgili bir içtihadı bulunmadığını veya itiraz edilen kararın Danıştay içtihatlarına ya da*

[182] Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, Bakan Vekillerinin 7 Şubat 1995 tarih ve 528. toplantısında kabul edilen "Hukuki ve Ticari Davalarda Temyiz Sistemleri ile Usullerinin İşleyişinin Geliştirilmesi Hakkında Üye Devletlere Yönelik R(95) 5 sayılı Tavsiye Kararı, https://www.anayasa.gov.tr/media/3660/cmrec19955trappealincivilcommercial.pdf (ET:11 Haziran 2023); YILMAZOĞLU, "Anayasa Mahkemesi Kararı", s.35; YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.107-110.

[183] Yunanistan, Kıta Avrupası sistemi içerisinde yer almaktadır ve yargı ayrılığı sistemini benimsemiştir. Yunanistan Anayasası'nın 94. maddesi uyarınca, idari uyuşmazlıkların yargısal denetimi -Sayıştay'ın yetkili olduğu konular hariç olmak üzere- idare mahkemeleri ve Danıştay tarafından yapılmaktadır. (TUNÇ, Ahmet-PAK, Emre Baran: "Yunanistan'ın Devlet ve Kamu Yönetimi Yapısı", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2017, C.22, S.4, s.1196; PALABIYIK, s.409).

[184] Kanun yoluna başvurma hakkının anayasallığı tartışmasını anlatırken yukarıda değindiğimiz üzere AİHM, AİHS hükümlerine atıf yaparak medeni ve idari konulardaki uyuşmazlıklarda kanun yoluna başvurma hakkı tanınmasının bir zorunluluk olmadığını, ancak iç hukukta istinaf ve temyiz gibi imkânlar sağlanarak bu haklar güvence altına alışmışsa mahkemeye erişim hakkının söz konusu hakkı da kapsayacağını kabul etmektedir. (AİHM'nin 17.01.1970 tarih ve 2689/65 Başvuru No.lu Delcourt v. Belçika kararı, AİHM'nin 26.10.1984 tarih ve 9186/80 Başvuru No.lu De Cubber v. Belçika kararı).

[185] YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.105-106.

başka bir yüksek mahkemeye veya bir idare mahkemesinin nihai kararına aykırı olduğunu ileri sürdüğü takdirde mümkündür." AİHM'e göre söz konusu hükümde olduğu gibi temyiz incelemesinin esastan yapılabilmesi için nesnel nitelikte kabul edilebilirlik şartları öngörülmesi, mahkemeye erişim hakkına orantısız bir müdahale değildir ve Yüksek İdare Mahkemesine erişimi engellememektedir. AİHM önceki kararlarına[186] atıfta bulunarak temyiz incelemesi sürecinde bu yönde bir filtrelemenin Yüksek İdare Mahkemesinin rolünü hızlandırarak önünü açtığını, kanun hükümlerinde yer alması şartıyla temyiz mahkemesinin temyiz başvurusunu başarı ihtimalini değerlendirerek ayrıntılı bir gerekçe sunmadan reddedebileceğini belirtmiştir. AİHM'e göre amacı içtihat birliğini sağlamak olan Yüksek İdare Mahkemesine yapılan temyiz başvuruları sadece o konuda bir içtihadın bulunmadığı ya da verilen karar ile Yüksek İdare Mahkemesi ve diğer yüksek mahkemelerin içtihatları arasında aykırılığın tespit edildiği hâllerde esastan incelenmelidir.[187] AİHM'nin bu içtihadı, kanun yoluna başvuru sürecinde çeşitli ülkelerin kanuni düzenlemelerindeki Yunanistan'a benzer nitelikte kabul edilebilirlik kriterlerinin AİHS hükümlerine uygunluğunu ortaya koyması açısından emsal gösterilebilir.

Türk hukukunda adli yargı ve idari yargı kolları için "değere bağlı kanun yolu sistemi" benimsenmiştir.[188]

---

[186] AİHM'nin önceki içtihatlarında da belirtildiği üzere, temyiz izni verilmemesine ilişkin kararlarda ayrıntılı bir gerekçe bulunmaması adil yargılanma hakkı ihlali doğurmamaktadır. "*6 § 1 maddesi, bir temyiz mahkemesinin, hiçbir başarı ihtimali bulunmaması nedeniyle bir temyiz başvurusunu reddetmek üzere ek hiçbir açıklama yapmaksızın belli bir yasal hükmü uygulaması halinde, söz konusu mahkemenin daha ayrıntılı bir gerekçe sunmasını gerektirmez.*" AİHM'nin 28.01.2003 tarihli ve 34763/02 Başvuru No.lu Burg ve diğerleri v. Fransa kararı, AİHM'nin 20.03.2009 tarihli ve 12686/03 Başvuru No.lu Gorou v. Yunanistan kararı nakleden: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. Maddesine İlişkin Rehber Adil Yargılanma Hakkı (medeni hukuk yönü), Avrupa Konseyi/Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2019, s.71; "*Benzer şekilde, bir üst mahkemenin şikâyetleri dinlemesi ve nihayetinde bir karar vermesi için temyiz izninin gerekli olduğu durumlarda, 6 § 1 maddesi bu tür bir iznin verilmemesi yönünde alınan bir karar için ayrıntılı nedenler sunulmasını gerektirmez.*" AİHM'nin 13.01.2009 tarihli ve 47628/06 Başvuru No.lu Kukkonen v. Finalndiya kararı, AİHM'nin 26.02.2002 tarihli ve 54367/00 Başvuru No.lu Bufferne v. Fransa kararı nakleden: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. Maddesine İlişkin Rehber Adil Yargılanma Hakkı (medeni hukuk yönü), s.71.

[187] AİHM'nin 02.06.2016 tarihli ve 18880/15 Başvuru No.lu Papaioannou v. Yunanistan kararı, https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-214652 (ET: 1 Temmuz 2023). AİHM'nin bu kararıyla ilgili detaylı bilgi ve tespitler için bkz. YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.111-114.

[188] AKKAYA, "İzin", s.76.

Ceza yargılamasında istinaf ve temyiz yolları için para cezasının miktarı, hapis cezalarının süresi ve suçun türüne göre kanun yoluna başvurma hakkını sınırlandırmıştır.

5271 sayılı CMK m.272/1 hükmü uyarınca, "*ilk derece mahkemelerinden verilen hükümlere karşı istinaf yoluna başvurulabilir*." 5271 sayılı Kanun m.272/3-a uyarınca ise, "*üçbin Türk Lirası*[189] *dahil adli para cezasına mahkûmiyet hükümlerine karşı istinaf yoluna başvurulamaz.*" Ancak aynı düzenlemede, seçenek yaptırım olarak nitelendirilen hapis cezasının adli para cezasına çevrilmesi sonucu elde edilen mahkumiyetlere karşı -ceza miktarı gözetilmeksizin- istinaf yoluna başvurulabileceği belirtilmiştir.[190] 5271 sayılı Kanun m.272/3-b hükmüne görede, "*üst sınırı beşyüz günü geçmeyen adlî para cezasını gerektiren suçlardan beraat hükümleri*"ne karşı istinaf yoluna başvuru mümkün değildir.

5271 sayılı Kanun'un 286 maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında, cezaların ağırlığına veya istinaf mahkemesi kararlarının içeriğine göre temyiz yoluna başvurulamayacak kararlar

[189] 7499 sayılı Kanun m.37/5-d hükmü ile 5271 sayılı Kanun m.272/3 yer alan "üçbin" ibaresi "onbeşbin" şeklinde değiştirilmiştir. 7499 sayılı Kanun m.40/1-c hükmü uyarınca bu değişiklik 1/6/2024 tarihinde yürürlüğe girecektir. 2/2/2024 tarihli ve 7499 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 12 Mart 2024 tarihli ve 32487 sayılı RG.

[190] ÇETİN, Soner Hamza: "Türk Ceza Kanunu'nda Adlî Para Cezası", Ankara Ekim 2012, s.153-154.

düzenlenmiştir.[191] 5271 sayılı Kanun'un 286/3 hükmünde ise bazı suç türleri hakkındaki kararların her koşulda temyiz edilebileceği düzenlenerek 286/2 hükmüne istisna getirilmiştir.[192]

---

[191] **Temyiz**

Madde 286 – *(1) Bölge adliye mahkemesi ceza dairelerinin bozma dışında kalan hükümleri temyiz edilebilir.*
(2) Ancak;
a) İlk derece mahkemelerinden verilen beş yıl veya daha az hapis cezaları ile miktarı ne olursa olsun adlî para cezalarına karşı istinaf başvurusunun esastan reddine dair bölge adliye mahkemesi kararları,
b) İlk derece mahkemelerinden verilen beş yıl veya daha az hapis cezalarını artırmayan bölge adliye mahkemesi kararları,
c) (Ek: 20/7/2017-7035/20 md.)[110] Hapis cezasından çevrilen seçenek yaptırımlara ilişkin ilk derece mahkemesi kararları ile ilgili olarak bölge adliye mahkemesince verilen; seçenek yaptırımlara ilişkin her türlü kararlar ve istinaf başvurusunun esastan reddine dair kararlar,
d) (Anayasa Mahkemesinin 27/12/2018 tarihli ve E.:2018/71 K.:2018/118 sayılı Kararı ile İptal; Yeniden Düzenleme:20/2/2019-7165/7 md.) İlk defa bölge adliye mahkemesince verilen ve 272 nci maddenin üçüncü fıkrası kapsamı dışında kalan mahkûmiyet kararları hariç olmak üzere, ilk derece mahkemelerinin görevine giren ve kanunda üst sınırı iki yıla kadar (iki yıl dâhil) hapis cezasını gerektiren suçlar ve bunlara bağlı adlî para cezalarına ilişkin her türlü bölge adliye mahkemesi kararları,
e) Adlî para cezasını gerektiren suçlarda ilk derece mahkemelerinden verilen hükümlere ilişkin her türlü bölge adliye mahkemesi kararları,
f) (Değişik: 18/6/2014-6545/78 md.) Sadece eşya veya kazanç müsaderesine veya bunlara yer olmadığına ilişkin ilk derece mahkemesi kararları ile ilgili olarak istinaf başvurusunun esastan reddine dair kararları,
g) On yıl veya daha az hapis cezasını veya adlî para cezasını gerektiren suçlardan, ilk derece mahkemesince verilen beraat kararları ile ilgili olarak istinaf başvurusunun esastan reddine dair kararları,
h) (Değişik: 18/6/2014-6545/78 md.) Davanın düşmesine, ceza verilmesine yer olmadığına, güvenlik tedbirine ilişkin ilk derece mahkemesi kararları ile ilgili olarak bölge adliye mahkemesince verilen bu tür kararlar veya istinaf başvurusunun esastan reddine dair kararlar,
ı) Yukarıdaki bentlerde yer alan sınırlar içinde kalmak koşuluyla aynı hükümde, cezalardan ve kararlardan birden fazlasını içeren bölge adliye mahkemesi kararları,
Temyiz edilemez.

[192] **Temyiz**

Madde 286 – (…)
(3) (Ek:17/10/2019-7188/29 md.) İkinci fıkrada belirtilen temyiz edilemeyecek kararlar kapsamında olsa bile aşağıda sayılan suçlar nedeniyle verilen bölge adliye mahkemesi ceza dairelerinin kararları temyiz edilebilir:
a) Türk Ceza Kanununda yer alan;
1. Hakaret (madde 125, üçüncü fıkra),
2. Halk arasında korku ve panik yaratmak amacıyla tehdit (madde 213),
3. Suç işlemeye tahrik (madde 214),
4. Suçu ve suçluyu övme (madde 215),
5. Halkı kin ve düşmanlığa tahrik veya aşağılama (madde 216),
6. Kanunlara uymamaya tahrik (madde 217),
7. (Ek:13/10/2022-7418/30 md.)[111] Halkı yanıltıcı bilgiyi alenen yayma (madde 217/A),
8. Cumhurbaşkanına hakaret (madde 299),
9. Devletin egemenlik alametlerini aşağılama (madde 300),
10. Türk Milletini, Türkiye Cumhuriyeti Devletini, Devletin kurum ve organlarını aşağılama (madde 301),
11. Silâhlı örgüt (madde 314),

Hukuk yargılamasında parasal miktar ve uyuşmazlığın türüne göre kanun yoluna başvurma hakkı sınırlandırılmıştır.

6100 sayılı HMK m.341/2 hükmü[193] uyarınca, malvarlığı davalarına ilişkin kararlardan "*miktar veya değeri üç bin Türk Lirasını geçmeyen*"lere[194] karşı istinaf yoluna başvurulamaz.[195] Bununla birlikte aynı hükme göre, "*manevi tazminat davalarında verilen kararlara karşı, miktar veya değere bakılmaksızın istinaf yoluna başvurulabilir.*"[196] HMK 362/1-a hükmünde temyiz yoluna başvuru için de parasal sınır belirlenmiş, "*miktar veya değeri kırk bin Türk Lirasını (bu tutar dâhil) geçmeyen davalara ilişkin kararlar*" açısından temyiz yolu

---

12. Halkı askerlikten soğutma (madde 318),
suçları.
b) Terörle Mücadele Kanununun 6 ncı maddesinin ikinci ve dördüncü fıkrası ile 7 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan suçlar.
c) Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 28 inci maddesinin birinci fıkrası, 31 inci maddesi ve 32 nci maddesinde yer alan suçlar.

[193] Anayasa Mahkemesinin HMK m.341/2 hükmünü, "*kamulaştırma bedelinin tespitine ilişkin davalar*" yönünden iptal ettiği kararını yukarıda incelemiştik. Anayasa Mahkemesi'nin 24.02.2022 tarihli ve E.2021/34, K.2022/21 sayılı kararı için bkz. 15 Nisan 2022 tarihli ve 31810 sayılı RG.

[194] 6100 sayılı HMK ek madde 1 hükmünün birinci fıkrası uyarınca, "*200 üncü, 201 inci, 341 inci, 362 nci ve 369 uncu maddelerdeki parasal sınırlar her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların; o yıl için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerleme oranında artırılması suretiyle uygulanır. Bu şekilde belirlenen sınırların on Türk lirasını aşmayan kısımları dikkate alınmaz.*" Bu maddeye göre, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2023 yılı için tespit edilen "yeniden değerleme oranı" doğrultusunda 6100 sayılı HMK m.341/2'de belirtilen istinafa başvuru için aşılması gereken miktar, 2024 yılı itibarıyla 28.250 TL'dir. [Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2023 yılı için "yeniden değerleme oranı" %58,46 (elli sekiz virgül kırk altı) olarak tespit edilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından çıkarılan 554 sıra no.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği için bkz. 25 Kasım 2023 tarihli ve 32380 sayılı RG.]

[195] İcra mahkemesinin hukuka ilişkin kararları açısından istinaf yoluna başvuru için aşılması gereken parasal sınır farklı düzenlenmiştir. (TANRIVER, Usûl Cilt 2, s.57). İcra İflas Kanunu ek madde 1/1 hükmüne göre, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2023 yılı için tespit edilen "yeniden değerleme oranı" doğrultusunda İcra İflas Kanunu m.363/1'de öngörülen bu sınır, 2024 yılı itibarıyla 66.090 TL'dir.

[196] 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun ek madde 6 hükmü uyarınca, "*Kadastro mahkemesinin veya otuz günlük askı ilan süresinden sonra, kadastro öncesi nedene dayalı olarak açılan davalarda genel mahkemelerin verdiği kararlar ile orman kadastrosuna ilişkin davalarda bu mahkemelerce verilen kararlara karşı, miktar veya değere bakılmaksızın 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümlerine göre istinaf veya temyiz kanun yoluna başvurulabilir.*"

kapatılmıştır.[197] HMK m.362/1 hükmü[198] ile bazı uyuşmazlık türleri de temyiz edilmeyecek kararlar arasında düzenlenmiştir.[199]

İdari yargılama hukukunda İYUK m.45/1 hükmü, konusu beş bin Türk lirasını (2024 yılı itibarıyla 31.000 TL)[200] geçen uyuşmazlıkların tamamı için istinaf yoluna başvurma imkânı tanınmıştır. İYUK'un 46. maddesinde ise temyiz edilebilecek kararların tümü, -çalışmanın

---

[197] 6100 sayılı HMK ek madde 1 hükmüne göre, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2023 yılı için tespit edilen "yeniden değerleme oranı" doğrultusunda 6100 sayılı HMK m.362/1-a'da belirtilen temyize başvuru için aşılması gereken miktar, 2024 yılı itibarıyla 378,920 TL'dir.

[198] **Temyiz edilemeyen kararlar**

MADDE 362- *(1) Bölge adliye mahkemelerinin aşağıdaki kararları hakkında temyiz yoluna başvurulamaz:*

a) Miktar veya değeri kırk bin Türk Lirasını (bu tutar dâhil) geçmeyen davalara ilişkin kararlar.

b) Kira ilişkisinden doğan ve miktar veya değeri itibarıyla temyiz edilebilen alacak davaları ile kira ilişkisinden doğan diğer davalardan üç aylık kira tutarı temyiz sınırının üzerinde olanlar hariç olmak üzere 4 üncü maddede gösterilen davalar ile (23/6/1965 tarihli ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunundan doğup taşınmazın aynına ilişkin olan davalar hariç) özel kanunlarda sulh hukuk mahkemesinin görevine girdiği belirtilen davalarla ilgili kararlar.

c) (Değişik:22/7/2020-7251/39 md.) Yargı çevresi içinde bulunan ilk derece mahkemelerinin görev ve yetkisi hakkında verilen kararlar ile yargı yeri belirlenmesine ilişkin kararlar.

ç) Çekişmesiz yargı işlerinde verilen kararlar.

d) Soybağına ilişkin sonuçlar doğuran davalar hariç olmak üzere, nüfus kayıtlarının düzeltilmesine ilişkin davalarla ilgili kararlar.

e) Yargı çevresi içindeki ilk derece mahkemeleri hâkimlerinin davayı görmeye hukuki veya fiilî engellerinin çıkması hâlinde, davanın o yargı çevresi içindeki başka bir mahkemeye nakline ilişkin kararlar.

f) Geçici hukuki korumalar hakkında verilen kararlar.

g) (Ek:22/7/2020-7251/39 md.) 353 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında verilen kararlar.

[199] Bu konuda detaylı bilgi için bkz. BERBEROĞLU YENİPINAR, Filiz: Temyiz Edilemeyen Kararlar Kesin Kararlar-Dava Şartları (Yargıtay İçtihatları İle İstinaf Hukuk Daireleri Kararları İncelemesi), Birinci Baskı, Ankara Mayıs 2018, s.39-50.

[200] **İstinaf:**

Madde 45 – (Değişik: 18/6/2014-6545/19 md.)

1. (…) *konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.*

İYUK ek madde 1 uyarınca, "*Bu Kanunda öngörülen parasal sınırlar; her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerleme oranında artırılması suretiyle uygulanır.*" Bu maddeye göre, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2023 yılı için tespit edilen "yeniden değerleme oranı" doğrultusunda İYUK m.45/1 hükmünde belirtilen istinafa başvuru için aşılması gereken miktar, 2024 yılı itibarıyla 31.000 TL'dir. Anayasa Mahkemesi, İYUK'un 45. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile ek madde 1'i, bu hükümlerde istinafa başvurusu için öngörülen parasal sınırların hangi tarihe göre belirleneceği konusunda bir düzenleme bulunmaması sebebiyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin içtihadında, iptal kararının Resmî Gazete'de yayınlanmasından 9 ay sonra yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Dolayısıyla söz konusu hükümler hâlen yürürlüktedir. Anayasa Mahkemesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/81, K.2023/184 sayılı kararı için bkz. 21 Aralık 2023 tarihli ve 32406 sayılı RG.

ikinci bölümünde etraflıca inceleneceği üzere- uyuşmazlığın parasal değerine (İYUK 46/1-b)[201] veya konusuna göre sayma yöntemiyle belirlenmiştir. Bu sistemin olumsuzluk veya dezavantaj olarak kabul edilmemesi gerektiği, bu yöntemin objektif bir kriter koyduğu ve düşük miktardaki uyuşmazlıkları kanun yolu denetimi dışında bırakarak mahkemelerin iş yükünün artmasını engellediği savunulmaktadır.[202] Bununla birlikte kanun yoluna başvurma hakkını uyuşmazlığın parasal değeriyle sınırlamanın adaletin tecellisine engel olduğu[203], değere bağlı kanun yolu sisteminin ülkelerin çoğunda terk edildiği, içtihat birliğinin sağlanması için Almanya'daki gibi izin sistemi ya da karma sistemin benimsenmesi gerektiği de dile getirilmektedir.[204] İzin sistemi açısından ise izin incelemesinin bir yargılama olup olmadığı, izin sistemi bir yargılama değilse yargılama sürecinin izin yoluyla durdurulmasının hak arama hürriyetini sınırlayıp sınırlamadığı, izin sistemi bir yargılama ise izin incelemesinin dava incelemesi gibi bir emek ve mesaiyi gerektirip gerektirmediği, kanun yoluna başvuruya izin verilmemesi kararlarına

---

[201] **Temyiz:**
Madde 46 – (Değişik: 18/6/2014-6545/20 md.)
Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir:
(…)
b) Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar.
İYUK ek madde 1 hükmüne göre, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2023 yılı için tespit edilen "yeniden değerleme oranı" doğrultusunda İYUK m.46/1-b'de belirtilen temyize başvuru için aşılması gereken miktar, 2024 yılı itibarıyla 920.000 TL'dir. Anayasa Mahkemesi, İYUK m.46/1-b'de yer alan "*Konusu yüz bin Türk lirasını aşan*" ibaresini, bu hükümde temyiz başvurusu için öngörülen parasal sınırların hangi tarihe göre belirleneceği konusunda bir düzenleme bulunmaması ve BİM'in istinaf sınırının üstündeki bazı uyuşmazlıklarda davacı aleyhine ilk kez verdiği kararlara karşı kanun yoluna başvurulamamasının ölçülülük ilkesine aykırılığı sebebiyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin içtihadında, iptal kararının Resmî Gazete'de yayınlanmasından 9 ay sonra yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Dolayısıyla söz konusu düzenleme hâlen yürürlüktedir. Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG.

[202] AKKAYA, İstinaf, s.116.

[203] YILDIRIM, Ramazan-ÇINARLI Serkan-AZAK, Kerim: Türk İdarî Yargılama Hukuku Dersleri, C.3, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 4. Bası, Ankara Eylül 2023, s.434.

[204] TAŞPINAR AYVAZ, Sema: "İstinaftan Sonraki Temyiz İncelemeleri ve Sonuçları", Medenî Usûl ve İcra-İflâs Hukukçuları Toplantısı VI, 1. Baskı, Ankara Eylül 2008, s.163-164; YILDIRIM-AŞİT, s.894, dipnot 136; ÇINARLI-ÇAMYAMAÇ, s.777-778; SANCAKDAR, "İdari Yargıda İstinaf", s.72; YILMAZOĞLU, "Anayasa Mahkemesi Kararı", s.35, 41-42; YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.93.

karşı itiraz hakkı tanınırsa bu hakkın sık bir şekilde kullanılmasının Danıştay için ciddi bir iş yükü yaratabileceği gibi endişeler ifade edilmiştir.[205]

Tüm bu açıklamalar ışığında İYUK'un istinaf ve temyiz kanun yollarına ilişkin hükümlerinde, adil yargılanma hakkı ve hak arama hürriyetini önceleyen düzenlemeler yapılmalıdır. İlk olarak belli miktardaki uyuşmazlıklar açısından istinafa başvuru hakkını engelleyerek kanun yoluna başvurma hakkını ortadan kaldıran hükümde (İYUK m.45/1) değişikliğe gidilmelidir. Bu değişiklikte iki yol önerilebilir. Birincisi İYUK'ta istinaf başvurusuna ilişkin değere bağlı bu sınırlandırmanın kaldırılarak konusu parasal bir değer teşkil eden tüm idari davaların istinafa açık hale getirilmesidir. Ancak bu yol Bölge İdare Mahkemelerinin iş yükünün artmasına sebep olacaktır. Bu nedenle halihazırdaki hükümde olduğu gibi belli parasal değerin üstündeki uyuşmazlıklara karşı doğrudan istinafa gidilmesine devam edilmesi, bununla birlikte söz konusu parasal değerin altındaki uyuşmazlıklara karşı da Kanun ile belirlenecek belirli ve objektif kıstasların gerçekleşmesi kaydıyla ilk derece idari yargı merciinin ya da BİM'in izni ile istinafa başvurma imkânının tanınması düşünülebilir. Kanaatimizce bu ikinci yol daha isabetlidir.

Sait GÜRAN 1964 yılında kaleme aldığı bir makalesinde, Anayasa'nın -Danıştayın fonksiyonunu ortadan kaldırmamak kaydıyla- pratik gerekçelerle bazı uyuşmazlıkların tek dereceli olmasına müsaade ettiğini, bu çerçevede Danıştayın görevini daha iyi yerine getirebilmesi için sadece belirli uyuşmazlıklara karşı temyiz yolunun açılması (mecburi temyiz), bunlar dışındaki uyuşmazlıklar için ise temyize başvurunun mahkemenin takdirine bağlı kılınmasını (takdiri temyiz) isabetli bulmaktadır.[206] ONAR, ABD ve İngiltere'deki sistem

[205] KESKİN, İrfan: "İsveç İdari Yargısı ve İstinaf Mahkemeleri, Türk İdari Yargı Sisteminde İsveç İstinaf Mahkemeleri Modeli Olabilir mi? İstinafa Gerek Var mı?" İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı ile İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi (SNCA) Arasında Yargı Alanında İşbirliği Programı, Antalya Mayıs 2009, s.215-216.

[206] GÜRAN, Sait: "Anayasa'nın 114 üncü ve 140 ıncı Maddeleri Münasebetiyle Mukayeseli Bir Tetkik", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.XXX, S.1-2, Y.1964, s.97-98.

örnek gösterilerek sunulan bu öneriye, özellikle iptal davalarının bir prensip davası olduğundan ilk derece mahkemelerinin kararlarının bir kısmını temyiz dışında bırakma konusunda kıstas belirlemenin güçlüğünü belirterek karşı çıkmıştır. ONAR ayrıca idare mahkemelerinin kararlarından bazılarına karşı temyiz imkânı hususunda mahkemenin takdirinin zorunlu tutulmasının 1961 Anayasası'nın 140. maddesinde[207] belirtilen Danıştayın "*genel olarak üst derece idare mahkemesi*" niteliğiyle bağdaşmadığını ifade etmiştir.[208] GÜRAN ise 1977 yılında yayınlanan kitabında önerdiği idari yargı sisteminde, 1961 Anayasası'nın 140. maddesinde geçen "genel olarak" ibaresinin anlam ve kapsamı konusunda farklı düşündüğünü belirterek BİM'in tüm kararlarının Danıştayın temyiz incelemesinden geçmesinin gerekmediği, BİM kararlarının bir kısmına karşı temyize başvurunun Danıştayın belli kıstaslar çerçevesinde kullanacağı takdir ve iznine bağlı tutulması, diğer BİM kararları için ise bu yönde bir izne bağlı tutulmaksızın Kanun'un emredici hükmü doğrultusunda temyize başvurma imkânı tanınması kanaatinde ısrar etmiştir.[209] Mukbil ÖZYÖRÜK de Sait GÜRAN'ın bir anketini cevaplarken; Danıştayın her dava hakkındaki kararı üst derece mahkemesi sıfatıyla incelemekle yükümlü bulunmadığını, temyiz yoluna başvurmada birtakım pratik engeller konulabileceğini, müddeabihe göre ya da belirli konulardaki davalar için temyiz yolunun engellenmesi yerine temyiz yoluna Danıştayın bir özel kurulundan belirlenecek kıstaslar doğrultusunda "*izin alınarak istisnaen başvurulması*" gerektiğini belirtmiştir.[210]

---

[207] MADDE 140.- (Değişik : 20/9/1971 - 1488 S. Kanun/md. 1)
Danıştay, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir.
(…) 1961 Anayasası tam metni için bkz. https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/ (ET: 3 Ocak 2024).

[208] ONAR, III. C, s.1907.

[209] GÜRAN, "Yapısal Bir Deneme", s.355,404.

[210] GÜRAN, "Yapısal Bir Deneme", s.38. Yıldızhan YAYLA aynı ankete verdiği cevabında alt mahkemelerin kararlarından bir kısmının Danıştayda incelenmesi konusunda Danıştaya takdir yetkisini tanınmasını 1961 Anayasası'na uygun düşmeyeceğini, bunun yerine alt mahkemelerinin kararlarının Danıştayda incelenme şartlarının objektif olarak kanunla belirlemenin yerindeliğini dile getirmiştir. (GÜRAN, "Yapısal Bir Deneme", s.38-39, dipnot 56).

İdari yargıda 2014 yılında 6545 sayılı Kanun ile düzenlenen kanun yolu reformu hazırlık sürecinde Danıştay üyesi olan Ali ULUSOY, Danıştay Başkanlığı bünyesinde 2013 yılında oluşturulan Komisyon tarafından hazırlanan Kanun Taslağı Önerisi'nde bazı uyuşmazlıklar doğrudan temyize açık tutulmakla birlikte batı demokrasilerindeki yargı sistemlerine benzer şekilde Danıştay daireleri tarafından yapılacak "temyiz başvurusu filtrelemesi"nin öngörülerek diğer uyuşmazlıklara karşı temyiz incelemesine gidilmesi hususunda yargıya takdir yetkisi bırakıldığı, ancak sonrasında bu hükmün Adalet Bakanlığı tarafından Taslak Metin'den çıkarıldığı bilgisini vermiştir.[211] ÜNLÜÇAY istinaf sistemi uygulanmaya başlamadan önce, üç dereceli yargı sisteminde temyiz edilebilecek BİM kararları konusunda Danıştayın inisiyatif alabileceğini, sadece Danıştay tarafından kabul edilebilir bulunan temyiz istemlerinin incelenebileceğini belirtmiştir.[212] AKYILDIZ'a göre de üç dereceli yargılama sisteminin kabulü sonrasında Danıştayın iş yükünün azalması ve uyuşmazlıkların makul sürede çözülebilmesinin sağlanması için AİHM'deki "kabul edilebilirlik" kurumunun temyiz başvurularında geçerli olması hususunda Kanun'a bir ekleme yapılabilir. Bu sayede keyfi ve otomatik hâle gelen temyiz başvuruları engellenebilir.[213]

6545 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra içtihat birliğinin sağlanması problemi ve Danıştayın iş yükünün azalmaması sebebiyle Danıştay Başkanlığı tarafından hazırlanan ve 2017 yılının Temmuz ayında Adalet Bakanlığına gönderilen Taslak'ta "temyiz izni" başlığı altında bir hükmün İYUK'a eklenmesi[214] önerilmiş ancak bu girişim de filtreleme sisteminin

[211] ULUSOY, Ali: İdari Yargılama Hukuku, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Ankara 2022, s.214-215, dipnot 128.

[212] ÜNLÜÇAY, Mehmet Rıza: Birinci Oturum Açılış Konuşması, Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu, 12 Mayıs 2015 Ankara, Ankara Temmuz 2015, s.8.

[213] AKYILDIZ, Ali: "İstinafa İlkesel Bakmak", Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu, 12 Mayıs 2015, Ankara Temmuz 2015, s.17.

[214] 2577 sayılı İYUK'un 48. maddesinin madde numarasının 48/A olarak değiştirilmesi, 48/A maddesinden sonra gelmek üzere "*Temyiz İzni*" başlıklı 48/B maddesinin eklenmesi önerilmektedir. (EMİROĞLU, s.81).

1. Temyiz talepleri Daire veya Kurulca öncelikle temyiz izni incelemesine tabi tutulur. Bu inceleme, Danıştay Tetkik Hakimi ve Danıştay Savcısının sözlü görüşleri alınarak Daire veya Kurul Başkanının görevlendireceği üç üye tarafından sonuçlandırılır. Temyiz izninin kabulü kararları oyçokluğuyla, temyiz izninin reddi kararları ise

kanunlaşmasını sağlayamamıştır.[215] Öğretide izin sisteminin temyizin amaçlarıyla daha uyumlu olduğu ifade edilmektedir.[216] Nitekim hukuk kurallarının doğru ve yeknesak uygulanmasında uyuşmazlık konusunun miktar ve değerinin bir önemi bulunmamaktadır.[217] Kanaatimizce de değere bağlı sisteme göre izin sistemi temyizin amaçlarını sağlama konusunda daha başarılı olabilir. Bu nedenle objektif ve belirli ilkeleri içeren bir izin sisteminin değere bağlı sistemle birlikte İYUK'a dahil edilerek temyize başvuru sürecine özel bir karma sistem oluşturulabilir. Bu doğrultuda kanun ile belirlenecek ancak yürürlükteki hükümde (İYUK m.46) yer alanlardan daha az sayıda uyuşmazlıklara karşı doğrudan, bunun dışındaki uyuşmazlıklar için ise BİM ya da Danıştayın izni ile temyize başvurma imkânı sağlayacak şekilde bir değişiklik yapılabileceği kanaatindeyiz.[218]

---

oybirliğiyle alınır. Oybirliği sağlanamadığında, temyiz izni verilmiş sayılır ve dosya temyiz talebinin esası incelenmek üzere Daire veya Kurula havale edilir.

2. Temyiz izni;

a) Temyize konu kararın Daire veya Kurulun yerleşik içtihatlarına aykırı olması,

b) Uyuşmazlığın çözümünün yeni içtihat yaratılmasını gerektirecek nitelikte olması,

c) Yargılama sırasında kararın esasını etkileyecek nitelikte usul hatası yapılmış olması,

d) Davanın ülke çapında önem arz eden bir uyuşmazlığa ilişkin olması,

hallerinde verilir.

3. Temyiz izni incelemesi sonucu verilen kararlar kesin olup, Daire ve Kurulca taraflara yazılı olarak bildirilir.

4. Temyiz izninin reddi kararları gerekçeli olarak yazılır.

[215] ÖZKAN, Gürsel: "Mukayeseli Hukukta İçtihat Farklılığının Giderilmesi, İdari Uyuşmazlıklarda Hızlandırma Müesseseleri ve Türk İdari Yargısı İçin Öneriler", 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.117-118.

[216] AKKAYA, "İzin", s.94.

[217] ÖZTEK, "Kesinlik Sınırı", s.65.

[218] YILMAZOĞLU, Danıştayın her dairesi ve kurulunda temyiz izinlerini karara bağlayacak filtraj birimi ile esas hakkında inceleme yapacak birim şeklinde iki bölüm oluşturulmasını önermektedir. Yazara göre temyize başvurulan karar Danıştayın müstakar içtihadına uygun ise filtraj birimindeki tek üye tarafından temyiz başvurusunun reddine karar verilmelidir. Temyize başvurulan karar hakkında Danıştayın içtihadı bulunmuyorsa ya da bu karar Danıştayın müstakar içtihadına aykırı ise filtraj birimi dosyayı esas hakkında inceleme yapacak birime havale etmelidir. Uyuşmazlık hakkında Danıştayın içtihadının bulunmadığı hâllerde daire veya kurulda bulunan tüm üyelerin katılımıyla karar verilmelidir. (YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.115-116).

II. İDARİ YARGIDA KANUN YOLLARI VE TEMYİZİN TARİHÎ GELİŞİMİ

İdari yargı rejimi Fransa'da doğmuş, gelişmiş ve sonra başka ülkeler tarafından aynen veya değiştirilerek benimsenmiştir.[219] Türk hukuk sistemi de hem Osmanlı Devleti zamanında hem

[219] Fransa'da derebeylik döneminde idari ve yargısal görev ayırımı yapılmamakta, aynı kamu görevlisi her iki görevi de yerine getirmektedir. Merkezin, derebeyleri üzerindeki otoritesi arttıkça merkezi idarece atanan görevliler arasında iş bölümü yapılmaya başlanmış ve idari görevler yapanlarla yargı işlerine bakan görevliler ayrılmıştır. Hâkimler özel hukuk uyuşmazlıkları ve ceza davalarına bakmakta olup idari uyuşmazlıklar yargının görev alanı dışındadır. Bu dönemde hâkimlerin ve idarecilerin yanında her eyalette "parlement" denilen, asillerin temsilcilerinden oluşan, feodal yapılı meclisler bulunmaktadır. Parlementler hem idarecileri denetlemekte hem de kral yargıçlarının baktıkları davalarda verdikleri kararlarını temyiz yolu ile inceleyebilmektedir. Parlementler kral fermanlarıyla uyumlu olmak kaydıyla az da olsa yasama görevi yapmaktadır. Monarşi döneminde merkezî idare; Parlementlerin yetkilerini azaltmaya çalışmış, çıkardığı fermanlarla hâkimlerin kararlarına karşı doğrudan doğruya krala başvurmaları şeklinde düzenleme yapmıştır. Bu durumda ise kral, temyiz yeri olarak görev yapmıştır. İdareden şikâyeti olanlar ise önce mahallî üst makamlara, bu makamların kararlarına karşı da krala başvurmaktadır. Krala yapılan başvurular eski bir kurum olan "Kral Şûrası"nda (Conseil du Roi) incelenmektedir. İdari uyuşmazlıkların çözülmesi için zamanla bu Şûra'da "Maliye ve Sevki İdare" şubesi oluşturulmuştur. XVIII. yüzyılın ikinci yarısında monarşi zayıflamış, Parlementler güçlenmiş, bu durum 1789 Fransız İhtilâli'ne kadar devam etmiştir. [GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref: Yönetsel Yargı (Son Değişikliklere Göre Düzenleyen ve Güncelleyen: Yeliz ŞANLI ATAY), Güncelleştirilmiş 37. Bası, Ankara Eylül 2020, s.5-6; ÖZYÖRÜK, Mukbil: İdare Hukuku -İdarî Yargı- Ders Notları, Ankara 1977, s.31-32]. Parlamentlerin idari iş ve organlara karışmaları sebebiyle idari hizmetlerde aksamalar yaşanmış ve bu durum memnuniyetsizlikler yaratmıştır. 1789 İhtilali ile buna tepki olarak 4 Ağustos 1789'da feodalite kaldırılıp Parlamentler dağıtılmıştır. 16-24 Ağustos 1790 tarihli Kanun ile hâkimler idari davalara bakmaktan menedilerek hâkimlerin idari davaları kabul etmeleri hâlinde cezai müeyyideye tabi tutulacakları kabul edilmiştir. Mahkemeler, dava sırasında bir idari kararın kanuniliği veya yorumu söz konusu olsa bile bu hususu idarecilerden soracaklar ve alacakları cevapla bağlı kalacaklardır. (ÖZYÖRÜK, s.32; ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumî Esasları, I. C., Üçüncü Bası, İstanbul 1966, s.67). Bu dönemde haksızlığa uğrayan kişiler hukuka aykırı olduğunu düşündükleri kararı veren idareyi, idari makama veya üst idari makam olan bakana şikâyet etmektedir. Böylece "bakan hâkim" (idareci hâkim) dönemi başlamıştır. Dolayısıyla bu süreçte idarenin aynı anda taraf ve hâkimlik durumları vardır. Söz konusu sistem, uyuşmazlıkların objektif bir şekilde görülmesine engel teşkil etmesi ve merkezi idarede meşguliyetleri arttırması sebebiyle terk edilmiştir. (GÖZÜBÜYÜK, Yönetsel Yargı, s.6; ÖZYÖRÜK, s.33-34; BALTA, Tahsin Bekir: İdare Hukukuna Giriş I, Ankara 1970, s.223-224; EROĞLU, Hamza: İdare Hukuku Genel Esaslar, İdarî Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Ankara 1985, s.360-361; ONAR, I. C., s.66-67; DERBİL, Süheyp: İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 5. Bası, Ankara 1959, s.141-142; KARAHANOĞULLARI, Onur: Türkiye'de İdari Yargı Tarihi, 2. Bası, Ankara Eylül 2017, s.18; GÖZLER, Kemal-KAPLAN, Gürsel: İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş ve Düzeltilmiş Yirmi Beşinci Baskı, Bursa Ağustos 2023, s.748-749). 13 Aralık 1799'da Napoléon tarafından yapılan yeni düzenleme ile merkezde Devlet Konseyi (Conseil d'État) kurulmuş, illerde de il idare kurullarına yargısal görevler verilmiştir. Bu dönemde Devlet Konseyinin yargı görevi yoktur. Ancak il idare kurulları ile bakan yargıçların kararlarına karşı ilgililer devlet başkanına gitmeye başlamıştır. Devlet başkanı da Devlet Konseyinden kendisine yardımcı olunmasını istemeyi uygun bulmuştur. Bir süre sonra ilgililer doğrudan Devlet Konseyine başvurmaya başlamıştır. Devlet Konseyi de görüşünü devlet başkanına sunmakta, devlet başkanının onayından sonra Devlet Konseyi kararları uygulanmaktadır. Bu nedenle söz konusu usule "tutuk adalet" (justice retenue) denilmektedir. Yine de Danıştay kararlarının çoğunluğu devlet başkanları tarafından değiştirilmeden kabul edilmektedir. (GÖZÜBÜYÜK, Yönetsel Yargı, s.6; ÖZYÖRÜK, s.35-36; EROĞLU, 5.

de Cumhuriyet döneminde özellikle idare hukuku alanında Fransa'dan, Fransız idari yargısından etkilenmiş,[220] hatta bazı konularda etkilenmekten öte, tamamen uyarlama tercih edilmiştir.[221]

Bası, s.361; ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.63-64; SANCAKDAR, Oğuz-ÖNÜT, Lale Burcu: İdari Yargılama Hukuku -Genel Esaslar-, Güncellenmiş ve Geliştirilmiş 5. Baskı, Ankara Eylül 2023, s.463). Danıştay 24 Mayıs 1872 tarihli Kanun ile, yani kurulduktan ancak 73 yıl sonra tasdiksiz bir yargılama yetkisine kavuşabilmiştir. Danıştay bu yetkiyle "devredilmiş adalet"e sahip bağımsız bir yüksek mahkeme olarak değerlendirilebilir. Daha sonraki süreçte Fransa'da 1926 ve 1934 yıllarında yapılan değişikliklerle il konseylerinin faal idareden ayrılığı sağlanmış ve yetkileri arttırılmış, 1953'te ilk derece idare mahkemelerine dönüşümü gerçekleştirilmiştir. 1987 yılında ise idari istinaf mahkemeleri kurularak üç dereceli yargı sistemine geçilmiştir. (GÖZÜBÜYÜK, Yönetsel Yargı, s.7; ÖZYÖRÜK, s.37, 40; EROĞLU, 5. Bası, s.361; GÜZEL, Oğuzhan: "Anayasa Mahkemesinin Kararları Işığında İdarî Yargının Görev Alanına Yönelik Müdahalelerin Değerlendirilmesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVII, Y.2013, S.1-2, s.1489).

[220] KARAHANOĞULLARI, İdari Yargı Tarihi, s.17; AKYILDIZ, Ali: Danıştay ve Hukuk Devleti, Hukuk Devleti Hukukî Bir İlke Siyasî Bir İdeal, Ankara Şubat 2008, s.461.

[221] ÖZYÖRÜK, s.31; GEDİKLİ, Fethi: Şura'yı Devlet Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla, 2. Baskı, İstanbul Kasım 2018, s.11; ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.62.

1868 yılında, Fransa'dakine benzer bir Şurâ'yı Devlet kurulmuş[222] olsa da ayrı bir idari yargı rejiminden bahsedilemez.[223] Şurâ'yı Devletin görevleri[224] incelendiğinde "kanun yolu"

[222] Osmanlı İmparatorluğunun hukuk sisteminde 3 Kasım 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı'na kadar, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı bazı idari ve yargısal yollar varsa da idare ve yargı teşkilatı aynı kişi veya kurulda birleştiğinden idarenin yargı mercileri tarafından denetlenmesinden bahsedilemez. (ONAR, I. C., s.83-84; EROĞLU, 5.Bası, s.364; BALTA, s.226; KARAHANOĞULLARI, İdari Yargı Tarihi, s.52). Tanzimat Fermanı'ndan sonra temsili taşra meclisleri ile merkezde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye gibi zayıf da olsa idareden ayrılmış denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. (KARAHANOĞULLARI, İdari Yargı Tarihi, s.19). Şûra-yı Devlet kurulmadan önce idarenin kurumsal denetimini oluşturan bu sistem Türk idari yargısının kökeni olarak değerlendirilebilmektedir. (YÜCESOY, Ayşe Aslı: "Şûray-ı Devlet (1868-1876)", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.8, S.2, Y.2017, s.192). Osmanlı Devleti'nin anayasal nitelikteki ilk belgeleri olan 7 Ekim 1808 tarihli Sened-i İttifak'ta, Padişah Abdülmecit tarafından Mustafa Reşit Paşa'ya hazırlattırılarak 3 Kasım 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı'nda (Gülhane Hattı Hümayunu), 28 Şubat 1856 tarihli Islahat Fermanı'nda, 11 Aralık 1875 tarihli Adalet Fermanı'nda, doğrudan idarenin eylem ve işlemlerinin yargı organları tarafından kontrolü ile ilgili bir yenilik bulunmamasına rağmen bu belgeler, batının hukuk sistemine açılma imkânı hazırlamış olmaları, insan hakları, eşitlik gibi kavramlara yer vererek ilk Şûra-yı Devletin kuruluşunu dolaylı da olsa etkilemeleri, bu kuruluşa hizmet etmeleri bakımından önemlidir. (EROĞLU, 5. Bası, s.364). 24 Mart 1838 tarihinde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye kurulmuş, 5 Mart 1868 tarihinde Şûra-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye olarak iki kısma ayrılmıştır. Şûra-yı Devlet, Sultan Abdülaziz döneminde Sadrazam Ali Paşa zamanında bir nutukla Mabeyn Başkâtipliğinden Bâb-ı Âli'ye yazılmış olan tezkereyle ve bu tezkere gereğince hazırlanan Şûra-yı Devlet Nizamname-i Esasîsi ile kurulmuştur. Şûra-yı Devlet, ilk olarak Mithat Paşa'nın başkanlığında 10 Mayıs 1868'de çalışmaya başlamış ve çok görevi olan bir kuruluş biçiminde örgütlenmiştir. İki ayrı müessese olarak Şûra-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliyenin kurulmasıyla adli işler ve devletin diğer fonksiyonlarının ayrılığı sağlanmıştır. (KARAHANOĞULLARI, İdari Yargı Tarihi, s.147-148; ÖZDEŞ, Orhan: Danıştay'ın Tarihçesi, Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Ankara 1968, s.62, 64; AKYILDIZ, Danıştay ve Hukuk Devleti, s.462). 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnamesi (m.78, 81) ile idari yargının genişletildiği, "Meclisi İdare-i Vilâyet"e yargı yetkisi verildiği, bu meclisin kararlarının da herhangi bir onaya gerek kalmadan yürütüldüğü görülmektedir. (EROĞLU, 5. Bası, s.364).

[223] ÖZYÖRÜK, s.46; GÖZÜBÜYÜK, s.14.

[224] Şûra-yı Devlet -Şûra-yı Devlet Nizamname-i Esasîsi'ne göre- başta kanun ve nizamnameleri incelemek ve tasarılarını hazırlamak olmak üzere, idare ile vatandaşlar arasında çıkan davaları çözümlemek, hükümet ve muhtelif devlet daireleri tarafından sorulan her türlü konu hakkında düşüncesini bildirmek, memurların yargılanması ile uğraşmak gibi konularda görevli kılınmıştır. (DERBİL, s.183; ONAR, I. C., s.86; EROĞLU, 5. Bası, s.364-365; GÖZÜBÜYÜK, s.13). Bununla birlikte 1870 tarihli Divan-ı Ahkâmı Adliye Nizamnamei Dahilîsi'nin mukaddime kısmının, 4. ve 7. maddelerinde temyize ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. (ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Ankara 1968, s.322). Şûra-yı Devletin yargısal görevi sınırlıdır, yargı kararları üzerinde "tutuk adalet" usulü uygulanmaktadır ve kararlar Sadrazamın onayı, Padişahın iradesiyle yürürlüğe girmektedir. (BALTA, s.226; DERBİL, s.183; GÖZÜBÜYÜK, s.13; ZABUNOĞLU, s.98; KAPLAN, Onur: "1924 Anayasası'nda Yargı Yetkisi ve Şûra-yı Devletin Fonksiyonu", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXII, Y. 2018, S.1, s.180). 1870 yılında çıkarılan Şûra-yı Devlet Nizamnamesi de aynı esasları düzenlemektedir. Böylece Türk hukukunda idari yargının temelleri atılmıştır. (EROĞLU, 5. Bası, 364; GÖZÜBÜYÜK, Yönetsel Yargı, s.13).

incelemesi olarak nitelendirebileceğimiz bir görevi bulunmamaktadır.[225] 23 Aralık 1876 tarihli Anayasa (1293 Kanun-u Esasisi)[226] ile Şûra-yı Devletin idari yargı ile ilgili görevlerinde azalma olmuş,[227] bu dönemde Şûra-yı Devlet daha ziyade "memurin muhakematı" ile uğraşmıştır.[228] Şûra-yı Devletin, 1876 Anayasası'nın Divanı Âli ve oluşumu ile ilgili 92. ve 93. maddelerinde adı geçmektedir. Dolayısıyla 1876 Anayasası da Şûra-yı Devlete kanun yolu incelemesi yapabileceği yönünde bir görev vermemektedir.[229] 1886 yılında *Şûra-yı Devlet Dahilî Nizamnamesi*'nin 3. maddesi değiştirilerek, Şûra-yı Devlet'in yetkisi daraltılmış ve yalnız memurların yargılanması konusuna hasredilmiştir.[230] 1913 yılında ise memurların yargılanması

[225] Osmanlı Devleti'nin henüz anayasalı bir monarşiye bile dönüşmediği bu dönemde kamu hukuku-özel hukuk ayırımı bile yapılamazken Danıştaya idari yargı görevi verilmesi öğretide bir özenti olarak nitelendirilmiştir. (GÖZÜBÜYÜK, s.13; ÖZYÖRÜK, s.44).

[226] 1876 Anayasası tam metni için bkz. https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/ (ET: 1 Temmuz 2023).

[227] 1293 Kanun-u Esasisi'nin 85. maddesi uyarınca kişiler ile idare arasındaki davalar da adliye mahkemelerinde görülecektir. (ONAR, I. C., s.88; BALTA, s. 227; ÖZDEŞ, s.77; ZABUNOĞLU, s.98- 99; GÖZLER-KAPLAN, age., s.749). Bununla birlikte söz konusu düzenlemenin idari uyuşmazlıkları kapsamadığı, kişiler ile idare arasında özel hukuktan doğan uyuşmazlıklarla ilgili olduğu ve bu süreçte adliye mahkemelerinin idari uyuşmazlıklara bakmadığı ifade edilmiştir. (ONAR, I. C., s.88-89; BALTA, s. 227). Birinci Meşrutiyet döneminde idare ile memur arasındaki uyuşmazlıklardan doğan davaların görülmesinin idare meclislerinin görevi içinde olduğu, bu davalara nizamiye mahkemelerinde bakılamayacağı Yargıtayın bozma kararlarından anlaşılmaktadır. (ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.374). Bu dönemde kısmen de olsa idari yargı devam etmektedir. (GÖZÜBÜYÜK, Yönetsel Yargı, s.13).

[228] GÖZÜBÜYÜK, Yönetsel Yargı, s.13; GÖZLER-KAPLAN, age., s.749; GÜZEL, "İdari Yargının Görev Alanı", s.1491. Şûra-yı Devlet bu süreçte yargılama usulü yanında memurlara ilişkin maddi ceza hukukunun uygulanmasıyla da görevlidir. (AKYILDIZ, Ali: "Memur Yargılamasında İdari Süreç", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2001, C.5, S.2, s.163).

[229] Bu dönemde 1879 tarihli Usul-i Muhakeme-i Hukukiye Kanunu'nun bazı hükümlerinde temyize ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. 1879 tarihli Kanun'un 2., 217., 229., 231., 242. maddelerine göre; temyiz ancak kesin hükümler için söz konusu olur, temyiz incelemesi üzerine temyiz mercii kararı kanuna ve muhakeme usulüne uygun ise tasdik eder, uygun değilse yeniden bir hüküm verilmek üzere ilk derece mahkemesine havale eder. (ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.323). 2 Recep 1296 tarihli Usul-i Muhakeme-i Hukukiye Kanun-ı Muvakkati için bkz. 1. Tertip Düstur, C.IV, İstanbul 1293, Matbaa-i Amire, s.257 nakleden ÜLKER, İbrahim: "1879 Usul-i Muhakeme-i Hukukîyye Kanun-ı Muvakkati'nde İmza ve Mühre İtiraz ve İtirazın İncelenmesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2016, C.24, S.2, s.94. Usul-i Muhakeme-i Hukukiye Kanun-ı Muvakkati hakkında daha fazla bilgi için bkz. EKİNCİ, Ekrem Buğra: Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1996, s.130-131).

[230] EROĞLU, 5. Bası, s.365.

görevi de Şûra-yı Devlet'ten alınarak genel mahkemelere verilmiştir.[231] 1 Kasım 1922'de saltanatın kaldırılması ile Şûra-yı Devlet, diğer Osmanlı kurumları gibi tarihe karışmıştır.[232]

Millî mücadele yıllarında, henüz Cumhuriyet dönemi Danıştayı kurulmamışken, 4 Temmuz 1337 (1921) tarihli ve 131 sayılı "*Şûra-yı Devletin Memurin Muhakematına Müteallik Vezaifinin Sureti İfası Hakkında Kanun*"[233] ile -1868 yılında kurulan Şûra-yı Devletin görevlerini yerine getirmek üzere- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından 9 kişilik bir "Memurin Muhakemat Encümeni" ve 15 kişilik "Muhakemat Heyeti" oluşturulmuştur.[234]

20 Ocak 1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu[235], konumuzla ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir. Ancak bu dönemde 19.08.1923 tarihinde Bakanlar Kurulu, Şûra-yı Devletin yeniden kurulmasına karar vermiştir.[236] 1924 Anayasası döneminde kabul edilen 669 sayılı Şûrayi Devlet Kanunu ile birlikte "temyiz" Türk idari yargısına girmiştir. Çalışmamızın bu kısmında 1924 Anayasası döneminden başlamak üzere idari yargıda "temyiz"in geçirdiği değişiklikler incelenecektir.

A. 1924 Anayasası

20 Nisan 1924 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun[237] 51. maddesi "İdarî dava ve ihtilâfları rüyet ve hal etmek üzere bir Şûra-yı Devlet" oluşturulacağına ilişkindir.

---

[231] ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.65.

[232] ÖZYÖRÜK, s.50.

[233] 3. Tertip Düstur, C. II, s.90-91.

[234] ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.1, dipnot 2; ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.65-66.

[235] 20/1/1337 (1921) tarihli ve 85 sayılı Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun tam metni için bkz. https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/ (ET: 1 Temmuz 2023).

[236] ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.1.

[237] 20 Nisan 1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun tam metni için bkz. https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/ (ET: 1 Temmuz 2023).

B. 1925 Tarihli ve 669 Sayılı Şûrayi Devlet Kanunu

1924 Anayasası m.51 uyarınca, "*669 sayılı Şûrayi Devlet Kanunu*"[238] kabul edilmiş ve Aralık 1925'te yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 669 sayılı Kanun'un 3. maddesi[239] gereğince, üyeleri TBMM tarafından 23 Haziran 1927 tarihinde seçilen Şûra-yı Devlet, 6 Temmuz 1927 tarihinde de çalışmaya başlamıştır.[240]

669 sayılı Kanun'un 48. maddesi[241] uyarınca Şûra-yı Devletin kararları hiçbir makamın onayına tabi olmaksızın icra edilecek olup bu hüküm devredilmiş adalet anlayışından güçlü adalet sistemine geçildiğini ortaya koymaktadır.[242]

1924 Anayasası'nın 51. maddesi[243] uyarınca Şûra-yı Devlet, idari işlemlerin ve eylemlerin hukuka uygunluğunu denetlemek üzere idari davaların ve uyuşmazlıkların çözümünde yetkili bir mahkeme olmak üzere kurulmuştur. Ancak Şûra-yı Devletin bir yargı yeri olmasına rağmen Kuvvei Kazaiye bölümünde değil, Vazifei İcraiye bölümünde düzenlenmiş olması idari yargı açısından bir zayıflık olarak nitelendirilmektedir.[244] Bu dönemde Danıştay, hükûmetin bir idari şubesi ve TBMM'nin denetimi tabi bir makam olarak değerlendirilmektedir. Nitekim uygulamada da TBMM Arzuhâl Encümenine (Dilekçe Komisyonuna) yapılan başvurular üzerine bazı Danıştay kararlarının bozulduğu bilinmektedir. Bu durumun Şûra-yı Devletin

---

[238] 23 Kasım 1925 (23 Teşrinisani 1341) tarihli ve 669 sayılı Şûrayi Devlet Kanunu'nun tam metni için bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400669.pdf (ET: 1 Temmuz 2023), Resmî Ceride ile Neşir ve İlânı: 7/XII/1341-Sayı:238.

[239] **ÜÇÜNCÜ MADDE —** *Şûrayi devletin reisi ve devair rüesası ile azası ve başkâtibi maddei atiyede gösterilen evsaf ve şeraiti haiz zevattan bulunmak üzere Dahiliye ve Adliye vekillerinin huzurile Dahiliye ve Adliye encümenlerinden müştereken gösterilecek üç misli namzet meyanından Büyük Millet Meclisince intihab olunur.*

[240] DERBİL, s.162; AKYILDIZ, Danıştay ve Hukuk Devleti, s.464.

[241] **KIRK SEKİZİNCİ MADDE —** *İdarî davalar hakkında Şûrayi devletten sadır olan hükümler hiç bir makamın tasdikına muhtaç olmaksızın lâzimülinfaz olup icra dairelerince alelûsul tenfiz olunur.*

[242] GÖKALP, Ali Sıtkı: İptal Davaları, Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968), Ankara 1968, s.475.

[243] **Madde 51.-** *İdari dâva ve ihtilâfları rüyet ve hal, Hükümetçe ihzar ve tevdi olunacak kanun lâyihaları ve imtiyaz mukavele ve şartnameleri üzerine beyanı mütalâa, gerek kendi kanunu mahsusu ve gerek kavanini saire ile muayyen vezaifi ifa etmek üzere bir Şûrayı Devlet teşkil edilecektir. Şûrayı Devletin rüesa ve âzası vezaifi mühimmede bulunmuş, ilim, ihtısas tecrübeleri ile mütemeyyiz zevat meyanından Büyük Millet Meclisince intihap olunur.*

[244] KAPLAN, Onur: "1924 Anayasası'nda Yargı Yetkisi ve Şûra-yı Devletin Fonksiyonu", s.181-182, 191.

varlığını tehlikeye sokması üzerine, konu itiraz yoluyla TBMM Genel Kuruluna aktarılmıştır. TBMM Genel Kurulu 12 Nisan 1934 tarihli ve 803 sayılı kararında, TBMM Teşkilatı Esasiye Encümeninin (Anayasa Komisyonunun) 2 Nisan 1934 tarihli ve 5/553 no.lu raporunu aynen benimseyerek Şûra-yı Devletin dava dairelerinin bağımsız mahkeme sıfatı ve yetkisiyle kesin ve son nitelikte yargısal kararlar verdiğini kabul etmiştir.[245]

Hem 669 sayılı Şûra-yı Devlet Kanunu'nda hem de 1938 yılında yürürlüğe giren 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanunu'nda[246] yer alan hükümlere göre Şûra-yı Devletin idarenin tesis ettiği eylem ve işlemlerden doğan uyuşmazlıkları çözümlemek gibi yargısal, aynı zamanda da kanun ve tüzükler hakkında görüş bildirmek, hükümetin sorduğu konularda mütalâa vermek gibi idari görevleri bulunmaktaydı.[247] Şûra-yı Devletin idari yargı fonksiyonu değerlendirilirken "kanunilik" kavramı ile hukuka uygunluk kavramlarının farklı anlamlar taşıdığının üzerinde durulması gerekmektedir. Nitekim bu dönemde yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste toplanması ve kanunların Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmemesi[248] sadece kanunilik denetimi yapılması sonucunu doğurmuştur.[249]

669 sayılı Kanun 50 madde ve dört fasıldan oluşmaktadır. Çalışma konumuz olan "temyiz" ile ilgili hükümlerden temyizen incelenecek kararlar, "*Şûrayi devletin vezaifi*" başlıklı Üçüncü Fasıl'ın 20. maddesinde[250] düzenlenmiştir. Söz konusu hüküm uyarınca Şûra-yı Devlette nihai

---

[245] DURAN, Lütfi: Türk İdare Mevzuatı, C.1, No:102, İstanbul 1954, s.559-565 nakleden DURAN, Lütfi: "Atatürk Döneminde Danıştay", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y.1981, C.2, S.3, s.38; BARUTOĞLU, Tulez: "Ragıp Sarıca Hoca'nın Aziz Hatırasına Saygı-Mütalaa", Danıştay Dergisi, Y.26, S.90, Ankara 1996, s.19-20.

[246] 3456 sayılı Kanun'a ilişkin detaylı açıklamalara ileride C başlığı altında yer verilmiştir.

[247] KAPLAN, Onur: "1924 Anayasası'nda Yargı Yetkisi ve Şûra-yı Devletin Fonksiyonu", s.183.

[248] Bu dönemde Türkiye'de kanunların Anayasa'ya uygunluğunun yargısal denetimine ilişkin görüşler ve muhtelif yargı kararları için bkz. FEYZİOĞLU, Turhan: Kanunların Anayasa'ya Uygunluğunun Kazai Murakabesi (Yabancı Memleketlerde- Türkiyede), Ankara 1951, s.251-335.

[249] KAPLAN, Onur: "1924 Anayasası'nda Yargı Yetkisi ve Şûra-yı Devletin Fonksiyonu", s.187.

[250] **YİRMİNCİ MADDE —** *Mevaddı atiye'Şûrayi devlette temyiz suretile nihaî ve katî olarak tedkik ve rüyet olunur:*

A - Bir Meclisi, idareden verilip mafevki meclisi idarede ikinci derecede tedkik edilen kararlar,

B - Vilâyet meclisi idarelerinden verilen kararlar,

C - Meclisi idarelerden başka idarî mercilerden sadır olan kazaî kararlar,

D - idarî meseleler hakkında hususî kanunlarla muayyen temyiz mercilerinden çıkan kazaî kararlar.

ve kati olarak tetkik edilecek uyuşmazlıklar, bir idare meclisinden verilip üst idare meclisinde ikinci derecede incelenen kararlar, il idare meclislerinden verilen kararlar, idare meclislerinden başka idari mercilerden çıkan yargısal kararlar ve idari meseleler hakkında özel kanunlarla belirli temyiz mercilerinden çıkan yargısal kararlardır. 669 sayılı Kanun'da kanun yolları, geniş anlamda, "*İdarî davaların usulü muhakemesi*" başlığı altındaki Dördüncü Fasıl'da yer almaktadır. Kanun'un 25. maddesinde[251] "temyiz" ve 42. maddesinde[252] "itirazülgayır davaları"[253] ile "iadei muhakeme" yer almıştır. 669 sayılı Kanun'da "kanun yolları" ifadesi bulunmamaktadır.[254]

---

[251] **YİRMİ BEŞİNCİ MADDE —** *Her nevi idarî muamele ve mukarreratın alâkadarlara usulen tefhim veya tebliğinden ve vazifei idariyeyi ifa vesilesile vukubulan efal hakkında icraya ıttıla tarihinden itibaren alâkadarların kazayı idarî tarikile mecalisi idare veya Şûrayi devlete ikamei dava müddeti kavanini mahsusa ile muayyen olmayan ahvalde atmış gündür.*

Mecalisi idare ile kanunen hakkı kazayı haiz mercilerden kazayi idarî tarikile sadır olan mukarrerat aleyhinde Şûrayi devlete temyizen müracaat müddeti dahi kezalik kavanini mahsusa ile muayyen olmayan ahvalde mukarreratı mezkûrenin tarihi tebliğinden itibaren altmış gündür.

[252] **KIRK İKİNCİ MADDE —** *İdarî davalar hakkında lâhik olan hükümler aleyhinde usulü muhakemei hukukiye kanununa tevfikan itirazıligayr davaları ikame olunabilir. Vicahen ita edilen veya gıyaben lâhik olupta itirazı alelhüküm müddeti mürur etmiş olan hükümler hakkında esbabı atiyeden dolayı bir defaya mahsus olarak iadei muhakeme talep olunabilir:*

Evvelen: Bir idarî dava hakkında hüküm verildikten sonra tarafeynin zat ve sıfatları tebeddül ve tagayyür etmediği ve iddiaları eski davalardan ibaret bulunduğu velhâsıl hükmü sabıka mugayir müceddeden bir karar suduruna kanunen sebep olabilecek bir madde zuhur etmediği halde onun hilâfına hüküm ve karar verilmesi,,

Saniyen: Davanın esnayi niyetinde hasım tarafından zuhur etmiş ve hüküm ve karara tesiri olmuş bir hilenin vuku bulması,

Salisen: Hüküm ve karara esas ittihaz edilmiş olan evrak ve senedatın badelhüküm sahte olduğu ikrar veya ispat edilmiş olması,

Rabian: Hükme medar olup hasım tarafından ketmolunmuş veya ettirilmiş bazı evrak ve senedatın badelhüküm ibraz olunması,

Hamisen: Deavi dairesile heyeti aleniyenin sureti teşekkülü ve usulü tedkik ve muhakemesi ve nisabı müzakeresi hakkında işbu kanunun on birinci, on dördüncü, yirmi dokuzuncu, otuzuncu, otuz birinci, otuz üçüncü, otuz beşinci maddelerinde muharrer ahkâma riayet edilmemesi.

İadei muhakeme müddeti otuz gündür. Bu müddet hasmın hilesinin ve evrak ve senedatın sahteliğinin tahakkuk eylediği evrakı mektumenin ele geçirildiği günden esbabı saire için hüküm vecahî ise tarihi tebliğinden, gıyabî ise itirazı alelhüküm müddetinin hitamından itibaren cereyan eder.

[253] Eski Usul-i Muhakeme-i Hukukiye Kanunu'na atıf yapan mülga düzenleme uyarınca bir davanın tarafı olmayan ve dava esnasında kendisine veya vekiline çağrı yapılmamış olan ancak dava sonucu verilen kararın hukuki etki doğurduğu üçüncü kişiler verilen karara karşı itiraz yoluna başvurabilmektedir. Bu itiraz "itirazülgayır" olarak adlandırılmaktadır. (ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.6, dipnot 1).

[254] ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.6.

Aslında istinaf ve temyiz konusunda biraz daha gerilere gitmek gerekmektedir. İdareci-hâkim (bakan-hâkim) döneminde faal idareye mensup icrai kararlar alabilen memurlar ve organlar tarafından idari uyuşmazlıkların çözüldüğünü görmekteyiz.[255] Bu sistemde hâkim henüz idareden ayrılmamıştır ve memur veya idari organ hâkim gibi görev yapmaktadır. İlgililer tarafından yapılan başvurular önce hâkim gibi hareket eden bakana ve istinaf yoluyla da Danıştaya sunulmuştur. Fransız Danıştayı bakan-hâkim usulüne 13 Aralık 1889 tarihinde Cadot kararı ile son vermiş ve idari uyuşmazlıkların önceden hâkim sınıfındaki bakana başvurulmadan doğrudan Danıştay tarafından çözümlenebileceği kabul edilmiştir. Türkiye'de de bu sistemin yansımaları bazı kanunlarımızda görülmüştür.[256] Bu esaslar doğrultusunda bakan-hâkim döneminde, ilgililerin başvurması üzerine bakanların çözdükleri uyuşmazlıklar, Danıştay (Şûra-yı Devlet) tarafından istinaf ve temyiz yolu ile incelenemezdi. Bakanların bu çözüm şekilleri de idari dava konusu yapılabilir, bu kararlar Danıştay tarafından doğrudan doğruya ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülür ve kesin olarak karara bağlanırdı. Çünkü bakanlar tarafından bulunan çözüm şekillerinde bakanlar, idare hâkimi değil bir idari mercii olarak kabul edilmelidir.[257]

669 sayılı Kanun'un 20. maddesine göre idari merciler yargı kararı verebilir. Dolayısıyla bu hükme göre bir kararın yargısal bir karar kabul edilmesi için mutlaka yargı organları tarafından tesis edilmesi zorunlu değildir, maddi bakımdan yargısal olması yeterlidir.[258] Kanaatimizce Kanun hükmüyle ortaya çıkan bu tespit, 1961 ve 1982 Anayasalarının öngördüğü sisteme göre hatalıdır. Çünkü yargı işlemi, bağımsız mahkemelerin yargısal usullerle yerine getirdikleri yargılama faaliyetine ilişkin işlemlerdir.[259] Bu tanım göz önünde

[255] ONAR, I. C., s.66-68; ONAR, III. C., s.1816.
[256] ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.302.
[257] ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.303.
[258] ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.282.
[259] BALTA, s.13; ERKUT, Celâl: İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Tıpkı Basım, [Ankara] 2015, s.97; GÜNDAY, İdare Hukuku, s.13; TANRIVER, Süha: Yargı Teşkilâtı ve Görevlileri, Ankara 2022, s.46.

bulundurulduğunda yargı mercileri dışında bir makam tarafından yapılan bir işlem hiçbir şekilde yargı işlemi olarak nitelendirilemez[260] ve 20. maddenin lafzından çıkan aksi yönde kabul isabetsizdir.[261] ARAL da hâkim sıfatıyla hareket eden idarecinin tarafsız ve bağımsız hareket edemeyeceğini dile getirerek[262] aslında idari makamlar tarafından tesis edilen yargısal nitelikteki işlemleri eleştirmektedir.

669 sayılı Kanun'da "*İdarî davaların usulü muhakemesi*" başlıklı Dördüncü Fasıl'ın 25. maddesi temyiz süresini düzenlemiştir. Bu hüküm uyarınca idare meclisleri ve kanunen yargılama hakkına sahip olan mercilerden verilen kararlar aleyhine Şûra-yı Devlete temyizen başvuru hakkı tebliğ tarihinden itibaren altmış gündür. Kanun'un 26. maddesinde[263] ise temyiz süresinin bitmesiyle temyiz hakkının düşeceği, ancak taraflardan birinin süresi içinde temyiz ettiği durumlarda onun davası görülünceye kadar diğer tarafın temyiz süresi geçmiş olsa bile temyiz etme yetkisinin bulunduğu ifade edilmektedir.

669 sayılı Kanun ile ilgili tasarı TBMM'de görüşülürken Şûra-yı Devlete istinaf yolu ile dava görme ve çözümleme yetkisi kaldırılmıştır.[264] 669 sayılı Kanun'un kabulünden sonra da; idari makamlara idari uyuşmazlıkları idareci-hâkim sıfatıyla Şûra-yı Devlete istinafen çözme yetkisi veren, önceki mevzuatta yer alan birçok hükmün[265] yürürlükte kaldığını kabul etmek mümkün değildir. Bunun yanı sıra eski mevzuatın Şûra-yı Devlete istinaf yolu ile

---

[260] GÜZEL, Oğuzhan: Hukuk Devletinde İdarî Davaya Konu Olabilecek İşlem Kavramı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2015, s.75-76.

[261] TÜZEMEN ise öğreti ve yargı kararları ışığında bir işleme kazai (yargısal) nitelik veren çeşitli unsurlar (organik, maddi, şekli) bulunduğunu ve bu unsurlardan bir veya ikisinin eksik olmasının o işlemin kazailiğine halel getirmeyeceğini savunmaktadır. Bu hususta Fransız ve Türk öğretisindeki görüşler doğrultusunda yapılan tartışmalar için bkz. TÜZEMEN, s.74-76.

[262] ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.303.

[263] **YİRMİ ALTINCI MADDE —** *Mehli temyizin inkızasile hakkı temyiz sakıt olur. Fakat tarafeynden biri müddeti zarfında temyiz eylediği halde onun davası fasıl ve rüyet olununcaya kadar diğer tarafın müddeti temyizi munkazi olsa bile temyiz etmeğe salâhiyeti vardır.*

[264] ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.302-303

[265] Bu konuda eski mevzuattan örnekler için bkz. ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.302.

uyuşmazlıkları çözme yetkisi tanıyan hükümlerine dayanılarak Şûra-yı Devletin bu uyuşmazlıkları temyiz yolu ile inceleyebileceği de kabul edilemez.[266]

Son olarak 669 sayılı Kanun'un 45. maddesinde bozma sebepleri, işe görev ve yetki dışında bakılmış olması, Kanun ve usule aykırı karar verilmiş bulunması ve usule riayet edilmemiş olması şeklinde düzenlenmiştir.

C. 21 Aralık 1938 Tarihli ve 3546 Sayılı Devlet Şûrası Kanunu

3546 sayılı Devlet Şûrası Kanunu[267] ile 669 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.[268] 3456 sayılı Kanun sekiz fasıl ve 62 maddeden oluşmaktadır. 3456 sayılı Kanun'un Sekizinci Fasıl'ının başlığı "Kanun Yolları"dır ve kanun yolları olarak muhakemenin iadesi (m.48),[269] kararın tashihi (m.50)[270] ile kararın tavzihi (açıklama), tenakuzun kaldırılması (aykırılıkların giderilmesi), hata veya hesap yanlışlıklarının düzeltilmesi (m.52)[271] düzenlenmiştir. Yukarıdaki açıklamalarımızdan[272] anlaşılacağı üzere 3546 sayılı Kanun'da "kanun yolları" başlığı altında düzenlenen konular dar (teknik) anlamda kanun yolu niteliği taşımamaktadır. Asıl konumuz olan "temyiz" ise kanun yolu niteliği taşımayıp, birinci derece veya ikinci derece merciler tarafından verilen yargısal kararlar hakkında "temyizen tetkik" veya "temyiz davası" adıyla açılan idari bir dava türü olarak "İdarî davalar" başlığını taşıyan Beşinci Fasıl'da 24. maddede düzenlenmiştir.

---

[266] ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.303.

[267] 21/12/1928 tarihli ve 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanunu için bkz. 30 Kanunuevvel 1938 tarihli ve 4098 sayılı RG, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4098.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).

[268] ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.66.

[269] 3456 sayılı Kanun'da düzenlenen "muhakemenin iadesi" (yargılamanın tekrarı) hakkında detaylı bilgi için bkz. ARTUKMAÇ, Sadık: Bizde İdarenin Mürakabesi, İstanbul 1950, s.240-245.

[270] 3456 sayılı Kanun'da düzenlenen "kararın düzeltilmesi" hakkında detaylı bilgi için bkz. ARTUKMAÇ, s.245-250.

[271] 3456 sayılı Kanun'da düzenlenen kararın tavzihi (açıklama), tenakuzun kaldırılması (aykırılıkların giderilmesi), hata veya hesap yanlışlıklarının düzeltilmesi hakkında detaylı bilgi için bkz. ARTUKMAÇ, s.250-252.

[272] I. C. 1. Kanun Yolu Kavramı ve İdari Yargıda Görünümü.

3546 sayılı Kanun'un 24. maddesi uyarınca,[273] Devlet Şûrasının dava dairelerinde temyiz suretiyle kesin olarak incelenip karara bağlanacak hususlar; bir idare kurulundan verilip, üst idare kurulundan ikinci derecede yargısal açıdan incelenerek verilen kararlar, il idare kurullarından verilen yargı kararları, idare kurullarından başka idari mercilerin yargı kararları ve idari meseleler hakkında özel kanunlarla belirli temyiz mercilerinde nihai olarak çıkan yargı kararlarıdır.[274] Görüldüğü üzere 3546 sayılı Kanun da 669 sayılı Kanun gibi bir kararın yargısal bir karar kabul edilmesi için mutlaka yargı organları tarafından tesis edilmesinin zorunlu olmadığını kabul etmektedir.[275]

3546 sayılı Kanun'un "Muhakeme usulü" başlıklı Yedinci Fasıl'ın 32. maddesinin ikinci fıkrası[276] temyiz süresini belirtmekte; idare kurulları ile yargı yetkisine sahip mercilerden idari yargı yoluyla çıkan kararlara karşı Devlet Şûrasına temyize başvuru süresinin, özel kanunlarla ayrı süre öngörülmemiş olan durumlarda, kararların tefhim ve tebliğinden itibaren 90 gün olduğunu ifade etmektedir. Yedinci Fasıl'ın 36. maddesi[277] temyiz için belli bir sürenin geçmesiyle temyiz hakkının düşeceğini, ancak taraflardan birinin süresi içinde temyiz ettiği

---

[273] **Madde 24 —** *Aşağıda yazılı hususlar, Devlet Şûrası Dava Dairelerinde temyiz suretile kat'î olarak görülür ve karara bağlanır:*

A - Bir idare heyetinden verilip mafevki idare heyetinden ikinci derecede kazaî surette tedkik olunarak verilen kararlar;

B - Vilâyet idare heyetlerinden verilen kazaî kararlar;

C - İdare heyetlerinden başka idarî mercilerden sadır olan kazaî kararlar;

D - İdarî meseleler hakkında hususî kanunlarla muayyen temyiz mercilerinden nihaî surette çıkan kazaî kararlar.

[274] Kanunlarda bazı yargısal kararlara karşı temyiz yoluna gidilemeyeceği düzenlenmiştir. Bu kararlara karşı temyiz davasının açılması mümkün değildir. Söz konusu kararlar için bkz. ARTUKMAÇ, s.232. Bununla birlikte dava dairelerinin kararlarının da Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından temyizen incelenmesi imkânı bulunmamaktadır. (ARTUKMAÇ, s.235).

[275] Bu konudaki eleştiriler önceki başlıkta (B) yapılmıştır.

[276] **Madde 32 —** (…)

İdare heyetler ile kaza salâhiyetini haiz mercilerden idarî kaza yolu ile çıkan kararlara karşı Devlet şurasına temyizen müracaat müddeti, hususî kanunlarla ayrı müddet tayin edilmemiş olan hallerde, kararların tefhim veya tebliğinden itibaren keza 90 gündür.

[277] **Madde 36 —** *Temyiz için muayyen müddetin geçmesile temyiz hakkı düşer.*

Şu kadar ki, taraflardan biri müddeti içinde temyiz eylediği takdirde, işin neticelenmesine kadar diğer taraf, müddet geçmiş olsa bile temyizen dava edebilir.

takdirde işin sonuçlanmasına kadar diğer tarafın, süre geçmiş olsa bile, temyizen dava edebileceğini hükme bağlamaktadır.[278] Yedinci Fasıl'ın 37. maddesinin son fıkrası[279] ise temyizen görülen davalarda dava dilekçesinin diğer tarafa tebliğ edilerek cevabı alındıktan sonra heyetin başkaca "lâyiha teatisine" lüzum olmadığına karar verebileceğini belirtmektedir.

Temyiz davası, idari yargı mercileri tarafından verilmiş nihai bir karara karşı açılabilmektedir. Temyiz davası açabilmesi için temyiz edenin hak veya menfaati temyize konu karar ile doğrudan doğruya ihlal edilmelidir.[280]

3546 sayılı Kanun'un 46. maddesi uyarınca, "*dava daireleri veya dava daireleri umumî heyeti; temyizen tedkik ettikleri kararları bozdukları takdirde, işi, bu bozma kararı dairesinde yeniden bir karara bağlamak üzere kararı bozulan heyete gönderir.*" Dolayısıyla heyet bozma kararının üzerine yeniden bir karar verir ve heyetin, işbu bozma kararına ısrar etme hakkı bulunmamaktadır. Dava evrakının ve gerektiği takdirde getirilecek dosyanın tetkikinden edinilen bilgiyi yeterli görürse temyiz merci dava dairesi veya heyet; kararı bozmakla beraber işin esası hakkında da karar verebilir.[281]

3546 sayılı Kanun'un 47. maddesine göre temyizen incelenecek işlerde bozma sebepleri; görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması, Kanun ve nizamnameye (tüzüğe) aykırı bir karar verilmesi ve usuli hüküm ve kurallara riayet edilmemiş olması şeklinde düzenlenmiştir.[282]

"*Kanun yolları*" başlıklı Sekizinci Fasıl'ın 50. maddesinde,[283] karar tashihi (karar düzeltme) sebepleri arasında, temyizen görülen işlerde heyete ibraz olunan ve kararı etkileyici bulunan

---

[278] ARTUKMAÇ, s.235.

[279] **Madde 37 —** (…)
Temyizen görülen davalarda dava arzuhali diğer tarafa tebliğ edilerek cevabı alındıktan sonra heyet, başkaca lâyiha teatisine lüzum olmadığına karar verebilir.

[280] ARTUKMAÇ, s.236.

[281] ARTUKMAÇ, s.237-238.

[282] ARTUKMAÇ, s.239.

[283] **Madde 50 —** *Dava Dairelerinden ve Dava Daireleri Umumî Heyetinden verilen kararlar hakkında, aşağıda yazılı sebeblere istinaden bir defaya mahsus olmak üzere kararın tefhimi veya ilâmın tebliği tarihinden itibaren on beş gün içinde kararın tashihi istenebilir:*
A - Kararın zatına müessir iddia ve itirazların kararda meskût geçilmiş olması;

evrakta bir sania veya sahtelik vuku bulmuş olması belirtilmiştir. Bu hüküm doğrultusunda bir temyiz davası sonucunda verilen karara sahte senet veya vesika tesir etmişse bu durum temyiz davası sonucunda verilen kararın düzeltilmesini gerektiren sebeplerden biridir.[284]

3546 sayılı Kanun m.1/1 hükmü[285] uyarınca, Devlet Şûrası Başbakanlığa bağlıdır. Ancak Devlet Şûrası merkezî idarenin dışında bağımsız bir kuruluştur, mensupları merkezî idarenin hiyerarşisine tabi değildir. Dava daireleri ve dava daireleri umumi heyeti bağımsız mahkeme niteliğine sahiptirler, Devlet Şûrası mensupları da hâkimlik teminatından faydalanmaktadırlar. Hukuk yargılama usulünden bağımsız bir yargılama usulü bulunmakla birlikte 3546 sayılı Kanun'un 44. maddesinde[286] yapılan gönderme nedeniyle birçok usul işleminde 18/6/1927 tarihli HUMK'nin genel hükümleri uygulanmaktadır.

3546 sayılı Kanun ile 7354 sayılı Kanun[287] ve 1947 yılında yürürlüğe konulan Devlet Şûrası Tüzüğünde düzenlenen usul hükümleri, bugünkü idari yargılama usulünün temelini oluşturmuştur.[288]

B - Bir ilâmda birbirine aykırı kararlar bulunması;

C - Kararın usul ve kanuna muhalif olması;

D - Temyizen görülen işlerde heyete ibraz olunan ve karara müessir bulunan evrakta bir sania veya sahtelik vuku bulmuş olması.

[284] ARTUKMAÇ, s.249.

[285] **Madde 1 —** *Devlet Şûrası, bir reis ile beş daire reisi ve yirmi beş azadan mürekkep ve Başvekâlete merbuttur.*

[286] **Madde 44 —** *Tebligat işlerile hâkimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehli vukuf tedkikatı, keşif ve muayene, üçüncü şahısların davaya müdahalesi, adlî müzaheret hallerinde ve duruşmanın icrası sırasında tarafların sükûnu ve inzibatı bozacak hareketlerine karşı yapılacak muamelelerde, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun umumî hükümleri tatbik olunur.*

[287] 12/6/1959 tarihli ve 3546 sayılı Şûrayı Devlet Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bu kanuna bir madde eklenmesi ve 28 inci maddesinin kaldırılması hakkında Kanun için bkz. 22 Haziran 1959 tarihli ve 102333 sayılı RG.

[288] ALAN, Nuri: "İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 1998/2, s.520.

Bu dönemde 30/5/1938 tarihli ve 3410 sayılı Kanun[289] uyarınca Askerî Yargıtaya verilen "asker kişilerin özlük işleri" konusundaki idari yargı görevi, 13/7/1953 tarihli ve 6142 sayılı Kanun[290] ile kaldırılarak Devlet Şûrasına geri verilmiştir.[291]

3546 sayılı Kanun'da ve bu Kanun'un daha sonraki yıllarda geçirdiği değişikliklerle Danıştay ve dolayısıyla idari yargı, gereken görev ve yetki ile donatılmış, bağımsız, ihtisasa dayalı, genel bir mahkeme niteliğini kazanmıştır.[292]

D. 1961 Anayasası

1961 Anayasası'nın[293] 114. maddesiyle[294] idare hukukuna bazı yenilikler getirilmiştir. Bu hüküm doğrultusunda yargı denetimi dışında tutulan "hükümet tasarrufları" kategorisi kalkmış,[295] idari davalarda süre aşımının yazılı bildirim tarihinden başlayacağı hüküm altına alınmış, idarenin kendi eylemleri ile işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu ilkesi benimsenerek tazminat davalarına anayasal dayanak getirilmiştir. 1924 Anayasası'nda "vazifei icraiye" bölümünde yer verilen Danıştay, 1961 Anayasası'nın yargı ile ilgili bölümünün "yüksek mahkemeler" kısmında 140. maddede düzenlenmiştir.[296] Danıştay

---

[289] 30/5/1938 tarihli ve 3410 sayılı Askerlerin zat işlerine taallûk eden davaların tetkik ve muhakeme usulü hakkında kanun için bkz. 25 Haziran 1938 tarihli ve 3943 sayılı RG.

[290] 13/7/1953 tarihli ve 6142 sayılı Askerlerin Zatişlerine taallûk eden davaların tetkik ve muhakeme usulü hakkındaki kanunun yürürlükten kaldırılmasına dair Kanun için bkz. 17 Temmuz 1953 tarihli ve 8460 sayılı RG.

[291] ALAN, s.520.

[292] EROĞLU, Hamza: İdare Hukuku Genel Esaslar, İdarî Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, 4. Bası, Ankara [Tarihsiz], s.349.

[293] 9/7/1961 tarihli ve 334 No.lu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın tam metni için bkz. https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/ (ET: 1 Temmuz 2023).

[294] **MADDE 114.- (Özgün hali)** *İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.*
İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak dâvalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar.
İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.

[295] GÜZEL, Oğuzhan: "Danıştay Kararları Işığında Türk Hukukunda Hükümet Tasarrufları", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, Aralık 2017, s.243.

[296] ONAR, III. C., s.1905.

mevzuatta öngörülen konularda ilk derece mahkemesi, genel olarak ise üst derece mahkemesidir.[297]

E. 24 Aralık 1964 Tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu

1961 Anayasası 140. maddesi[298] ile Danıştaya yüksek mahkemeler arasında yer vererek, yüksek mahkemeyi şeklen de olsa idareye bağlı olmaktan kurtarmış ve Anayasa'nın 132. maddesiyle[299] yetki bakımından güçlendirmiştir.[300]

521 sayılı Danıştay Kanunu[301], 1961 Anayasası'nın 140. maddesi doğrultusunda hazırlanmış, 24 Aralık 1964 tarihinde kabul edilerek, 31.12.1964'te yürürlüğe girmiştir.[302]

1961 Anayasası'nın 140. maddesi uyarınca, Danıştay, "*kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece mahkemesi*"dir. 1961

---

[297] ALAN, s.521; ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.67.

[298] **II. Danıştay.**
MADDE 140.- (Özgün hali) *Danıştay, kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir.*
Danıştay, idarî uyuşmazlıkları ve dâvaları görmek ve çözümlemek, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.
Danıştay Başkan ve üyeleriyle Başkanunsözcüsü, kanunda gösterilen niteliklere sahip kimseler arasından, Anayasa Mahkemesinin asıl ve yedek üyelerinden meydana gelen kurulca gizli oyla ve üçte iki çoğunlukla seçilir. İlk iki oylamada çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir.
Danıştay Başkan ve üyeleriyle Başkanunsözcüsünün seçimlerinde Bakanlar Kurulu ile Danıştay genel kurulunca ayrı ayrı boş yer sayısı kadar aday gösterilir.
Danıştayın kuruluşu, işleyişi, yargılama usûlleri, mensuplarının nitelikleriyle atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, haklarında disiplin kovuşturması yapılması ve disiplin cezası uygulanması, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

[299] **I. Mahkemelerin bağımsızlığı.**
MADDE 132.- *Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna, hukuka ve vicdanî kanaatlarına göre hüküm verirler.*
Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve tâlimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.
Görülmekte olan bir dâva hakkında Yasama Meclislerinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.

[300] EROĞLU, 5. Bası, s.365.

[301] 24/12/1964 tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu için bkz. 31 Aralık 1964 tarihli ve 11896 sayılı RG.

[302] ALAN, s.522.

Anayasası'na uyularak hazırlanan 521 sayılı Kanun ile rasyonel bir çalışma esası kabul edilerek daire sayıları arttırılmış, Danıştay üyelerinin statüleri de yeni baştan düzenlenmiş, Kanun'a mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkim teminatı gibi esaslar dâhil edilmiştir.[303]

521 sayılı Kanun; on bölüm, 174 madde, 7 geçici maddeden oluşmaktadır. Kanun'un 1. maddesi uyarınca Danıştay; "*bir yüksek idare mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir*", bağımsızdır.

521 sayılı Kanun "*Yargılama usulleri*" başlıklı Beşinci Bölüm içinde "Kanun yolları" ifadesini kullanmış ve kanun yolu olarak sadece muhakemenin iadesi (yargılamanın yenilenmesi) (m.96)[304] ile kararın düzeltilmesini (m.98)[305] düzenlemiştir. 521 sayılı Kanun'da -3546 sayılı Kanun'dan farklı olarak- tavzih (açıklama) (m.101)[306] ile yanlışlıkların düzeltilmesi (m.102)[307] kanun yolları bölümünde bulunmamaktadır, "temyiz" ise yine bir kanun yolu değil bir dava türü olarak yer almıştır.[308] Kanun'un 30. maddesinde[309] ilk derece

[303] EROĞLU, 5. Bası, s.365.

[304] 521 sayılı Kanun'da düzenlenen "muhakemenin iadesi" hakkında detaylı bilgi için bkz. ONAR, III. C., s.1995-1996; ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.318-328.

[305] 521 sayılı Kanun'da düzenlenen "kararın düzeltilmesi" hakkında detaylı bilgi için bkz. ONAR, III. C., s.1990-1991; ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.311-318.

[306] 521 sayılı Kanun'da düzenlenen "tavzih" hakkında detaylı bilgi için bkz. ONAR, III. C., s.1989; ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.328-330.

[307] 521 sayılı Kanun'da düzenlenen "yanlışlıkların düzeltilmesi" hakkında detaylı bilgi için bkz. ONAR, III. C., s.1990.

[308] ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.6.

[309] **1. İlk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülecek dâvalar**

Madde 30 — *Kanunlarda ayrı bir idari yargı mercii gösterilmemiş olan aşağıda yazılı idari uyuşmazlıklar ve dâvalar doğrudan doğruya ve kesin olarak Danıştayda çözümlenir.*

A) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile kanuna aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılacak dâvalar;

B) İdari eylem ve işlemlerden dolayı hakları muhtel olanlar tarafından açılacak tam yargı dâvaları;

C) Genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için akdedilen idari mukavelelelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin dâvalar;

D) İdari yargı yetkisini haiz merciler arasındaki görev ve yetki uyuşmazlıkları;

E) Adalet mahkemelerinde bakılmakta olan bir dâvada bu dâva ile ilgili idari bir işlemin mânası veya şümulünün tâyini hususunda çıkacak uyuşmazlıkların halli için mahkeme kararı üzerine açılacak dâvalar.

Danıştayda bu dâvalar ivedilikle görülür.

mahkemesi olarak, 31. maddesinde[310] temyiz yolu ile Danıştayda görülecek davalar düzenlenmiştir. Örnek alınan Fransız idari yargı sisteminde 1953 tarihli reformla yargısal görevler ifa eden il idare kurulların yerini genel görevli bir yargı merci olan idare mahkemeleri almasına rağmen, 521 sayılı Kanun ile yargısal nitelikte kararlar veren kurullar ve bunlara karşı temyiz davası açılması usulü devam etmektedir. Anayasa Mahkemesi -bu dönemde vermiş olduğu bir içtihadında- yargısal nitelikte kararlar veren bir vergi itiraz komisyonunun[311] mahkeme sıfatının bulunmadığını belirtmiştir.[312]

521 sayılı Kanun m.67/4 hükmüne[313] göre temyiz yoluna başvurma süresi idari yargı mercilerinden çıkan kesin kararların tebliğinden itibaren doksan gündür. Kanun'un 73. maddesine[314] göre bu sürenin geçmesiyle temyiz hakkı düşer, ancak taraflardan birinin temyiz

---

[310] **2. Temyiz dâvaları**

Madde 31 — *İdari yargı mercilerinden özel kanunlarına göre kesin olarak verilmiş olan ve üst idari yargı mercii bulunmayan yargı kararları dâva daireleri ile Dâva Daireleri Kurulunda temyiz yolu ile kesin olarak görülür.*

[311] O dönemde yürürlükteki mevzuat hükümleri uyarınca vergi ihtilaflarına, ilk derece uyuşmazlık merci olarak vergi itiraz komisyonları, ikinci derece uyuşmazlık merci olarak ise vergi temyiz komisyonları bakmaktadır Bu komisyonlar idari bakımdan Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlıdır. Vergi temyiz komisyonlarının kararlarına karşı Danıştayda temyiz davası açılabilmektedir. ONAR, III. C., s.1913.

[312] "*İtiraz yoluna başvuran: Elâzığ bina ve Arazi Vergileri İtiraz Komisyonu.*

İstemin konusu: Elâzığ Bina ve Arazi Vergileri itiraz Komisyonunca verilmiş olan 30/7/1966 gün ve 63 sayılı kararda: 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 21 inci maddesinin Anayasa'ya aykırılığı belirtilerek iptaline karar verilmesi istenmektedir.

(…)

Anayasa'nın 149 uncu ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki 22/4/1962 gün ve 44 sayılı Kanunun 21 inci maddelerinde iptal dâvası açmaya yetkili olan kişi, kurul ve makamlar açıkça gösterilmiştir, istekte bulunan, bu maddelerde sayılanlardan olmadığı gibi mahkeme niteliğinde bulunmadığından Anayasa'nın 151 ve 44 sayılı Kanunun 27 nci maddeleri hükümlerinden yararlanması da mümkün değildir. Bu nedenle istemin, istekte bulunanın yetkisizliği yönünden reddi gerekir.(…)" Anayasa Mahkemesinin 22.09.1966 tarihli ve E.1966/22, K.1966/37 sayılı kararı için bkz. 17 Aralık 1966 tarihli ve 12480 sayılı RG.

[313] **Madde 67 —** (…)

31 inci maddede yazılı idari yargı mercilerinden çıkan kesin yargı kararlarına karşı Danıştaya temyiz yolu ile başvurma süresi, özel kanunlarda ayrı süre gösterilmiyen hallerde, bu kararın tebliğinden itibaren doksan gündür.

[314] **Temyiz hakkının düşmesi**

Madde 73 — *Danıştaya temyiz yolu ile başvurma için belli olan sürenin geçmesi ile temyiz hakkı düşer.*

Ancak, taraflardan biri, süresi içinde temyiz yoluna başvurduğu takdirde diğer taraf, cevap verme süresi içinde temyiz dâvası açabilir.

yoluna başvurması hâlinde diğer taraf cevap verme süresi içerisinde[315] de temyiz davası açabilir.[316]

521 sayılı Kanun'un 86. maddesi uyarınca temyiz yargılamasında bozma sebepleri; "*görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması, mevzuat hükümlerine aykırı karar verilmesi, usul hüküm ve kurallarına uyulmamış olması*"dır. "*Temyiz davalarının incelenmesi*" başlıklı 85. maddenin ikinci cümlesine göre dava dosyası incelendikten sonra "*maddi vakıalar hakkında edinilen bilgi yeterli görülürse veya uyuşmazlık sadece hukuki noktalara ilişkin ise, karar bozulmakla beraber işin esası hakkında*" da karar verilebilir. Ancak maddi olaylar aydınlanmamışsa bunlar temyize konu kararı veren idari yargı merciince tamamlanmalıdır. Danıştay bu sebeple dosyayı derece mahkemesine iade ederse derece mahkemesinin bu eksiklikleri tamamlayarak verdiği yeni karara karşı da yeniden temyiz yolunun açık olması gerekir.[317] Bununla birlikte temyiz merci olarak Danıştay esas hakkında karar vermişse, derece mahkemesinin bu karara karşı ısrar etme hakkı bulunmamaktadır.[318]

521 sayılı Kanun'un 68. maddesinin ikinci fıkrasına göre,[319] görevli olmayan alt derece idari yargı organları tarafından uyuşmazlığın esası hakkında karar verildiği ve bu karara karşı süresi içinde Danıştaya dava açıldığı takdirde, bu mercilerin işin esası hakkında verdiği karar bozulmakla beraber işbu karara yönelik başka ret sebebi yoksa davanın esası hakkında kesin

---

[315] Kanun'un 76. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca cevap verme süresi dava dilekçesinin karşı tarafa tebliğinden itibaren otuz gündür.

[316] ONAR, III. C., s.1994; ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.56.

[317] ONAR, III. C., s.1994.

[318] Devlet Şurası 7. Dairesinin 01.11.1961 tarihli ve E.1960/6906, K.1960/2008 sayılı kararı, Danıştay Kararlar Dergisi, Y.21, S.83-84 s.179-181.

[319] **Görevli olmıyan yerlere başvurma**

Madde 68 — *Danıştayın görevine giren uyuşmazlıklarda, 31 inci maddede yazılı idari yargı mercilerine veya adlî yargı mercilerine açılan dâvaların görev noktasından reddi halinde, bu hususiaki kararların ve bunlara karşı kanun yolları varsa, süresi içinde olmak şartiyle, bu yollara başvurulması üzerine, verilen kararların tebliği tarihinden itibaren otuz gün içinde Danıştaya dâva açılabilir. Bu mercilere başvurma tarihi, Danıştaya müracaat tarihi olarak kabul edilir.*

31 nci maddede yazılı idari yargı mercileri tarafından uyuşmazlığın esası hakkında karar verildiği ve bu karara karşı süresi içinde Danıştaya dâva açıldığı takdirde bu mercilerin kararı bozulur ve başka ret sebebi yoksa dâvanın esası hakkında kesin karar verilir.

karar verilir. Burada söz konusu olan; Danıştayın görevine giren uyuşmazlıklarda, 31. maddede yazılı idari yargı mercilerine açılan davaların görev noktasından reddi hâlinde Danıştayda açılacak davalardır. Böyle durumlarda işin esası hakkında karar verilerek, kararın kanuniliğini denetlemekle sınırlı olan temyiz yetkisi aşılmakta, istinaf mahkemesiymiş gibi bir yetki kullanımı yapılmaktadır.[320]

Danıştay, hem ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı hem temyiz yolu ile incelediği davaları kesin olarak karara bağlar. Danıştay davayı temyiz yolu ile incelerken alt derece mahkemesinin hükümlerini, bunların dayandığı yargılamaların hukuka ve kanuna uygun olup olmadığını denetler, bu mahkemelere sunulan maddi olayların usulüne göre incelenip incelenmediğini ve hukuk kurallarının somut uyuşmazlığa doğru uygulanıp uygulanmadığını kontrol eder.[321] Aslında temyiz incelemeleri bir ülkede kanunların aynı anlayış içinde uygulanmasına hizmet etmektedir. Danıştay bozma kararı verdikten sonra temyiz aşamasında maddi olayların incelenmesi için yeniden yargılama yapmamaktadır. Çünkü temyiz incelemesi esnasında ilk derece mahkemesinde inceleme konusu yapılan vakıalar tekrar yargılama konusu yapılamaz ve bu aşamada yeni vakıalar da temyiz merciinin önüne getirilemez.[322]

521 sayılı Kanun'un 98. maddesi[323] uyarınca Danıştayın temyiz üzerine verdiği kararlara karşı temyiz sebepleri veya bu sebeplere ek olarak görevli daire veya kurula sunulan evrakta

---

[320] ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.323-324; ONAR, III. C., s.1993-1994.

[321] ONAR, III. C., s.1992.

[322] ARAL, Rüştü: Yargı Organı Olarak Danıştay, s.322.

[323] **2. Kararın düzeltilmesi**

Madde 98 — *Dâva daireleri ile Dâva Daireleri Kurulundan verilen kararlar hakkında, bir defaya mahsus olmak üzere, ilâmın tebliği tarihinden itibaren onbeş gün içinde, aşağıda yazılı sebepler dolayısiyle kararın düzeltilmesi istenebilir :*

A) Kararın esasına etkisi olan iddia ve itirazların, kararda karşılanmamış olması;

B) Bir ilâmda birbirine aykırı hükümler bulunması;

C) Kararın usul ve kanuna aykırı bulunması;

D) Temyiz yolu ile görülen işlerde, görevli daire veya kurula ibraz olunan evrakta sahtelik veya sania vukubulmuş olması.

Dâva daireleri ile Dâva Daireleri Kurulu, kararın düzeltilmesi dilekçesinde ileri sürülen sebeplerle bağlıdır.

sahtelik veya sania bulunduğu gerekçesiyle bu kararın tebliğinden itibaren 15 gün içinde kararın düzeltilmesi yoluna gidilebilir.[324]

F. 1961 Anayasası'nda 1971 Değişikliği

1971 Anayasa değişikliğinden[325] sonra idari yargı ile ilgili yapılan düzenlemeler genellikle yargı yetkisini sınırlama döneminin başlangıcı olarak değerlendirilmektedir.[326] Bu değişikliklerden konumuz itibarıyla Anayasa'nın 140. maddesinin sonuna eklenen fıkra ile "*asker kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin yargı denetimi*"ni yapmak üzere "*Askerî Yüksek İdare Mahkemesi*"nin kurulmasına ayrıca değinmek gerekmektedir.

G. 4 Temmuz 1972 Tarihli ve 1602 Sayılı Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu

1961 Anayasasının 140. maddesinde 1971 yılında yapılan değişiklik doğrultusunda[327] 1602 sayılı Kanun[328] ile idari yargı alanında Danıştay'dan sonra ikinci yüksek mahkeme olarak Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur. 1961 Anayasasının tam açık ifadeler taşımayan 140. maddesi, değişiklikten sonra yürürlüğe giren 1602 sayılı Kanun'da tek dereceli olarak örgütlenmesi, kararlarına karşı başka yerlere, Danıştaya başvurulamayacağı şeklinde açıkça belirtilmiştir.[329]

---

[324] ONAR, III. C., s.1994-1995; ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.314.

[325] 20/9/1971 tarihli ve 1488 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bâzı maddelerinin değiştirilmesi ve geçici maddeler eklenmesi hakkında Anayasa Değişikliği için bkz. 22 Eylül 1971 tarihli ve 13964 sayılı RG.

[326] ALAN, s.523.

[327] **II. Danıştay.**
MADDE 140.- (Değişik : 20/9/1971 - 1488 S. Kanun/md. 1)
(…)
Asker kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin yargı denetimi Askerî Yüksek İdare Mahkemesince yapılır. Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, başkan ve üyelerinin nitelikleri ile atanmaları, disiplin ve özlük işleri; hâkimlik teminatı ve askerlik hizmetlerinin gereklerine göre, kanunla düzenlenir.

[328] 4/7/1972 tarihli ve 1602 sayılı Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu için bkz. 20 Temmuz 1972 tarihli ve 18220 sayılı RG.

[329] DURAN'a göre AYİM, 1961 Anayasası'nın 140. maddesindeki yeri ve maddenin lafzı doğrultusunda ayrı bir yargı kolu kimliği olmayan, Danıştayın temyiz denetimine tabi bir özel uzmanlık mahkemesi şeklinde düzenlenmeliydi. (DURAN, Lütfi: "Askeri İdarenin Yargısal Görev ve Yetkilerinin Sınırı", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Onar Armağanı, İstanbul 1976, s.245, 248-249).

1602 sayılı Kanun'un "*Yargılama usulleri*" başlıklı altıncı bölümünde "Kanun yolları" başlığı altında yargılamanın iadesi (m.64 ve 65)[330] ile kararın düzeltilmesi (m.66) [331] hüküm altına alınmıştır.[332] AYİM 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır.[333]

H. 12 Eylül 1980 Dönemi: 6 Ocak 1982 Tarihli ve 2575, 2576, 2577 Sayılı Kanunlar

12 Eylül 1980'den sonra yeni bir Danıştay kanununa gerek görülmüş, 2575 sayılı Kanun[334] ile Danıştayın kuruluşu, yapısı yeniden ele alınmıştır. Ayrıca 2576 sayılı Kanun[335] ile idare, vergi ve bölge idare mahkemeleri kurulmuştur. Böylece Danıştayın yetkileri, görevleri tekrar düzenlenmiştir.[336] Bu tarihe kadar Danıştayı düzenleyen kanunların içinde yer alan idari yargılama usulü ile ilgili hükümler de bu defa Danıştay Kanunu'nun içinde değil, ayrı bir usul kanunu ile düzenlenmiş, böylece 2577 sayılı İYUK[337] idari yargılama hukukuna girmiştir. Daha sonra 7/11/1982 tarihinde kabul edilen 1982 Anayasası'nın 155. maddesi, daha önce yürürlüğe giren 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile uyumlu olarak hazırlanmıştır. Böylelikle Fransa'da 1953

---

[330] AYİM kararlarına karşı "yargılamanın iadesi" yolu hakkında detaylı bilgi ve bu konudaki AYİM kararları için bkz. COŞKUN, Sabri-KARYAĞDI, Müjgan: İdari Yargılama Usulü, Örnek İçtihatlar-Yorumlar, 1. Baskı, Ankara Ekim 2001, s.668-675.

[331] **b) Kararın düzeltilmesi**

MADDE 66

Daireler ile Daireler Kurulundan verilen kararlar hakkında bir defaya mahsus olmak üzere, ilamın tebliği tarihinden itibaren onbeş gün içinde aşağıda yazılı sebepler dolayısiyle kararın düzeltilmesi istenebilir.

a) Kararın esasına etkisi olan iddia ve itirazların, kararda karşılanmamış olması;

b) Bir ilamda birbirine aykırı hükümler bulunması;

c) Kararın usul ve kanuna aykırı bulunması;

Kanunun 45 inci maddesine göre verilen kararların düzeltilmesi işlemi kabul edilerek davaya yeniden bakılması ve esas hakkında karar verilmesi halinde de karar düzeltilmesi isteminde bulunulabilir.

Daireler ile Daireler Kurulu, kararın düzeltilmesi dilekçesinde ileri sürülen sebeplerle bağlıdır.

[332] AYİM kararlarına karşı "kararın düzeltilmesi" yolu hakkında detaylı bilgi ve bu konudaki AYİM kararları için bkz. COŞKUN-KARYAĞDI, s.675-678.

[333] 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun için bkz. 11 Şubat 2017 tarihli ve 29976 sayılı RG.

[334] 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun ilk hâli için bkz. 20 Ocak 1980 tarihli ve 17590 sayılı RG.

[335] 6/1/1982 tarihli ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un ilk hâli için bkz. 20 Ocak 1980 tarihli ve 17590 sayılı RG.

[336] EROĞLU, 5. Bası, s.365.

[337] 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilk hâli için bkz. 20 Ocak 1980 tarihli ve 17590 sayılı RG.

yılında gerçekleştirilen reform ancak yaklaşık 30 yıl sonrasında Türkiye'de gerçekleşebilmiştir.[338]

Türk idari yargısı ilk kurulduğu tarihte genelde iki dereceli, özelde tek dereceli bir sistem taşımakta iken aşağıda inceleyeceğimiz 3619 ve 3622 sayılı Kanun değişiklikleri sonrasında tamamen iki dereceli bir yargı sistemine geçmiştir.[339]

İYUK -önceki başlıklarda bahsettiğimiz üzere- "Kanun yolları" ifadesine yer vermeden "Üçüncü Bölüm"ünde "*Kararlara karşı başvuru yolları*" başlığı altında[340] bu yolları; itiraz (m.45),[341] temyiz (m.46), kanun yararına bozma (m.51),[342] yargılamanın yenilenmesi (m.53) ve kararın düzeltilmesi (md.54)[343] olarak kapsamlı bir şekilde düzenlemiştir. 2577 sayılı İYUK uyarınca temyiz artık bir dava türü değil, kanun yoludur. Açıklama (m.29) ve yanlışlıkların düzeltilmesi (m.30) ise hukuki nitelikte değil de karar tekniğine ve şekline ilişkin bir başvuru olarak değerlendirildiğinden "*kararlara karşı başvuru yolları*" başlığı altında yer almamaktadır.[344]

İYUK'un ilk hâlinde -tek hakimle verdiği kararlar dışında- ilk derece mahkemelerinin (idare ve vergi mahkemelerinin) kararlarına karşı temyiz yolu açıktır (m.46, 47). İlk derece mahkemelerinin bütün kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulması bir süre sonra Danıştayda iş yüküne sebep olacağından, idare ve vergi mahkemeleri tarafından tek hâkimle verilen

[338] GÖZÜBÜYÜK, Yönetsel Yargı, s. 16.

[339] CANDAN, Turgut: Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Son Değişiklikler ve Uygulamadaki Yeni Sorunlara İlişkin Yargısal Çözümler Göz Önünde Bulundurularak Güncellenmiş Baskı (10. Baskı), Ankara 2023, s.1333; ZABUNOĞLU, s.678.

[340] "Kararlara karşı başvuru yolları" başlığının seçilmesi konusundaki değerlendirmelerimiz için bkz. I.3.A.

[341] İtiraz yolu 18/6/2014 tarihli 6545 sayılı Kanun'un 19. maddesi ile istinafa dönüşmüştür.

[342] Kanun yararına bozma 18/6/2014 tarihli 6545 sayılı Kanun'un 24. maddesiyle yapılan değişiklik sonrasında kanun yararına temyiz adıyla düzenlenmiştir.

[343] Kararın düzeltilmesi, 18/6/2014 tarihli 6545 sayılı Kanun'un 103. maddesi ile mülgadır.

[344] ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.7. Açıklama ve yanlışlıkların düzeltilmesi yollarının "kanun yolu" olarak kabul edilip edilemeyeceği konusunda bkz. I.C.1.

kararlar için "itiraz"adı altında bir kanun yolu[345] öngörülmüştür. İdare ve vergi mahkemelerinin hangi uyuşmazlıkları tek hakimle görecekleri 2576 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile belirlenmiştir.[346]

İtiraz mercii BİM'dir. BİM'in itiraz yoluna[347] başvurulması üzerine verdiği kararlar kesin niteliktedir ve bu kararlara karşı temyiz yoluna başvurulması mümkün değildir (m.45).

Danıştayın temyiz incelemesi sonrasında verdiği kararlara karşı, kararı vermiş olan daire ya da Kurula sadece bir kez olmak üzere "karar düzeltilmesi" yoluna başvuru mümkündür (m.54).[348]

İYUK'un ilk halinde itiraz ve temyiz incelemesi üzerine verilebilecek kararlar benzer niteliktedir.[349] Bu nedenle itiraz ve temyiz incelemesi üzerine verilebilecek kararlar istinaf

---

[345] İtiraz kanun yolu hakkında daha fazla bilgi için bkz. YENİCE, Kâzım- ESİN, Yüksel: İdari Yargılama Usulü, Ankara Nisan 1983, s.715-719; COŞKUN-KARYAĞDI, s.491-500; SEMİZ, İmran: Türk Vergi Yargılaması Hukukunda İstinaf, 1. Baskı, İstanbul Haziran 2021, s.13-16.

[346] **2576 sayılı Kanun'un ilk hâli**

Tek Hâkimle Çözümlenecek Davalar

MADDE 7.

1. Toplamı yetmişbeşbin lirayı aşmayan tam yargı davaları, idare mahkemesi hâkimlerinden biri tarafından çözümlenir.

2. Kazançları götürü usulde tespit edilen mükelleflerin sınıf ve derecelerinin tespitine ilişkin işlemlere karşı açılan davalar ile her türlü vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları toplamı yetmişbeşbin lirayı geçmeyen tarhlara karşı açılan davalar vergi mahkemesi Hâkimlerinden biri tarafından çözümlenir.

(…)

[347] ZABUNOĞLU'na göre "itiraz" müessesesi, Kanun'da itiraz sözcüğü kullanılmasına rağmen temyizin bir türüdür. İYUK m.45/3 hükmü ile itirazın temyizin şekil ve usullerine tabi kılınması da bunu ortaya koymaktadır. (ZABUNOĞLU, s.681).

[348] 5/4/1990 tarihli ve 3622 sayılı 6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun'un 23. maddesi ile 54. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde değişiklik yapılarak Bölge İdare Mahkemelerinin itiraz üzerine verdikleri kararlar hakkında da kararın düzeltilmesi yoluna başvurulabileceği belirtilmiştir. 3622 sayılı Kanun için bkz. 10 Nisan 1990 tarihli ve 20488 sayılı RG.

[349] **2577 sayılı Kanun'un ilk hâli**

İtiraz

MADDE 45.

(…)

4. Bölge idare mahkemesi evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeter görürse veya itiraz sadece hukuki noktalara ilişkin ise veya itiraz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi halde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir.

Kararın Bozulması

kanun yoluna yaklaşmakta olup bozma kararı üzerine istinaf ve temyiz mercileri, "*maddi vakıalar hakkında edinilen bilgi yeterli görülürse veya uyuşmazlık sadece hukuki noktalara ilişkin ise veya karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise*" işin esası hakkında karar verebilmektedir. Bununla birlikte itiraz kanun yolunda itiraz merci olan BİM, bu şartlar gerçekleşmemiş olsa da "*gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar*" verebilmektedir. İtiraz merciinin bu yetkisi itiraz kanun yolunu temyizden ayıran en temel farktır. Söz konusu yetki sebebiyle itiraz kanun yolu istinafa benzetilebilir.[350]

1990 yılında İYUK'un 49. maddesinde yapılan değişikliklerle[351] temyiz merciinin bozma kararı üzerine esastan karar verebileceği hâller sınırlandırılmış ve temyiz incelemesi sonrasında verilebilecek kararlar farklılaşmıştır. Bu düzenlemeler, temyiz merciinin yetkilerini istinaftan uzaklaştırmıştır.

İdari yargının en önemli sorunlarından biri bu dönemde de iş yoğunluğu olarak görülmüştür. Bu sorunu çözmek için idare ve vergi mahkemelerinin bazı kararlarına karşı temyiz yolunun kapatılarak bölge idare mahkemelerine itiraz yolunun açılmasının yaygınlaştırılması ve Danıştaydaki daire sayısının arttırılması önerilmiştir. Bununla birlikte daire sayısının arttırılması geçici bir çözümdür. Temyiz yolunun kapatılarak bu kararlara karşı bölge idare mahkemelerine itiraz yolunun yaygınlaştırılmasının ise kanun yolu aşamasında farklı BİM kararlarının oluşarak ülkede içtihat birliğinin bozulmasına yol açacağı dile getirilmiştir. Bu

---

MADDE 49.

(…)

2. Temyiz İncelemesi sonunda maddi vakıalar hakkında edinilen bilgi yeterli görülürse veya uyuşmazlık sadece hukuki noktalara ilişkin ise veya karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise karar bozulmakla beraber işin esası hakkında da karar verilir.

3. Yukarıdaki fıkra uyarınca Danıştayca işin esası hakkında karar verilmesi mümkün olmayan hallerde karar bozularak dosya, kararı veren mahkemeye gönderilir. Mahkeme, dosyayı öncelikle inceler ve varsa gerekli tahkik işlemlerini tamamlayarak yeniden karar verir.

[350] SEMİZ, s.16. İdari yargı bakımından istinafın itirazdan farkı konusunda daha fazla bilgi için bkz. ÇINARLI, Serkan: İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 4. Baskı, Ankara Ekim 2022, s.19-21.

[351] Bu konuda detaylı açıklama aşağıda (K. 4. Kısmı) yapılmıştır.

soruna en mantıklı çözümün ise idari usul yasasını yürürlüğe koymak olduğu savunulmaktadır.[352] İdarelerin işlemlerini tesis ederken uymakla yükümlü oldukları kuralları öngören idari usul yasası sayesinde hukuka aykırı idari işlem sayısında azalma olabilir, bu da açılacak davaların ve dolayısıyla temyiz başvurularının sayısını düşürebilir.

İ. 1982 Anayasası

2575 sayılı Kanun'da ve İYUK'ta yer alan hükümler, bu kanunlardan sonra yürürlüğe konulan 7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı 1982 Anayasası'nın idari yargı ile ilgili iki önemli maddesinin temelini oluşturmuşlar, "Yargı yolu"nu düzenleyen 125. ve "Danıştay"ı düzenleyen 155. maddelerle belirlenen temel hususlar anayasa kuralı hâline getirilmişlerdir.[353]

J. 24/2/1988 Tarihli ve 3410 Sayılı Kanun ile 2576 Sayılı Kanun'da Yapılan Değişiklikler

3410 sayılı Kanun[354] ile 2576 sayılı Kanun'un 7. maddesinde yapılan değişiklik ve 2576 sayılı Kanun'a eklenen ek madde 1; idare ve vergi mahkemelerince tek hâkimle görülen davaların kapsamını ve parasal sınırını arttırmıştır. Bu değişiklikler doğrultusunda davaların hızlı bir şekilde sonuca bağlanması ve heyetle görülen işlerin azaltılarak tek hâkim prensibine işlerlik kazandırılması amaçlanmıştır.[355]

---

[352] ALAN, s.556; ODYAKMAZ, Zehra: "Hazırlanmakta Olan İdarî Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", Prof. Dr. Naci KINACIOĞLU'na Armağan, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.2, Aralık 1997, s.16.

[353] ALAN, s.536.

[354] 24/2/1988 tarihli ve 3410 sayılı 6/1/1982 Tarihli ve 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun için bkz. 2 Mart 1988 tarihli ve 19742 sayılı RG.

[355] "*GENEL GEREKÇE*

(…) *Türk parasının değerindeki düşüşler nazara alınarak tek hâkimle çözümlenmesi öngörülen davalarda sınırı yükseltmek ve bu suretle davaların biran önce kesin sonuca bağlanmasını temin etmek amacıyla bu Tasarı hazırlanmıştır.*" [24/2/1988 tarihli ve 3410 sayılı 6/1/1982 Tarihli ve 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.2, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c003/tbmm18003026ss0009.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

2576 sayılı Kanun'un 7. maddesinde 3410 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle yapılan değişikliğe göre -bu maddede belirtilen miktar ile sınırlı olarak- "*6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun*"un uygulanması hakkındaki davaların tek hâkim tarafından görülmesi mümkün hâle getirilmiş, 7. madde kapsamında idare ve vergi mahkemelerince tek hâkimle görülen davaların parasal sınırı yetmiş beş bin liradan iki milyon liraya yükseltilmiştir.[356] 3410 sayılı Kanun'un 4. maddesiyle 2576 sayılı Kanun'a eklenen ek madde 1 uyarınca da 2576 sayılı Kanun'un 7. maddesinde idare ve vergi mahkemelerince tek hâkimle görülen davaların parasal sınırının, "*1.1.1993 tarihinden itibaren sekiz milyon lira olarak*" uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Böylelikle itiraz kanun yoluna tabi uyuşmazlıklar artmış, temyize tabi uyuşmazlıkların sayısı ise azalmıştır.

K. 5/4/1990 Tarihli ve 3622 Sayılı Kanun ile İYUK'un Temyize İlişkin Hükümlerinde Yapılan Değişiklikler

İYUK'un temyiz kanun yoluna ilişkin muhtelif maddelerinde 3622 sayılı Kanun[357] ile değişiklikler yapılmıştır.

---

[356] "*MADDE GEREKÇELERİ*
(…)
İdare ve vergi mahkemelerinde yetmişbeşbin lirayı aşmayan davalar, mahkeme hâkimlerinden birisi tarafından çözümlenmektedir. Bu meblâğ, günün ekonomik şartları karşısında çok düşük kalmakta ve bunun sonucu olarak pek az dava tek hâkim tarafından görülebilmektedir. Tasarı ile bu sınır yükseltilmekte, böylelikle heyetçe çözümlenecek işler azaltılmakta ve tek hâkim prensibine işlerlik kazandırılmaktadır. Ayrıca, 6183 sayılı Âmme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasıyla İlgili davalara tek hâkim tarafından bakılması mümkün hale getirilmektedir." [24/2/1988 tarihli ve 3410 sayılı 6/1/1982 Tarihli ve 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.2, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c003/tbmm18003026ss0009.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

[357] 5/4/1990 tarihli ve 3622 sayılı 6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun için bkz. 10 Nisan 1990 tarihli ve 20488 sayılı RG.

1. "Temyiz" Başlıklı 46. Maddede Yapılan Değişiklikler

İYUK'un ilk hâlinde "*Temyiz*" başlıklı 46. madde, "*1. İdare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştay'da temyiz edilebilir. 2. İdare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı tebliğ tarihini izleyen altmış gün içinde Danıştay'da temyiz yoluna başvurulabilir*" şeklindeydi.[358] Yani Danıştay dava dairelerinin nihai kararları temyiz edilemiyordu.[359] 3622 sayılı Kanun ile 46. maddenin ikinci fıkrası, "*Danıştay Dava Daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştay'da temyiz edilebilir.*" şeklinde değiştirilmiştir. O hâlde 3622 sayılı Kanun ile getirilen önemli yeniliklerden biri Danıştayın idari dava daireleri ile vergi dava dairelerinde ilk derecede incelenen davalarla ilgili olarak verilen kararlara karşı temyiz yolunun açılmış olmasıdır.

2. "Temyiz Edilemeyecek Kararlar" Başlıklı 47. Maddede Yapılan Değişiklikler

İYUK'un 47. maddesinin ilk hâli, "*İdare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle verdiği kararlar temyiz edilemez. Ancak mükellefiyetin mevzuuna, esasına, şekline, muafiyet ve istisna hükümlerine ilişkin vergi uyuşmazlıklarında tek hâkimle verilen kararlar Danıştay'da temyiz edilebilir*." şeklindeydi.[360]

3622 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik sonucu idare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle verdiği kararların istisnai durumlar[361] da söz konusu olmadan hiçbir şekilde temyiz edilemeyeceği hükmü getirilmiştir.

---

[358] DOĞAN, Ali Abdullah-ALVER, Cemil: Gerekçeli ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve İlgili Mevzuat, Ankara 1988, s.80.

[359] ODYAKMAZ, Başvuru Yolları, s.69.

[360] DOĞAN-ALVER, s.82.

[361] 47. maddenin ilk hâli uyarınca temyiz kanun yoluna tabi vergi uyuşmazlıkları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ALVER, Cemil: İdari Yargılama Usulü Kanunu, 4. Bası, Ankara 1994, s.269-270.

3. "Temyiz Dilekçesi" Başlıklı 48. Maddede Yapılan Değişiklikler

İYUK'un ilk hâlinde 48. madde, " *1. Temyiz istemleri Danıştay Başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır. 2. Temyiz dilekçelerinin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmesi gereklidir. 3. Temyiz dilekçeleri Danıştaya gönderilmek üzere kararı veren mahkemeye verilir ve bu mahkemece karşı tarafa tebliğ edilir. Karşı taraf tebliğ tarihini izleyen otuz gün içerisinde cevap verebilir. Cevap veren, kararı süresinde temyiz etmemiş olsa bile; düzenleyeceği dilekçesinde, temyiz isteminde bulunabilir. Bu takdirde bu dilekçe temyiz dilekçesi yerine geçer. 4. Kararı veren mahkeme, cevap dilekçesi verildikten veya cevap süresi geçtikten sonra dosyayı dizi listesine bağlı olarak, Danıştaya gönderir.*" şeklindeydi.[362]

48. maddenin ikinci fıkrasının ilk hâlinde temyiz dilekçesinin İYUK'un 3. maddesindeki esaslara göre düzenleneceği belirtilmiştir. 3622 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında dilekçenin İYUK'un 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği durumlarda eksikliklerin on beş gün içerisinde tamamlatılması hususu, kararı veren Danıştay veya mahkemece ilgiliye tebliğ edilir. İlgili tarafından on beş günlük sürede eksiklikler tamamlanmazsa Danıştay veya mahkeme temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına karar verir.[363]

48. maddenin üçüncü fıkrasının ilk hâlinde temyiz dilekçesinin verileceği yerler kararı veren mahkeme olarak sınırlandırılmıştır. Bu nedenle İYUK m.4 hükmü uyarınca dava dilekçesinin verilebileceği diğer mercilere (asliye hukuk hâkimlikleri veya yabancı memleketlerde Türk konsoloslukları) temyiz dilekçesinin verilip verilemeyeceği konusunda tereddüt yaşanmıştır. 3622 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında temyiz dilekçelerinin İYUK m.4 hükmünde belirtilen mercilere de verilebileceği düzenlenerek bu konudaki tereddüt giderilmiştir.[364] Ayrıca 46. maddede yapılan değişikliğe uyum sağlanarak temyiz dilekçelerinin verileceği ve temyiz dilekçelerini karşı tarafa tebliğ edecek mercilere Danıştay da eklenmiştir.

[362] DOĞAN-ALVER, s.83.
[363] ALVER, s.274.
[364] ALVER, s.274.

Yukarıda da ayrıntıları belirtildiği üzere 46. maddede yapılan değişiklik ile Danıştayın idari dava daireleri ile vergi dava dairelerinde ilk derecede incelenen davalarla ilgili olarak verilen kararlara karşı temyiz yolu açılmıştır.

48. maddenin dördüncü fıkrasının ilk hâlinde "….*kararı veren mahkeme*…" yerine, 3622 sayılı Kanun ile değişik halinde "… *kararı veren Danıştay veya mahkeme*" ibaresi, "…*dosyayı Danıştay'a gönderir*" yerine de "…*dosyayı Danıştay'a veya kurula gönderir*" ibaresi getirilmiştir. Bu değişikliğin yapılmasının sebebi de 46. maddede yapılan değişikliğe uyum sağlamaktır. Bu değişiklik doğrultusunda Danıştay dairelerinin kararları temyize tabidir, bu kararlara ilişkin temyiz merci Danıştayın ilgili kurullarıdır.

Şimdiye kadar açıkladığımız hususlar doğrultusunda 48. maddenin ikinci ve dördüncü fıkralarında değişiklikler yapıldığını anlattık. Bunun dışında 48. maddeye 3622 sayılı Kanun ile iki yeni fıkra (beşinci ve altıncı fıkra) eklenmiştir.

48. maddeye 3622 sayılı Kanun ile eklenen beşinci fıkra "yürütmenin durdurulması" istemi ile ilgilidir. Buna göre, "*yürütmenin durdurulması isteği bulunan temyiz dilekçeleri karşı tarafa tebliğ edilmeden dosya ile birlikte, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmek üzere kararı veren mahkemece Danıştay Başkanlığına, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda, görevli dairece konusuna göre İdarî veya Vergi Dava Daireleri Genel Kuruluna*" gönderilmesi, "*Danıştayda görevli daire veya kurul tarafından yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verildikten sonra tebligat bu daire veya kurulca yapılarak*" dosyanın tekemmül ettirilmesi öngörülmüştür.[365]

48. maddeye 3622 sayılı Kanun ile eklenen altıncı fıkraya göre, "*temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren; mahkeme veya Danıştay daire başkanı tarafından verilecek on beş günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu*"nun temyiz edene yazılı olarak bildirileceği

[365] ALVER, s.275.

düzenlenmiştir. Altıncı fıkranın devamına göre, temyiz edene verilen on beş günlük süre içinde harç ve giderler tamamlanmazsa, temyize konu kararı veren mahkeme ya da ilk derece mahkemesi olarak davaya bakan Danıştay Dairesi, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması halinde de temyize konu kararı veren mahkeme ya da ilk derece mahkemesi olarak davaya bakan Danıştay dairesi, temyiz isteminin reddine karar verir. Yeni eklenen altıncı fıkrada son olarak, mahkemenin veya Danıştay dairesinin söz konusu kararları ile bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabileceği belirtilmiştir.[366]

4. "Kararın Bozulması"[367] Başlıklı 49. Maddede Yapılan Değişiklikler

İYUK'un 49. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının ilk hâli, "…..*2. Temyiz incelemesi sonunda maddi vakıalar hakkında edinilen bilgi yeterli görülürse veya uyuşmazlık sadece hukuki noktalara ilişkin ise veya karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise karar bozulmakla beraber işin esası hakkında da karar verilir. 3. Yukarıdaki fıkra uyarınca Danıştay'ca işin esası hakkında karar verilmesi mümkün olmayan hallerde karar bozularak dosya, kararı veren mahkemeye gönderilir. Mahkeme, dosyayı özellikle imceler ve varsa gerekli tahkik işlemlerini tamamlayarak yeniden karar verir"* şeklindeydi.[368] Hükmün bu hâline göre Danıştayın bozma kararı üzerine kendisinin esastan karar verebileceği durumlar oldukça geniş düzenlenmiştir. Danıştay dava daireleri bu yetkisini dava konusu uyuşmazlığa ilişkin müstakar bir içtihadın bulunması veya çözümü zor davalarda uygulamaktadır. Bununla birlikte idare mahkemesince işin esası tartışılmamışsa ya da eksik inceleme söz konusu ise Danıştay bu hükmü uygulamamakta, bozma kararı üzerine esastan karar verilmek üzere dosyayı derece

[366] ALVER, s.275.

[367] Bu maddenin başlığı 6545 sayılı Kanun'un 22. maddesiyle yapılan değişiklik sonrasında "Temyiz incelemesi üzerine verilecek kararlar" olmuştur.

[368] DOĞAN-ALVER, s.84.

mahkemesine iade etmektedir. 3622 sayılı Kanun ile 49. maddenin ikinci fıkrasında yapılan değişiklik sonrasında uyuşmazlığa ilişkin maddi olaylar hakkında bilginin yeterliliği veya uyuşmazlığın sadece hukuki noktalara ilişkin olması durumlarında Danıştayın bozma kararı üzerine işin esası hakkında karar verme yetkisi kaldırılmıştır.[369] Danıştay dava daireleri, içtihadı birleştirme kararı ile çözümlenmiş konularda bile bu içtihada aykırı mahkeme kararlarını bozmakla yetinmiş ve içtihadı birleştirme kararına uygun karar verilmek üzere dosyayı geri göndermeye başlamıştır.[370]

49. maddeye 3622 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile eklenen altıncı fıkraya göre; "*Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davaların temyizen incelenmesinde de bu maddenin 4 üncü fıkrası hariç diğer fıkraları kıyasen uygulanır.*" Bu düzenleme de İYUK'un 46. maddesinde 3622 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla vermiş olduğu kararlara karşı temyiz yolunun açılması sonrası oluşan usul boşluğunun doldurulması amacıyla yapılmıştır.

5. "Temyizen Verilen Karar Üzerine Yapılacak İşlem" Başlıklı[371] 50. Maddede Yapılan Değişiklikler

İYUK'un "*Temyizen verilen karar üzerine yapılacak işlem*" başlıklı 50. maddesinin ilk hâli, "*Temyiz incelemesi sonucunda Danıştayca verilen karar, dosya ile birlikte kararı veren mahkemeye gönderilir. Dosyanın mahkemeye gelmesi üzerine Danıştay kararı, mahkeme tarafından yedi gün içinde taraflara tebliğ edilir. Tebliğ giderleri temyiz dilekçesi ile birlikte temyiz isteminde bulunanlardan peşin olarak alınır*" şeklindeydi.[372]

[369] TEKİNSOY, Ayhan: "Danıştay'ın Temyiz İncelemesi Üzerine Verdiği Kararların Uygulanması", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2014, C.5, S.2, s.30.
[370] ALAN, s.537.
[371] Bu maddenin başlığı 6545 sayılı Kanun'un 23. maddesiyle yapılan değişiklik sonrasında "Temyiz veya istinaf istemlerinde yürütmenin durdurulması" olmuştur.
[372] DOĞAN-ALVER, s.86.

50. maddenin 3622 sayılı Kanun ile 19. maddesiyle değiştirilen hâline göre, "*temyiz incelemesi sonucunda verilen karar, dosyayla birlikte karar veren mahkeme veya Danıştay dairesine gönderilir. Bu karar, dosyanın mahkeme veya Danıştay dairesine geldiği tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara tebliğ edilir.*" Bu düzenleme de İYUK'un 46. maddesinde 3622 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla vermiş olduğu kararlara karşı temyiz yolunun açılmasına uyum sağlamak amacıyla yapılmıştır.

6. "Temyiz veya İtiraz İstemlerinde Yürütmenin Durdurulması" Başlıklı 52. Maddede Yapılan Değişiklikler

İYUK'un "*Temyiz veya İtiraz İstemlerinde Yürütmenin Durdurulması*" başlıklı 52. maddesinin[373] birinci fıkrasının ilk hâli, "*1. Temyiz veya itiraz yoluna başvurulmuş olması, mahkeme kararlarının yürütülmesini durdurmaz. Ancak, temyiz veya itirazı incelemeye yetkili yargı mercii, teminat karşılığında mahkeme kararının yürütülmesinin durdurulmasına karar verebilir.*" şeklindeydi.[374]

52. maddenin birinci fıkrasının 3622 sayılı Kanun ile 21. maddesiyle değiştirilen hâline göre, "*Temyiz veya itiraz yoluna başvurulmuş olması hâkim, mahkeme veya Danıştay kararının yürütülmesini durdurmaz. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu veya itiraz başvurusunu incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilir.*" Görüldüğü üzere birinci fıkranın ilk hâlindeki "….mahkeme kararı…" ibaresi "…hâkim, mahkeme ve Danıştay kararı…" şeklinde değiştirilmiş, ikinci cümlede de benzer değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bu düzenleme de İYUK'un 46. maddesinde 3622 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla vermiş olduğu kararlara karşı temyiz yolunun açılmasına uyum sağlamak amacıyla yapılmıştır.

---

[373] Temyiz, itiraz veya istinaf süreciyle ilgili 52. madde şimdiye kadar dört kez değişikliğe uğramıştır.
[374] DOĞAN-ALVER, s.86-87.

L. 22/3/1990 tarihli ve 3619 sayılı Kanun ile 2575 Sayılı Kanun'un Temyize İlişkin Hükümlerinde Yapılan Değişiklikler

3619 sayılı Kanun[375] ile 2575 sayılı Kanun'un muhtelif maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden sadece doğrudan doğruya temyize ilişkin olanları inceleme gereği duyuyoruz.

1. 17. Maddeye Eklenen Yeni Dördüncü Fıkra

3619 sayılı Kanun'un 1. maddesi[376] ile 2575 sayılı Kanun'un 17. maddesine yeni bir fıkra (4 numaralı fıkra) eklenmiştir. Bu fıkra Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlara karşı kanun yolunun açılması doğrultusunda düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemenin konumuzu ilgilendiren boyutu ise, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlarda bulunmuş üyelerin bu kararların temyiz incelemesinde görev yapamayacakları hususudur.

2. 23. Maddede Yapılan Değişiklik

3619 sayılı Kanun'un 3. maddesi ile 2575 sayılı Kanun'un Danıştayın görevlerini düzenleyen 23. maddesinin (a) bendi değiştirilmiştir. Bu değişiklik uyarınca Danıştayın 23. maddenin ilk hâlinde (a) bendinde belirtilen idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları yanında ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülen davalarla ilgili nihai kararlarına karşı da temyiz incelemesi yapacağı görevleri arasına dahil edilmiştir.

---

[375] 22/3/1990 tarihli ve 3619 sayılı Danıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun için bkz. 10 Nisan 1990 tarihli ve 20488 sayılı RG.

[376] **MADDE 1. —** *Danıştay Kanununun 17 nci maddesine aşağıdaki (4) numaralı fıkra eklenmiş ve (4) ve (5) fıkra numaraları sırasıyla (5) ve (6) olarak değiştirilmiştir. 4, İdarî dava daireleri ile vergi dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararların temyiz veya itiraz yoluyla incelenmesinde bu dairelerde hükme müessir olacak hukukî işlemlerin yapıldığı toplantıda bulunmuş veya karara katılmış olanlar genel kurullarda bulunamazlar. Bu temyiz ve itiraz incelemesinde genel kurulların toplanma ve görüşme yeter sayısı onbeştir. Ancak, iki dava dairesinin birlikte yapacağı toplantıda verilen kararların incelenmesinde, toplanma ve görüşme yeter sayısı onbirdir. Bu toplantılarda da hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye kurula katılamaz.*

3. 25. Maddede Yapılan Değişiklik

3619 sayılı Kanun'un 5. maddesi ile 2575 sayılı Kanun'un temyiz yoluyla Danıştayda görülecek davaları düzenleyen 25. maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklik uyarınca, idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları yanında ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülen davalarla ilgili nihai kararları da temyiz yoluyla Danıştayda incelenebilecektir.

4. 38. Maddede Yapılan Değişiklik

3619 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile 2575 sayılı Kanun'un İdari ve Vergi Dava Daireleri Genel Kurullarının[377] görevlerini düzenleyen 38. maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklik uyarınca bu Kurulların görevleri arasına Danıştayın idari ve vergi dava dairelerinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği nihai kararlarının temyizen incelenmesi dâhil edilmiştir.

M. 10/6/1994 Tarihli ve 4001 Sayılı Kanun ile İYUK'un Temyize İlişkin Hükümlerinde Yapılan Değişiklikler

İYUK'un temyiz kanun yoluna ilişkin muhtelif maddelerinde 4001 sayılı Kanun[378] ile değişiklikler yapılmıştır.

1. "Temyiz" Başlıklı 46. Maddenin İkinci Fıkrasında Yapılan Değişiklik

İYUK'un 46. maddesinin ikinci fıkrasının 3622 sayılı Kanun ile değişik hâli uyarınca temyiz yoluna başvuru süresi altmış gün idi. 4001 sayılı Kanun'un 20. maddesi ile temyize başvuru süresi kısaltılarak otuz gün olmuştur.

2. "Temyiz Dilekçesi" Başlıklı 48. Maddede Yapılan Değişiklikler

İYUK'un 48. maddesinin dördüncü fıkrasının 3622 sayılı Kanun ile değişik hâline göre temyize konu kararı veren "Danıştay veya mahkeme" dosyayı Danıştaya veya Kurula gönderir.

---

[377] Bu kurulların isimleri 2004 yılında 5183 sayılı Kanun ile İdari Dava Daireleri Kurulu ve Vergi Dava Daireleri Kurulu olarak değiştirilmiştir. 2/6/2004 tarihli ve 5183 sayılı Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun için bkz. 9 Nisan 2004 tarihli ve 25487 sayılı RG.

[378] 10/6/1994 tarihli ve 4001 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun için bkz. 18 Haziran 1994 tarihli ve 21964 sayılı RG.

4001 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten sonra ise kararı veren "Danıştay dairesi veya mahkemenin" dosyayı Danıştaya veya Kurula göndereceği belirtilmiştir. Kanaatimizce bu değişiklik, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak kurduğu hükümlerin bir daire tarafından verildiğini ortaya koymak için yapılmıştır. Nitekim dördüncü fıkranın önceki hâlinde, temyize konu kararı Danıştayın hangi biriminin verdiği anlaşılmamakta ya da Danıştayda her birim veya Kurulun ilk derece mahkemesi olarak karar verebileceği gibi mevcut hukuki durumla çelişen bir sonuç ortaya çıkmaktadır.

4001 sayılı Kanun'un 21. maddesiyle, İYUK'un 48. maddesine yeni bir fıkra (yedinci fıkra) eklenmiştir. 48. maddeye yeni eklenen bu yedinci fıkra uyarınca, "*Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmediği ve temyizin kanunî süre geçtikten sonra yapıldığı hususlarının dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca saptanması hallerinde de 2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar daire ve kurulca verilir.*" Böylece temyiz aşamasının ön incelemesine ilişkin temyiz dilekçesinde bulunması gereken hususlar, temyiz süresi veya temyiz harç ve giderlerine ilişkin sorunların temyiz incelemesini yapan merciler tarafından sonradan tespiti hâlinde nasıl hareket edileceği belirlenmiştir.

3. "Temyiz veya İtiraz İstemlerinde Yürütmenin Durdurulması" Başlıklı 52. Maddede Yapılan Değişiklik

4001 sayılı Kanun'un 22. maddesiyle, İYUK'un 52. maddesinin birinci fıkrasına, "*Davanın reddine ilişkin kararların temyizi halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi 27 nci maddede öngörülen koşulun varlığına bağlıdır.*" cümlesi eklenmiştir. Söz konusu düzenleme ile temyiz ve itiraz aşamasında da -27. maddede belirtilen şartların gerçekleşmesi hâlinde- dava konusu "işlem" hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebileceği belirlenmiştir. Böylece davanın reddi hâlinde de temyiz sürecinde yürütmenin durdurulması talebi idari işleme yönelik olacağından, davanın reddi

kararının yürütmesinin durdurulmasının sonuçlarına yönelik tartışmalar sona ermiştir. Bu konuda Kanun'da yer alan boşluk doldurulmuştur.[379] Bununla birlikte 4001 sayılı Kanun temyiz hâlinde işlemin yürütmesinin durdurulmasına ilişkin bu hükümde kanaatimizce bilinçli bir şekilde itiraz kanun yoluna değinmediğinden davanın reddi kararına itiraz kanun yoluna başvurulan uyuşmazlar için yine sadece davanın reddi kararının yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilecektir.

N. 2/6/2000 Tarihli ve 4575 Sayılı Kanun ile 2575 sayılı Kanun'da Yapılan Değişiklikler

2575 sayılı Kanun'da 4575 sayılı Kanun[380] ile yapılan değişiklikler doğrudan temyize ilişkin hükümlerle alakalı olmasa da temyiz yoluna tabi olacak uyuşmazlıkları etkilemesi sebebiyle bu kısıma dâhil edilmiştir.

4577 sayılı Kanun m.2 ile 2575 sayılı Kanun'un Danıştayda ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülecek davaları düzenleyen 24. maddesi Danıştaydaki iş yoğunluğu gerekçe gösterilerek değiştirilmiştir.[381] Bu değişiklikle daha önce ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştayda

---

[379] Bu konudaki tartışmalara ileriki bölümlerde değinilecektir.

[380] 2/6/2000 tarihli ve 4575 sayılı Danıştay Kanunu ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 15 Haziran 2000 tarihli ve 24080 sayılı RG.

[381] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…)

Danıştay Kanununun 24 üncü maddesinde, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak göreceği davalar düzenlenmektedir. Doğrudan Danıştaya açılan bu tür davalar, öncelikle konularına göre idarî ve vergi dava dairelerinde tekemmül ettirildikten sonra karara bağlanmakta, bu kararlara karşı da temyizen İdarî ve Vergi Dava Daireleri Genel Kurullarınca incelenip sonuçlandırılmaktadır. Bugünkü idarî yargı sistemi 1982 yılında ilk kez kurulduğunda, 24 üncü madde ile Danıştaya ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacağı oldukça fazla sayıda uyuşmazlık bırakılmıştır. Bunun sebebi, yeni kurulan idare ve vergi mahkemelerinin nispeten önemli sayılan kimi idarî uyuşmazlıkların çözümünde, yeterli deneyime sahip olmamalarıydı. O tarihten bugüne kadar geçen 16 yıl gibi uzun zaman zarfında, idare ve vergi mahkemeleri, idarenin hukuka uygunluğunun denetiminde, yeterince deneyim sahibi olmuş bulunmaktadırlar. Bu nedenle, 24 üncü maddede yazılı uyuşmazlıkların bir çoğunun ilk derece mahkemesi olarak Danıştayın görev alanından çıkarılarak idare ve vergi mahkemelerin görev alanına dahil edilmesinde, Danıştayın temyiz mercii sıfatına uygun bir şekilde faaliyet gösterebilmesi bakımından gereklilik vardır. Madde, Danıştaya bu olanağı sağlamak amacıyla yeniden düzenlenmiştir. Bununla birlikte; 24 üncü maddede yazılı uyuşmazlıkların tümünün ilk derece idarî yargı yerlerine devri yapılmamış; taşıdıkları önem dolayısıyla bir kısmının devri, ileride yapılacak değerlendirmelere bırakılmıştır." [Danıştay Kanunu ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Adalet ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, s.3,

görülen uyuşmazlıkların büyük bir kısmı[382] 24. maddeden çıkartılarak Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak göreceği dava sayıları azaltılmıştır.[383] Böylece Danıştay dairelerinin ve Kurulların iş yükü kısmen de olsa hafiflemiştir. Bu değişiklikler ile daha önce temyiz incelemesinde Kurulların görevli olduğu bu uyuşmazlıklarda, temyiz aşamasında dava daireleri görevlidir.

O. 8/6/2000 Tarihli ve 4577 Sayılı Kanun ile İYUK'ta ve 2576 sayılı Kanun'da Yapılan Değişiklikler

İYUK'ta ve 2576 sayılı Kanun'da 4577 sayılı Kanun[384] ile yapılan değişikliklerden sadece biri doğrudan temyize ilişkin hükümlerle ilgilidir. Buna mukabil 4577 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerin bazıları da temyiz yoluna tabi olacak uyuşmazlıkları etkilemesi sebebiyle bu kısıma dahil edilmiştir.

1. 2576 Sayılı Kanun'un 7. Maddesinde Yapılan Değişiklik

2576 sayılı Kanun'da 1988 yılında 3410 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle Kanun'un 7. maddesinde idare ve vergi mahkemelerince tek hâkimle görülen davaların kapsamı genişletilmiş ve parasal sınırı arttırılmıştı. 4577 sayılı Kanun m.3 hükmü ile 2576 sayılı Kanun'un 7. maddesi tekrar değiştirilmiştir. Bu değişiklikle birlikte idare ve vergi mahkemelerince tek hâkimle görülen davalar, -2576 sayılı Kanun'un ilk hâlinden şimdiye

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c034/tbmm21034104ss0385.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

[382] Müşterek kararnamelerin bir kısmı, Başbakanca alınan kararlar, yabancı ülkelerde görevli makamlarca alınan kararlar, Yükseköğretim Kurulu, Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi, Üniversitelerarası Kurul kararları, Vergi Usul Kanunu gereğince şikâyet yoluyla vergi düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemlere karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülecek davalardan çıkartılmıştır.

[383] 4577 sayılı Kanun'un 5. maddesi ile 2575 sayılı Kanun'a geçici madde (geçici madde 1) eklenerek 4577 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda açılan davalar ile 4577 sayılı Kanun ile idare mahkemelerin görevleri kapsamına alınan davaların Danıştayda sonuçlandırılacağı belirlenmiştir.

[384] 8/6/2000 tarihli ve 4577 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile İdarî Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun için bkz. 15 Haziran 2000 tarihli ve 24080 sayılı RG.

kadarki düzenlemelerde tercih edildiği gibi- spesifik kanunlarda belirtilen uyuşmazlıklar ve tam yargı davaları şeklinde değil, "*konusu belli bir parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal ve tam yargı davaları*" olarak belirlenmiştir. Ayrıca tek hâkimle görüleceği belirlenen söz konusu davaların parasal sınırı[385] arttırılmıştır.[386] Böylece itiraza tabi uyuşmazlıkların sayısı artarken temyize tabi uyuşmazlıkların sayısı azalmıştır.

2. 2576 Sayılı Kanun'un Ek 1. Maddesinde Yapılan Değişiklik

2576 sayılı Kanun'a 3410 sayılı Kanun ile eklenen ve tek hâkimle görülen davaların parasal sınırını düzenleyen ek madde 1, 4577 sayılı Kanun m.4. ile değiştirilmiştir. Bu değişiklikle birlikte tek hâkimle görülen davalara ilişkin 7. maddede öngörülen parasal sınırın "*213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilân edilen yeniden değerleme oranında artırılması*" sistemine geçilmiştir.[387]

---

[385] Bu sınır en son 1988 yılında 3410 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle 1.1.1993 tarihinden itibaren uygulanmak üzere sekiz milyon liraya çıkartılmıştı. 4577 sayılı Kanun ile ise söz konusu sınır bir milyar lira olarak belirlenmiştir.

[386] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…)

2576 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkraları değiştirilerek, halen sekizmilyon lira olarak belirlenen parasal sınır, paranın satın alma gücünde ve ekonomik koşullarda meydana gelen değişime uyum sağlaması için, beşyüzmilyon liraya çıkarılmakta; tam yargı davaları yanında, idarî para cezaları, ecrimisil gibi konusu belli parayı içeren idarî işlemlere karşı açılan iptal davaları da idare mahkemesinde tek hâkimle çözümlenecek davalar kapsamına alınmaktadır. Ayrıca, 2İ3 sayılı Vergi Usul Kanununun götürü matrahların tespitine ilişkin 40 ve 41 inci maddeleri 26.12.1993 tarihli ve 3946 sayılı Kanunun 38 inci maddesiyle yürürlükten kaldırıldığından, (2) numaralı fıkra metninde yer alan "Kazançları götürü usulde tespit edilen mükelleflerin sınıf ve derecelerinin tespiti işlemlerine karşı açılan davalar" ibaresi fıkra metninden çıkarılmakta, yürürlükteki fıkra metninde gösterilen davalar 6 ncı maddenin (a) ve (b) bentlerinde sayılan uyuşmazlıklardan kaynaklanan davalar olmaları nedeniyle bu maddeye yollama yapılmaktadır." [Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile İdarî Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.2, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c035/tbmm21035107ss0376.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

[387] Ek madde 1, 4577 sayılı Kanun ile değiştirilen metniyle hâlen yürürlüktedir. Ancak anılan düzenlemede, bir davanın tek hâkim ya da heyetle görülmesinde hangi tarihin esas alınacağı öngörülmemiştir. Bu da "görev" ilişkisi olarak kabul edilen bir hususta belirsizliklere sebep olmaktadır. Yakın zamanda hazırlanan ve kamuyla paylaşılan bir Kanun Teklifi Taslağı ile ek madde 1'in ikinci fıkrasının, "*Tek hâkimle çözümlenecek davaların belirlenmesinde dava tarihindeki, miktar artırımı yapılan hallerde ise artırımın yapıldığı tarihteki parasal sınır esas alınır.*" şeklinde değiştirilmesi önerilmektedir. Bu sayede davacılar, davayı açtıkları tarihte, davalarının tek hâkimle mi heyetle mi karara bağlanacağını bileceklerdir. Yargı Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması Amacıyla

Dolayısıyla tek hâkimle görülen davalarda parasal sınırların doğrudan kanun değişiklikleri ile belirlenmesi sisteminden vazgeçilmiştir. Bu sınır artık her yıl Maliye Bakanlığınca tesis edilecek bir idari işlem doğrultusunda belirlenecektir. Maddenin ikinci fıkrasına göre, parasal sınırda her yıl yapılan artış, Danıştayın bozma kararı üzerine yeniden vereceği kararlarda uygulanmaz.[388]

3. İYUK'un 45. Maddesinde Yapılan Değişiklik

4577 sayılı Kanun m.7 ile İYUK m.45/1 hükmünde değişiklik yapılarak itiraz kanun yoluna tabi uyuşmazlıkların kapsamı genişletilmiştir. Bu değişiklikten önce idare ve vergi mahkemelerinin yalnızca tek hâkimle verdiği nihai kararlara karşı itiraz kanun yoluna gidilebilmekteydi. Değişiklik sonrasında ise 4577 sayılı Kanun m.7[389] ile öngörülen muhtelif

---

Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Taslağı için bkz. https://www.docdroid.net/2WYW6yC/yeni-yargi-paketi-taslak-pdf (ET: 20 Şubat 2024).

[388] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…)

2576 sayılı Kanunun değiştirilen ek 1 inci maddesiyle, aynı Kanunun 7 nci maddesindeki parasal sınırların, paranın satın alma gücünde ve ekonomik koşullarda meydana gelen değişime uyum sağlaması için, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesinde yer alan yeniden değerleme oranında her takvim yılı başından geçerli olmak üzere artırılması ve bu şekilde belirlenen sınırların onmilyon lirayı aşmayan kısımlarının dikkate alınmaması öngörülmektedir. Ayrıca yapılan değişiklikle, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere uygulanacak parasal sınırlardaki artışların, artışın yürürlüğe girdiği tarihten önce idare ve vergi mahkemelerince nihaî olarak karara bağlanmış davalar ile Danıştayın bozma karan üzerine kararı bozulan mahkemece yeniden bakılan davalarda etkili olmaması bakımından düzenleme yapılmaktadır." [Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile İdarî Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.2-3, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c035/tbmm21035107ss0376.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

[389] **MADDE 7. —** *2577 sayılı Kanunun 45 inci maddesinin (1), (2) ve (6) numaralı fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.*

1. 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 teşkilatındaki yetkili organları tarafından kamu görevlileri hakkında tesis edilen geçici görevlendirme, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idarî işlemlerden,

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

d) 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz 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,

kanunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklara ilişkin idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlarına karşı -bu kararlar kurul halinde verilse dahi- itiraz yoluna gidilebilecektir.[390/391] Bu doğrultuda artık söz konusu uyuşmazlıklara karşı temyiz yoluna gidilemeyecektir ve itiraza tabi uyuşmazlıkların sayısı artarken temyize tabi uyuşmazlıkların sayısı azalmıştır.[392]

4. İYUK'un 47. Maddesinde Yapılan Değişiklik

İYUK m.45/1'de yapılan değişiklik doğrultusunda -4577 sayılı Kanun m.8 ile- İYUK m.47 hükmü de değiştirilmiştir.[393] İYUK'un 47. maddesinin 4577 sayılı Kanun ile değiştirilmeden

---

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

2. İdare ve vergi mahkemelerinin yukarıdaki fıkra uyarınca verdikleri nihaî kararlara karşı itiraz süresi, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren otuz gündür.

6. İtiraza konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim, aynı davanın itiraz yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz.

390 "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…)

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 45 inci maddesi, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı öngörülen kanun yollarından "itiraz"ı düzenlemektedir. Maddenin bugünkü şekline göre itiraz başvurusu, idare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle vermiş oldukları nihaî kararlara karşı yapılmaktadır. Anılan mahkemelerin kurul halinde toplanarak vermiş oldukları nihaî kararlar, 2577 sayılı Kanunun 46 nci maddesi uyarınca Danıştayın temyiz incelemesine tabidir. Sözkonusu 45 inci maddede yapılan değişiklikle, idare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle vermiş oldukları nihaî kararlar yanında, yürürlükteki sisteme göre Danıştayın temyiz incelemesine tabi olan bazı kararlar da, idarî uyuşmazlıkların niteliklerine göre ayrılarak, bölge idare mahkemelerinin itiraz incelemesine tabi kılınmaktadır. Maddede sayılan uyuşmazlıkların büyük bölümü, maddî ve teknik nitelikleri sebebiyle, keşif ve bilirkişi incelemesiyle çözüme kavuşturulmaktadır. Diğer bölümü ise, ülkenin genelini değil, yalnızca ilgili kamu idaresinin bulunduğu bölgeyi veya davacısını ilgilendiren ve esasen taraflarının yararına, en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması gereken uyuşmazlıklardır." [Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile İdarî Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.3, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c035/tbmm21035107ss0376.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

391 45. madde uyarınca itiraz kanun yoluna tabi olan kararlara karşı itiraz yoluna başvurulması üzerine itiraz merciinin verdiği karara karşı -İYUK'un 3622 sayılı Kanun ile değiştirilmiş 54. maddesi uyarınca- kararın tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde karar düzeltme yoluna başvurulabilir. Karar düzeltme mercii itiraz yoluna başvurulması üzerine karar veren BİM'dir.

392 4577 sayılı Kanun'un 10. maddesi ile İYUK'a geçici bir madde (geçici madde 18) eklenerek 4577 sayılı Kanun'un yayınlanması tarihinden önce İYUK m.45/1'de belirtilen uyuşmazlıklarla ilgili ilk derece mahkemelerince verilen nihai kararlar ile Danıştayın bozma kararı üzerine kararı bozulan mahkemenin verdiği kararların temyiz edilebileceği düzenlenmiştir.

393 "*MADDE GEREKÇELERİ*

önceki hâline göre, idare ve vergi mahkemelerinin sadece tek hâkimle verdiği kararları temyiz edilebilir. 47. maddenin 4577 sayılı Kanun ile değiştirilmiş hâli uyarınca, "*idare ve vergi mahkemelerinin itiraz yolu açık olan kararları*" temyiz edilemeyecektir. 4577 sayılı Kanun değişikliği doğrultusunda, itiraz yoluna açık idare ve vergi mahkemesi kararları sadece tek hâkimle verilen kararlardan ibaret olmadığından böyle bir düzenleme yapılmıştır.

P. 5/7/2012 tarihli ve 6352 sayılı Kanun ile İYUK'ta, 2575 ve 2576 sayılı Kanunlarda Yapılan Değişiklikler

İYUK'ta 1990 yılında 3622 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik uyarınca, itiraz kanun yoluna tabi uyuşmazlıklar idare ve vergi mahkemeleri tarafından tek hâkimle verilen kararlardı. 2000 yılında 4577 sayılı Kanun ile İYUK m.45/1 hükmünde yapılan değişiklik ile eklenen muhtelif hususlardaki uyuşmazlıklar da itiraz kanun yoluna tabi tutulmuştur. Ancak bu süreçte Danıştayın iş yükünün artması sonrasında yargı hizmetlerini hızlandırarak uyuşmazlıkları makul sürede çözmek ve Danıştaya gerçek bir içtihat mahkemesi kimliği kazandırmak amacıyla idari yargı mevzuatında yine değişiklik yapma ihtiyacı hasıl olmuştur.[394] İYUK, 2575 sayılı

(…)
2577 sayılı Kanunun 47 nci maddesi, aynı Kanunun 45 inci maddesinde yapılan değişikliğe paralel olarak yeniden düzenlenmekte, idare ve vergi mahkemelerince verilen ve itiraz yolu açık olan kararların temyiz edilemeyeceği esası getirilmektedir." [Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile İdarî Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.3, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c035/tbmm21035107ss0376.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

[394] "*GENEL GEREKÇE*
(…)
İdari yargı sisteminin tümü göz önüne alınarak, sistemin daha hızlı ve etkili işletilmesi, iş yükünün hafifletilmesi, insan haklarına daha uygun yargılama yapılabilmesi ve dosya inceleme sürelerinin kısaltılması amacıyla, 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu ve ilgili diğer bazı kanunlarda değişiklik yapılmaktadır.
Bu değişikliklerin yürürlüğe girmesiyle birlikte, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin ihlal kararı verdiği bazı sorunların giderilmesi, Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davaların azaltılması, iş yükünün hafifletilmesi, Danıştayın gerçek bir temyiz ve içtihat mahkemesi hüviyetini kazanabilmesi, bir kısım kararların heyet kararına gerek olmaksızın, üye hakim tarafından alınabilmesi, yargılama sürelerinin kısaltılması sağlanacaktır." [Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın

Kanun, 2576 sayılı Kanun ve ilgili sair mevzuatta 6352 sayılı Kanun[395] ile yapılan bu değişiklikler doğrudan temyize ilişkin hükümlerde olmamasına rağmen, bu düzenlemelerden temyiz yoluna tabi uyuşmazlıklar etkilenmiştir.

1. 2575 Sayılı Kanun'un 24. Maddesinde Yapılan Değişiklik

6352 sayılı Kanun m.45 hükmü ile 2575 sayılı Kanun'un ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştayda görülecek davaları düzenleyen 24. maddesinin (c) bendi değiştirilmiştir. Bu değişiklik öncesinde, Bakanlıkların tüm düzenleyici işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarında Danıştay ilk derece mahkemesi olarak görevliydi. Değişiklik sonrasında ise Danıştay, Bakanlıkların sadece "ülke çapında uygulanacak" düzenleyici işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarına bakmaya başlamıştır.[396] Böylelikle Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla gördüğü davalar ve temyiz aşamasında Kurulların görevleri kısmen de olsa azalmış, Bakanlıkların ülke çapında uygulanmayacak düzenleyici işlemleri için görevli yargı merci ilk derece mahkemeleri, temyiz merci ise Danıştay daireleri olmuştur.[397]

Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun Tasarısı, s.7-8, https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D24/Y2/T1/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/febecda9-a83b-4237-9b33-ea38071cf0f5.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

[395] 5/7/2012 tarihli ve 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun için bkz. 5 Temmuz 2012 tarihli ve 28344 sayılı RG.

[396] 6352 sayılı Kanun'un 48. maddesi ile 2575 sayılı Kanun'a geçici bir madde (geçici madde 26) eklenerek 6352 sayılı Kanun'un yayınlanması tarihinden önce ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda açılan ve 6352 sayılı Kanun ile idare ve vergi mahkemelerinin görevleri kapsamına alınan davaların, Danıştayda görülmesine devam edileceği düzenlenmiştir.

[397] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…)

Maddeyle, Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla gördüğü davaların bir kısmı ilk derece idare mahkemelerine devredilmektedir. 24 üncü madde uyarınca doğrudan Danıştayda açılan davalar, öncelikle konularına göre idarî veya vergi dava dairelerinde tekemmül ettirildikten sonra karara bağlanmakta ve bu kararlara karşı temyiz başvuruları, aynı Kanunun 38 inci maddesine göre, İdarî ve Vergi Dava Daireleri Kurullarınca incelenip sonuçlandırılmaktadır. 24 üncü maddenin (1) numaralı fıkrasının (c) bendine göre, bakanlıklar, tüm kamu kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler yanında, bakanlıklarca yapılan ancak, ülke çapında uygulanma niteliği bulunmayan ve düzenleyici işlem kapsamında nitelendirilen bazı işlemler de ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülmektedir. Bakanlıklarca yapılan imar planlarına ilişkin davalar bunlara örnek olarak gösterilebilir. Danıştay meslek mensubu veya hâkimi eliyle keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasını gerektiren bu tip

2. 2576 Sayılı Kanun'un 7. Maddesinde Yapılan Değişiklik

2576 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre belirlenen idare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle görebildiği uyuşmazlıkların parasal sınırı, 6352 sayılı Kanun'un 50. maddesi ile arttırılmıştır. Söz konusu hüküm uyarınca, "*uyuşmazlık miktarı yirmibeşbin Türk Lirasını aşmayan*" ve konusu belli miktarda para olan idari işlemlere karşı açılan iptal ve tam yargı davaları tek hâkim tarafından çözümlenir.[398]

uyuşmazlıklar, işyükünün artmasında etkili olmakta ve ayrıca, daire heyetinin oluşumu ve çalışma düzeni bakımından da olumsuzluklara yol açmaktadır. Bu amaçla, maddede bakanlıkların tüm düzenleyici işlemleri yerine, sadece, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerine karşı açılacak davaların Danıştayda görülmesi düzenlenmektedir. Buna karşın bakanlıkların bu nitelikte olmayan düzenleyici işlemlerine karşı açılacak davaların, idare veya vergi mahkemelerine bırakılması öngörülmektedir. Diğer taraftan, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerin önemi, bu düzenleyici işlemlere dayalı olarak tesis edilen bireysel işlemlere karşı açılacak davaların ülke geneline yaygınlığı, düzenleyici işlem ile bireysel işlemin birlikte dava konusu edilmesi durumunda görev ve yetki konusunda sorun yaşanacak olması ve içtihat birliğinin sağlanması gibi nedenlerle, bu tip uyuşmazlıkların Danıştayda görülmesine devam edilmesi öngörülmektedir." [Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun Tasarısı, s.13, https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D24/Y2/T1/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/febecda9-a83b-4237-9b33-ea38071cf0f5.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

[398] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…)

Maddeyle, idare ve vergi mahkemelerinde tek hâkim tarafından görülecek davalara ilişkin parasal sınır yeniden düzenlenmektedir. İdari yargı sisteminden büyük ölçüde esinlendiğimiz Fransa'da ilk derece yargılamasında davaların yaklaşık 2/3'ü tek hâkim tarafından yürütülmektedir. Ülkemizde ise ilk derece mahkemelerinde tek hâkimle görülen davaların sayısı oldukça düşük kalmaktadır. Düzenlemeyle tek hâkim tarafından karara bağlanacak dosyaların sayısı artırılmaktadır. Bununla davaların daha hızlı karara bağlanmasının mümkün olacağı değerlendirilmektedir." [Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun Tasarısı, s.14, https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D24/Y2/T1/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/febecda9-a83b-4237-9b33-ea38071cf0f5.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

3. 2576 Sayılı Kanun'un 45. Maddesinde Yapılan Değişiklik

6352 sayılı Kanun'un 61. maddesi ile İYUK m.45/1 hükmü tekrar değiştirilerek[399] idare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle verdiği nihai kararların yanında, bu kez dokuz bent hâlinde belirlenen uyuşmazlıklar itiraz yoluna tabi kılınmıştır. [400/401]

---

[399] AKYILMAZ, 6352 sayılı Kanun değişikliğinden 3 yıl önce Adalet Bakanlığı tarafından organize edilen bir toplantıda bundan sonra idari yargıda yapılacak çalışmaların sadece İYUK'un 45. maddesinde itiraza tabi uyuşmazlıkların arttırılması şeklinde olmaması, istinafa yakın yetkiler bulunan bölge idare mahkemelerinin gerçek anlamda bir istinaf yeri hâline getirilmesi amacıyla yeni düzenlemelerin oluşturulması gerektiğini dile getirmiştir. [AKYILMAZ, Bahtiyar: "Yargı Kararlarının Temyiz Öncesi Kesinleşmesi", İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı ile İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi (SNCA) Arasında Yargı Alanında İşbirliği Programı, Antalya Mayıs 2009, s.170].

[400] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…)

Maddeyle, bölge idare mahkemelerinin itirazen inceleyeceği ve kesin olarak karara bağlayacağı uyuşmazlıkların sayısı artırılmaktadır. Madde, bölge idare mahkemelerinde itiraza konu edilebilecek ilk derece mahkemesi kararlarını düzenlemektedir. Maddenin ilk şeklinde, itiraza konu kararlar, yalnızca, idare ve vergi mahkemelerinin tek hâkim tarafından verilen kararlarıyla sınırlı idi. Bu kararların sayısı, 2576 sayılı Kanunun 7 nci maddesindeki parasal sınıra bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Zamanla, mevcut düzenlemenin yetersizliği görüldüğünden, itiraza konu kararlar arasına, idare ve vergi mahkemelerinin kurul halinde verdiği kararlardan konu bazında yapılan tasnife göre belirlenenler de dâhil edilmiş; ancak, 8/6/2000 tarihli ve 4577 sayılı Kanunun 7 nci maddesiyle yapılan bu eklemeler de zaman içerisinde yetersiz kalmıştır. Bu nedenle, idare ve vergi mahkemelerinin kurul halinde verdikleri anılan kararlara konu uyuşmazlıklara benzer veya aynı nitelikte olan bazı uyuşmazlıklar madde kapsamına alınmaktadır." [Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun Tasarısı, s.16, https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D24/Y2/T1/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/febecda9-a83b-4237-9b33-ea38071cf0f5.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).]

[401] **MADDE 61 –** *2577 sayılı Kanunun 45 inci maddesinin (1) numaralı fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.*

"1. İdare ve vergi mahkemelerinin;

a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçme, not tespiti, kayıt, nakil, ilişik kesme ve disiplin cezalarına ilişkin işlemler ile yükseköğretim öğrencilerinin sınıf geçme 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, ikinci görev, vekaleten atama, görev ve unvan değişikliği içermeyen il içi naklen atama, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden,

c) Kamu görevlilerine uyarma ve kınama cezası verilmesine ilişkin işlemlerden,

d) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri hakkında verdiği mesleki faaliyeti sona erdirmeyen her türlü disiplin ve sınav işlemlerinden,

e) Asker ailelerine yardım ile ilgili işlemlerden,

f) 2/7/1941 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanunun uygulanmasından,

g) 1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 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,

6352 sayılı Kanun ile itiraz kanun yolunana ilişkin yapılan değişiklikler sonucunda ilk derece mahkemelerinin tek hâkimle görebildikleri davalar artmıştır.[402] Bu çerçevede temyize tabi uyuşmazlıklar ve Danıştayın iş yükü azalmış, itiraza tabi uyuşmazlıklar ve Bölge İdare Mahkemelerinin iş yükü de artmıştır.[403]

4. 4054, 4628, 4634, 4646, 5015, 5307, 5411 ve 5809 Sayılı Kanunlar İle 660 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de Yapılan Değişiklikler

"*7/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4/4/2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanunu, 18/4/2001 tarihli ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 2/3/2005 tarihli ve 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile 26/9/2011 tarihli ve 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*"de düzenlenen idari yaptırım kararlarına karşı ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay görevli iken 6352 sayılı Kanun ile yukarıda belirtilen dokuz tane mevzuatta yapılan değişiklik sonrasında görevli yargı merci ilk derece mahkemeleri, temyiz merci ise Danıştay daireleri olmuştur. Böylece belirtilen mevzuattaki kurum ve kuruluşların bireysel işlem

---

h) 4/12/1984 tarihli ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından,

ı) 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun uygulanmasından,

kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihaî kararlar ile tek hâkimle verilen nihaî kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir."

[402] 6352 sayılı Kanun'un 62. maddesi ile İYUK'a geçici bir madde (geçici madde 6) eklenerek 6352 sayılı Kanun'un yayınlanması tarihinden önce İYUK m.45/1'de belirtilen uyuşmazlıklarla ilgili ilk derece mahkemelerince verilen nihai kararlar ile Danıştayın bozma kararı üzerine kararı bozulan mahkemenin verdiği kararların temyiz edilebileceği düzenlenmiştir.

[403] APAYDIN, Bahadır: "6352 Sayı ve 02.07.2012 Tarihli Kanun İle İdari Yargılama Usûl Kanunu'nda Yapılan Yeniliklere Dair Bir İnceleme", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y.2012, C.15, S.2, s.71.

niteliğindeki idari yaptırım kararlarına karşı Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla görevleri, İDDK'nin de temyiz aşamasındaki görevleri sona erdirilerek Danıştayın -özellikle ilk derece mahkemesi olarak- iş yükü ciddi oranda azaltılmıştır.

R. 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun ile İYUK'ta ve 2576 sayılı Kanun'da Yapılan Değişiklikler

İdari yargıda 6545 sayılı Kanun[404] ile kanun yolu reformu gerçekleştirilmiş, "itiraz" ve "karar düzeltme" kaldırılmış,[405] "istinaf" getirilmiş (m.45), temyizle ilgili hükümler de (46-50. maddeler) yeniden düzenlenmiştir. "Kanun yararına bozma" olan İYUK'un 51. maddenin başlığı "kanun yararına temyiz" şeklinde değiştirilmiştir.

6545 sayılı Kanun m.28 hükmü ile İYUK ek madde 1'de değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik ile daha önce 2576 sayılı Kanun ek madde 1 hükmünde yapılan değişikliğe[406] göre idare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle gördüğü davaların parasal sınırlarının belirlenmesindeki kıstas, İYUK'taki tüm parasal sınırların tespiti için uygulanacaktır. Dolayısıyla İYUK'taki -istinaf ve temyiz kanun yollarına başvuru için öngörülenler de dâhil- tüm parasal sınırlar her yıl "*Hazine ve Maliye Bakanlığı*"nca tesis edilecek düzenleyici bir idari işlem olan Genel Tebliğ'deki "yeniden değerlendirme oranı"nda arttırılacaktır.

Kanun yollarına ilişkin bu değişiklikler dışında 6545 sayılı Kanun ile İYUK'a eklenen 20/A hükmü, idari yargıda "ivedi yargılama usulü" adıyla özel bir yargılama usulü getirmiştir.

Hâlen yürürlükte olan tüm bu hükümler ve bunların geçirdiği değişiklikler "çalışmamızın sınırları dahilinde" üçüncü kısımda incelenecektir.

---

[404] 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 28 Haziran 2014 tarihli ve 29044 sayılı RG.

[405] İYUK m.27/7'de yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı bir başvuru yolu olarak düzenlenen "itiraz" ile İYUK Ek madde 2'de belirtilen hususlarda Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlara karşı aynı maddenin ikinci fıkrasında düzenlenen itiraz müesseseleri varlığını korumaktadır. (ATAY, İdari Yargı, s.437, dipnot 578). Yukarıda da sebepleri açıklandığı üzere İYUK m.27/7'deki "itiraz" teknik anlamda bir kanun yolu olarak kabul edilmemektedir. İYUK Ek madde 2'nin ikinci fıkrasında öngörülen "itiraz" ise kanaatimizce teknik anlamda bir kanun yolu niteliğindedir.

[406] Yukarıda detaylarıyla incelenen bu değişiklik 8/6/2000 tarihli 4577 sayılı Kanun ile yapılmıştır.

III. 6545 SAYILI KANUN SONRASI İDARİ YARGIDA KANUN YOLLARININ GENEL GÖRÜNÜMÜ VE UYGULANMASI

A. 6545 Sayılı Kanun ile Getirilen Kanun Yolu Reformunun Amacı ve Zaman Bakımından Uygulanması

Bir kanun yolu reformu niteliğinde olan 6545 sayılı Kanun ile İYUK'un kanun yollarına ilişkin hükümlerinde yapılan değişiklikler, istinaf uygulamasını yürürlüğe koymak amacıyla yapılmıştır. Nihai hedef idari yargıdaki iş yükünü azaltarak Danıştayı bir içtihat mahkemesi haline getirmektir. 6545 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde bu husus aynen şu şekilde dile getirilmektedir: "*İdari yargı ilk derece mahkemelerince verilen nihai kararların bir kısmı bölge idare mahkemesince, kalan kısmı ise Danıştay tarafından denetlenmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45 inci maddesinde itiraz üzerine bölge idare mahkemelerinde kesinleşecek davalar sayılmış olup, bunlar dışındaki tüm davalar temyiz üzerine Danıştay tarafından incelenmektedir. Bu uygulama sebebiyle idare ve vergi mahkemelerinin nihai karara bağladığı dosya toplamının yaklaşık yüzde yetmişi Danıştay'da yüzde otuzu ise bölge idare mahkemelerinde denetlenmektedir. Anılan iş yükü sebebiyle Danıştay'a gelen dosyaların kesinleşme süresi uzamaktadır. Bu bağlamda idari yargıda istinaf kanun yolunun getirilmesi konusu öteden beri yargı paydaşları arasında tartışılmaktadır. Tartışmaların sonucunda varılan mutabakata bağlı olarak Tasarıyla bölge idare mahkemeleri istinaf mercii olarak yapılandırılmaktadır. Buna göre başvuru usulü ile inceleme ve yargılama usulüne ilişkin hükümler getirilmekte ve bölge idare mahkemelerince verilecek karar türleri yeniden düzenlenmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45 inci ve 46 ncı maddelerinde yapılan değişiklikler istinaf kanun yolunun temel düzenlemelerini oluşturmaktadır. 45 inci maddede yapılan değişiklikle, ilk derece mahkemelerince verilecek ve kesin olması sebebiyle istinaf ya da temyiz yoluna başvurulamayacak kararlar düzenlenmektedir. Aynı zamanda istinaf incelemesi için bölge idare mahkemelerine gelen davaların incelenme ve karara bağlanma usulü hükme bağlanmaktadır. 2577 sayılı Kanunun*

46 ncı maddesinde yapılan değişiklikle, istinaf mahkemelerince karara bağlanacak konulardan hangisinin temyiz yolu ile Danıştay'a gideceği belirlenmekte olup, bu maddede tahdidi olarak sayılan bu konular dışındaki davaların bölge idare mahkemelerinde istinaf incelemesi neticesinde kesinleşmesi öngörülmektedir. Böylece Danıştay'ın temyizen karara bağladığı iş yükünün yaklaşık yüzde seksen oranında azaltılarak Danıştay'ın içtihat mahkemesi rolünün güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun ilgili bazı hükümleri de değiştirilerek bölge idare mahkemelerinin teşkilat yapısı, istinaf kanun yolu incelemesine uygun hale getirilmektedir."[407]

6545 sayılı Kanun ile idari yargıda kanun yollarına getirilen hükümler, bu Kanun'un 27. maddesi ile İYUK'a eklenen geçici 8. maddenin birinci fıkrası[408] uyarınca -Kanun'un yayınlanmasından yaklaşık 2 yıl sonra- Adalet Bakanlığının, bölge idare mahkemelerinin ülke genelinde göreve başlayacağının belirtildiği 20 Temmuz 2016 tarihinde[409] uygulanır hâle gelmiştir. İYUK geçici 8. maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca, kanun yolu hükümlerinin uygulanmaya başladığı 20 Temmuz 2016 tarihinden önce verilmiş kararlar için kararın verildiği tarihte yürürlükte olan kanun yolu hükümleri uygulanacaktır. Geçici 8. maddenin gerekçesinde de belirtildiği üzere bölge idare mahkemelerinin ülke genelinde göreve başlayacağı tarihe kadar 6545 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki kanun yolları, bu tarihten sonra ise 6545 sayılı Kanun ile getirilen kanun yolları hükümleri uygulanacaktır.[410]

---

[407] Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.11, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c078/tbmm24078097ss0592.pdf (ET: 15 Temmuz 2023).

[408] **İYUK'a 6545 sayılı Kanun ile eklenen geçici madde 8'in birinci fıkrasının ilk hâli**

GEÇİCİ MADDE 8- *1. Bu Kanunla idari yargıda kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler, 2576 sayılı Kanunun, bu Kanunla değişik 3 üncü maddesine göre kurulan bölge idare mahkemelerinin tüm yurtta göreve başlayacakları tarihten sonra verilen kararlar hakkında uygulanır. Bu tarihten önce verilmiş kararlar hakkında, kararın verildiği tarihte yürürlükte bulunan kanun yollarına ilişkin hükümler uygulanır.*

[409] Adalet Bakanlığının "Bölge Adliye Mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemelerinin Tüm Yurtta Göreve Başlayacakları Tarihe İlişkin Kararı" için bkz. 7 Kasım 2015 tarihli ve 29525 sayılı RG.

[410] "*MADDE GEREKÇELERİ*

ODYAKMAZ-KESKİN-ERARSLAN'a göre 6545 sayılı Kanun, kanun yollarına ilişkin 3 dönem belirlemiştir. Bunlar; 6545 sayılı Kanun'un yayımlanmasından önceki dönem, 6545 sayılı Kanun'un yayımlanmasından bölge idare mahkemelerinin ülke genelinde göreve başlayacağı tarihe kadar olan dönem ve bölge idare mahkemelerinin ülke genelinde göreve başlayacağı tarihten sonraki dönemdir. Yazarlara göre ikinci dönemde (6545 sayılı Kanun'un yayımlanmasından bölge idare mahkemelerinin ülke genelinde göreve başlayacağı tarihe kadar olan dönem) 6545 sayılı Kanun ile öngörülen kanun yolları yürürlükte olduğundan, bu dönemde verilen kararlar için geçici 8. maddenin birinci fıkrasının lafzı gereği bu dönemde yürürlükte olan kanun yollarının (istinaf, temyiz) uygulanması gerekir. Ancak geçici 8. maddenin gerekçesinde ikinci dönemde verilmiş idari yargı kararları için de 6545 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki kanun yollarının uygulanacağı belirtilmiştir. Tüm bu açıklamalar ışığında yazarlar geçici 8. maddenin birinci fıkrasının lafzı ile gerekçesinin çeliştiğini, Kanun

(…)
Geçici maddeyle idare ve vergi mahkemelerinin verdikleri nihai kararlar hakkında uygulanacak kanun yolu hükümlerinin belirlenmesinde; 2576 sayılı Kanunun, bu Kanunla değişik 3 üncü maddesine göre yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin Resmî Gazetede yayımlanacak göreve başlama tarihi esas alınmaktadır. Buna göre, idare ve vergi mahkemelerinin kararları Resmî Gazetede ilan tarihinden önce verilmiş ise bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce uygulanan kanun yollarına ilişkin hükümler uygulanacaktır. Şayet idare ve vergi mahkemelerinin kararları Resmî Gazetede ilan tarihinden sonra verilmiş ise bu Kanunla getirilen Kanun yoluna ilişkin hükümler uygulanacaktır. Bir başka ifadeyle, Resmî Gazetede ilan tarihinden önce idare ve vergi mahkemelerince verilip henüz haklarında kanun yollarına müracaat edilmemiş kararlar hakkında bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce uygulanan kanun yollarına ilişkin hükümler uygulanacaktır. Resmî Gazetede ilan tarihinden önce idare ve vergi mahkemelerince verilip ilan tarihinden önce ya da sonra kanun yollarına müracaat edilen ve bozulmak suretiyle idare ve vergi mahkemelerine gönderilen dosyalar hakkında da ilk kararın verildiği tarihte uygulanan kanun yoluna ilişkin hükümler uygulanacaktır. Öte yandan geçici maddenin yayımı tarihinden önce karar düzeltme isteminde bulunulanlar ile karar düzeltme başvuru süresi geçmemiş olanlardan başvuru yapılanların karar düzeltme istemlerinin görülmesine devam edileceği de hükme bağlanmaktadır." Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Komisyon Raporları, s.16., https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c078/tbmm24078097ss0592.pdf (ET: 15 Temmuz 2023).

maddesi ile çelişen gerekçenin uygulanma kabiliyetinin bulunmadığını ve ortaya çıkan bu çelişkinin madde gerekçesine uygun bir değişiklikle giderilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.[411]

B. 6545 Sayılı Kanun ve Sonrasında Yapılan Değişiklikler Doğrultusunda İdari Yargıda Kanun Yolları

2014 yılında 6545 sayılı Kanun ile İYUK'ta yapılan değişiklik sonrasında idari yargıda istinaf ve temyiz olmak üzere iki çeşit (olağan) kanun yolu öngörülmüştür. Bu kapsamda istinaf genel kanun yolu, temyiz ise sadece Kanun'da belirtilen uyuşmazlıklar için gidilebilen istisnai bir kanun yoludur.[412]

Temyiz başvurusuna konu olabilecek kararlar bölümüne geçmeden önce -konu bütünlüğünü sağlayabilmek için- 6545 sayılı Kanun ile değiştirilen İYUK'un teknik anlamda kanun yoluna ilişkin hükümleri (m.45, m.46 vd.) ve İYUK'ta yapılan daha sonraki tarihli Kanun değişiklikleri doğrultusunda kanun yolu sistemini kısaca anlatmakta fayda görüyoruz. Bu kapsamda konumuz itibarıyla istinaf ve temyiz kanun yoluna başvurulamayan mahkeme kararları (verildiği anda kesin nitelikte olan hükümler) ile temyiz kanun yoluna başvurulamayan kararları da tespit etmeye çalışacağız.

1. İstinaf ve Temyiz Yoluna Başvurulamayan Mahkeme Kararları

İYUK'ta kanun yolu aşaması idare ve vergi mahkemeleri açısından -kural olarak- istinaf başvuru yolu ile başlamaktadır. Nitekim İYUK m.45/1 hükmünün ilk cümlesinin ilk hâlinde idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı -başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dâhi- istinaf yoluna başvurulabileceği belirtilmiştir. İYUK m.45/1'de yer alan "*başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi*" ifadesi istinafın idari yargıda genel bir kanun yolu olduğunu ortaya koymaktadır.[413] Dolayısıyla idari yargı ilk derece mahkemelerinin nihai

[411] ODYAKMAZ, Zehra- KESKİN, Bayram- ERARSLAN, Yunus: "6545 Sayılı Kanunla İdarî Yargıda Kanun Yollarına İlişkin Olarak Getirilen Hükümlerin Yürürlüğü, Uygulanması ve Yorumlanması", Mevlâna Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, S.2, Y. Aralık 2014, s.26-29.
[412] ATAY, İdari Yargı, s.440.
[413] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.824.

kararları için başka kanunlarda öngörülen farklı düzenlemeler İYUK m.45/1 hükmüyle ilga edilmiştir. Bu kapsamda "başka kanunlarda aksine hüküm bulunması" ibaresinin ne anlama geldiğini açıklamak gerekmektedir. 45. maddede belirtilen "başka kanunlarda aksine hüküm bulunması" ibaresinin kanaatimizce iki anlamı bulunmaktadır. Birincisi başka kanun hükmü ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı gidilebilecek farklı bir kanun yolunun öngörülmesi, ikincisi bu kararlara karşı başvurulabilecek hiçbir kanun yolunun bulunmayıp söz konusu kararların kesin nitelikte olduğuna ilişkin bir yasal düzenlemenin varlığıdır. Kanun'da yer alan ibareden çıkan ikinci anlam, idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı (istinaf) kanun yoluna başvurma hakkının, önceki-sonraki tarihli veya genel-özel nitelikte olduğu dikkate alınmaksızın farklı bir kanunda yer alan düzenlemeyle ortadan kaldırılmasını imkânsız kılmaktadır. Bu nedenle Kanun'un uygulamasına başlanmasından bir yıl sonra 7035 sayılı Kanun[414] m.6 ile 45. maddedeki "*başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dâhi*" ibaresi "*başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dâhi*" şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklikle artık 45. maddenin ilk hâlindeki ibarenin yalnızca birinci anlamı geçerli olacak ve küçük meblağlı uyuşmazlıklar için kanun yoluna başvurma hakkını ortadan kaldıran düzenlenmeler uygulanabilecektir.[415] Böylece İYUK m.45/1 hükmünün birinci cümlesi ile

---

[414] 20/7/2017 tarihli ve 7035 sayılı Bölge İdare Mahkemelerinin İşleyişinde Ortaya Çıkan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 5 Ağustos 2017 tarihli ve 30145 1. mükerrer sayılı RG.

[415] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…)

MADDE 7

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45 inci maddesinin mevcut birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan 'aksine hüküm bulunsa' ibaresi nedeniyle başka kanunlarda idare ve vergi mahkemeleri kararlarının kesin olduğu hükme bağlanan uyuşmazlıklara da istinaf kanun yolunun açıldığı yönünde oluşabilecek yanlış değerlendirmelerin önüne geçmek amacıyla söz konusu ibare 'farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa' şeklinde değiştirilmektedir. Böylece başka kanunlarda herhangi bir kanun yolu öngörülen, yani verilen kararın kesin olmadığı uyuşmazlıklar bakımından istinaf yoluna başvurulabileceği vurgulanmaktadır.

(…)" [Bölge İdare Mahkemelerinin İşleyişinde Ortaya Çıkan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.8, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c048/tbmm26048112ss0490.pdf (ET: 15 Temmuz 2023).]

kural olarak idare ve vergi mahkemesinin nihai kararlarına karşı istinaf yolu açık olsa da başka kanunlarda bu kararların kesinliğinin öngörülmesiyle (istinaf) kanun yoluna kapalı olması mümkündür.[416] Örneğin 6458 sayılı Kanun[417] m.53/3 hükmü[418] uyarınca sınır dışı etme kararlarına karşı açılan iptal davalarında idare mahkemelerinin verdiği nihai kararlar kesin niteliktedir. 6458 sayılı Kanun ile "kesin" nitelikte olduğu belirtilen bu kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvurulamaz.[419] Kanaatimizce 6458 sayılı Kanun'da yer alan bu hüküm - yerleşme ve seyahat özgürlüğünü engelleyen bir idari işleme ilişkin ilk derece mahkemesi kararına karşı kanun yoluna başvurma hakkını ortadan kaldırması sebebiyle- Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırıdır.[420]

---

[416] AÇIMUZ, s.29.

[417] 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu için bkz. 11 Nisan 2013 tarihli ve 28615 sayılı RG.

[418] **4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**
Sınır dışı etme kararı
MADDE 53 – (…)
(3) Yabancı veya yasal temsilcisi ya da avukatı, sınır dışı etme kararına karşı, kararın tebliğinden itibaren yedi gün içinde idare mahkemesine başvurabilir. Mahkemeye başvuran kişi, sınır dışı etme kararını veren makama da başvurusunu bildirir. Mahkemeye yapılan başvurular on beş gün içinde sonuçlandırılır. ***Mahkemenin bu konuda vermiş olduğu karar kesindir.*** *Yabancının rızası saklı kalmak kaydıyla, dava açma süresi içinde veya yargı yoluna başvurulması hâlinde yargılama sonuçlanıncaya kadar yabancı sınır dışı edilmez.*

[419] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.824-825. "(…) *kanun hükmünde, mahkemelerin sınır dışı etme işlemleri konusunda verdiği kararların kesin olduğu hükme bağlanırken kararların usule veya esasa ilişkin olması aşamasında herhangi bir ayrım yapılmamış olması karşısında, esasa ilişkin ilk derece mahkemesi kararları kesin kabul edilirken usule ilişkin olanların temyizen incelenebileceğinin kabulünün hukuka uygun olmadığı değerlendirilmektedir.*
'Sınır dışı etme' işlemlerine karşı açılan davalarda mahkemelerce 'usul yönünden' verilmiş kararların temyizen incelenebileceğinin kabulü, yargılama usulü açısından bir ikilem doğuracağı gibi kanun koyucunun bu konudaki uyuşmazlıkların bir an önce sonuçlandırılması yolundaki amacına da uygun düşmeyecektir.
Bu duruma göre, 'sınırdışı etme' işlemine karşı açılmış bulunan davada idare mahkemesince verilen karar kesin olup temyizen incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır. (…)" [Danıştay 10. Dairesinin 28.10.2016 tarihli ve E.2015/5429, K.2016/3900 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023); Danıştay 10. Dairesinin 15.03.2017 tarihli ve E.2016/2400, K.2017/1459 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023).]

[420] Sınır dışı edilme kararlarına karşı verilen mahkeme kararları bireysel başvuru sürecinde Anayasa Mahkemesinin birkaç kez önüne gelmesine rağmen, kanaatimizce Mahkeme bu uyuşmazlıkları cezai nitelikte görmediğinden AİHS ve Anayasa'nın cezai konularda ortak koruduğu bir hak olan kanun yoluna başvurma hakkı (hükmün denetlenmesini talep etme hakkı) yönünden bir değerlendirme yapmamıştır. Örneğin Anayasa Mahkemesinin 15.02.2023 tarihli ve 2021/2831 başvuru numaralı kararı için bkz. 11 Mayıs 2023 tarihli ve 32187 sayılı RG.

1934 tarihli ve 2559 sayılı PVSK'nin 6. maddesi uyarınca tesis edilen idari para cezalarına yapılan itiraz üzerine yetkili idare mahkemesi tarafından verilen kararlar,[421] 2006 tarihli ve 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu'nun[422] 12. maddesinin son fıkrası uyarınca[423] bu maddede belirtilen idari para cezalarına itiraz üzerine yetkili idare mahkemesi tarafından verilen kararlar,[424] 2020 tarihli ve 7221 sayılı Kanun[425] m.1/6-c hükmü uyarınca bu hükümde belirtilen idari cezalarına itiraz üzerine yetkili idare mahkemesi tarafından verilen kararlar da kesin

[421] "(…) *2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunun 6. maddesi uyarınca davacıya 23.392,00-TL para cezası verilmesine ilişkin işleme karşı açılan davada, davanın reddine karar veren* ***İzmir 5. İdare Mahkemesi'nin 21/04/2020 gün ve E:2019/900, K:2020/369 sayılı*** *kararının, yukarıda aktarılan Kanun hükmü uyarınca* ***istinaf yolu kapalı*** *ve* ***kesin olduğu*** *açıktır.*
Bu nedenle, her ne kadar istinafa konu İdare Mahkemesi kararında, kararın tebliğini izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde İzmir Bölge İdare Mahkemesi nezdinde istinaf yoluna başvurulabileceği belirtilmiş ise de, istinafa konu kararın, istinaf başvurusuna konu edilebilecek kararlardan olmadığı, kesin olduğu anlaşıldığından, istinaf isteminin incelenmeksizin reddi gerekmektedir." [İzmir BİM 7. İdare Dava Dairesinin 08.09.2020 tarihli ve E.2020/1091, K.2020/799 sayılı kararıwww.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023).]

[422] 31/10/2006 tarihli ve 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu için bkz. 8 Kasım 2006 tarihli ve 26340 sayılı RG.

[423] **5553 sayılı Tohumculuk Kanunu**
Ceza hükümleri
MADDE 12 – (…)
Bu maddede belirtilen idarî para cezaları, o yerin en büyük mülkî amiri tarafından verilir. Verilen idarî para cezalarına dair kararlar ilgililere, 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. İtiraz üzerine verilen karar kesindir. (…)

[424] Denizli Valiliği İl Tarım ve Orman Müdürlüğü tarafından 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu uyarınca 30.086,65 TL idari para cezası verilmesine ilişkin işlem hakkında iptal davası açılmıştır. Denizli İdare Mahkemesi Hâkimliği 03.12.2019 tarihli ve E.2019/965, K.2019/1393 sayılı karar ile davayı esastan reddetmiştir. Bu karara ilişkin istinaf başvurusu üzerine istinaf talebi -Kanun'un 12. maddesinin son fıkrasına aykırı olarak- esastan incelenerek reddedilmiştir. [İzmir BİM 6. İdare Dava Dairesinin 10.11.2020 tarihli ve E.2020/87, K.2020/1404 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023).]

[425] 14/2/2020 tarihli ve 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun için bkz. 20 Şubat 2020 tarihli ve 31045 sayılı RG.

niteliktedir.[426] Dolayısıyla bu kararlara karşı da istinaf ve temyiz yoluna başvurulamaz.[427] 2559 sayılı Kanun ile öngörülen para cezalarına ilişkin idare mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı kanun yoluna başvurma imkânı tanınmaması -birinci bölümde incelediğimiz üzere- Anayasa Mahkemesi tarafından ölçülülük ilkesine aykırı bulunmamıştır.[428] Kanaatimizce Anayasa Mahkemesinin kararında 2559 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrası göz ardı edilmiştir. Bu düzenlemeye göre maddede belirtilen aynı fiillerin bir yıl içinde tekrarlanması hâlinde, en son uygulanan para cezası bir kat arttırılacaktır. Dolayısıyla 2559 sayılı Kanun'un 6. maddesindeki eylemler için öngörülen idari para cezaları, Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği gibi "*beşyüz ile bin Türk Lirası arasında*" değildir; aynı eylemlerin bir yıl içinde tekrarlanması hâlinde en son uygulanan para cezalarının bir kat arttırılması sebebiyle daha yüksek meblağlara ulaşabilir. Örneğin 2559 sayılı Kanun m.6/1-b hükmüne dokuzuncu kez aykırı hareket edildiği gerekçesiyle 849.152 TL tutarında idari para cezası tesis edilmiştir. Bu ceza, itiraz üzerine İdare Mahkemesi tarafından iptal edilmiş;[429] Mahkemenin iptal kararına karşı yapılan istinaf talebi, söz konusu kararın kesin olması

[426] 22/3/1971 tarihli ve 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'na 22/7/2003 tarihli ve 4950 sayılı Kanun'un 8. maddesi ile eklenen Ek Madde 3 hükmünde, 1380 sayılı Kanun'un 36. maddesine göre tesis edilen idari para cezalarına karşı itiraz üzerine (itiraz süresi 7 gündür) idare mahkemelerince verilen kararların kesin olduğu düzenlenmişti. (OĞURLU, Yücel-ALTIPARMAK, Cüneyd: 101 Soruda İdari Yargılama Hukuku El Kitabı, 1. Baskı, Ankara Eylül 2020, s.162). Ancak bu hüküm 6/11/2019 tarihli ve 7191 sayılı Kanun'un 12. maddesi ile değiştirilerek 1380 sayılı Kanun'da düzenlenen idari yaptırımların "tümüne" karşı yaptırım kararlarının tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde idare mahkemesinde dava açılabileceği belirtilmiş; idare mahkemesi kararlarının kesinliğine ilişkin cümle de madde metninden çıkarılmıştır. Böylelikle 1380 sayılı Kanun'un 36. maddesi uyarınca verilen idari para cezaları hakkında idare mahkemelerinin verdiği kararlara karşı kanun yolu açılmış olup, istinafa başvurulabilir.

[427] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.824-825; KAPLAN, Gürsel: İdari Yargı, s.547-548.

[428] "(…) *Bazı mahkeme kararları hakkında, ifade edilen usul ekonomisi nedeniyle iki dereceli yargılamanın kapatılmasının kanun koyucunun takdir yetkisi içinde olduğunda şüphe yoktur. İtiraz konusu kuralın yer aldığı maddede belirtilen eylemler için öngörülen beşyüz ile bin Türk Lirası arasında verilecek olan temel cezanın miktarı da dikkate alındığında, kuralın adalet duygusunu rencide eden ve demokratik toplum düzeninin gerekleri ile çelişen bir yönünün bulunmadığı da açıktır.* (…)" Anayasa Mahkemesinin 16.03.2016 tarihli ve E.2016/19, K.2016/17 sayılı kararı için bkz. 8 Nisan 2016 tarihli ve 29678 sayılı RG.

[429] İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 28.04.2023 tarihli ve E.2022/2735, K.2023/1070 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

sebebiyle Bölge İdare Mahkemesince incelenmeksizin reddedilmiştir.[430] O hâlde 2559 sayılı Kanun'un 6. maddesinde belirtilen fiillerin işlenmesi sebebiyle tesis edilen para cezalarının miktarları öngörülememektedir. İdare mahkemelerinin miktarı öngörülemeyen bu cezalar hakkında verdiği kararlara karşı kanun yoluna başvurma imkânı tanınmaması ölçülülük ilkesine aykırı olup aksi yöndeki Anayasa Mahkemesinin kararında isabet bulunmamaktadır.[431]

5553 sayılı Kanun ile 7221 sayılı Kanun'da yer alan kanun yolu kısıtlamaları ile ilgili Anayasa Mahkemesinin bir kararı yoktur. Kanaatimizce 7221 sayılı Kanun m.1/6 hükmünde[432] belirtilen idari para cezaları -her yıl "*Hazine ve Maliye Bakanlığı*"nca belirlenen yeniden değerlendirme oranında arttırılacağı da düşünüldüğünde- yüksek meblağlara ulaşabilmektedir. Örneğin m.1/6-b hükmü uyarınca, "*coğrafi bilgi sistemi kapsamındaki yazılımlar için sertifika*

---

[430] İstanbul BİM 6. İdari Dava Dairesinin 04.10.2023 tarihli ve E.2023/2292, K.2023/2225 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[431] 2559 sayılı Kanun'un 6. maddesindeki, "*İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir*" cümlesinin Anayasa'ya uygunluğu hakkında Anayasa Mahkemesi tarafından işin esasına girilerek bir ret kararı verildiği için Anayasa m.152/4 hükmü uyarınca bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren on yıl geçmedikçe söz konusu düzenlemenin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz. Anayasa m.152/4'te öngörülen on yıl yasağının niteliği ve kapsamı hakkında detaylı bilgi için bkz. ÖDEN, Merih: "Türk Anayasa Yargısında On Yıl Süreli Denetim Yasağı", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.55, S.4, Y.2000, s.60-76.

[432] **7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**
Coğrafi verilerin toplanması, üretimi, paylaşımı ile mali ve cezai hükümler
MADDE 1 – (…)
(6) ***(Ek:10/6/2022-7410/29 md.)*** *Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca;*
a) Coğrafi Veri İzninin alınmaması durumunda; başvuru için faaliyet sahibine tebliği tarihinden itibaren en az 10 gün süre verilir. Süresi içinde başvurusunu yapmayanların faaliyetleri durdurulur ve izin bedelinin 5 katı tutarında idari para cezası uygulanır. Pafta sınır alanının tespit edilememesi halinde idari para cezası için 1.000 (bin) adet 1/1000'lik pafta üzerinden hesaplama yapılır.
b) Coğrafi Bilgi Sistemi kapsamındaki yazılımlar için sertifika alınmaması durumunda; 100.000 TL (yüzbin Türk lirası) idari para cezası uygulanır. Cezanın uygulandığı tarihten itibaren 3 ay içinde sertifika alınmaması halinde sertifikasız kullanımın her tespitinde aynı miktarda idari para cezası uygulanır. Bu tutar takvim yılı başından geçerli olmak üzere her yıl bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerleme oranında artırılarak uygulanır.
c) İdari para cezası kararları, 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre kararı veren merci tarafından ilgiliye tebliğ edilir. Cezalar, tebliğ tarihinden itibaren 1 ay içinde ödenir. Süresinde ödenmeyen idari para cezaları 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre vergi dairelerince takip ve tahsil edilir. İdari para cezasına karşı 30 gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtirazlar zaruret olmayan hallerde evrak üzerinden incelenerek karara bağlanır. İtiraz üzerine verilen mahkeme kararları kesindir. Cezaların uygulanmasına yönelik usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.

alınmaması durumunda" tesis edilecek idari para cezası tutarı, 2020 yılı itibarıyla 100.000 TL, 2024 itibarıyla 524.964 TL'dir. Dolayısıyla sadece m.1/6-b hükmü uyarınca verilen idari para cezaları açısından, 2024 yılı itibarıyla yaklaşık 30 asgari ücret tutarında bir miktara ilişkin idari para cezası hakkında verilen idare mahkemesi kararına karşı kanun yoluna başvurma hakkı engellenmektedir. Tek başına böyle bir tutara ilişkin bir uyuşmazlık hakkında kanun yoluna başvurunun mümkün olmaması bile Anayasa'ya aykırılığı ortaya koymak için yeterlidir. Ayrıca 7221 sayılı Kanun m.1/6-a hükmüne baktığımızda da coğrafi veri izninin alınmaması durumunda coğrafi izin bedelinin beş katı tutarında idari para cezası verilmesi veya pafta sınır alanının tespit edilememesi halinde idari para cezasının belirlenme usulü sebebiyle bu cezalar öngörülemez yüksek miktarlara ulaşabilir. Dolayısıyla söz konusu para cezalarının ulaşabileceği (hatta m.1/6-b hükmü yönünden ulaşabildiği) yüksek miktarların yarattığı mali etki düşünüldüğünde, 7221 sayılı Kanun m.1/6 hükmüyle öngörülen yaptırımlar cezai bir niteliğe dönüşmektedir. Kanaatimizce birinci bölümde Anayasa Mahkemesinin 4708 sayılı Yapı Denetim Hakkında Kanun'un benzer nitelikte hükümlerine yönelik vermiş olduğu iptal kararının[433] gerekçeleri 7221 sayılı Kanun m.1/6-c hükmü için de geçerli olmalıdır. Bu doğrultuda bizim de katıldığımız görüşe göre bu hüküm ile kanun yoluna başvurma hakkına orantısız bir müdahalede bulunulmaktadır ve söz konusu hüküm Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırıdır.[434]

İYUK m.45/1 hükmünün ikinci cümlesi, birinci cümledeki idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı istinaf yolunun açık olduğu kuralına istisna getirmiştir. Bu cümleye göre, "*… konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere*

[433] Anayasa Mahkemesinin 01.10.2020 tarihli ve E.2020/21, K.2020/53 sayılı kararı için bkz. 17 Kasım 2020 tarihli ve 31307 sayılı RG.

[434] ŞEN, Nur Zeynep-BERÇİK, Berra: "7410 sayılı Kanun ile 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da Yapılan Değişiklikler", https://sen.av.tr/tr/makale/7410-sayili-kanun-ile-7221-sayili-cografi-bilgi-sistemleri-ile-bazi-kanunlarda-degisiklik-yapilmasi-hakkinda-kanunda-yapilan-degisiklikler (ET: 15 Temmuz 2023).

karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz." İYUK ek madde 1 hükmü doğrultusunda yapılan hesaplama sonucunda anılan miktar, 2024 yılı için 31.000 TL'dir.[435]

Anayasa Mahkemesi, İYUK'un 45. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile ek madde 1'i, bu hükümlerde istinafa başvurusu için öngörülen parasal sınırların hangi tarihe göre belirleneceği konusunda bir düzenleme bulunmaması sebebiyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin içtihadında, iptal kararının Resmî Gazete'de yayınlanmasından 9 ay sonra yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.[436] Dolayısıyla söz konusu hükümler hâlen yürürlüktedir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin bu iptal kararı doğrultusunda konusu para olan bir uyuşmazlığın istinaf edilebilirliği -yeni bir yasal düzenleme yapılıncaya kadar- dava tarihindeki değerine göre belirlenmelidir.[437]

İYUK m.12 uyarınca konusu para içermeyen iptal davası ile tam yargı davası aynı dilekçeyle açılmışsa, ilk derece mahkemesinin tazminat talebi hakkında verdiği karar, -tam yargı davasında talep edilen tazminat miktarı istinaf sınırının altında bile olsa- iptal talebi üzerine verilen kararla birlikte istinaf edilebilir.[438] Bu tür idare veya vergi mahkemesi kararlarının, sadece iptal talebine yönelik kısmına karşı "istinaf" başvurusu yapılabileceği, tazminat talebine yönelik kısmının ise "kesin" olduğu kabul edilirse birbiriyle çelişen mahkeme kararlarının ortaya çıkma ihtimali bulunmaktadır.[439] Bu değerlendirmemiz kamu görevlilerinin

[435] İstinaf sınırı 2018 yılında 5.000 TL, 2019 yılında 6.000 TL, 2020 ve 2021 yılında 7.000 TL, 2022 yılında 9.000 TL, 2023 yılında ise 20.000 TL idi.

[436] Anayasa Mahkemesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/81, K.2023/184 sayılı kararı için bkz. 21 Aralık 2023 tarihli ve 32406 sayılı RG.

[437] Anayasa Mahkemesinin içtihadı hakkında detaylı bilgi ve bu içtihat sonrasında yargısal kararların yönü için çalışmamızın ikinci bölümünün, konusu para içeren uyuşmazlıklar hakkındaki BİM kararlarının temyizi (İYUK m.46/1-b) kısmına bakılabilir.

[438] CANDAN, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü, s.1368.

[439] ULUSOY, Ali D.-YILMAZ, Serdar-DAMAR ÇITAK, Fatma-GÜZEL, Oğuzhan: İdari Yargılama Hukuku Pratik Çalışmaları, Ankara 2022, s.157.

İYUK m.12 uyarınca aynı dilekçeyle açtığı iptal ve -DİBK içtihadına[440] göre dava konusu miktarın belirtilmesi zorunluluğu bulunmayan- tam yargı davalarında da geçerli olmalıdır.[441]

İYUK m.5/1 hükmü uyarınca, konusu istinaf sınırını aşmayan tutarda para içeren bir idari işlem ile parasal değeri olmayan idari işlem aleyhine aynı dilekçeyle dava açılmışsa, ilk derece mahkemesinin "konusu para içeren işlem" hakkında verdiği karar, "parasal değeri olmayan idari işlem" hakkında verdiği kararla birlikte istinaf edilebilir.[442] Bölge idare mahkemeleri de bu usulde açılan davalar hakkında verilen kararlara yönelik istinaf başvurularını esastan karara bağlamaktadır.[443]

---

[440] Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 29.12.1983 tarihli ve E.1983/1, K.1983/10 sayılı kararı için bkz. 20 Haziran 1984 tarih ve 18437 sayılı RG.

[441] Nitekim Ankara 10. İdare Mahkemesinin -daire başkanı görevinden alınarak araştırmacı kadrosuna atama yapılmasına yönelik işlemin iptali ile bu işlem nedeniyle mahrum kalınan özlük ve parasal hakların ödenmesi taleplerinin reddi yolundaki- kararına karşı yapılan istinaf başvurusu, Ankara BİM 1. İdari Dava Dairesi tarafından kabul edilmiştir. Ankara BİM 1. İdari Dava Dairesi, Ankara 10. İdare Mahkemesince verilen hükmün kaldırılmasına, dava konusu edilen işlemin iptaline ve bu işlem nedeniyle mahrum kalınan özlük ve parasal hakların yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesine karar vermiştir. (Ankara BİM 1. İdari Dava Dairesinin 13.02.2020 tarihli ve E.2019/4890, K.2020/209 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi). Dolayısıyla bu tür davalarda yargı uygulaması, iptali talep edilen işlem istinafa açık olduğundan bu işlemin iptaliyle özlük ve parasal hakların ödenmesinin aynı dilekçeyle talep edilmesi hâlinde, -DİBK içtihadına göre söz konusu talepte meblağ belirtilmemişse bile- iptali talep edilen işlem hakkında kurulan hükümle birlikte özlük ve parasal hakların ödenmesi hususundaki kararın da istinaf edilebilmesi yönündedir. Hatta İYUK m.12 uyarınca iptal davasının karara bağlanması üzerine başka bir dava dilekçesiyle özlük ve parasal hakların meblağ belirtilmeden ödenmesinin talebi hâlinde kurulun hükümlere karşı da istinaf yolunun açık olduğu kabul edilebilmektedir.

[442] AÇIMUZ, s.102; YILMAZ, "Parasal Sınırlar", s.1953-1954.

[443] "(…) *sayılı parseli üzerinde ruhsatsız yapı yapıldığından bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca 821,08 TL idari para cezası verilmesine ilişkin 02/01/2018 tarih ve C:/2018/46.13 sayılı belediye encümeni kararı ile zabıt konusu hususların 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca projesine uygun hale getirilmesine ve söz konusu yapının yıkım programına alınarak yıkım tarihi kesin olarak belirlendikten sonra yıkım tarihinden 1 gün önce elektrik ve suyunun kestirilerek masrafların davacıdan tahsiline ilişkin 20/02/2018 tarih ve C:/2018/849.13 sayılı belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılan dava* (…)" hakkında kurulan hüküm aleyhine yapılan istinaf başvurusu üzerine Ankara BİM, "(…) *davalı idarenin istinaf başvurusunun KABULÜNE, Ankara 2. İdare Mahkemesince verilen 27/02/2019 tarih ve E:2018/803, K:2019/344 sayılı kararın KALDIRILMASINA, 2577 sayılı Yasa'nın 45/4 maddesi uyarınca yapılan inceleme sonucunda para cezası verilmesine ilişkin işlem yönünden DAVANIN REDDİNE, 7143 sayılı Kanunla 3194 sayılı İmar Kanununa eklenen geçici 16. madde uyarınca alınan Yapı Kayıt Belgesine istinaden dava konusu yıkım işlemi davalı idare tarafından iptal edildiğinden yıkıma ilişkin belediye encümeni kararı yönünden ise dava hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,* (…)" karar vermiştir. [Ankara BİM 6. İdari Dava Dairesinin 11.02.2020 tarihli ve E.2019/1310, K.2020/247 sayılı kararı, www.lexpera.com (3 Ocak 2024).] "(…) *nolu adreste bulunan taşınmazda mimari proje ve eklerine aykırı imalat yapıldığı gerekçesiyle yapının ruhsatlı hale getirilmesi için ilgililere bir ay süre verilmesine, getirilmediği takdirde yıkımına, ayrıca söz konusu yapı sebebiyle 3194 sayılı Kanun'un 42.*

İYUK m.5/1 hükmü uyarınca konusu para içeren birden fazla işlem aleyhine aynı dilekçeyle açılan iptal davalarında, dava değeri iki idari işlemin parasal tutarlarının toplamına göre belirlenmektedir. İYUK m.12 uyarınca konusu para içeren idari işlemin iptali ve bu işlem sebebiyle uğranılan zararların tazmininin aynı dilekçeyle talebi hallerinde de dava değeri için idari işlemin parasal tutarı ve talep edilen tazminat miktarının toplamı dikkate alınmaktadır. Tam yargı davalarında maddi tazminat ve manevi[444] tazminat talep edilmişse dava değerinde farklı türde olan bu tazminat tutarlarının toplamına bakılmaktadır. Tam yargı davasında talep edilen faiz tutarları dava değerine eklenmemektedir. Fazlaya ilişkin hakların saklı tutulması kaydıyla cüzi miktarlar belirtilerek açılan davalarda dava değerinin neye göre belirleneceği konusunda ise İYUK'ta açık bir düzenleme bulunmamaktadır.[445]

"Kanun Yoluna Başvurma Hakkının Sınırlandırılmasının Anayasa'ya Uygunluğu" başlığı altında etraflıca tartışıldığı gibi Anayasa Mahkemesi, küçük meblağlı uyuşmazlıklarda verilen yargı kararlarına karşı kanun yoluna başvurma hakkını ortadan kaldıran hükümlerin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermektedir.[446] Dolayısıyla İYUK m.45/1 hükmünün ikinci cümlesiyle 2024 yılı itibarıyla değeri 31.000 TL'nin altında olan uyuşmazlıklarda kanun yolunun kapatılması da ölçülü bir sınırlandırma olarak değerlendirilebilir. Nitekim bu hüküm aleyhine başka bir gerekçeyle Anayasa Mahkemesine itiraz yoluna başvurulmuş, Anayasa Mahkemesi istinaf için belirlenen parasal sınırın hangi tarihe göre belirleneceği konusunda

---

maddesi uyarınca toplam 4.183,23.-TL idari para cezası verilmesine ilişkin Alanya Belediye Encümeni'nin 06/04/2017 tarih ve 500 sayılı işleminin iptaline karar verilmesi istemiyle açılan dava (…)" hakkında kurulan hüküm aleyhine yapılan istinaf başvurusu üzerine Konya BİM, "*Mahkeme kararı ve dayandığı gerekçe, hukuk ve usule uygun olup, kararın kaldırılmasını gerektirecek bir neden bulunmadığından, istinaf başvurusunun reddine,* (…)" karar vermiştir. [Konya BİM 2. İdari Dava Dairesinin 07.03.2019 tarihli ve E.2018/349, K.2019/456 sayılı kararı, www.lexpera.com (3 Ocak 2024).]

[444] Manevi tazminat davalarında amaç mahkeme tarafından hükmedilen tutarın ekonomik değerinden ziyade psikolojik tatmindir. Bu düşünceden hareketle KAPLAN, idari yargıda da hukuk yargılamasında olduğu gibi manevi tazminat davalarının tutarına bakılmaksızın istinafa tabi olarak düzenlenmesi gerektiğini savunmaktadır. (KAPLAN, İdari Yargı, s.547).

[445] Bu hususlar çalışmamızın ikinci bölümünün konusu para içeren uyuşmazlıklar hakkındaki BİM kararlarının temyizi (İYUK m.46/1-b) kısmında etraflıca incelenecektir.

[446] ULUSOY, İdari Yargı, s. 205-206.

Kanun'da bir düzenleme bulunmamasını kanunilik ilkesine aykırı görmesine rağmen İYUK 45/1'te parasal sınır öngörülen uyuşmazlıklara karşı kanun yolunun kapatılması hakkında bir değerlendirme yapmamıştır.[447] Kanaatimizce Anayasa'nın 155. maddesinin birinci fıkrasındaki, "*Danıştay; idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir.*" cümlesinden hareketle idari yargı kararlarına karşı Danıştay ya da kanun ile öngörülecek başka bir idari yargı merciine kanun yoluna başvurma hakkının tanınması gerekmektedir. Ayrıca kanun yolunun hak arama hürriyetiyle doğrudan bir ilişkisi bulunmaktadır. Yargı kararlarının da hatalı olma ihtimâlleri sebebiyle bir denetimden geçmelerinde kamu yararı bulunmaktadır. Kanun yoluna başvuru, hukuk devletinin bir gereği olan etkili yargısal denetim sağlar.[448] Bunun yanı sıra idari yargıda istinaf yoluna başvuru için belirlenen asgari meblağ dar gelirli insanlar için hayati önem arz edebilmektedir. Nitekim Türkiye'de 1 Ocak 2024 itibarıyla asgari ücret tutarı net olarak 17.002 TL'dir.[449] Görüldüğü üzere 2024 yılının ilk altı ayı itibarıyla bir işçinin aylık net geliri, idari yargıda istinaf yoluna başvuru sınırı için öngörülen meblağın ortalama %54'üne tekabül etmektedir. Bu nedenle İYUK m.45/1 hükmüyle belirlenen söz konusu sınır toplumun bir bölümünü hukuki güvenceden yoksun bırakmaktadır.[450]

---

[447] Anayasa Mahkemesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/81, K.2023/184 sayılı kararı için bkz. 21 Aralık 2023 tarihli ve 32406 sayılı RG.

[448] "*Anayasa'nın 155. maddesinde, Danıştayın idari mahkemelerce verilen ve 'kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı' karar ve hükümlerin son inceleme mercii olduğu belirtilmiş ancak, kanun yollarının neler olduğu ve kanun yoluna başvuru usulü ile birden fazla kanun yolu öngörülüp öngörülmeyeceği hususlarında herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Dolayısıyla, kanun yolunun niteliği, usulü ve sayısının belirlenmesi hususunda kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak, kanun koyucu bu yetkisini kullanırken hukukun genel ilkelerine ve Anayasa'daki kurallara, özellikle de hukuk devleti ilkesine ve adil yargılama hakkına uygun hareket etmelidir.*" Anayasa Mahkemesinin 19.03.2015 tarihli ve E.2014/146, K.2015/31 sayılı kararı için bkz. 13 Haziran 2015 tarihli ve 29385 sayılı RG.

[449] https://www.csgb.gov.tr/haberler/2024-yilinda-uygulanacak-yeni-asgari-ucret-17-bin-2-tl-olarak-belirlendi/ (ET:2 Ocak 2024). 27.12.2023 tarihli ve 2023/2 no.lu Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararı için bkz. 30 Aralık 2023 tarihli ve 32415 sayılı RG.

[450] Anayasa Mahkemesinin 20.01.1986 tarihli ve E.1985/23, K.1986/2 sayılı kararındaki Necdet DARICIOĞLU ve Yekta Güngör ÖZDEN'in kanun yoluna başvuru hakkının parasal sınırlarla engellenmesine yönelik yasal düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olacağı yönündeki karşı oy gerekçeleri dikkat çekmektedir:
"*KARŞIOY YAZISI*

(…)

Salt para değerindeki düşmeler nedeniyle ve yalnız bu olgu gerekçe gösterilerek; toplumun gerçekten büyük kesimini ilgilendiren davalarda hak arama yoluna yeni engeller konulması, bu alanın her bakımdan hukuka uygun ve bilimsel bir esasa dayanmaksızın alabildiğine genişletilmesi hak arama özgürlüğü yönünden olumsuz bir gelişmedir.

Malî ve ekonomik açıdan önemi yadsınamayacak olan, miktar veya değeri itibariyle asgari ücretin brüt ikibuçuk, net üç katına ulaşan, bu bakımdan, toplumun, geliri ve satınalma gücü son derece düşük büyük bir kesimi için hayati değer taşıyan talep ve uyuşmazlıklarla ilgili davalara ve bu tür davaların maddî imkânları yetersiz ve malen güçsüz taraflarına gereğince önem verilmeyerek, öteki davalar yönünden açık tutulan temyiz yolunun bunlara kapatılması elbette haklı görülemez. Konunun genel plandaki sakıncalarından başka; özellikle iş davalarında gözlenen somut gelişmeler ve bu davalarla ilgili içtihatların sürekli değişmekte olması karşısında, temyiz yolunun itiraz konusu maddede belirlenen sınırlar içinde kapalı tutulmasından dolayı kanımızca en fazla işçi kesimi etkilenecek ve tabiatıyla en çok bu kesim zarar görecektir. Bu olgunun toplumsal yaşama yansımasını ve kamu düzeni üzerindeki olumsuz etkilerini de gözden uzak tutmamak gerekir.

(…)

2 - Anayasanın 2. maddesinin öngördüğü 'Sosyal Devlet' ilkesinin, Hukuk Devletini belirleyen ilkelere paralel olarak; insan hak ve özgürlüklerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve bunları teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli biçimde düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemler alarak adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeyi amaç edinen içeriği, güçsüzlerin güçlüler karşısında korunmasını ve toplumsal dengenin sağlanmasını ön plana çıkarmaktadır. Anayasanın anılan maddesi ve kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamayı; kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan engelleri kaldırmayı Devletin temel amaç ve görevleri arasında sayan 5. maddesi uyarınca üstlenilen görevlerin, toplumun büyük kesimini ilgilendiren, üstelik kamı düzeni ile doğrudan doğruya ilişkili bulunan pek çok davada kişilerin hak arama özgürlüklerinin kısıtlanmasına ve yargısal güvenceden yoksun bırakılmalarına neden olan düzenlemelerle bağdaşacağı söylenemez. Toplumu oluşturan dar ve sabit gelirli kitleler açısından ifade ettiği hayati önemi inkâr edemeyeceğimiz, gerçekten fahiş sayılacak miktar veya değerdeki taşınır mal ve alacak davalarını hukuksal güvenceden yoksun bırakmak, doğal olarak, güçsüzlerin güçlüler karşısında malî ve ekonomik bakımdan yenik ve ezik düşmelerine ve toplumsal denge ve barışın da bundan olumsuz biçimde etkilenmesine yol açabilecektir.

(…)

Mahkemelerden verilen nihaî kararların kesin olup olmadığı, yöntem yönünden, kuşkusuz Yasa Koyucu tarafından takdir edilecektir. Ancak, söz konusu takdir yetkisinin, Anayasada belirlenen kurallara uygun biçimde, özellikle 'Hukuk Devleti' ve Sosyal Devlet ilkeleri ile çelişkiye düşülmeden ve hak arama özgürlüğünün özüne dokunulmaksızın kullanılması zorunludur.

Durum, belirtilen ilke ve esasların ışığı altında değerlendirildiğinde, itiraz konusu kurallarla, toplumun büyük kesiminin, kendileri yönünden son derece önemli konularda ve miktar veya değer itibariyle küçümsenmeyecek düzeydeki taşınır mal ve alacak davalarında, haklarını arama; mağduriyetlerini başka bir yargı mercii önünde kanıtlama olanağından yoksun bırakıldıkları anlaşılmaktadır. Böylelikle, belli davalar yönünden, hak arama özgürlüğünün özüne dokunduğunda kuşku bulunmayan bir kısıtlama getirilmiş olmaktadır.

Belirli bir kamu yararı düşüncesine, bilimsel ve hukuksal gerekçelere dayanılmaksızın getirilen bu kısıtlamalar sonucunda, Anayasanın 36. maddesiyle kabul edilen ilkeye de aykırılık oluşmuştur. (…) *Üye Necdet DARICIOĞLU*

KARŞIOY GEREKÇEM

(…) *Anayasa'nın öngördüğü, olayın ve işin niteliğine bağlı kararlar dışındakiler için parasal sınır sakıncalıdır. Sınırlama, bu durumuyla, hak arama özgürlüğünün özüne dokunmaktadır. 'Düzeyin yüksek tutulmadığı,*

Sonuç olarak İYUK m.45/1 hükmü uyarınca "*konusu beş bin Türk lirasını*[451] *geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar*" kesin nitelikte olup bunlara karşı istinaf ve temyiz kanun yolu kapalıdır. İYUK m.45/1 hükmü doğrultusunda konusu belli bir miktar para teşkil etmeyen davaların[452] tamamına karşı istinaf yolu açık olduğu ve istinafa ilişkin parasal sınırın bu davalar açısından dikkate alınmayacağı ifade edilmektedir.[453] İdari yargı uygulaması da aynı yöndedir.[454] Bununla birlikte -aşağıda detaylı olarak inceleneceği üzere- konusu doğrudan

---

yarınlarda yükseltilirse el konulabileceği, paranın günümüzdeki değeri' gibi görüşler, konuyu özden saptırmak olur. Yasa kuralı, genel ve sürekli bir düzenlemeyi seçmelidir. Kaldı ki bir yurttaş için 'astronomik' olmayan oran bir başka yurttaş için 'astronomik' olabilir. Oysa, tutulması ve izlenmesi gereken yol 'her yurttaş için uygun' olanı getirmektir. 'Ne olursa olsun ödenir' düşüncesiyle, tek yanlı ve kendiliğinden yapılan yükseltmelerin hukuk devleti ilkesiyle uyuşmadığı açıktır.

(…)

Kimi davaların akçalı oranı azdır ama anlamı büyüktür. Parasal ayırım, yargılamanın değerini de azaltabilir. Giderek sınır artarsa bir gün Yargıtay yolu gereksiz bulunabilir. Hak arama özgürlüğünün bir parçası olan yasa yolu, temyiz yolu, göreceli ölçülerle kapatılamaz. Böyle olursa hukuk devletinin öğeleri arasında yer alan yargı denetimi ortadan kaldırılmış olur. Kaldı ki 'yargı denetimi' ilk aşamada yönetim yargısı için vardır. Genel yargıda yasa yolları açık tutulmadan yargı denetiminden söz edilemez. Hak arama yolu dava hakkını etkiler. İnceleme konusu düzenleme olumsuz etki yapacak niteliktedir. Yasa yollarının yargılama yöntemleri içinde yeraldığı kuşkusuzdur. Parasal düzey, olumsuz niteliğin kendisidir. Düzeyle bağlı değerlendirme özü savsaklamak olur. Özde, her dava kararı denetime açık olmalıdır. Önceki kuralın uygunluk denetimine getirilmemiş olması inceleme konusu kural için dayanak oluşturamaz. Yargı denetiminin amacına aykırı sınırlamada kamusal yarar-kamu yararı gibi oldukça soyut kavramlara bağlanılamaz. Düzenlemeyi haklı gösterecek yeterli, doyurucu ve bilimsel bir gerek yoktur. (…) *Üye Yekta Güngör ÖZDEN*" Anayasa Mahkemesinin 20.01.1986 tarihli ve E.1985/23, K.1986/2 sayılı kararı için bkz. 16 Nisan 1986 tarihli ve 19080 sayılı RG.

[451] 2024 yılı için bu sınır 31.000 TL'dir.

[452] "*Dava dosyasının incelenmesinden, davacının, maaş ve özlük haklarının 375 sayılı KHK'nin Ek 9, Ek 10 ve Geçici 12' nci maddesi uyarınca eski ve yeni maaş kıyaslaması yapılarak aylar itibariyle maaşının yeniden hesaplanarak yüksek olan tutar üzerinden ödenmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddine dair Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Adana Küçük ve Orta Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı'nın 29.03.2017 tarih ve 4612 sayılı işleminin iptali ile 26.01.2017 tarihinden itibaren eksik hesaplanan maaş farklarının kanuni faiziyle ödenmesine karar verilmesi istemiyle dava açtığı anlaşılmaktadır.*

Dava dilekçesinin ve dosyada bulunan belge ve bilgilerin değerlendirilmesinden, davacının talebinin 666 sayılı KHK uyarınca, eski sisteme göre hesaplanan maaş hakkından yararlanmak olduğu, idarenin de davacının yeni sistemden yararlanması gerektiğini savunduğu, böylece ihtilafın, belli miktar bir parasal hak iddiasıyla ilgili olmayıp davacının hangi maaş sistemine dahil olması gerektiğiyle ilgili olduğu dolayısıyla, parasal değerle ölçülemeyecek iptal davası olduğu sonucuna varılmıştır." Konya BİM 4. İdare Dava Dairesinin 04.01.2018 tarihli ve E.2017/4317, K.2018/20 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[453] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.94.

[454] "*Uyuşmazlıkta; davacı tarafından, 3417 sayılı Kanun kapsamında ödenmeyen hak ettiği tasarrufu teşvik kesintisi, Devlet/işveren katkısından oluşan ana para ve bunların nema alacaklarının ödenmesi istemiyle yapılan*

parasal bir değer ihtiva etmese bile dava konusunun maddi değerinin objektif kriterlere göre belirlenebildiği durumlarda, müddeabihin miktarı mahkemenin ara kararıyla saptanabilir. Ancak bu hâlde dava konusu para ihtiva etmediği için istinaf yolu açık olan bir karar, dava değerinin istinaf sınırının altında tespiti sebebiyle kesin nitelikte bir karara dönüşebilir.

2. İstinaf İncelemesi Üzerine Verilebilecek Kararlar

İYUK m.45/2 hükmünün birinci cümlesi uyarınca, "*istinaf incelemesi temyizin şekil ve usullerine tabidir,* (…)" Bu doğrultuda İYUK'un "*Temyiz dilekçesi*" başlıklı 48. maddesinde öngörülen kurallar kıyasen istinaf için de uygulanır ve istinaf sürecinin ön incelemesi söz konusu hükme göre yapılır.[455]

İYUK'un 48. maddesi uyarınca istinaf dilekçeleri üzerinde ön incelemeyi yapmak ve başvurunun usulüne uygun olduğunu tespit ettikten sonra dosyayı tekemmül ettirmek kural olarak ilk derece mahkemesinin görevidir. İlk derece mahkemesi tekemmül sürecini tamamladıktan sonra m.48/4 hükmüne göre dosyayı BİM'e gönderir.[456] Dosya ilk derece

---

başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı, davanın konusunun belli bir paraya ilişkin olan iptal veya tam yargı davası olmadığı anlaşıldığından, bu davada verilen bu karara karşı istinaf yoluna başvurulabileceği sonucuna varılmıştır." Gaziantep BİM 4. İdare Dava Dairesinin 27.02.2020 tarihli ve E.2019/3768, K.2020/307 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:2 Ocak 2024).

[455] GÜNDAY, Metin: İdari Yargılama Hukuku, Gözden geçirilmiş ve güncellenmiş 2. Baskı, Ankara Eylül 2022, s.498; ÇINARLI, İstinaf, s.67.

[456] Bununla birlikte İYUK m.48/5 hükmü uyarınca istinaf dilekçesi ile yürütmenin durdurulması talebinde bulunulmuşsa istinaf dilekçesi karşı tarafa tebliğ edilmeden dosya BİM'e gönderilir. Bu duruma özgü olarak BİM yürütmenin durdurulması sürecine ilişkin bir karar verdikten sonra dosya BİM tarafından tekemmül ettirilir. Ancak istinaf dilekçesi ile yürütmenin durdurulması talebinde bulunulmuşsa dahi istinaf dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmediği, istinafın kanuni süre içinde yapılmadığı veya kesin bir karar hakkında olduğu incelemesi ilk derece mahkemesi tarafından yapılmalıdır. "*Kural olarak temyiz dilekçeleri üzerinde ilk incelemeyi yapmak ve başvurunun usulüne uygun olduğunu tespit ettikten sonra dosyayı tekemmül ettirmek kararı veren mahkemenin görevidir. Danıştay'ın ya da istinaf mercinin bu yönde karar verebilmesi ise istisnai bir durumdur. Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmediği, temyizin kanuni süre içinde yapılmadığı veya kesin bir karar hakkında olduğunun anlaşıldığı hâllerde dosyanın gönderildiği Danıştay'ın ilgili dairesi ve kurulunca kesin olarak karar verileceğinden, temyiz eden tarafın karara karşı kendini savunma imkânı kalmamaktadır. Anayasa'nın 36. maddesinde belirtilen hak arama hürriyetinin tesisi için herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olması, adil yargılanma hakkı kapsamında tarafların aleyhine olan durumlara ilişkin görüş ve itirazlarının alınarak yeterli tartışma olanağının tanınması gerektiği dikkate alındığında, temyiz talebine*

mahkemesince tekemmül ettirilmeden BİM'e gönderilmişse BİM bu eksikliklerin giderilmesi için dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilmesine karar verir.[457] Kanaatimizce BİM'in bu sebeple verdiği gönderme kararları da -m.46'da sayılan davalarla ilgili ise- temyiz edilebilir.

İYUK m.48/2 hükmü uyarınca istinaf dilekçeleri Kanun'un 3. madde esaslarına uygun bir biçimde düzenlenmelidir. İstinaf dilekçesinde eksiklikler varsa istinafa ilişkin ön incelemeyi yapan ilk derece mahkemesi ya da BİM dava dairesi, istinaf eden tarafa bu eksiklikleri 15 gün içerisinde tamamlaması için yazılı bildirimde bulunur. İstinaf eden bu süre içerisinde

---

yönelik olarak aleyhine karar verilen tarafa itiraz imkânının tanınmaması Anayasa'da öngörülen adil yargılanma hakkına aykırı olacaktır.
Bu durumda, Mahkemesince davalı idarenin istinaf başvuru dilekçesinin 2577 sayılı Kanun'un 48.maddesi uyarınca ilk incelemesinin yapılması, usulüne uygun bulunması halinde müdahilin yürütmenin durdurulması istemi nedeniyle tekemmül ettirilmeksizin dosyanın Daireye gönderilmesi, maddeye aykırılıklar varsa ilk incelemeye ilişkin karar verilmesi gerektiği halde, bu hususlara riayet edilmeksizin dilekçenin doğrudan gönderildiği anlaşılmakla, dosyanın Mahkemesine iadesi gerektiği sonucuna varılmıştır.
Açıklanan nedenlerle, Ordu İdare Mahkemesinin 2017/1137 esas sayılı dava dosyasının yukarıda belirtilen eksiklikler tamamlandıktan sonra Dairemize gönderilmek üzere Mahkemesine iadesine, (…) *karar verildi.*" Samsun BİM 2. İdari Dava Dairesinin 07.08.2018 tarihli ve E.2018/921, K.2018/875 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET:15 Temmuz 2023).

[457] "*Olayda, Bursa 1. İdare Mahkemesi'nin 26.9.2017 günlü, E:2017/132, K:2017/1395 sayılı kararının 25.10.2017 tarihinde taraflara tebliğ edildiği, anılan karara karşı davalı idarece 20.11.2017 tarihinde kayda giren dilekçe ile istinaf isteminde bulunulduğu, davacı tarafından, 27.11.2017 tarihinde tebliğ edilen bu dilekçeye yasal süresi içinde 13.12.2017 tarihinde kayda giren dilekçe ile cevap verildiği, tek nüsha düzenlendiği anlaşılan dilekçede kararın 2.6.2014-23.7.2016 tarihleri arası dönem yönünden davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin kısmının istinaf yoluyla incelenerek kaldırılması isteminde bulunulmasına ve istinaf isteminin incelenebilmesi için gerekli harç ve giderler yatırılmamış olmasına rağmen dosyanın davalı idarece istinaf başvurusunda bulunulduğu belirtilerek istinaf incelemesinin yapılması için 20.12.2017 tarihli yazı ekinde Dairemize gönderildiği görülmektedir.*
Dosyanın ve UYAP kayıtlarının incelenmesinden; davacının istinaf isteminin incelenebilmesi için gerekli harç ve giderler tamamlatılmadan ve davacı tarafından tek nüsha verilen ve istinaf dilekçesi yerine geçen cevap dilekçesinin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenip düzenlenmediği incelenip davalı idareye tebliğ edilmeden dosyanın Dairemize gönderildiği anlaşılmaktadır.
Bu durumda, idare mahkemesince, davacının 13.12.2017 tarihinde Mahkeme kaydına giren ve istinaf dilekçesi yerine geçen cevap dilekçesinin 3 üncü madde esaslarına uygun olup olmadığının incelenmesi, uygun olduğu sonucuna ulaşılması halinde davacının istinaf isteminin incelenebilmesi için gerekli harç ve giderlerin yukarıda yer verilen yasal düzenleme uyarınca tamamlattırılması, bilahare davacının istinaf dilekçesi yerine geçen cevap dilekçesi davalı idareye tebliğ edilmek suretiyle dosyanın tekemmülü sağlanarak dizi listesine bağlı olarak Dairemize gönderilmesi gerekmektedir.
Açıklanan nedenlerle; yukarıda yer verilen eksiklikler giderildikten sonra dosyanın dizi listesine bağlı olarak Dairemize gönderilmesi için Bursa 1. İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine, (…) *karar verildi.*" [stanbul BİM 3. İdari Dava Dairesinin 28.12.2017 tarihli ve E.2017/1897, K.2017/2164 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET:15 Temmuz 2023).

eksiklikleri tamamlamazsa ilk derece mahkemesi ya da BİM dava dairesi tarafından "istinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına" karar verilir. Bu kararı ilk derece mahkemesi vermişse, ilk derece mahkemesinin kararına karşı İYUK m.48/6 hükmü uyarınca 7 gün içerisinde istinaf yoluna başvurmak mümkündür. Ancak söz konusu karar, BİM dava dairesi tarafından verilmişse İYUK m.48/7 hükmü uyarınca kesin nitelikte olup temyiz edilemez.

İYUK m.48/6 hükmü uyarınca istinaf dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamı ödenmelidir. Harç ve giderler ödenmemişse ya da eksik ödenmişse istinafa ilişkin ön incelemeyi yapan ilk derece mahkemesi ya da BİM dava dairesi, istinaf edene 7 gün içerisinde ödeme yapmasını, aksi takdirde istinaftan vazgeçmiş sayılacağını yazılı olarak bildirir. Bu süre içerisinde de ödeme yapılmazsa, ilk derece mahkemesi ya da BİM dava dairesi "kararın istinaf edilmemiş sayılmasına" karar verilir. Bu kararı ilk derece mahkemesi vermişse,[458] ilk derece mahkemesinin kararına karşı İYUK m.48/6 hükmü uyarınca 7 gün içerisinde istinaf yoluna başvurmak mümkündür.[459] Ancak söz konusu karar, doğrudan BİM dava dairesi tarafından verilmişse İYUK m.48/7 hükmü uyarınca kesin nitelikte olup temyiz edilemez.[460] BİM bu kararları -kanaatimizce Kanun'a aykırı olarak- 7 gün içinde temyiz yoluna başvurulabileceği şeklinde de verebilmektedir.[461]

İYUK'a göre istinaf başvurusu Kanun'da öngörülen sürelerde[462] ve kesin nitelikte olmayan kararlara karşı yapılmalıdır. İYUK m.48/6 hükmü uyarınca istinaf kanuni süre geçtikten sonra

[458] Samsun 1. İdare Mahkemesinin 31.07.2019 tarihli ve 2019/423 İstinaf No.lu kararı, www.kazanci.com (ET:15 Temmuz 2023).

[459] İlk derece mahkemesinin "kararın istinaf edilmemiş sayılmasına" ilişkin kararına karşı istinaf yoluna başvuru üzerine BİM'in verdiği karar kesin niteliktedir, bu karara karşı temyiz yoluna başvurulamaz. [Samsun BİM 3. İdari Dava Dairesinin 30.11.2020 tarihli ve E.2019/1705, K.2020/1259 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET:15 Temmuz 2023).]

[460] İstanbul BİM 8. İdari Dava Dairesinin 18.11.2020 tarihli ve E.2020/2215, K.2020/1522 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET:15 Temmuz 2023).

[461] Ankara BİM 11. İdari Dava Dairesinin 03.06.2020 tarihli ve E.2019/1352, K.2020/1746 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET:15 Temmuz 2023).

[462] İYUK m.45/1 hükmü uyarınca idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde istinaf yoluna başvurulmalıdır. Bu süre içinde istinaf yoluna başvurmayan taraf, davanın diğer tarafı

veya kesin nitelikte olan bir karara karşı yapılmışsa istinafa ilişkin ön incelemeyi yapan ilk derece mahkemesi ya da BİM dava dairesi, "istinaf isteminin reddine" karar verir. Bu kararı ilk derece mahkemesi vermişse, ilk derece mahkemesinin kararına karşı 7 gün içerisinde istinaf yoluna başvurmak mümkündür.[463] Ancak söz konusu karar, BİM dava dairesi tarafından verilmişse İYUK m.48/7 hükmü uyarınca kesin nitelikte olup temyiz edilemez.[464] Ancak -Kanun'un bu açık hükmüne rağmen- BİM'in istinaf başvurusunun süresinde yapılmaması sebebiyle istinaf talebinin reddi kararlarına karşı temyiz yolunun bulunup bulunmadığı ve bu kararlara karşı temyiz süresinin 30 gün mü yoksa 7 gün mü olacağı konusunda istinaf mahkemeleri ve Danıştay daireleri kararlarında istikrar yoktur. Ankara BİM 13. İdari Dava Dairesi; süresi içerisinde istinaf yoluna başvurulmaması sebebiyle istinaf isteminin reddi kararını, "*kamu görevinden çıkarma işleminden kaynaklanan ve kural olarak temyiz yolu açık olan dava konusu uyuşmazlıkta da, ilk derece mahkemesince istinaf başvurusunun süresinde yapılmadığı yönünde bir belirmesi bulunmadığı halde bu konuda istinaf dairesince verilen kararın temyize kapalı tutulması halinde kanun koyucu tarafından öngörülen en az iki aşamalı yargılama sürecinin tek aşamalı hale geleceği, ayrıca istinaf kararına yönelik tarafların temyiz hakkını ortadan kaldıracağı ve nihayetinde adil yargılanma hakkının ihlal edildiği iddialarını gündeme getireceği* (…)" gerekçesiyle 30 gün içerisinde temyiz yolu açık olmak üzere

---

istinafa başvurmuşsa İYUK m.48/3 hükmüne göre idari yargı merciince istinaf dilekçesinin kendisine tebliğinden itibaren 30 gün içinde istinaf isteminde bulunabilir.

[463] 657 sayılı Kanun m.4/c hükmü uyarınca sözleşmeli bir personelin sözleşmesinin feshinin iptali ve özlük haklarının iadesi talebiyle açılan bir davada ilk derece mahkemesi, istinaf başvurusunun süreaşımı sebebiyle reddine karar vermiştir. Danıştay 12. Dairesi, ilk derece mahkemesinin bu kararına karşı istinaf yoluna başvuru üzerine BİM'in verdiği istinaf başvurusunun reddi kararının da temyize tabi olduğunu kabul etmiştir. [Danıştay 12. Dairesinin 09.11.2021 tarihli ve E.2020/5085, K.2021/5484 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET:15 Temmuz 2023).] Danıştay 12. Dairesi, kanaatimizce BİM'in bu kararını -gerekçesinde belirtmese de- İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirerek temyize açık görmüştür. Biz ise bu kararları İYUK m.48/7 kapsamında gördüğümüzden Danıştay 12. Dairesinin kararına katılmıyoruz.

[464] "(…) ***davacının kararın redde ilişkin kısmına istinaf başvurusunun SÜRE AŞIMI NEDENİYLE REDDİNE,*** (…) *2577 sayılı Yasanın 45. maddesinin 6. fıkrası uyarınca, Danıştay'a temyiz yolu* ***KAPALI*** *ve* ***KESİN OLMAK*** *üzere,* (…) *karar verildi.*" [İzmir BİM 4. İdari Dava Dairesinin 27.04.2017 tarihli ve E.2017/679, K.2017/712 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET:15 Temmuz 2023).]

vermiştir.[465] Danıştay 5. Dairesi kamu görevine son verilmesine ilişkin işlemlerden kaynaklanan davalarda verilen istinaf başvurusunun süreaşımı nedeniyle reddi kararlarına karşı temyiz yolunun açık olduğunu kabul etmektedir.[466] Danıştay 6. Dairesine göre de BİM'in istinaf başvurusunun süreaşımı sebebiyle reddi yönünde verdiği kararlar temyiz edilebilir, ancak temyiz süresi 7 gündür.[467] Kanaatimizce bu kararlar ile İYUK m.48/7 hükmü ihmal edilmiştir. Ancak mahkemelerin Anayasa'ya aykırı bulduğu kanunları doğrudan uygulamama yetkisi bulunmamaktadır. Mahkemeler bu gibi durumlarda Anayasa m.152/1 hükmü uyarınca Anayasa Mahkemesine başvurup Anayasa Mahkemesinin vereceği karara kadar davanın görülmesini geri bırakır.

Anayasa Mahkemesi İYUK m.48/7 hükmünü, "*istinafın kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli*" yönünden Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkemeye göre söz konusu düzenleme ile idari yargı kolundaki en yüksek mahkeme (Danıştay) tarafından verilmeyen bir karara karşı kanun yoluna başvuru yolunun kapatılması sebebiyle etkili başvuru

---

[465] Ankara BİM 13. İdari Dava Dairesinin 24.11.2020 tarihli ve E.2020/3063, K.2020/3060 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET:15 Temmuz 2023). Söz konusu karar oy çokluğuyla alınmıştır. Bizim de isabetli bulduğumuz kararın karşı oy gerekçesinde, "*2577 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen 45. maddesinin 2. fıkrası uyarınca istinaf, temyizin şekil ve usullerine bağlı olduğuna göre, istinaf incelemesine tabi tutulacak kararı veren idari mahkeme tarafından istinaf dilekçesi 48. maddede yer verilen usuli ve şekli incelemelere tabi tutulacağı, ancak maddede yer alan aykırılıkların bölge idare mahkemesi tarafından tespit edilmesi halinde 48. maddenin 7. fıkrası uyarınca bölge idare mahkemesince verilecek kararın kesin nitelikte olacağı da açıktır.*
Bu nedenle, istinaf başvurusunun süre aşımı yönünden reddine dair Dairemiz kararının kesin nitelikte olduğu görüşüyle, kararın temyiz yolunun açık olduğuna ilişkin kısmına katılmıyorum." denilmiştir.

[466] Danıştay 5. Dairesinin 27.10.2020 tarihli ve E.2020/3634, K.2020/4749 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET:15 Temmuz 2023).

[467] "*İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesince verilen 22/01/2020 tarih ve E:2019/895, K:2020/55 sayılı kararın 25/02/2020 tarihinde tebliği üzerine, temyiz dilekçesinin en geç 03/03/2020 tarihinde verilmesi gerekirken yasal süre geçirildikten sonra 04/03/2020 tarihinde verildiğinin anlaşılması karşısında, davacının temyiz isteminin süre aşımı nedeniyle incelenme imkanı bulunmamaktadır.*" Danıştay 6. Dairesinin 09.09.2020 tarihli, E.2020/7746, K.2020/7333 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; "*Dosyanın incelenmesinden, temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararının davacıya 26.02.2020 tarihinde tebliğ edilmesine karşın, 7 günlük temyiz süresi geçirildikten sonra 19.03.2020 tarihinde kayda giren dilekçe ile temyiz isteminde bulunulduğu anlaşıldığından, davacının temyiz isteminin süre aşımı nedeniyle esastan incelenmesine olanak bulunmamaktadır.*" Danıştay 12. Dairesinin 17.06.2020 tarihli ve E.2020/1634, K.2020/ 2410 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

hakkı ihlal edilmektedir.[468] Mahkemenin bu kararı doğrultusunda İYUK m.48/7 hükmünün BİM'in yukarıda açıkladığımız diğer kesin nitelikte kararları yönünden de Anayasa'ya aykırı bulunacağı anlaşılmaktadır.[469]

Kanaatimizce Anayasa Mahkemesinin kararı hatalıdır. Şöyle ki istinaf başvurusu üzerine ön inceleme yapma, kararı veren ilk derece mahkemesinin görevidir. O hâlde istinaf merciinin İYUK m.3 hükmü esaslarına uygun bir biçimde düzenlenmesi, istinaf dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmesi, istinafın kanuni süre geçtikten sonra veya kesin bir karar hakkında yapılmasına ilişkin hususlar, aslında istinaf mercii tarafından ilk kez incelenmemektedir. İlk derece mahkemesi söz konusu hususları istinaf başvurusu üzerine incelemekte, bunlara yönelik herhangi bir sorun görmediğinde dosyayı istinaf merciine göndermektedir. İstinaf mercii ise ilk derece mahkemesinin sorun görmediği İYUK m.48'de

---

[468] "*37. Anayasa'nın 40. maddesinde güvence altına alınan etkili başvuru hakkı mutlak bir hak olmayıp bu hakka bazı istisnalar getirilmesi mümkündür. Buna göre temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir kararın o yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme tarafından verildiği hâllerde bu karara karşı kanun yolu öngörülmemesi etkili başvuru hakkı bakımından anayasal bir sorun oluşturmayabilir. Ancak söz konusu kararın o yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme tarafından verilmediği hâllerde bu karara karşı bir başvuru yolu öngörülmemesi anılan istisna kapsamında değerlendirilemez.*

38. İstinaf başvurusunun kanuni süresinde yapılmadığına ilişkin değerlendirmeyi ilk kez -idari yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme olmayan- bölge idare mahkemelerinin yaptığı hâllerde, anılan mahkemelerin bu yöndeki değerlendirmelerinin kişilere ağır bir külfet yükleyecek ve onların mahkemeye erişim haklarını aşırı kısıtlayacak biçimde katı ve şekilci bir yoruma dayandığı ya da sürenin hesaplanmasına ilişkin muğlak veya yorumu gerektiren hukuki meseleler olduğunda bunların bölge idare mahkemelerince öngörülemez biçimde yorumlandığı durumlar söz konusu olabilir. Yahut anılan mahkemelerin süreye ilişkin kuralları hatalı olarak da uygulayabilmeleri mümkündür. Kurallar bölge idare mahkemelerinin bu kapsamda verdiği ve mahkemeye erişim hakkına ölçüsüz müdahale teşkil edebilen, bu sebeple anılan hakkın ihlaline yol açabilecek bu tür kararları bakımından kişilerin bu yöndeki iddia ve itirazlarını ileri sürebilmelerine engel olmakta, başka bir anlatımla söz konusu ihlalin gerçekleşmesini engellemeye elverişli yargısal yollara başvuruda bulunulabilmesi imkânını ortadan kaldırmaktadır.

39. Bu yönüyle kurallar, mahkemeye erişim hakkına ilk kez müdahale eden ve o yargı kolundaki en yüksek mahkemece (Danıştay) verilmeyen kararlara karşı yargı mercilerine başvuru yollarını kapatmak suretiyle Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan mahkemeye erişim hakkı ile bağlantılı olarak Anayasa'nın 40. maddesinde düzenlenen etkili başvuru hakkına aykırılık oluşturmaktadır." Anayasa Mahkemesinin 20.07.2022 tarihli ve E.2022/48, K.2022/93 sayılı kararı için bkz. 17 Ağustos 2022 tarihli ve 31926 sayılı RG.

[469] GÜNDAY, İdari Yargı, s.502.

belirtilen konular hakkında -ilk derece mahkemesinin kararı hilafına- karar vermektedir. Dolayısıyla burada aslında iki dereceli bir yargılama söz konusudur.[470]

Tüm bu açıklamalar ışığında Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararının uygulanması ve yeni iptal kararlarının verilmesini engellemek amacıyla yapılacak bir yasa değişikliğiyle; istinaf dilekçelerinin Kanun'un 3. madde esaslarına uygun bir biçimde düzenlenmemesi, istinaf dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemesi ve istinafın kanuni süre geçtikten sonra veya kesin bir karar hakkında olması hâllerinde doğrudan doğruya BİM tarafından verilen kararlara karşı temyiz yolu açılmalıdır.

Kamuyla paylaşılan bir Kanun Teklifi Taslağı'nda,[471] süresinde yapılmaması sebebiyle ilk kez BİM'in verdiği "*istinaf isteminin reddi*" kararına karşı, kararın tebliğinden itibaren yedi

---

[470] Anayasa Mahkemesinin kararında dört üye karşı oy gerekçesinde bu düşünceyi şöyle dile getirmiştir:
"***KARŞIOY GEREKÇESİ***
(…) *kanuni yollara başvurulma konusunda iki aşamalı bir değerlendirme yapılmaktadır. Kanun yoluna müracaat noktasında kendisine başvurulan ilk derece mahkemesi talebin süresinde olup olmadığı yönünde bir değerlendirme yapmaktadır.*
4. Mahkeme başvurunun süresinde olmadığı kanaatine ulaşır ise talebin reddine karar vermektedir. Ret kararının yerinde olmadığını değerlendiren müracaat sahibi ilk derece mahkemesinin bu kararına karşı 2577 sayılı Kanunun 48/6. maddesindeki yetkisini kullanmak suretiyle yedi gün içerisinde kanuni yola müracaat hakkına sahip bulunmaktadır.
5. Konuyu ilk etapta bu yönden inceleyen kanun yolu mercii verilen kararı yerinde görür ise yine talebin reddine karar vermek suretiyle incelemesini sonlandırmaktadır. Aksi yönde bir kanaate ulaşması halinde ise konuyu esastan incelemektedir.
6. İlk derece mahkemesinin kanun yoluna müracaat süresi açısından bir sorun görmemesi halinde talep konusunda değerlendirme yapılmak üzere dosya ilgili istinaf dairesine gönderilmektedir.
7. Uygulamada süre yönünden bir sorun görmeyen ilk derece mahkemesinin yaptığı işlem dosyanın sevkinden ibaret olup müstakilen talebin süresinde olduğuna dair bir karar vermemektedir.
8. Dosyanın inceleme merciine havale edilmesi zımni olarak talebin süresinde olduğunun kabulü manasına gelmektedir. Süre yönünden sorun olmadığına dair bir kararın verilmemiş olması bu yönde bir değerlendirme yapılmadığı anlamına da gelmemektedir.
9. İstinaf talebine muhatap olan istinaf dairesinin yaptığı ilk incelemelerden biri de talebin süresinde olup olmadığına ilişkin bir değerlendirme yapmaktır.
10. Yukarda arz edilen meri mevzuat çerçevesinde kanun yoluna müracaat işleminin süresinde olup olmadığı hususu iki aşamalı bir değerlendirmeye konu olmaktadır. Mevcut anayasal düzen açısından bu konuda yapılan iki aşamalı bir değerlendirmenin yeterli olmadığını iddia etmek de mümkün değildir." Anayasa Mahkemesinin 20.07.2022 tarihli ve E.2022/48, K.2022/93 sayılı kararı için bkz. 17 Ağustos 2022 tarihli ve 31926 sayılı RG.

[471] Yargı Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Taslağı, https://www.docdroid.net/2WYW6yC/yeni-yargi-paketi-taslak-pdf (ET: 20 Şubat 2024).

gün içinde "itiraz" edilebileceği, itiraz merciinin BİM'in başka bir dairesi olacağı öngörülmüştür.[472] Kanaatimizce Danıştayın iş yükünü bu yöndeki BİM kararlarına karşı da temyiz yolunu açarak arttırmamak için böyle bir hüküm önerilmektedir.[473] Öncelikle vurgulamak gerekir ki "itiraz" olarak adlandırılan "hukuki çare", "aktarıcı etki"den yoksun olduğu için dar (teknik) anlamda bir kanun yolu değildir.[474] Ayrıca taslak metinde önerilen düzenleme, Anayasa Mahkemesi kararının gereklerini "şimdilik" karşılayabilse de "sadece" istinafın süresinde yapılmaması sebebiyle ilk kez BİM'in verdiği kararlara ilişkin olması sebebiyle eksiktir. Bir hükmün Anayasa'ya aykırı olduğunu başka bir hüküm hakkında verilen Anayasa Mahkemesi kararı ortaya koyuyor ise, her iki hüküm hakkında birlikte düzenleme yapılarak sorunun çözülmesi hukuk devleti ilkesine daha uygun bir yaklaşımdır.

İYUK'un 45. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları uyarınca istinaf incelemesi sonrasında BİM, istinafa konu olan mahkeme kararını[475] hukuka uygun bulursa istinaf talebini reddetmekte; söz konusu kararı hukuka aykırı bulursa istinafa konu mahkeme kararını kaldırarak esastan yeni bir karar vermektedir. BİM esastan yeni bir karar verebilmek için gerekli usuli işlemleri ve araştırmaları kendisi yapacaktır. Ancak istinaf yargılamasının "ikinci derece bir yargılama" niteliğinde olması, birinci derece yargılamanın yerini almaması

---

[472] ***MADDE 14-*** *6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45 inci maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve ikinci fıkrasına aşağıdaki cümleler eklenmiştir.*
(…)
"*İstinaf başvurusunun kanuni süre içinde yapılmadığı veya kesin bir karar hakkında olduğu gerekçesiyle, istinaf isteminin reddine ilk kez bölge idare mahkemesince karar verilmesi halinde, bu karara karşı tebliğinden itibaren yedi gün içinde itiraz edilebilir. İtirazı, kararı veren dairenin numara olarak kendisinden sonra gelen daire, son numaralı daire için bir numaralı daire inceler. İtiraz hakkında verilen karar kesindir. İtirazın kabulü halinde istinaf incelemesi, görevli daire tarafından yapılır.*"

[473] Aynı yönde CANDAN, Turgut: "Yargı Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Taslağında İdari Yargılama Usulü Kanunu ile İlgili Teklifler ve Değerlendirilmesi". https://turgutcandan.com/2023/12/09/yargi-hizmetlerinin-etkinliginin-artirilmasi-amaciyla-bazi-kanunlarda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-teklifi-taslaginda-idari-yargilama-usulu-kanunu-ile-ilgili-teklifler-ve-degerlendirilmesi/ (ET: 3 Ocak 2024).

[474] CANDAN, aynı düzeydeki yargı yerlerinin birbirlerini denetlemesi ve dolayısıyla birbirlerinin temyiz mercii konumuna getirmesi sonucunu doğuran bu düzenlemenin, aynı BİM içerisindeki çalışma barışını bozabileceğini dile getirmiştir. (CANDAN, "Yargı Hizmetlerinin Etkinliği").

[475] İstinaf incelemesini konu olabilecek kararlar idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarıdır.

gerekmektedir.[476] BİM'in nihai kararlarından sadece İYUK m.46'da 14 bent halinde sayılan davalar hakkında olanlara karşı temyiz yolu açıktır.

İYUK m.45/5 hükmüne göre istinaf incelemesinde ilk inceleme üzerine verilen kararların hukuka aykırı olduğu tespit edilmişse, istinafa konu karar görevsiz veya yetkisiz bir mahkeme veyahut da yasaklı ya da reddedilmiş bir hâkim tarafından verilmişse BİM istinaf talebinin reddine karar verdikten sonra -bu hâllere özgü olarak- dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilmesine karar vermektedir, bu kararlar[477] kesin niteliktedir.[478]

İYUK m.15/4 hükmü ile ilk inceleme üzerine verilen kararların bazılarına karşı kanun yoluna başvurma hakkı tanınmamıştır. Buna göre idari yargının yetkili olduğu uyuşmazlıklarda davanın görev ya da yetki yönünden reddi kararları, dava dilekçesinin gerçek hasma tebliğ kararları ve dilekçe ret kararlarına karşı istinaf ya da temyiz yoluna başvurulamaz. O hâlde İYUK m.45/5'teki "*ilk inceleme üzerine verilen kararlar*" ibaresi, idare ve vergi mahkemelerinin m.15/4 hükmüne göre istinaf yoluna başvurulması mümkün olan nihai kararları şeklinde anlaşılmalı, ilk inceleme hususlarında hukuka aykırılığın tespit edilmediği

---

[476] KARAHANOĞULLARI, İdari Yargı, s.714.

[477] "(…) *istinaf başvurusunun kabul edilerek, mahkeme kararının kaldırılmasına, eksiklikler giderildikten sonra veya kararda belirtilen hususlar dikkate alınarak yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın idare mahkemesine gönderilmesine yönelik bölge idare mahkemesi kararlarının temyize tabi olmayan kesin nitelikte bir karar olduğunun kabulü gerekmektedir.*" [Danıştay 6. Dairesinin 12.10.2022 tarihli ve E.2019/15619, K.2020/9183 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:15 Temmuz 2023).]

[478] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…) *istinaf 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 ilk derece mahkemesinin 2577 sayılı Kanunun 14 ve 15 inci maddeleri uyarıca 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 ya da yetkisiz mahkeme tarafından yahut reddedilmiş ya da yasaklanmış hakim tarafından bakılmış olması halinde de, istinaf mercii kararı bozmak suretiyle dosyayı geri gönderecektir. Bölge idare mahkemesinin bu kararları kesindir.*" Bölge İdare Mahkemelerinin İşleyişinde Ortaya Çıkan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.15, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c048/tbmm26048112ss0490.pdf (ET: 15 Temmuz 2023).

kararlar madde kapsamında görülmemelidir.[479] Dolayısıyla maddede yer alan "*ilk inceleme üzerine verilecek karar*" ibaresiyle; adli yargının görevli olması sebebiyle davanın reddi kararı, idari merci tecavüzü sebebiyle görevli idare merciine tevdi kararı, ehliyetsizlik sebebiyle davanın reddi kararı, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmaması sebebiyle davanın reddi kararı, süreaşımı sebebiyle davanın reddi kararı ve dilekçenin reddi üzerine verilen yeni dilekçede aynı yanlışlıkların tekrar yapılması sebebiyle davanın reddi kararı kastedilmektedir.[480] Maddede belirtilen "kesin"likten anlaşılması gereken ise BİM'in gönderme kararlarına ilk derece mahkemelerinin direnememesi ve -İYUK m.46'da sayılan davalara ilişkin bile olsa- gönderme kararlarına karşı "bu aşamada"[481] temyiz yoluna

---

[479] ÇINARLI, Serkan-AZAK, Kerim: "Bölge İdare Mahkemesinin Dosyayı İlgili Mahkemeye Göndermesi Meselesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.30, S.2, Y.2022, s. 577.

[480] ÇINARLI-AZAK, "Gönderme Meselesi", s.587.

[481] "(…) *ilk derece aşamasında mahkemelerce ilk inceleme konularına ilişkin olarak verilen kararlara karşı yapılan istinaf incelemesi neticesinde bölge idare mahkemesi ilgili dairesince mahkeme kararında hukuka uyarlık bulunmaz ise, mahkeme kararının kaldırılmasına ve dosyanın yeniden karar verilmek üzere mahkemesine gönderilmesine kesin olarak karar verilir. Dolayısıyla,* ***bölge idare mahkemelerinin bu aşamada verdikleri kararlar temyiz kanun yoluna tabi olmayıp, şayet davanın konusu temyiz olunabilecek davalar arasında ise, mahkemelerin kaldırma kararı üzerine uyuşmazlığın esası hakkında verecekleri kararın istinaf incelemesinden geçmesi suretiyle verilecek bölge idare mahkemesi kararları, yani 2577 sayılı Kanun'un 45/5. maddesi kapsamında olmayan kararları temyiz kanun yoluna tabidir.***
Bakılan uyuşmazlıkta; ilk derece mahkemesince, davacının eski hissedarı olduğunu iddia ettiği şirketin kullanmış olduğu binanın kapatılarak mühürlenmesine yönelik tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılan davanın, süre aşımı nedeniyle reddine karar verildiği; bölge idare mahkemesince, ilk derece mahkemesi kararının gerekçesi ve sonucu hukuka uyarlı görülmeyerek 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin 5. fıkrası uyarınca istinaf incelemesi yapıldığı ve ilk derece mahkemesi kararı kaldırıldıktan sonra davanın esası hakkında karar verilmeyip yeniden bir karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine karar verildiği görülmekte olup, 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin 5. fıkrası uyarınca; anılan Bölge İdare Mahkemesi kararının kesin olduğu açıktır.
Bu durumda; temyiz yoluyla incelenmesi talep edilen uyuşmazlık hakkında ... Bölge İdare Mahkemesince 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin 5. fıkrası uyarınca yapılan istinaf incelemesi sonucunda verilen karar her ne kadar temyiz yolu açık olmak üzere verilmişse de kesin olup; kararın, uyuşmazlığın bu aşamasında temyizen incelenmesine hukuki olanak bulunmamaktadır." [Danıştay 10. Dairesinin 09.06.2021 tarihli ve E.2021/1127, K.2021/3189 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:15 Temmuz 2023).] Ankara Ticaret Odası Yönetim Kurulunun memuriyetten çıkarma işleminin iptali talebiyle açılan bir davada idare mahkemesi görevsizlik kararı vermiştir. Karara karşı istinaf başvurusu üzerine BİM'in işlemin yargısal denetiminde idari yargının görevli olması sebebiyle idare mahkemesi kararını kaldırarak dosyayı mahkemesine iade etmiştir. BİM'in bu kararının temyiz edilmesi üzerine Danıştayın içtihadı, "*İdare Mahkemesi'nin ilk inceleme üzerine verdiği davanın görev yönünden reddine ilişkin karara karşı yapılan istinaf başvurusu üzerine ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesi'nin istinaf başvurusunun kabulü ile İdare Mahkemesi kararının kaldırılmasına ve yeniden bir karar verilmek üzere dava dosyasının Mahkemesine iadesine ilişkin kararının, 2577 sayılı Kanunun 45. maddesinin 5. fıkrası uyarınca kesin*

başvurulamamasıdır.[482] Uygulamada ilk derece mahkemeleri BİM'in dava dosyasını mahkemeye -İYUK m.45/5'te belirtilmeyen bir sebeple- göndermesini gerekçe göstererek ısrar kararı verebilmektedir.[483] Ancak hangi hâllerde dosyanın iadesine karar verileceğini

---

bir karar olup, uyuşmazlığın esasına ilişkin verilmiş bir karar olmadığı, dolayısıyla ***bu aşamada 2577 sayılı Kanunun 46/1-c bendi uyarınca Danıştay nezdinde temyizi kabil kararlar arasında yer almadığı*** *anlaşıldığından, davalı idarenin temyiz isteminin incelenmeksizin reddine karar verilmesi gerekmektedir.*" şeklindedir. [Danıştay 8. Dairesinin 01.07.2021 tarihli ve E.2020/5248, K.2021/3559 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:15 Temmuz 2023).]

[482] BİLGİN, İdari Davalar, s.671. Bununla birlikte İYUK m.45/5'teki kesinlik ifadesiyle temyiz yoluna başvurmanın imkânsızlığı değil ilk derece mahkemesinin bu karara karşı direnememesinin anlaşılması gerektiği de savunulmaktadır. (BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.135).

[483] "*Tarafların istinaf talepleri üzerine, istinaf merci olan İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2. Vergi Dava Dairesi, yapmış olduğu istinaf incelemesi sonucunda, Mahkememiz tarafından verilen kararda, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hakim tarafından bakıldığı yada dava konusu edilen vergi ve cezalardan bir kısmı hakkında hüküm kurulmadığı hususlarında istinaf mercinin herhangi bir tespitinin bulunmadığı, salt vergi tekniği raporunun davacıya tebliğ edilmeyerek savunma hakkının kısıtlandığı gerekçesiyle, eksik yargılama yapıldığı sonucuna varılarak istinaf başvurusunun kabulü ile dosyanın yeniden karar verilmek üzere mahkememize gönderilmesine karar verildiği anlaşılmakta ise de; istinaf mercinin bizatihi yargılama yapma yetkisini kullanarak, yargılamada eksik görülen hususları (ara karar ile bilgi ve belge istenilmesi, keşif ve bilirkişi incelemesi yapılması gibi) bizzat veya istinabe yoluyla ilk derece mahkemesine veya başka mahkemelere tamamlatmak suretiyle davanın esası hakkında karar vermesi anılan yasa hükmü gereği istinaf mahkemesinin görev ve yetkisindedir.*

(...) *Mahkememizce davanın esası hakkında karar verilerek görevini tamamlamış olması nedeniyle, davanın esası hakkında Mahkememizin yeniden bir karar verme konusunda görev ve yetkisi bulunmadığından, bu aşamadan sonra dava hakkında karar verme konusunda İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2. Vergi Dava Dairesi görevli ve yetkili olduğundan,* ***karar verilmesine yer olmadığına, dava dosyasının İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2. Vergi Dava Dairesi'ne iadesine*** (…)" Balıkesir Vergi Mahkemesinin 30.01.2018 tarihli ve E.2018/14, K.2018/113 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; "*Mahkememizce dosyanın 2577 sayılı Kanuna göre tekemmülü sağlandıktan sonra işin esasına girilerek verilen kararın istinaf yoluyla incelenmesi neticesinde Bölge İdare Mahkemesi'nce Mahkememizin esasa ilişkin değerlendirmeleri yerinde görülmediği takdirde bu hususta Bölge İdare Mahkemesi'nce karar verilmesi, şayet alt firmalar hakkında düzenlenen Vergi Tekniği Raporlarının davacının fiziki incelemesine sunularak süre verilmesi gerektiği düşünülmekte ise bu işlemin Bölge İdare Mahkemesi'nce yerine getirilerek işin esası hakkında karar verilmesi gerekmekte iken, Bölge İdare Mahkemesi'nin kararına dayanak olan 2577 sayılı Yasa'nın 45/5 hükmünde, istinaf incelemeleri neticesinde sadece ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunun haklı bulunduğu haller ile davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde, dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilebileceği kuralına yer verilmesine rağmen, İzmir Bölge İdare Mahkemesi'nce 'YASA MADDELERİNİN AÇIK HİLAFINA VE YENI BIR USUL IHDAS EDİLMEK SURETİYLE'' alt firmalar hakkında düzenlenen raporların davacının fiziki olarak incelemesine sunulmasına ilişkin işlemin yerine getirilmediğinden bahisle, Mahkememizin dosyanın tekemmülünden sonra esasa ilişkin verdiği karar kaldırılarak, dosyanın Mahkememize gönderildiği sonucuna varılmıştır.*

(…)

Tüm bu hususlara göre, İzmir Bölge İdare Mahkemesi 2.Vergi Dava Dairesi'nin 01/11/2017 tarih ve 2017/2092 E., 2017/2676 K. sayılı 'bozma, gönderme' kararının istinafa ilişkin yürürlükteki mevzuata aykırı olduğuna kanaat

yorumlama yetkisinin BİM'e ait olduğu vurgulanarak ilk derece mahkemelerinin bu hususlarda ısrar kararı vermesi hukuka aykırı bulunmuştur.[484] Kanaatimizce BİM tarafından -İYUK m.45/5'te belirtilmeyen bir sebeple- dosyanın ilgili mahkemeye gönderilmesi kararının "kesinlik" etkisi bulunmamaktadır. Yine de İYUK'un 45. maddesi bütün fıkralarıyla birlikte incelendiğinde ilk derece mahkemesinin BİM kararı hilafına hareket etme yetkisi yoktur.

İYUK m.45/5 hükmü ile amaçlanan iki dereceli yargılamanın sağlanmasıdır. Zira ilk incelemeye ilişkin kararların kaldırılması sonrasında BİM esastan bir karar verirse istinafla amaçlanan iki dereceli yargılama yapılamaz.[485]

İlk derece mahkemesi -BİM'in gönderme kararı üzerine- önceki kararında ısrar edememesine rağmen başka bir ilk inceleme konusu açısından tekrar davanın reddine karar verebilir. Bununla birlikte BİM'in ilk incelemeye ilişkin ilk derece mahkemesi kararına karşı istinaf talebini, farklı bir ilk inceleme konusu yönünden hukuka aykırılık tespit ederek reddetme yetkisine sahip olup olmadığı tartışmalıdır. BİM'in bu yönde kararlar vermesi dosyanın gönderme kararıyla tekrar ilk derece mahkemesine gitmesini engellediği için usul ekonomisine uygundur. Uygulamada BİM'in ilk incelemeye ilişkin ilk derece mahkemesi kararını hukuka aykırı bulmasına rağmen farklı gerekçelerle istinaf talebini reddettiği kararları bulunmaktadır. Örneğin davacının menfaati olmaması sebebiyle davanın reddi yönünde verilen kararın temyiz

---

getirildiğinden, Mahkememizin ilk kararında eylemli ısrarına karar verilerek isin esasına geçildi:" İzmir 4. Vergi Mahkemesin 17.01.2018 tarihli ve E.2017/2114, K.2018/62 sayılı, UYAP Bilişim Sistemi.

[484] " (…) *2577 sayılı Kanunun 45. maddesinin 5. fıkrası (Kanun'un değişmeden önceki halinde 45. maddenin 4. fıkrası) uyarınca verilecek bölge idare mahkemesi kararlarının kesin olduğu, ilk derece mahkemesinin bölge idare mahkemesi kararına direnme, yani eski kararında ısrar etme yetkisi bulunmadığı ve 2577 sayılı Kanun'un, istinaf/itiraz kanun yolunda bölge idare mahkemesince verilecek karar türlerinin düzenlendiği 45. maddeyi yorumlama yetkisinin de, madde hükmü uyarınca karar vermeye yetkili ve görevli bölge idare mahkemelerine ait olduğu dikkate alındığında, ilk derece mahkemesince, önceki kararında ısrar edilmesi sonucunu doğuracak şekilde, dosyanın, bölge idare mahkemesine iade edilmesinin dayanağı bulunmamaktadır.*

Açıklanan tüm bu nedenlerle, İstanbul 13.Vergi Mahkemesi'nin 08/11/2017 tarihli, E:2017/968, K:2017/2382 sayılı 'gönderme kararı'nın kaldırılmasına, dosyanın, Dairemizin 05.04.2017 tarih ve E:2016/2933; K:2017/1496 sayılı kararı uyarınca yeniden karar verilmek üzere Mahkemesine iadesine, (…) *karar verildi*." İstanbul BİM 2. Vergi Dava Dairesinin 06.12.2017 tarihli ve E.2017/5138, K.2017/4722 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:15 Temmuz 2023).

[485] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.829.

incelemesinde BİM, bu kararı hukuka aykırı bulmasına rağmen davanın süresinde açılmadığını düşündüğü için istinaf talebini reddetmektedir.[486] Ancak İYUK m.45/5'ten BİM'in bu yönde karar verebileceği anlaşılmadığından bir kanun değişikliğine ihtiyaç vardır.[487] Nitekim Danıştay da bir içtihadında BİM'in sonucu itibarıyla hukuka aykırı görmediği ilk derece mahkemesi kararının gerekçesini değiştirerek istinaf talebini reddedemeyeceğini belirtmiştir.[488] BİM'in farklı gerekçelerle ilk incelemeye ilişkin ilk derece mahkemesi kararına karşı istinaf talebini reddettiği söz konusu kararlar, İYUK m.46'da sayılan davalara ilişkin ise temyiz edilebilir.

---

[486] "(…) *2942 sayılı Kanunda belirtilen 30 günlük süre içerisinde açılmadığı anlaşıldığından, davanın kamulaştırma işlemine yönelik kısmının süre aşımı yönünden reddi gerekirken, ehliyet yönünden davanın reddi yolunda verilmiş istinafa konu mahkeme kararında sonucu itibariyle hukuki isabetsizlik görülmemiştir.*" [Ankara BİM 5. İdari Dava Dairesinin 20.02.2019 tarihli ve E.2018/1295, K.2019/125 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:15 Temmuz 2023).]

[487] Aynı yönde görüş için bkz. ERARSLAN, Yunus: "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Aşamasında Verilen Gönderme Kararları Üzerine Bir İnceleme", Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.6, S.1, Ocak 2020, s.90.

[488] "*2577 sayılı Kanunun, istinafın, temyizin şekil ve usullerine tabi olduğu yolundaki düzenlemesini içeren 45. maddesinin 2. fıkrasının, istinaf başvurusuna konu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın dosyaların bölge idare mahkemelerine gönderileceği kuralına dair cümleyle tamamlanması ve fıkrada Kanunun 'Temyiz incelemesi üzerine verilecek kararlar' başlıklı 9. maddesine herhangi bir atıfta bulunulmamış olması karşısında, istinafın temyizin şekil ve usullerine tabi olacağı yolundaki kuralın, istinaf dilekçeleri ve bu dilekçeler üzerine Kanunun 48. maddesine göre bölge idare mahkemelerince yapılacak işlemlerle ilgili olarak getirilmiş olduğunun kabulü gerekir. Başka bir ifadeyle, değinilen bu kuralın, Danıştay'ın temyiz incelemesi sonunda verdiği kararlarla ilgili 2577 sayılı Kanunun 49. maddesinin, istinaf incelemesi üzerine verilecek kararlar için de uygulama imkanı getirdiğinden söz edilemez.*
Nitekim, istinaf başvuruları üzerine bölge idare mahkemelerince verilecek kararlara ilişkin 45. madde düzenlemesi ile temyiz incelemesi üzerine Danıştay tarafından verilecek kararlara ilişkin 49. madde düzenlemesi, 2577 sayılı Kanunda 6545 sayılı Kanunla eş zamanlı getirilmiş değişiklikler olup, Yasa koyucu tarafından 49. maddede, temyiz incelemesi üzerine verilecek onama ve bozma kararları bentler halinde ayrıntılı biçimde belirtilmişken, aynı Kanunun 45. maddesinin 3. ve 4. fıkralarında istinaf başvuruları üzerine verilecek kararla ilgili olarak 49. maddeden farklı terimler ve usuller getirilmiş olması yukarıdaki görüşü doğrular mahiyettedir.
Belirtilen nedenlerle, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulması durumunda istinaf başvurusunun reddine; hukuka uygun bulmaması durumunda ise istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararını kaldırarak işin esası hakkında yeniden bir karar verecek olan bölge idare mahkemelerince, istinaf incelemesine konu kararda sonucu itibarıyla hukuka aykırılık görülmemekle birlikte gerekçesinin hukuka uygun bulunmadığı hallerde, ilk derece mahkemesi kararının gerekçesinin değiştirilerek istinaf isteminin reddine karar verilemeyeceğinden, dava konusu tarhiyata ilişkin Vergi Mahkemesi kararına yönelik davalı idare istinaf başvurusunun, kararın gerekçesi değiştirilerek reddi yolundaki Vergi Dava Dairesi kararında yargılama usulüne uygunluk görülmemiştir." Danıştay 3. Dairesinin 25.03.2019 tarihli ve E.2018/1256, K.2019/1934 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

BİM'in bozma kararına uyarak dosyayı ilgili mahkemesine göndermesi kararlarının İYUK m.50/4 hükmü uyarınca temyize açık olduğu iddia edilebilir. Bizim de katıldığımız görüşe göre İYUK'un öngördüğü kanun yolu sistematiği ve m.50/4 ile m.45/5 hükümleri birlikte yorumlandığında BİM'in Danıştayın bozma kararına uyarak dosyanın ilgili mahkemeye gönderilmesi kararlarının temyiz edilmesi mümkün değildir.[489] Zira, İYUK m.50/4 hükmü uyarınca Danıştayın bozma kararına uyularak dosyanın ilgili mahkemeye gönderilmesi kararının bu bozma kararına uygunluğu, gönderme kararı sonrasında ilk derece mahkemesinin nihai kararının istinaf edilmesi üzerine verilecek BİM kararının temyiz edilmesi hâlinde denetlenecektir.[490]

BİM'in gönderme kararı vereceği hâller İYUK m.45/5'te tahdidi olarak belirlenmiştir.[491] Ancak uygulamada Kanun'da sayılan sebepler dışında da dosyanın ilgili mahkemeye

---

[489] " *Dava, ... İli, ... İlçesi, ...Mahallesi, ...Mevkii, ... ada ... parsel sayılı taşınmazın bulunduğu alanın pazar yeri yapılmak üzere belediye hizmet alanı olarak belirlenmesine dair 1/5000 ölçekli nazım imar planının kabulüne ilişkin Denizli Büyükşehir Belediye Meclisi'nin ... tarih ve ... sayılı kararının iptali istemiyle açılmış, ... İdare Mahkemesince davanın süre aşımından reddi yolunda verilen ... tarihli, E:..., K:... sayılı karara karşı yapılan istinaf başvurusu ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesince verilen ... tarihli, E:..., K:... sayılı karar ile reddedilmiş, ancak bu ret kararının Danıştay Altıncı Dairesinin, 21/11/2018 tarih ve E:2018/61, K:2018/9503 sayılı kararı ile '...* (…) *görülmekte olan davanın ise dava açma süresi içerisinde,* (…) *açıldığı,...' gerekçesiyle bozulması üzerine, bozma kararına uyularak ...Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesince verilen ... tarih ve E:..., K:... sayılı istinaf başvurusunun kabulüne, ... İdare Mahkemesinin ... tarihli, E:..., K:.... sayılı kararının kaldırılmasına, dosyanın idare mahkemesine gönderilmesine hükmedilmiştir. Anılan karar davalı idare vekilince temyiz edilmiştir.*

(…)

Dosyanın incelenmesinden; ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesince verilen ... tarihli, E:..., K:... sayılı kararının, ...İdare Mahkemesinin ... tarihli, E:..., K:... sayılı kararın, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına istinaf kararında belirtilen hususlar dikkate alınıp yeniden yargılama yapılması amacıyla dosyanın idare mahkemesine gönderilmesine yönelik kesin nitelikte bir karar olduğu anlaşıldığından bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın, yukarıda anılan Kanun kapsamında, temyiz edilmesi mümkün değildir.

Temyiz istemine konu Bölge İdare Mahkemesi kararının hüküm fıkrasında, temyiz yolunun açık olduğunun belirtilmesinin, kanunen temyiz yolu öngörülmeyen davalarda ilgilisine temyiz hakkı vermeyeceği açıktır." Danıştay 6. Dairesinin 12.10.2022 tarihli ve E.2019/15619, K.2020/9183 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:15 Temmuz 2023).

[490] ÇINARLI-AZAK, "Gönderme Meselesi", s.587.

[491] ERARSLAN, s.95.

gönderilmesi kararı verilmektedir. Eksik hükümle karar verilmesi,[492] eksik inceleme üzerine hüküm kurulması,[493] duruşma talebine rağmen duruşma yapılmaması,[494] yanlış hasımla davanın görülmesi,[495] bilirkişi raporu alınmadan[496] ya da keşif yapılmadan[497] karar verilmesi, harç ve giderlerin yatırılmaması sebebiyle davanın açılmamış sayılması kararının hukuka aykırı bulunması,[498] şartları oluşmamasına rağmen derdestlik[499] veya kesin hüküm[500] tespit edilip davanın incelenmeksizin reddi, davanın ihbarının yapılmasının gerektiği davalarda ihbarın yapılmaması,[501] dava dilekçesinin idari merciine tevdi edilmesi gerekirken davanın esasına girilerek karar verilmesi,[502] dava konusunun hatalı bir şekilde değerlendirilerek karar

---

[492] İzmir BİM 3. Vergi Dava Dairesinin 21.10.2020 tarihli ve E.2020/1587, K.2020/1351 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 17 Temmuz 2023).

[493] " (…) *mahkemece, denetim yapılan/cezaya konu edilen işlemin tümüyle ilgili değerlendirme yapılması, aracın plakasız kullanılması fiilinin gerçekleşip gerçekleşmediği yönünde gerekirse araştırma yapıp bu konunun yasal dayanaklarıyla açıklığa kavuşturularak hükme bağlanması ve ayrıca para cezasının diğer kısımları yönünden de yeniden hüküm kurması gerekmektedir.*

Bu durumda; dava konusu işleme sebep gösterilen eylemlerle ilgili bütünüyle bir değerlendirme yapılmadığından ve dolayısıyla davaya konu işlem hakkında hukuki dayanaklarla gerekçe oluşturulmaksızın hüküm kurulduğundan İdare Mahkemesi kararında usul hükümlerine ve mevzuata uyarlık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davalı istinaf başvurusunun kabulüne, İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 31/12/2019 tarih ve E:2019/1799, K:2019/2918 sayılı kararının kaldırılmasına, yukarıda belirtilen gerekçe dikkate alınarak yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın Mahkemesine gönderilmesine, (…)" [İstanbul BİM 8. İdare Dava Dairesinin 22.12.2020 tarihli ve E.2020/1639, K.2020/1812 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 17 Temmuz 2023).]

[494] Ankara BİM 5. İdari Dava Dairesinin 4.11.2020 tarihli ve E.2019/1613, K.2020/988 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 17 Temmuz 2023).

[495] İstanbul BİM 1. İdare Dava Dairesinin 23.10.2020 tarihli ve E.2020/355, K.2020/1425 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 17 Temmuz 2023).

[496] Gaziantep BİM 2. İdare Dava Dairesinin 29.12.2020 tarihli ve E.2019/984, K.2020/1546 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 17 Temmuz 2023).

[497] Ankara BİM 5. İdare Dava Dairesinin 10.06.2020 tarihli ve E.2020/516, K.2020/356 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 17 Temmuz 2023).

[498] Konya BİM 2. Vergi Dava Dairesinin 14.01.2020 tarihli ve E.2019/827, K.2020/33 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 17 Temmuz 2023).

[499] İstanbul BİM 5. İdare Dava Dairesinin 31.05.2017 tarihli ve E.2017/559, K.2017/863 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 17 Temmuz 2023).

[500] İstanbul BİM 9. İdare Dava Dairesinin 20.09.2017 tarihli ve E.2017/2839, K.2017/2385 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 17 Temmuz 2023).

[501] Ankara BİM 8. İdare Dava Dairesinin 16.05.2019 tarihli ve E.2019/898, K.2019/1139 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 17 Temmuz 2023).

[502] Gaziantep BİM 1. Vergi Dava Dairesinin 02.07.2019 tarihli ve E 2019/621, K.2019/1470 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

verilmesi,[503] dilekçenin reddine karar verilmesi gerekirken davanın esası hakkında hüküm kurulması bu sebeplerden bazılarıdır.[504] VDDK ise İYUK m.45/5 hükmünde sayılan sebepler dışında, sadece kendi içtihadı ile tespit ettiği sebeplerin varlığı hâlinde dosyanın ilgili mahkemeye gönderilmesi kararı verilebileceğini kabul etmektedir.[505]

BİM'in m.45/5'te sayılmayan hâllerde dosyanın ilgili mahkemeye gönderilmesi kararı vermesinin sebebi, dosyanın esası hakkında daha önce bir hüküm kurulmamış olmasıdır. Eğer BİM, bu hâllerde dosya hakkında esastan bir karar verirse, bu davalar bakımından şeklen iki dereceli bir yargılamada aslında tek dereceli bir yargılama yapılmış ve ilgililerin adil yargılanma hakkı ihlal edilmiş olacaktır. Çünkü ilk derece mahkemesi, dosyanın esası hakkında daha önceden herhangi bir karar vermemiştir. Keza İYUK m.45/4 hükmüne göre dosyanın esası hakkında "*yeniden bir karar*" verilebilmesi için dosyanın esası hakkında daha önceden verilmiş bir karar bulunması gerekmektedir. Bu nedenle ilk derece mahkemesinin esastan bir karar

---

[503] "(…) *ilk derece mahkemesince davanın konusunun hatalı değerlendirilmek suretiyle asıl uyuşmazlık konusunda nihai bir karar verilmediği durumlarda da dosyanın bozulmak suretiyle Mahkemesine geri gönderilmesi gerekeceği açıktır.*" Konya BİM 5. İdari Dava Dairesinin 10.04.2019 tarihli ve E.2019/232, K.2019/562 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[504] ÇINARLI-AZAK, "Gönderme Meselesi", s.588-589.

[505] "*Vergi Dava Daireleri Kurulunun içtihadına göre ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmayan bölge idare mahkemesi kural olarak, istinaf başvurusunu kabul ederek ilk derece mahkemesi kararını kaldırdıktan sonra ilk derece mahkemesi kararındaki maddi ve/veya hukuki eksiklikleri tamamlayarak işin esası hakkında yeniden karar verecek; ancak, 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin (5) numaralı fıkrasında sayılan haller (ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunun haklı bulunması, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hakim tarafından bakılmış olması) ile Kurul tarafından yargılama hukuku bakımından gerekli olduğu sonucuna varılan hallerde* ***(İlk derece mahkemesince duruşma yapılmaksızın karar verilmiş olması*** *VDDK, 13/04/2022, E:2022/58, K:2022/379;* ***ilk derece mahkemesince eksik hükümle karar verilmiş olması*** *VDDK, 10/02/2021, E:2021/93, K:2021/106****; ilk derece mahkemesi kararı ile bu karara ilişkin görüşme tutanağının aynı heyet tarafından imzalanmamış olması*** *VDDK, 08/06/2022, E:2022/578, K:2022/641) istinaf başvurusunu kabul ederek ilk derece mahkemesi kararını kaldırdıktan sonra yeniden karar vermeksizin dosyayı ilk derece mahkemesine gönderebilecektir. Anılan istisnai haller dışında bölge idare mahkemesince ilk derece mahkemesi kararı kaldırılarak yeniden karar verilmek üzere dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilmesine karar verilmesi yargılama usulü kurallarına aykırılık teşkil edecektir.*" (Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 28/12/2022 tarihli ve E.2022/1483, K.2022/1634 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi).

vermediği dosyada, m.45/4 hükmü uyarınca BİM'in istinaf aşamasında esastan karar vermesi maddenin lafzına aykırı olacaktır.[506]

KARAHANOĞULLARI'na göre İYUK m.45/5 hükmü, tabii hâkim ve iki dereceli yargılama ilkelerine aykırı olup bu ilkelere uygun bir şekilde yeniden düzenlenmelidir.[507] İzmir BİM 4. İdari Dava Dairesi de İYUK m.45/5 hükmünün[508] -kesin nitelikteki BİM kararları açısından- hükmün denetlenmesini talep etme hakkını sınırlandırması sebebiyle Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.[509] Anayasa

---

[506] İstanbul BİM 7. İdare Dava Dairesinin 23.12.2020 tarihli ve E.2020/1443, K.2020/2145 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023).

[507] KARAHANOĞULLARI, İdari Yargı, s.716-717.

[508] İptali talebiyle Anayasa Mahkemesine başvurulan düzenleme, "*5. Bölge idare mahkemesi, **ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde,** istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararları kesindir.*" (İYUK m.45/5'teki koyu yazılı kısımdır).

[509] "*2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin 5. fıkrasında, istinaf aşamasında bölge idare mahkemeleri dava dairelerince, ilk derece mahkemelerinin kararlarının kaldırılarak yeniden incelenmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesini gerektiren durumların bir kısmı kanunda sayıldığı halde, kanun maddesinde öngörülmeyen, ilk derece mahkemesi kararının kaldırılarak yeniden görüşülmek üzere dava dosyasının mahkemesine iadesini gerektiren durumların da olduğu, anılan düzenlemenin yürürlüğü girdiği 20/7/2016 tarihinden bu yana ortaya çıkan uygulamalardan anlaşılmıştır.*

Somut olayda olduğu gibi uyuşmazlığın esası hakkında hiç inceleme yapılmadan hüküm kurulması ya da birçok davada görüldüğü şekilde dava hakkında eksik hüküm kurulması, dava dosyası tekemmül ettirilmeden uyuşmazlık hakkında karar verilmesi, davanın konusunun hatalı nitelendirilmesi suretiyle yargılama yapılması, duruşma yapılmadan karar verilmesi, dava dilekçesinin reddini veya merciine tevdiini gerektiren sebeplerin bulunmasına rağmen esas hakkında karar verilmiş olması, eksik veya yanlış hasımla davanın görülmesi, gerekçe ile hüküm fıkrası arasında uyumsuzluk bulunması, görüşme tutanağı ile kararın çelişkili olması ve benzeri usuli durumlar örnek olarak gösterilebilir.

2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin 5. fıkrasında sayılan haller dışında kalan, ancak yukarıda belirtilen nedenlerle, uyuşmazlığın esası incelenmeden verilecek ilk derece mahkemesi kararı kaldırılarak, istinaf merci tarafından ilk defa uyuşmazlığın esasının incelenmesi suretiyle verilen kararın temyiz kanun yoluna kapalı olduğu durumlarda kanun koyucu, kural olarak iki dereceli yargılama usulü öngörmesine rağmen, dava tek dereceli incelenmiş ve kesin olarak karara bağlanmış olacaktır.

Netice itibarıyla, temyiz yolu kapalı uyuşmazlıklarda yargılama tek dereceli yargılamaya dönüşmüş olacak ve hükmün denetlenmesini talep etme hakkı sınırlandırılacaktır. Bu durum ise kanun yoluna başvurma hakkının özü ile bağdaşmamaktadır. Dolayısıyla, itiraz konusu düzenlemede sınırlı sayılan hususlar haricinde, bölge idare mahkemesi dava dairesinin ilk derece mahkemesinin kararını kaldırarak, yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine karar verememesine yol açan başvuru konusu kural, Anayasanın yukarıda yer verilen ilgili hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır." İzmir BİM 4. İdari Dava Dairesinin 16.02.2023 tarihli başvuru kararı, https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2023/176?EsasNo=2023%2F60 (ET:21 Kasım 2023).

Mahkemesi iptale konu düzenlemenin hükmün denetlenmesini talep etme hakkıyla bir ilgisi bulunmadığına, yargılama usullerini belirleme konusunda kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında bir kural olduğuna, istinaf incelemesi sırasında İYUK m.45/5'teki hâller dışında tespit edilen bir sebeple maddi ve usule ilişkin eksiklerin giderilmesi için dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilmesinin hükmün denetlenmesi hakkının tesisini sağlamayacağına karar vermiştir.[510] Kanaatimizce Anayasa Mahkemesinin bu kararı yakın tarihli içtihatlarıyla çelişmektedir.[511]

6100 sayılı HMK m.353/1-a hükmünde[512] gönderme kararı verilebilecek hâllere daha kapsamlı yer verilerek, ilgili hükümde belirtilen hâller dışında gönderme kararı verilmesi ihtimali azaltılmıştır.[513] Kanaatimizce İYUK m.45/5'te belirtilmeyen sebepler gerekçe

---

[510] Anayasa Mahkemesinin 11.10.2023 tarihli ve E.2023/60, K.2023/176 sayılı kararı için bkz. 13 Aralık 2023 tarihli ve 32398 sayılı RG.

[511] Nitekim başkan Zühtü ARSLAN bu kararın karşı oy gerekçesinde, Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı içtihadında istinaf sınırının üstünde olup temyiz sınırının altında kalan bazı uyuşmazlıklar hakkında BİM'in davacı aleyhine ilk kez verdiği kararlarına karşı temyize başvuru imkânı tanınmamasının hükmün denetlenmesini talep etme hakkına aykırı bulunduğunu hatırlatarak itiraza konu düzenleme açısından Anayasa Mahkemesinin önceki içtihadından ayrılmayı gerektiren bir durumun söz konusu olmadığını savunmuştur.

[512] **6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu**
Duruşma yapılmadan verilecek kararlar
MADDE 353- *(1) Ön inceleme sonunda dosyada eksiklik bulunmadığı anlaşılırsa;*
a) Aşağıdaki durumlarda bölge adliye mahkemesi, esası incelemeden kararın kaldırılmasına ve davanın yeniden görülmesi için dosyanın kararı veren mahkemeye veya kendi yargı çevresinde uygun göreceği başka bir yer mahkemesine ya da görevli ve yetkili mahkemeye gönderilmesine duruşma yapmadan kesin olarak karar verir:
1) Davaya bakması yasak olan hâkimin karar vermiş olması.
2) İleri sürülen haklı ret talebine rağmen reddedilen hâkimin davaya bakmış olması.
3) Mahkemenin görevli ve yetkili olmasına rağmen görevsizlik veya yetkisizlik kararı vermiş olması veya mahkemenin görevli ya da yetkili olmamasına rağmen davaya bakmış bulunması (...)
4) Diğer dava şartlarına aykırılık bulunması.
5) Mahkemece usule aykırı olarak davanın veya karşı davanın açılmamış sayılmasına, davaların birleştirilmesine veya ayrılmasına, (...) karar verilmiş olması.
*6) **(Değişik:22/7/2020-7251/35 md.)** Mahkemece, uyuşmazlığın çözümünde etkili olabilecek ölçüde önemli delillerin toplanmamış veya değerlendirilmemiş olması ya da talebin önemli bir kısmı hakkında karar verilmemiş olması.*

[513] Özellikle 2020 yılında 7251 sayılı Kanun'un 35. maddesi ile 6100 sayılı Kanun m.353/1-a-6 hükmünde yapılan değişiklik uyarınca "*uyuşmazlığın çözümünde etkili olabilecek ölçüde önemli delillerin toplanmamış veya değerlendirilmemiş olması halinde*" gönderme kararı verilebilmesi dikkat çekmektedir. Bu düzenleme sonrasında öğretide istinafların küçük temyize dönüşme endişesi dile getirilmiştir. Bu endişe doğrultusunda istinaf kanun

gösterilerek BİM'in dosyayı ilgili mahkemeye göndermesi, Anayasa'nın 142. maddesi uyarınca "yargılama usulleri"nin kanunla düzenleneceği kuralına aykırıdır. Anayasa Mahkemesinin bir kararında vurguladığı üzere kanun yolu usulü de yargılama usulü kapsamındadır.[514] Nitekim Anayasa Mahkemesine göre de İYUK m.45/5 hükmü "(…) *istinaf incelemesi neticesinde ilk derece mahkemesi kararının kaldırılarak yeniden karar verilmek üzere dosyanın bu mahkemeye gönderileceği hâlleri düzenlemiştir. Söz konusu hâller dışında kalan konularda istinafın gerekli incelemeyi yaparak nihai karar vereceği açık olarak düzenlenmiştir.* (…)"[515] Ayrıca İYUK m.45/5'te öngörülmeyen hâllerde dava dosyasının ilk derece mahkemesine gönderilmesi ve sonrasında ilk derece mahkemesinin dosyayı karara bağlamasının tabii (doğal) hâkim ilkesine aykırı olduğu savunulmaktadır. Şöyle ki, m.45/5'te belirtilmeyen sebepler söz konusu ise dosya ilgili mahkemeye gönderilemeyeceğinden dava hakkında karar verme yetkisi BİM'dedir. Ancak BİM, kendisi karar vermeyip dosyayı ilgili mahkemeye göndermekte ve görevli olmayan ilk derece mahkemesince dava karara bağlanmaktadır.[516]

BİM'in İYUK m.45/5 hükmünde sayılan sebepler dışında verdiği dosyayı ilgili mahkemeye göndermesi kararları, İYUK m.46'da sayılan davalara[517] ilişkin ise temyiz edilebilmelidir.[518] Çünkü İYUK m.45/5 hükmü ile kesinliği öngörülen kararlar, hükümde

yolunda asıl olanın dosyanın istinaf mahkemesi tarafından incelenmesi, gönderme kararı verilebilecek hâllerin istisna teşkil edip dar yorumlanması gerektiği savunulmuştur. (ÖZEKES, Muhammet- BORAN GÜNEYSU, Nilüfer: Deliller ve Hüküm Eksikliği Yönünden İstinaf İncelemesi ve Kararı (HMK m. 353/1-a-6), İstanbul Eylül 2021, s.122-123).

[514] Anayasa Mahkemesinin 04.12.2014 tarihli ve E.2014/142, K.2014/182 sayılı kararı için bkz. 13 Mart 2015 tarihli ve 29294 sayılı RG.

[515] Anayasa Mahkemesinin 26.10.2022 tarihli ve E.2022/89, K.2022/129 sayılı kararı için bkz. 29 Aralık 2022 tarihli ve 32058 sayılı RG.

[516] KUŞÇU, Enis-DOĞAN, Aişe Sena: "Bölge İdare Mahkemelerinin Dosyayı İlk Derece Mahkemesine İadesi ve Bunun Yargılama İlkeleri Bakımından Değerlendirilmesi", Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2022, C.4, S.2, s.1348.

[517] İYUK m.46 hükmü uyarınca temyize tabi kılınan BİM kararlarının nihai kararlar olması sebebiyle m.45/5'te öngörülmeyen konularda dosyanın ilgili mahkemeye gönderilmesi kararlarının m.46'da sayılan davalarla ilgili bulunsa dahi temyiz edilemeyeceği de ifade edilmektedir. (YILDIRIM, Turan-FİŞ ÜSTÜN, Gül: Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu, 2. Baskı, İstanbul Mart 2023, s.694-695).

[518] Aynı yönde görüş için bkz. ERARSLAN, s.123.

belirtilen sebeplerin varlığı hâlinde BİM'in dosyayı ilgili mahkemeye göndermesi kararlarıdır. Uygulamada ise BİM'ler İYUK m.45/5 hükmünde sayılan sebepler dışındaki gönderme kararlarını kesin nitelikte ve temyize kapalı olarak vermektedir,[519] bununla birlikte BİM'in temyize açık kararları da bulunmaktadır.[520]

İYUK m.46/1-b hükmü uyarınca temyiz sınırının üstünde olan bir tam yargı davasında Gaziantep BİM 2. İdari Dava Dairesi, davacının adli yardım talebinin değerlendirilmeden hüküm kurulması sebebiyle İYUK m.45/5'e göre dosyanın ilgili mahkemeye iadesine temyize açık olarak karar vermiştir.[521] BİM'in verdiği bu kararın temyiz incelemesi de Danıştay tarafından yapılmış olup söz konusu gönderme kararı İYUK m.45/5'te sayılan sebeplere dayanmaması gerekçesiyle bozulmuştur.[522]

Başka bir olayda Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulunun 2016 yılında tesis ettiği 403.745,24 TL idari para cezasına karşı açılan davada verilen iptal kararı üzerine Ankara BİM 7. İdari Dava Dairesi, idare mahkemesinin iptal kararının gerekçesinin hukuka aykırı olduğu ve davacının iddialarının dikkate alınması suretiyle yeniden bir hüküm kurulması için dava

---

[519] ERARSLAN, s.123.

[520] Gaziantep BİM 2. İdari Dava Dairesinin 29.12.2020 tarihli ve E.2019/984, K.2020/1546 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023); Konya BİM 3. Vergi Dava Dairesinin 28.09.2018 tarihli E.2018/327, K.2018/1171 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; İstanbul BİM 6. İdari Dava Dairesinin 25.09.2019 tarihli ve E.2019/1467, K.2019/1399 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; Gaziantep BİM 5. İdari Dava Dairesinin 05.09.2019 tarihli ve E.2019/1437, K.2019/1503 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[521] Gaziantep BİM 3. İdari Dava Dairesinin 13.02.2018 tarihli ve E.2017/2714, K.2018/314 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023).

[522] Gaziantep BİM 3. İdari Dava Dairesinin kararının temyizi üzerine Danıştay 8. Dairesi, "*her ne kadar Bölge İdare Mahkemesi'nce 2577 sayılı Kanun'un 45/5. madde hükmüne dayanılarak temyize konu karar verilmiş ise de, anılan madde hükmünde bölge idare mahkemelerinin, idare mahkemelerinin ilk inceleme üzerine verecekleri kararlar hakkında yaptığı istinaf kanun yolu incelemesi sonucunda ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye göndereceği durumların sınırlı olarak sayıldığı, davacının adli yardım isteminin karşılanmamasından kaynaklı durumun ise bu sayılan sınırlı haller arasında yer almadığı anlaşıldığından, temyize konu kararda usule ve hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*" gerekçesiyle BİM'in kararını bozmuştur. [Danıştay 8. Dairesinin 17.09.2020 tarihli ve E.2018/6356, K.2020/3661 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023).]

dosyasının Ankara 4. İdare Mahkemesine gönderilmesine "kesin olarak" karar vermiştir.[523] Bu karara karşı yapılan temyiz başvurusu üzerine Ankara BİM 7. İdari Dava Dairesi temyize başvurulan kararın kesin nitelikte olduğu gerekçesiyle temyiz istemini reddetmiştir.[524] Ankara BİM 7. İdari Dava Dairesinin bu ikinci kararına karşı yapılan temyiz başvurusu üzerine Danıştay 13. Dairesi -temyize ilişkin esastan inceleme yaparak- BİM'in idare mahkemesi kararını hukuka aykırı bulup kaldırması sonrasında yeni bir karar vermesi gerekirken dosyayı yeniden hüküm kurması için idare mahkemesine göndermesini hukuka aykırı bulmuştur.[525]

İYUK m.46/1-b hükmü uyarınca temyiz sınırının üstünde olan bir tam yargı davasında- "kesin hüküm" sebebiyle Ankara 3. İdare Mahkemesinin davanın incelenmeksizin reddi yönündeki kararının istinaf incelemesi üzerine Ankara BİM 12. İdari Dava Dairesi, Ankara 3. İdare Mahkemesinin kararında hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle mahkeme kararının kaldırılmasına ve dosyanın ilgili mahkemeye iadesine temyiz yolu açık olarak karar vermiştir.[526] Ancak Ankara BİM 12. İdari Dava Dairesinin bu kararı Danıştay 10. Dairesi tarafından, "(…) *Ankara Bölge İdare Mahkemesince 2577 sayılı Kanun'un 45/5. maddesi uyarınca yapılan istinaf incelemesi sonucunda verilen karar her ne kadar temyiz yolu açık olmak üzere verilmişse de kesin olup; kararın uyuşmazlığın bu aşamasında temyizen*

---

[523] Ankara BİM 7. İdari Dava Dairesinin 26.04.2018 tarihli ve E.2017/951, K.2018/519 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[524] Ankara BİM 7. İdari Dava Dairesinin 18.07.2018 tarihli ve E.2017/951 kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[525] "*Anılan davada, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunun haklı bulunması, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması istisnai hâllerinin gerçekleşmediği; bu bakımdan Bölge İdare Mahkemesince ilk derece mahkemesi kararının esas yönünden hukuka uygun bulunmadığı söz konusu hâlde, istinaf başvurusunun kabulü ile İdare Mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vermekle birlikte, işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesinin gerektiği; başka bir anlatımla, davacının ileri sürdüğü iddiaların dikkate alınmak suretiyle uyuşmazlığın esasının incelenmesi görevinin istinaf mercii olan Ankara Bölge İdare Mahkemesi 7. İdarî Dava Dairesi'ne ait olduğu anlaşılmaktadır.*

Bu itibarla, dava konusu işlemin iptali yönündeki İdare Mahkemesi kararına yönelik istinaf isteminin kabulü ile Mahkeme kararının kaldırılmasına ve dava dosyasının yeniden bir karar verilmek üzere İdare Mahkemesine gönderilmesine ilişkin temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararında hukukî isabet bulunmamaktadır." Danıştay 13. Dairesinin 09.10.2018 tarihli ve E.2018/3180, K.2018/2752 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[526] Ankara BİM 12. Dava Dairesinin 30.10.2019 tarihli ve E.2019/1207, K.2019/1906 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023).

incelenmesine hukuki olanak bulunmamaktadır." denilerek bozulmuştur.[527] Kanaatimizce m.45/5'te öngörülmeyen bir sebeple dosyanın ilgili mahkemesine gönderilmesi hakkındaki BİM kararının kesin nitelikte olduğunu belirten Danıştay 10. Dairesinin bu içtihadı söz konusu hükme aykırıdır.

İYUK m.46'da sayılan davalarda İYUK m.45/5 hükmünde sayılan sebepler dışında dosyanın ilgili mahkemeye gönderilmesi kararlarının temyize kapalı olarak verilmesi, açıkça hukuka aykırıdır[528] ve mahkemeye erişim hakkını Kanun'da öngörülmeyen bir sebeple ihlal etmektedir. Bu nedenle BİM'in bu kararlarına karşı temyiz yolunun açık olduğu kabul edilmelidir.

Tüm bu sorun teşkil eden konuların temel sebebi İYUK m.45/5'te düzenlenen gönderme sebeplerinin mevcut haliyle iki dereceli yargılamayı sağlamada yetersiz kalmasıdır.[529] Bu nedenle İYUK m.45/5'te bir an evvel değişiklik yapılması elzemdir. Yapılacak değişiklikle tek dereceli yargılamanın öngörüldüğü özel durumlar açıkça belirtilerek ya da BİM'e bu konuda takdir yetkisi tanınarak BİM'in ilk derece mahkemesi kararını kaldırdıktan sonra dava dosyasını ilk derece mahkemesine gönderme kararı verilebileceği durumların kanuniliği sağlanmalıdır. Kanaatimizce iki dereceli yargılama hakkının ortadan kalkacağı tüm özel durumları saptamak imkân dahilinde değildir. Bu nedenle dosyanın ilk derece mahkemesine gönderebileceği konularda BİM'e takdir yetkisi tanıyan bir düzenleme yapılması daha isabetli olacaktır.

İlk derece mahkemelerinin "esastan" verdiği nihai kararlarına karşı istinaf incelemelerinde, BİM ilk inceleme konuları yönünden hukuka aykırılık tespit ederse istinafa konu kararı kaldırır. Kaldırma kararı sonrasında BİM, ilk incelemeye ilişkin kararı bizzat kendisi verir[530] ve BİM'in

---

[527] Danıştay 10. Dairesinin 28.05.2020 tarihli ve E.2020/1353, K.2020/1418 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023).

[528] ERARSLAN, s.125.

[529] ERARSLAN, s.127.

[530] "*Dava; davacının kısa dönem* ***ikamet izninin iptal edilmesine ilişkin*** *18/02/2016 günlü ve 927899 sayılı işlemin iptali istemiyle açılmıştır.*
(…)

bu kararı İYUK m.46'da sayılan davalara ilişkin ise temyiz edilebilir.[531] Bu hâlde ilk derece mahkemesinin ilk inceleme üzerine verdiği bir karara karşı istinaf başvurusundan bahsedilemeyeceğinden İYUK m.45/5 hükmü uygulanamaz. Ancak ilk derece mahkemesince davanın esastan reddine karar verilmiş ve istinaf incelemesinde BİM davada başka bir idari yargı merciinin görevli ya da yetkili olduğunu veyahut da kararın reddedilmiş veya yasaklanmış bir hâkim tarafından bakılmış olduğunu tespit ederse, ilk derece mahkemesinin kararının kaldırılmasına ve İYUK m.45/5 hükmü uyarınca dosyanın ilgili mahkemesine[532] gönderilmesine -temyiz yolu kapalı olmak üzere-[533] karar verilmelidir.[534] Heyet halinde

(…) *davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmesi gerekirken davanın esasına girilerek dava konusu işlemin iptali yolunda verilen istinaf başvurusuna konu mahkeme kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*
Açıklanan nedenlerle; davalı idarenin istinaf başvurusunun kabulüne, İstanbul 1. İdare Mahkemesi'nce verilen 24/05/2017 tarih ve E:2016/2483, K:2017/863 sayılı kararının kaldırılmasına, davanın 2577 sayılı kanunun 15/1-b maddesi uyarınca süreaşımı yönünden reddine, (…) ***temyiz yolu kapalı olmak üzere kesin olarak*** (…) *karar verildi.*" İstanbul BİM 9. İdari Dava Dairesinin 16.11.2017 tarihli ve E.2017/3101, K.2017/2929 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023).

[531] " (…) *davacıya ait iş yerinde yapılan denetimler sırasında 5607 sayılı Kanun uyarınca el konulan ve satışı gerçekleştirilen eşyanın bedelinin davacıya iade edilmesinin ardından satış bedeli üzerinden* ***alınan toplam 28.651,02 Türk lirası vergilerin iadesi istemiyle*** *Antalya Tasfiye İşletme Müdürlüğüne davacı tarafından yapılan başvurunun İşletme Müdürlüğünce reddinden sonra, anılan makamın ret kararına karşı, Gümrük Kanununun yukarıda açıklanan 242. maddesi uyarınca, üst makam olan Batı Akdeniz Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlüğü nezdinde itiraz yoluna gidilmeden doğrudan dava açıldığı anlaşılmış olup, davada, idari merci tecavüzü bulunduğundan, dava dilekçesi ve eklerinin merciine tevdii gerekirken davanın reddi yolunda verilen mahkeme kararında isabet görülmemiştir.*
Açıklanan nedenlerle; istinaf başvurusunun kabulüne, Antalya 1. Vergi Mahkemesinin 24.12.2019 gün ve E:2019/1168; K:2019/1163 sayılı kararın kaldırılmasına, dava dilekçesi ve eklerinin Batı Akdeniz Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlüğü tevdiine; (…) ***2577 sayılı Kanunun 45. maddesinin 6. fıkrası uyarınca kesin olduğundan, işbu karara karşı temyiz yolu kapalı olmak üzere,*** (…) *karar verildi.*" Konya BİM 3. Vergi Dava Dairesinin 08.06.2020 tarihli ve E.2020/186, K.2020/347 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Temmuz 2023).

[532] Kanaatimizce ilgili mahkemeden kasıt kararı kaldırılan ilk derece mahkemesidir. BİM kararları da bu yöndedir. Ancak öğretide görevsiz veya yetkisiz mahkemenin davaya baktığının tespit edildiği durumlarda BİM'in dosyayı görevli ya da yetkili gördüğü mahkemeye kendisinin göndermesi gerektiği de savunulmaktadır. (ÇINARLI-AZAK, "Gönderme Meselesi", s.582, YILDIRIM-FİŞ ÜSTÜN, s.697). Adli yargıda ise HMK m.353/1-a hükmü uyarınca istinaf merciine dosyayı kendi yargı çevresinde uygun göreceği başka bir yer mahkemesine ya da görevli ve yetkili mahkemeye gönderme konusunda yetki verilmiştir.

[533] BİLGİN'e göre BİM'in bu kararları, İYUK m.46'da sayılan davalara ilişkin ise temyiz edilebilmelidir. (BİLGİN, İdari Davalar, s.672-673).

[534] "(…) *Genel bütçeye ait vergilere ilişkin bir konuda 6183 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin olarak tesis edilen işlemlere karşı açılan davanın görüm ve çözümü vergi mahkemesinin görevine girdiği halde görevsiz idare mahkemesince işin esası hakkında verilen kararda usule ve yasaya uyarlık bulunmamaktadır.*

verilmesi gereken bir kararın[535] tek hâkim ya da tek hâkimin vermesi gerektiği bir karar heyet tarafından karara bağlanmışsa da davanın görevsiz mahkemece görüldüğü kabul edilmekte[536] ve istinaf mahkemesince gönderme kararı verilmektedir.[537]

3. Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki Aykırılık ve Uyuşmazlıkların Giderilmesi

Temyiz yolu kapalı BİM kararları sebebiyle içtihat farklılıkları ortaya çıkmaktadır. Bu sorunu çözmek için -6545 sayılı Kanun ile 2756 sayılı Kanun'a eklenen 3/C hükmü uyarınca- BİM Başkanlar Kurulu, "*benzer olaylarda,*[538] *bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare 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 Danıştaydan bu konuda karar verilmesini*

Açıklanan nedenlerle; ***istinaf başvurusunun kabulüne,*** *Muğla 1. İdare Mahkemesince verilen 03/10/2019 tarih, E:2019/55, K:2019/1001 sayılı kararın* ***kaldırılmasına****, 2577 sayılı Kanunun 45. maddesi uyarınca yukarıda belirtilen husus göz önünde bulundurularak yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan* ***Mahkemeye gönderilmesine,*** (…) ***kesin olarak*** *karar verildi.*" İzmir BİM 6. İdari Dava Dairesinin 03.03.2020 tarihli ve E.2020/309, K.2020/518 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 16 Temmuz 2023).

[535] 2576 sayılı Kanun m.7/1-2 hükmü uyarınca 2024 yılı itibarıyla miktarı 270.000 TL'yi aşmayan, konusu belli bir parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları ve tam yargı davaları idare ve vergi mahkemesi hâkimlerinden biri tarafından çözümlenir.

[536] ERARSLAN, s.92.

[537] " (…) *istinaf istemine konu kararın, heyet halinde verilmiş olması nedeniyle, usul yönünden hukuka uygun bulunmadığı sonucuna varılmakla, istinaf isteminin kabulüne, isteme konu Mahkeme kararının kaldırılmasına ve tek hakimin çözüme bağlamakla görevli olduğu dosyanın, yeniden bir karar verilmek üzere Mahkemesine iadesine karar vermek gerekmiştir.*

(…) *istinaf başvurusunun* ***KABULÜNE,*** *İstanbul 6. Vergi Mahkemesi'nce verilen 28/11/2019 tarih ve E:2019/749, K:2019/2044 sayılı kararın kaldırılmasına, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 45. maddesinin 5. fıkrası uyarınca dosyanın adı geçen Mahkemeye* ***gönderilmesine****,* (…) *2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45/5. maddesi uyarınca* ***kesin*** *olarak,* (…) *karar verildi.*" İstanbul BİM 2. Vergi Dava Dairesinin 24.12.2020 tarihli ve E.2020/1203, K.2020/2505 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 16 Temmuz 2023).

[538] SANCAKDAR-ÖNÜT, hükümde yer alan "benzer olay" ibaresi yerine "benzer hukuki sorun" kavramının kullanılmasının daha isabetli olacağını dile getirmişlerdir. Yazarlara göre olayların benzerliği hukuki sorunların da benzer olacağı anlamına gelmez. (SANCAKDAR-ÖNÜT, s.448).

istemek"te idi. Bu aykırılık ve uyuşmazlıkları DİBK karara bağlıyordu. 2575 sayılı Kanun m.40/3 hükmü uyarınca DİBK kararları tüm idari yargı mercileri için bağlayıcıdır. Bununla birlikte DİBK kararlarının davanın tarafları için lehe ya da aleyhe bir etkisinin bulunmaması[539] ve uygulamada Kurulun toplanması ve karar vermesinin uzun süre alması, aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesi konusunda daha işlevsel bir mekanizma oluşturulması ihtiyacını doğurmuştur. Bunun üzerine 2019 yılında 7188 sayılı Kanun[540] m.7 ile 2576 sayılı Kanun'un 3/C maddesinin beşinci fıkrasında değişiklik yapılarak bölge idare mahkemeleri dairelerinin kesin nitelikteki kararları arasındaki aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesi görevi konusuna göre İDDK ve VDDK'ye verilmiş, uyuşmazlıkların hızlı bir şekilde karara bağlanması için de 3 aylık bir süre öngörülmüştür.[541] Böylece bölge idare mahkemelerinin kararları arasındaki aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesi için daha öngörülebilir bir süreç oluşturulmuştur. Bu sürecin işletilmesi konusunda içtihat merciinin kendiliğinden harekete geçememesi, bölge idare mahkemelerinin kararları arasındaki aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesi için başka bir merciinin talebinin zorunlu tutulması eleştirilmektedir.[542] Ayrıca 2576 sayılı Kanun'un 3/C hükmünde İDDK ve VDDK kararlarının kesinliği belirtilmesine rağmen bu kararların bağlayıcılığına yönelik bir ibareye yer verilmemesi isabetsiz olmuştur .[543] Öğretide aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesine ilişkin İDDK ve VDDK kararlarının, yargılamanın yenilenmesi

[539] TOKLU, Esat: "Türkiye'de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri", Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu, 12 Mayıs 2015 Ankara, Ankara Temmuz 2015, s.70.

[540] 17 Ekim 2019 tarihli ve 7188 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 24 Ekim 2019 tarihli ve 30928 sayılı RG.

[541] CANDAN, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü, s.1437.

[542] YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.92.

[543] 2575 sayılı Kanun m.40/4 hükmü uyarınca DİBK kararlarının tüm idari yargı mercileri ve idare açısından uyulmasının zorunlu olmasına rağmen DİDDK ve DVDDK kararları açısından benzer bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu gerekçeyle CANDAN, Kurulun denetimine tabi olan idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin, sadece kararlarının bozulacağı endişesiyle Kurullar tarafından verilen aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesi kararlarına uymak isteyeceklerini dile getirmiştir. Dolayısıyla Danıştay dava daireleri açısından bu etkiden söz edilemeyecektir. Bu doğrultuda özellikle DİDDK ve DVDDK'nin aynı usul mevzuatına göre oluşabilecek farklı kararlarını önlemek amacıyla DİBK müdahalesine halâ ihtiyaç vardır. (CANDAN, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü, s.1438, dipnot 2330).

sebeplerinin düzenlendiği İYUK m.53'e eklenmesi, ayrıca bu kararların bağlayıcı nitelikte olduğunun açıkça Kanun'da belirtilmesi gerektiği savunulmaktadır.[544]

Aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesine ilişkin Kurul kararlarının hükmün sonucuna etki edip etmeyeceği yani bu kararların bir sonucu olarak ilgililerin hakkına kavuşup kavuşamayacağı mevzuatta düzenlenmemiştir. Uygulamada İDDK ve VDDK'nin aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesine ilişkin talebin kabulü kararlarının[545] sonuç bölümünden, kararların sadece içtihat aykırılıklarını çözüme bağladığı, ama bu çözümün hükmün sonucuna etki etmediği anlaşılmaktadır.[546] Örneğin başka bir ile naklen atamasının yapılması işlemine karşı açtığı iptal davası BİM'in kararı doğrultusunda reddedilen bir öğretmen, İDDK'nin aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesi içtihadı ile BİM'in kararı hukuka aykırı bulunsa bile önceki görev yerine geri dönemeyecektir. Bu nedenle 7188 sayılı Kanun ile 2576 sayılı Kanun'un 3/C maddesinde yapılan değişiklik somut olay adaletini sağlamakta yetersiz kalmaktadır. O hâlde hem içtihat birliğinin sağlanması hem somut olay adaletinin gerçekleştirilmesi açısından bazı Avrupa ülkelerindeki gibi temyizde izin sistemi (takdire bağlı sistem) ya da karma sisteme yönelik bir değişiklik yapılması gerekmektedir.[547]

4. Bölge İdare Mahkemesi Kararlarına İlişkin Temyiz Denetiminin Sınırı

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 1995 yılında verdiği Tavsiye Kararı m.7/g hükmüne göre kural olarak yeni vakıa ve deliller üçünce derece mahkemesinde

---

[544] ULUSOY, İdari Yargı, s. 229; ÇINARLI, Serkan-AZAK, Kerim: "Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki Aykırılık veya Uyuşmazlığın Giderilmesi Meselesi", Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2020, C.1, S.2, s.24-25; BİLGİN, Hüseyin: Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki İçtihat Farklılığı, 1. Baskı, Ankara Nisan 2021, s.184.

[545] DİDDK'nin 13.04.2023 tarihli ve E.2023/12, K.2023/21 sayılı kararı, https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/guncelKararlar/2023-07-19-10-20-8962571.pdf (ET: 15 Temmuz 2023). Aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesi isteminin kabulü yönünde İDDK karar metinleri için bkz. BİLGİN, Hüseyin: Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki İçtihat Farklılığının Giderilmesine Yönelik Danıştay Kararları, 1. Baskı, Ankara Ağustos 2021, s.21-300.

[546] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.831; AÇIMUZ, s.127.

[547] Bu konu yukarıda "Kanun Yoluna Başvurma Hakkının Sınırlandırılmasına Yönelik Sistemler ve Bazı Avrupa Ülkelerindeki Düzenlemeler" kısmında detaylarıyla açıklanmıştır.

sunulamayabilir.[548] 6545 sayılı Kanun ile istinafın idari yargıya girmesi sonucunda istinaf incelemesi üzerine BİM tarafından verilen kararların temyiz edilebilir olması hâlinde üç dereceli yargılama söz konusudur. Bu kapsamda 2016 yılında 6723 sayılı Kanun'un[549] 6. maddesi ile 2575 sayılı Kanun m.23/1-a hükmüne bir cümle[550] eklenerek temyiz denetiminin sınırına ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. 2575 sayılı Kanun m.23/a hükmüne eklenen bu cümleye göre, temyiz incelemesi hukuk kuralının hiç uygulanmaması ya da yanlış uygulanması şeklindeki hukuka aykırılıkların denetimiyle sınırlıdır. Bu düzenleme sonrası temyiz denetiminin kapsamı açısından tartışmalar başlamıştır. 2575 sayılı Kanun m.23/a hükmünün amacı gerekçesinde, "(…) *İlk derece mahkemelerince verilen kararlar, istinaf kanun yolunun uygulanmaya başlamasıyla kanuna, hukuka ve maddi olaya uygunluk yönünden istinaf mercilerince denetlenecek ve kararların büyük bir çoğunluğu bu aşamada kesinleşecektir. Bu nedenle, iş yükü önemli ölçüde azalacak olan Danıştay, asli görevi olan içtihat mahkemesi niteliğine kavuşacaktır. Bu itibarla, 23 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendine eklenmesi öngörülen cümleyle Danıştayın temyiz mercii olarak görev ve yetki sınırı vurgulanmaktadır. Böylece Danıştayın temyiz mercii olarak dosyaları sadece hukuka uygunluk yönünden incelemesi ve içtihat mercii olarak görev yapması sağlanacaktır.*" şeklinde belirtilmiştir. [551] CANDAN, 2575 sayılı Kanun m.23/a hükmünün yürürlüğe girmesiyle İYUK m.20/A ve m.20/B kapsamındaki temyiz incelemeleri dışında temyiz merciinin uyuşmazlıkların maddi

[548] Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, Bakan Vekillerinin 7 Şubat 1995 tarih ve 528. toplantısında kabul edilen "Hukuki ve Ticari Davalarda Temyiz Sistemleri ile Usullerinin İşleyişinin Geliştirilmesi Hakkında Üye Devletlere Yönelik R(95) 5 sayılı Tavsiye Kararı, https://www.anayasa.gov.tr/media/3660/cmrec19955trappealincivilcommercial.pdf (ET:11 Haziran 2023); YILMAZOĞLU, "Anayasa Mahkemesi Kararı", s.35.

[549] 1/7/2016 tarihli 6723 sayılı Danıştay Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 23 Temmuz 2016 tarihli ve 29799 2. mükerrer sayılı RG.

[550] "*Danıştayın temyiz mercii olarak görevi, bir hukuk kuralının uygulanmaması veya yanlış uygulanması şeklinde ortaya çıkan hukuka aykırılıkların denetimini yapmakla sınırlıdır.*"

[551] Danıştay Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.7, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c020/tbmm26020107ss0400.pdf (ET:25 Temmuz 2023).]

yönüyle ilgilenemeyeceğini savunmaktadır.[552] SANCAKDAR-ÖNÜT, istinaf yolunun yürürlüğe girmesiyle birlikte temyiz denetiminde maddi olayların doğru tespit edilmediği gerekçe gösterilerek bozma kararı verilemeyeceğini belirtmiştir.[553] YILMAZOĞLU da maddi olayın tespiti hususunda ilk derece mahkemesi ve istinaf merciinden sonra üçüncü kez bir incelemenin gerekmediğini dile getirmiştir.[554] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA'ya göre maddi olayla ilgili (uyuşmazlığa sebep olan idari eylem ya da işlemin mevcut olmaması gibi) hukuka aykırılık iddiaları temyiz denetiminin kapsamı dışındadır.[555] ULUSOY ise uygulamada bu değerlendirmenin pratik bir sonucu olmadığını, bir uyuşmazlık kapsamında maddi olayların doğruluğunda bir hata yapılmışsa, bu hata sebebiyle verilen kararın da hukuka uygun bulunmayacağını ifade etmiştir.[556] Dolayısıyla yazar hukuka uygunluk denetimini geniş yorumlamaktadır.[557] GÜLAN, temyiz aşamasında da maddi olayın isabetli tespit edilip edilmediğine bakılması ve temyiz denetiminin amacı olan içtihat birliğinin sağlanması için olay ayrıntılarının incelenmesi gerektiğini, Danıştay uygulamasında[558] da temyiz denetiminin geniş

---

[552] CANDAN, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü, s.1403-1404.

[553] SANCAKDAR-ÖNÜT, s.472.

[554] YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.122.

[555] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.849. "

[556] Fransa'da idarenin "açık değerlendirme hatası" yapıp yapmadığı ile idari işlemde "yetki saptırması" bulunup bulunmadığına ilişkin istinaf mahkemesinin değerlendirmesi, temyiz denetiminin kapsamı dışındadır. (LAUBADERE, de Andre-VENEZIA, Jean Calude-GAUDEMENT, Yves: Traité de Droit Administrative, 16. Bası, Paris 1999 s.346 nakleden: SANCAKDAR-ÖNÜT, s.472).

[557] ULUSOY, İdari Yargı, s.225.

[558] 26 Nisan 2017'de Danıştay üyeleri ve öğretim üyelerinin konuşmacı olarak katıldığı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Kabul Edilişinin 35. Yıl Dönümü Sempozyumu'nda, Danıştay 4. Dairesi üyesi Mehmet Ali GÜMÜŞ'ün kurduğu, "*Şimdi maddi vakıa ve hukuki değerlendirme ayrımına biraz akademisyenlerimiz çok fazla, amiyane tabirle, takmış durumdalar. Aslında idari yargıda bunun çok fazla bir anlam ifade eden bir durum yok. Belki adli yargı açısından çok somut işte ceza davaları yönünden anlam ifade edebilirdi. Normalde hakim önüne gelen bir dosyada önce maddi durumu iyice bir tespit eder. Olayın ne olduğunu tespit eder. Bunu tespit ettikten sonra maddi olaylarla, durumla hukuki durumu bir değerlendirmeye alır.* (…) *bizde zaten uyuşmazlığın büyük bir çözümünün temelini maddi olayın ortaya konulması, nitelendirilmesi, mevzuatla hukuka uygunluk blokuyla değerlendirilmesi oluşturmakta. Dolayısıyla bu bir temyiz incelemesi ve bir yargılama, temyiz incelemesi olabilir, istinaf incelemesi olabilir. Yani bir yargıç karar verdiği zaman bunun maddi vakıa ve hukuki değerlendirme ayrımını yapamaz yani böyle bir keskin bir ayrım, kategorik bir ayrım yok zaten.*" yönündeki cümleler, Danıştay uygulamasının itirafı niteliğindedir. AKYILMAZ da aynı Sempozyum'da Danıştay uygulamasını, "*Temyiz görevi belirtildikten sonra bir cümle eklendi 23. maddeye, Danıştay Kanunu'nun 23. maddesine; Danıştay'ın temyiz*

yorumlandığını belirtmiştir.[559] Yazara göre Danıştay Kanunu m.23/a'ya 6723 sayılı Kanun ile eklenen cümlenin lafzı, aktif bir araştırmaya dayalı bir temyiz denetimi yerine olumsuzluk ve eksiklik denetimi şeklinde bir dönüşümü yansıtmaktadır.[560] Kanaatimizce her ne kadar bu düzenleme, lafzı açısından aktif bir temyiz denetiminin önüne geçmekteyse de gerekçesinde belirtildiği üzere temyiz merciini sınırlamaktadır. Bu nedenle Danıştayın -özel yargılama usulleri dışında- temyiz denetiminde, maddi olayların gerçekleşip gerçekleşmediğine ilişkin bir yetkisinin bulunmadığı savunulabilir. Örneğin bir öğretim üyesinin üniversiteye mazeretsiz ve kesintisiz 10 gün gelmemesi sebebiyle görevinden çekilmiş sayılmasına ilişkin işlemin iptali davasında, öğretim üyesinin göreve gelip gelmediğinin ispatı maddi olayın değerlendirilmesiyle ilgili olup temyiz denetiminin kapsamı dışında görülebilir. Bununla birlikte 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda[561] öngörülmesi sebebiyle devlet memurlarını

mercii belirtildikten sonra. Hukukun yanlış uygulanması veya uygulanmaması hukuk kuralının yanlış uygulanmamasından kaynaklanan hukuka aykırılıkları denetleyeceği temyiz mercii olarak sadece bu belirtildi. Yani şunu vurguluyor kanun koyucu: diyor ki sen maddi vakıa incelemesi yapamazsın. Senin yapacağın şey hukuk kuralı doğru uygulanmış mı, uygulanması gereken kural doğru uygulanmış mı, yanlış uygulanmış mı buna bakarsın. Temyiz incelemesinde başka bir şey yapamazsın. Ama Danıştay'ın böyle bir alışkanlığı yok. Yıllardır Danıştay hatta pek çok Danıştay üyesi de bunu açıkça ifade de ediyor, maddi vakıa incelemesi yapıyor. Aslına bakarsanız bu belli uyuşmazlıklar bakımından öyle yapılması kolay bir iş de değil yani ciddi bir problem de var bu konuda. Ama kanun koyucu ısrarla 2016 değişikliğiyle 23. maddeye bu hükmü getirdi. Şimdi dava mahkemeleri, istinaf mahkemeleri maddi vakıa incelemesi yapacak. Temyiz mercii olarak Danıştay hukuki vakıalara bakacak, hukuki bir inceleme yapacak, maddi vakıa incelemesi yapmaması gerekecek." yönündeki değerlendirmeleriyle eleştirmiştir. [İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Kabul Edilişinin 35. Yıldönümü Sempozyumu (Editörler: Ahmet Kürşat ERSÖZ-Oğuzhan GÜZEL), 1. Baskı, İstanbul Ekim 2017, s.49, 58-59.]

[559] GÜLAN, Aydın: "'Danıştayın Temyiz Mercii Olarak Görevi … Hukuka Aykırılıkların Denetimini Yapmakla Sınırlıdır' (2575 Sayılı Kanun'un 23. maddesi, ek cümle 1/7/2016-6723/6 md) Cümlesinin Anlam ve Kapsamı Hakkında Düşünceler", 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.203-205.

[560] GÜLAN, s.202.

[561] **Çekilme:**

Madde 94 – *Devlet memuru bağlı olduğu kuruma yazılı olarak müracaat etmek suretiyle memurluktan çekilme isteğinde bulunabilir. (Ek hüküm: 31/7/1970 - 1327/75 md.) Mezuniyetsiz veya kurumlarınca kabul edilen mazereti olmaksızın görevin terk edilmesi ve bu terkin kesintisiz 10 gün devam etmesi halinde, yazılı müracaat şartı aranmaksızın, çekilme isteğinde bulunulmuş sayılır.*

(…)

kapsayan kuralın, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na tabi öğretim üyesine uygulanamayacağı yönünde bir değerlendirme, temyiz denetiminin kapsamı içindedir.

Tüm bu açıklamalar ışığında, 2575 sayılı Kanun m.23/1-a hükmüne göre özel yargılama usulleri dışında temyiz incelemesinde odaklanılması gereken, maddi olayın gerçekleşip gerçekleşmediğinin değerlendirilmesinden ziyade uygulanacak hukuk kuralının saptanması olmalıdır.[562] Bu sayede Danıştay mevcut iş yükünden kurtularak içtihat mahkemesi kimliğini güçlendirebilecektir.[563]

[562] YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.127.
[563] YILMAZOĞLU, "İçtihat Eksenli Yaklaşım", s.129.

İKİNCİ BÖLÜM

TEMYİZ BAŞVURUSUNA KONU OLABİLECEK KARARLAR

I. İSTİNAF BAŞVURUSU YAPILMADAN TEMYİZE KONU OLABİLECEK KARARLAR

İdari yargı mercileri tarafından verilen bazı kararlar, istinaf incelemesine tabi olmadan doğrudan doğruya temyiz başvurusuna konu olabilmektedir. Bunlar, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak gördüğü davalar hakkında dava dairelerinin verdiği nihai kararlar ve özel yargılama usullerine göre verilen nihai kararlardır. Ayrıca 5233 sayılı Kanun'a[564] 2016 yılında 6745 sayılı Kanun[565] ile eklenen geçici altıncı madde uyarınca;[566] "*Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı*" tarafından 6306 sayılı Kanun'a[567] göre yapılan uygulamalara karşı açılan davalar hakkında verilen nihai kararlar da Danıştaya göre doğrudan temyize tabidir.[568] 5233 sayılı Kanun'un geçici altıncı maddesindeki kanun yoluna ilişkin düzenlemenin, İYUK m.45/1 hükmü karşısından uygulanamaması ve bu kararların da istinafa tabi olması gerektiği

---

[564] 17/7/2004 tarihli ve 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun için bkz. 27 Temmuz 2004 tarihli ve 25535 sayılı RG.

[565] 20/8/2016 tarihli ve 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 7 Eylül 2016 tarihli ve 29824 sayılı RG.

[566] **Geçici Madde 6- (Ek: 20/8/2016-6745/58 md.)**
16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun ek 1 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca ilan edilen riskli alanlar ile Bakanlar Kurulunun 22/10/2012 tarihli ve 2012/3900 sayılı ve 16/2/2016 tarihli ve 2016/8538 sayılı kararları ile ilan edilen riskli alanlarda ve bu alanların dönüştürülmesi için kullanılacak rezerv yapı alanlarında 6306 sayılı Kanun ile birlikte bu Kanunun 6306 sayılı Kanuna aykırı olmayan hükümlerine ve aşağıdaki hükümlere göre uygulama yapılabilir.
(…)
Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılan uygulamaya karşı, işlemin ilgilisine tebliğ tarihinden itibaren; imar ve parselasyon planlarına karşı ilan tarihinin bitiminden itibaren on beş gün içerisinde dava açılabilir. Mahkemece, idarenin savunmasının alınmasından sonra otuz gün içinde karar verilir, bu karara karşı on beş gün içinde temyiz yoluna gidilebilir.
(…)

[567] 16/5/2012 tarihli 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun için bkz. 31 Mayıs 2012 tarihli ve 28309 sayılı RG.

[568] Danıştay 6. Dairesinin 08.06.2022 tarihli ve E.2022/1716, K.2022/6839 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

düşünülebilir. Ancak 6545 sayılı Kanun'da öngörülen kanun yollarının yürürlüğe girmesinden ve uygulanmaya başlamasından sonra kabul edilen ve yürürlüğe giren "geçici altıncı madde" ile kanun koyucunun önceki tarihli genel kanun hükmü (İYUK m.45/1) hilafına bir kanun yolu kuralı ihdas etmek istediği anlaşılmaktadır.

Temyiz, Danıştay dava daireleri açısından genel, idare ve vergi mahkemeleri açısından özel nitelikte bir kanun yoludur.[569]

Temyiz yolu açık olan idari yargı merciinin bir kararına karşı temyiz yerine istinaf yoluna başvurulmuş ise istinaf mercii kararı görev yönünden reddederek dosyayı Danıştayın ilgili dairesine gönderir.[570]

A. Danıştay Dairelerinin İlk Derece Mahkemesi Olarak Baktığı Davalarda Verdiği Nihai Kararlar

2575 sayılı Kanun'un 24. maddesi ve özel kanunlarda yer alan diğer düzenlemeler uyarınca, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar hakkında dava daireleri tarafından verilen nihai kararlar temyiz edilebilmektedir. (İYUK m.46, 2575 sayılı Kanun m.23/a).

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 1995 yılında verdiği Tavsiye Kararı m.7/d hükmüne göre üçüncü derece mahkemesi ilk derece mahkemesi gibi bir dava hakkında

---

[569] KARAHANOĞULLARI, İdari Yargı, s.716-717.

[570] BİLGİN, İdari Davalar, s.652. "*Bu durumda, isteklilerin mesleki ve teknik yeterlik ile ekonomik ve mali gücünün değerlendirilmesine ilişkin işlemden kaynaklanmış olan, dolayısıyla 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/A maddesi 1. fıkrasında belirtilen ihaleden yasaklama kararları kapsamında tesis edilmiş bir işlemden kaynaklanmadığı anlaşılan bu davanın, ivedi yargılama usulünün yukarıda belirtilen gerekçesi de dikkate alındığında ivedi yargılama usulüne tabi olduğu, istinaf yoluyla Bölge İdare Mahkemesince incelenemeyeceği, temyiz incelemesinin ise Danıştay tarafından yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.*
Açıklanan nedenle, istinaf başvurusunun görev yönünden reddine, Dairemiz görevleri arasında yer almayan dava konusu uyuşmazlığa ilişkin dava dosyasının, görüm ve çözümüyle görevli olan Danıştay'a gönderilmesine, (…)" [Ankara BİM 8. İdari Dava Dairesinin 09.10.2019 tarihli ve E.2019/3172, K.2019/2046 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).] Aynı yönde bir diğer karar için bkz. Ankara BİM 8. İdari Dava Dairesinin 06.02.2020 tarihli ve E.2019/3578, K.2020/223 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

doğrudan kendisi karar verebilir.[571] Türkiye'de de Danıştay 2575 sayılı Kanun ve başka kanunlardaki özel hükümler uyarınca, davalar hakkında ilk derece mahkemesi olarak karar verebilmektedir.

Birinci bölümde açıkladığımız gibi 1982 yılında kabul edilen Kanunlar doğrultusunda idari yargı sistemimizin ilk hâlinde Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği nihai kararlara karşı bir kanun yolu öngörülmemişti. İYUK'ta ve 2575 sayılı Kanun'da 3622 sayılı Kanun ve 3619 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonrasında Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği nihai kararlara karşı temyiz yolu açılmıştır. Bu hükümlerin Anayasa'nın Danıştayı düzenleyen 155. maddesinde yer alan "ilk ve son derece mahkemesi" tanımına aykırı olduğu ve bu nedenle Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlara karşı temyiz yolunun kapatılması gerektiği savunulmuştur.[572]

3619 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklere karşı önce anamuhalefet partisi Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmış, sonra DİDDGK 3619 sayılı Kanun ve ayrıca 3622 sayılı Kanun hükümlerinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Ancak Yüksek Mahkeme her iki başvuru açısından da oy çokluğuyla (beş karşı oy) söz konusu hükümlerin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.[573]

---

[571] Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, Bakan Vekillerinin 7 Şubat 1995 tarih ve 528. toplantısında kabul edilen "Hukuki ve Ticari Davalarda Temyiz Sistemleri ile Usullerinin İşleyişinin Geliştirilmesi Hakkında Üye Devletlere Yönelik R(95) 5 sayılı Tavsiye Kararı, https://www.anayasa.gov.tr/media/3660/cmrec19955trappealincivilcommercial.pdf (ET:11 Haziran 2023); YILMAZOĞLU, "Anayasa Mahkemesi Kararı", s.35.

[572] Ayrıntılı bilgi için bkz. ALAN, s.538-539, 548.

[573] "(…) *Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı işler için öngörülen temyiz yolunun fazlalığını, yanlışlığını ve aykırılığını doğrulayacak bir dayanak yoktur. Anayasa'nın 'Danıştay' başlıklı 155. maddesi, Danıştay'ı idari mahkemelerce verilen ve yasanın başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii olarak tanımlanmasının ardından yasalarla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakacağını öngörmesi, ilk derece sıfatının yanında son derece sıfatının da gerekleriyle yükümlü ve yetkili olduğunu göstermektedir, İlk derece mahkemesi olarak verdiği bir kararı ayrıca son derece mahkemesi olarak incelemesine bir engel yoktur, ilk derecedeki kararı son derecede incelemek olanağı Anayasa'da kabul edildiğine ve bu yine Danıştay içinde gerçekleştiğine göre bir sakınca ya da Anayasa'ya aykırılık sözkonusu olamaz.* (…)
İdari yargı sisteminin en üst noktasında yer alan bir kuruluşun aynı sistem içindeki alt derece idari mahkemelerce verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii olması ne kadar doğal ve bu konuda verdiği kararların kesin ve

Danıştay dairelerinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalarda verdiği nihai kararlara karşı bir kanun yolunun öngörülmesi iki dereceli yargılama sağlaması boyutuyla isabetli görülebilir. Öte yandan idari yargı kolundaki en üst dereceli mahkemenin verdiği bir karara karşı kanun yolu öngörülmesinin gerekmeyebileceği düşüncesi de değerlendirilmelidir. Nitekim zaten bir içtihat mahkemesi olan Danıştayın verdiği bir kararın bir kez daha incelenmesine ihtiyaç bulunmadığı iddia edilebilir. AİHS'e Ek 7 No.lu Protokol'ün cezai konularda iki dereceli yargılama hakkı güvence altına alan 7. maddesine göre, en yüksek mahkeme tarafından yapılan yargılamalarda kanun yoluna başvurma hakkı sınırlanabilir.[574] Anayasa Mahkemesinin bir içtihadından da idari yargı kolundaki en üst dereceli mahkeme

nihai nitelikte olduğu ne kadar olağan ise, kendisinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı işlere ilişkin kararlarını bir kez de temyiz yeri sıfatıyla ve başka bir kurulda incelemesi de doğal ve olağandır. Anayasa'nın 155. maddesindeki 'ilk ve son derece mahkemesi' nitelemesi, kendinden önce ya da sonra yürürlüğe konulan tüm yasaları bağlayan bir üstünlük taşır. (…) *Danıştay ilk derece mahkemesi olarak kimi davalara baktığına ve son derece mahkemesi olarak da bakacağına göre, bu işler için temyiz mercii görevi yapması aykırılık değil uygunluk oluşturur. Temyiz başvurusunun Danıştay'ın kendi içinde olması bunun ilk ve son derece mahkemesi olma niteliğini ortadan kaldırmaz. Temyiz incelemesinin koşullan ve üzerinde durulacak hususlar da bu gerçeği değiştiremez. Temyiz mercii sıfatı, ilk derece mahkemesi sıfatıyla kendi Dairelerinden birisinin kararını kendi içinde son derece mahkeme olarak yeniden incelemeye de engel değildir. Kaldıki bir kuralın usul hukukundaki 'temyiz' kavramı ve yöntemiyle bağdaşmaması Anayasa'ya aykırılık da oluşturmaz. Danıştay'ın aynı anda 'ilk ve son derece mahkemesi' olarak bir davaya bakacağı zorunluluğunu kabul etmek de işlevine uygun düşmemektedir, ilk derece ve son derece mahkemesinin birlikte olması değil, ilk derece ve son derece mahkemelerinin Danıştay içinde olması aranmalıdır. Yasa'nın getirdiği de budur, 'ilk ve son derece' ile bir davada verilmekle kesinleşen kararların anlatıldığını kabul etmek de güçtür. Nihai karar, kesin karar değildir. Son kararı anlatan nihai karar, ancak ona karşı temyiz ve düzeltme yollarına başvurulduktan ya da bunlara ilişkin başvurma süreleri geçtikten sonra kesinleşir. Bu bakımdan nihai kararı kesin karar olarak uygulamak ve buna bağlı olarak 'ilk ve son derece mahkemesi' sıfatıyla verilen nihai kararı kesin sayarak, dava konusu kuralları Anayasa'ya aykırı bulmak olanaksızdır. Danıştay'ın genelde son inceleme yeri olması, ilk derece idare ve vergi mahkemeleri kararlarını temyiz başvurulan üzerine incelemesi, özelde kendi Dairelerinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdikleri kararların temyiz yeri olmasına engel sayılamaz, İlk derecede bakmak görevi sürdükçe, bunun son derece incelenmesi yolu kapatılamaz.* (…)

Temyiz edilebilir kararlar verme, o yargı yerinin 'yüksek' ya da 'son derece' olma niteliğinde bir değişiklik yapmaz. Aranan özellik, temyiz başvurulan hakkında aynı kuruluşun karar vermesidir. Bu konuda başka kuruluş yetkili kılınsa idi nitelik değişmesi kaçınılmazdı." Anayasa Mahkemesinin 21.6.1991 tarihli ve E.1990/19, K.1991/15 sayılı kararı için bkz. 24 Eylül 1992 tarihli ve 21355 sayılı RG; Anayasa Mahkemesinin 21.6.1991 tarihli ve E.1991/1, K.1991/16 sayılı kararı için bkz. 26 Eylül 1992 tarihli ve 21357 sayılı RG.

[574] KUNTER-YENİSEY-NUHOĞLU, s.1641

tarafından verilen bir kararın kesin nitelikte olabileceği anlaşılmaktadır.[575] Dolayısıyla Danıştay dairelerinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davaların tek dereceli karara bağlanması, temyiz iş yükünü azaltmak için Anayasa'ya ve AİHS'e uygun bir yöntem olabilir.

1. 2575 sayılı Kanun Uyarınca İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştayda Görülecek Davalar

Danıştay dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar 2575 sayılı Kanun m.24/1'de düzenlenmiştir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğine[576] uyum sağlanması doğrultusunda 703 sayılı KHK[577] m.184 hükmü ile 2575 sayılı Kanun'un 24. maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklikler sonrasında 24. maddenin birinci fıkrası uyarınca, "*Danıştay ilk derece mahkemesi olarak, Cumhurbaşkanı kararlarına, Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere, Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere, Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine, karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeyen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.*" Bu hükümde belirtilen uyuşmazlıklarla ilgili iptal davaları ve -parasal değeri ne olursa olsun- tam yargı davalarında Danıştay, söz konusu davaların İYUK m.12 uyarınca birlikte veya ayrı ayrı açılması ihtimalleri fark etmeksizin ilk derece mahkemesi sıfatıyla görevlidir.

---

[575] Anayasa Mahkemesinin 20.07.2022 tarihli ve E.2022/48, K.2022/93 sayılı kararı için bkz. 17 Ağustos 2022 tarihli ve 31926 sayılı RG.

[576] 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun için bkz. 11 Şubat 2017 tarihli ve 29976 sayılı RG.

[577] 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname için bkz. 9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 1. mükerrer sayılı RG.

703 sayılı KHK değişikliğinden önce parlamenter sistemde 2575 sayılı Kanun m.24/1-a hükmü uyarınca Bakanlar Kurulu kararları, m.24/1-b hükmüne göre de müsteşarlarla ile ilgili müşterek kararnamelere[578] karşı açılan iptal ve tam yargı davalarına Danıştay ilk derece mahkemesi olarak bakmakla görevli idi. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında ise yürütme organı tek başına Cumhurbaşkanı'dır ve Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı yürütme yetkisi görevini tek başına kullanmaktadır. Bu doğrultuda tesis edilen Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi, 703 sayılı KHK[579] ile 2575 sayılı Kanun m.24 hükmünde yapılan değişikliğe göre ilk derece mahkemesi olarak Danıştay tarafından yapılmaktadır. Bununla birlikte 2575 sayılı Kanun geçici madde 30 uyarınca, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak Bakanlar Kurulu kararlarının yargısal denetimini yapma görevi devam etmektedir.[580]

Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı kararı ile yapılan atama işlemlerinin çokluğu, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay dairelerinin temyiz merci olarak da İDDK'nin iş yükünü arttırmaktadır. Anayasa m.104/9 hükmü uyarınca Cumhurbaşkanı'nın üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisi bulunmakta, bunlara ilişkin usul ve esasların ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği öngörülmektedir.[581] Bu

---

[578] Müşterek kararname, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği öncesi sistemde (parlamenter sistem) sırasıyla ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzası ile gerçekleştirilen karma nitelikte bir idari işlemdir. (ULUSOY, İdare Hukuku, s.379-380).

[579] 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname için bkz. 9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 1. mükerrer sayılı RG.

[580] ULUSOY-YILMAZ-DAMAR ÇITAK-GÜZEL, İdari Yargılama, s.129.

[581] Anayasa Mahkemesi üst kademe kamu yöneticileri kavramını, "*belirli bir kamu hizmetini yürüten kamu kuruluşunun hiyerarşik bakımdan üst düzeylerinde görev alan ve aynı zamanda o hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olan kişiler*" şeklinde ifade etmiştir. (Anayasa Mahkemesinin 05.04.2023 tarihli ve E.2019/111, K.2023/63 sayılı kararı için bkz. 10 Ekim 2023 tarihli ve 32335 sayılı RG). Uygulamada üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kadroları kapsadığı da 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmekle birlikte kanaatimizce bu husus Anayasa m.128/2 hükmü uyarınca kanun ile belirlenmelidir. (KARSLI, Mehmet Rauf: "Üst Kademe Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2020, C.28, S.1, s.190; İRİŞ, Halil İbrahim: Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi, Ankara 2021, s.65). Anayasa Mahkemesi ise, "*üst kademe kamu yöneticilerinin kimler olduğunun Anayasa Mahkemesince tespit edilen kriterler de dikkate alınmak suretiyle CBK'yla açık ve net bir şekilde belirlenmesi*"

doğrultuda çıkartılan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi[582] m.2/2 hükmü uyarınca I sayılı cetvelde bulunan kadrolara Cumhurbaşkanı kararıyla, II sayılı cetvelde bulunan kadrolara Cumhurbaşkanı onayı ile atamalar yapılmaktadır. İDDK'nin içtihadına göre doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı kararıyla yapılan atama işlemlerinin yargısal denetiminde ilk derece mahkemesi olarak Danıştay, Cumhurbaşkanı onayı ile yapılan işlemlerin yargısal denetiminde idare mahkemeleri görevlidir.[583]

Anayasa Mahkemesi yakın tarihli bir içtihadında, II sayılı cetvelde yer alan kadroların bir kısmının üst kademe kamu yöneticisi olduğu, bir kısmının ise bu niteliği taşımadığını belirtmiştir.[584] Yüksek Mahkeme, II sayılı cetvelde yer alan kadrolardan üst kademe kamu

---

gerektiğini belirtmiştir. (Anayasa Mahkemesinin 11.10.2023 tarihli ve E.2018/120, K.2023/171 sayılı kararı için bkz. 1 Aralık 2023 tarihli ve 32386 sayılı RG).

582 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi için bkz. 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı RG.

583 "(…) *3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (I) sayılı cetvelinde yer alan kadrolara yönelik atama ve görevden alma işlemlerinin doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından verilen kararla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadrolara ilişkin olarak yapılan atama ve görevden alma işlemlerinin ise, ilgili makamın teklifi, önerisi üzerine Cumhurbaşkanının verdiği onay ile tesis edildiği; bu doğrultuda, Cumhurbaşkanının (I) sayılı cetvele tabi olanlara yönelik atama işlemleri konusunda karar makamı, (II) sayılı cetvele tabi olanlara yönelik atama işlemleri konusunda onay makamı olduğu; bu haliyle, Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde yer alan, Cumhurbaşkanı kararlarına karşı açılan davalarda ilk derece mahkemesi olarak Danıştayın görevli kılındığına ilişkin düzenlemenin, Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya, teklif makamı olmaksızın verdiği atama ve görevden alma kararlarını kapsadığı; Cumhurbaşkanının onay makamı olduğu işlemlere karşı açılacak davalarda da Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak görevli olduğunun kabulünün ise, 'Cumhurbaşkanı Kararı' ve 'Cumhurbaşkanı Onayı' ile (I) ve (II) sayılı cetveller arasındaki hukuki farklılığın ortadan kalkmasına ve Cumhurbaşkanı onayına gönderilen işlemlerin işlevsiz bırakılmasına yol açacağı sonucuna varılmıştır.*

Tüm bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda; (II) sayılı cetvelde yer alan kadrolara yönelik işlemler, esas itibarıyla, ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtildiği üzere doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı Kararıyla değil, ilgili bakanlık veya kamu kurumunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanının onayıyla tesis edildiğinden, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak bakmakla görevli olduğu uyuşmazlıklar kapsamında bulunmamaktadır.

Bu itibarla, Tarım ve Orman İl Müdürü olarak görev yapan davacının, bu görevinden alınarak veteriner hekim olarak atanmasına ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan işbu davanın görüm ve çözümü, 2576 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca genel görevli ilk derece mahkemesi olan idare mahkemelerinin görevinde bulunmaktadır." DİDDK'nin 09.06.2020 tarihli ve 2020/194 YD İtiraz No.lu kararı, ÇINARLI, Serkan-DEMİRKOL, Selami-GÜZEL, Oğuzhan-AĞAR, Baykal-AZAK, Kerim: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Emsal Kararları 2020 (Anahtar Kelimeler, Özet ve Tam Metin), Ankara 2021, s.678-685.

584 "(…) *CBK'ya ekli (II) Sayılı Cetvel'de çeşitli kamu kurumlarının Başkan ve Yönetim Kurulu Üyeleri gibi ilgili kurumun hiyerarşik bakımdan üst düzeylerinde görev almaları ve aynı zamanda o hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olmaları*

yöneticisi niteliğini haiz olanların atanmaları konusunda Anayasa m.104/9 hükmüne göre Cumhurbaşkanı'nın tek başına yetkili kılındığına, bu nedenle 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m.2/2 uyarınca II sayılı cetvelde bulunan bütün kadrolara Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılmasının Anayasa m.104/9 hükmüne aykırı olduğuna karar vermiştir.[585] Anayasa Mahkemesinin bu içtihadı doğrultusunda II sayılı cetvelde bulunan üst kademe kamu yöneticisi niteliğini haiz kadro atamalarının da Cumhurbaşkanı kararıyla yapılması gereklidir. Bu nedenle söz konusu Anayasa Mahkemesi içtihadının uygulanması sonrasında ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay dairelerinin, temyiz merci olarak da İDDK'nin iş yükü artacaktır.

Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca asli düzenleme yetkisi[586] çerçevesinde Cumhurbaşkanı tarafından tesis edilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetim Anayasa m.148/1

---

nedeniyle Anayasa Mahkemesinin tespit ettiği ölçütler çerçevesinde üst kademe kamu yöneticisi olanların yanı sıra, müfettişler, hazine kontrolörleri, Sayıştay savcıları, daimi temsilci yardımcıları gibi üst kademe kamu yöneticisi olmayan kadro, pozisyon ve görevlere de yer verildiği anlaşılmıştır." Anayasa Mahkemesinin 11.10.2023 tarihli ve E.2018/120, K.2023/171 sayılı kararı için bkz. 1 Aralık 2023 tarihli ve 32386 sayılı RG.

[585] "(…) *(II) Sayılı Cetvel'de yer alan kadro, pozisyon ve görevlere doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılamayacak ancak yetkili merciin teklifi üzerine Cumhurbaşkanı onayı ile atama işlemi gerçekleşebilecektir. Dolayısıyla (II) Sayılı Cetvel'de yer alan herhangi bir kadro, pozisyon ve göreve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atama yapılması, öncesinde bu onay işlemine ilişkin bir atama teklifinin bulunmasını zorunlu kılmaktadır.*

44. Daha önce açıklandığı üzere (3) numaralı CBK'ya ekli (II) Sayılı Cetvel'de yer alan kadro, pozisyon ve görevleri üstlenenlerin bir kısmının üst kademe kamu yöneticisi olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu kadro, pozisyon ve görevlere atamanın Cumhurbaşkanı kararıyla değil, onayıyla yapılmasını düzenleyen dava konusu kurala göre üst kademe kamu yöneticisi olarak yapılacak atama için Cumhurbaşkanı'nın iradesi yeterli olmayıp birden fazla iradenin aynı sonuca yönelik biçimde açıklanması gerekmektedir.

45. Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirtilerek bu konuda Cumhurbaşkanı tek başına yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın üst kademe yöneticilerini atama yetkisi bir başka makamın onayına tabi tutulamayacağı gibi bir başka makamın teklifine de bağlı tutulamaz. Bu itibarla kuralla (II) Sayılı Cetvel'de yer alan kadro, pozisyon ve görevlerden üst kademe yöneticisi olanların atamasının Cumhurbaşkanı onayı ile yapılmasının öngörülmesi Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasına aykırılık teşkil etmektedir." Anayasa Mahkemesinin 11.10.2023 tarihli ve E.2018/120, K.2023/171 sayılı kararı için bkz. 1 Aralık 2023 tarihli ve 32386 sayılı RG. Bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra -dolayısıyla 1/9/2024 tarihinde- yürürlüğe girmesi hüküm altına alınmıştır.

[586] Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bir kanuna (ya da yetki kanununa) ihtiyaç duyulmadan idarenin teşkilatlanması ile görev ve yetkileri hususunda düzenlemeler yapılabileceğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine özel olarak idarenin düzenleme yetkisi asli bir niteliğe taşımaktadır. Bu doğrultuda Türk idare hukukunda idarenin kanuna dayanması ilkesi açısından da önemli bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. (SEVER, Çiğdem: Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi, Ankara Mayıs 2021, s.59-60).

hükmü doğrultusunda Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Cumhurbaşkanı'nca çıkarılan Cumhurbaşkanı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlerin yargısal denetimi görevi ise 2575 sayılı Kanun m.24/1-b hükmü ile Danıştaya verilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın Cumhurbaşkanı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemleri, Anayasa m.124'e göre bir Kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanması amacıyla çıkarılan bir yönetmelik, Anayasa m.73/4 hükmü uyarınca "*vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik*" yapan veyahut da Anayasa m.167/2 hükmü uyarınca Kanun'un verdiği bir yetkiye dayalı olarak "*ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler*" koyan veya bunları kaldıran bir karar olabilir.[587] Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 8. maddesine göre sahip olduğu yürütme yetkisi ve görevi çerçevesinde kanunlara uygun olmak şartıyla farklı konularda da "adsız düzenleyici işlem" çıkarabilir.[588]

2575 sayılı Kanun m.24/1-c hükmünde -birinci bölümde incelediğimiz- 2012 yılında 6352 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile Danıştay, Bakanlıkların da diğer kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi sadece "ülke çapında uygulanacak"[589] düzenleyici işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarına bakmaya başlamıştır.[590]

---

[587] GÜNDAY, İdari Yargı, s. 216-217.

[588] Türk hukukunda idarenin düzenleme yetkisinin dayanağı konusunda bilgi için bkz. ÖZTÜRK, K. Burak: Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Ankara 2009, s.127-129.

[589] Ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemin tespiti için öncelikle işlemin bireysel mi düzenleyici mi olduğunu belirlemek gerekir. İşlemin düzenleyici işlem olduğuna kanaat getirilirse ülke çapında mı yoksa yerelde mi uygulandığına bakmak gerekir. ULUSOY'a göre bu konuda mahalli idarelerin düzenleyici işlemleri için değerlendirme yapmak kolay olacaktır, zira mahalli idarelerin düzenleyici işlemleri sadece o yörede uygulama alanı bulacaktır. Ancak hizmet yerinden yönetim kuruluşları açısından bu tespit kolay olmayabilir. Örneğin bir üniversitenin eğitim ve öğretim yönetmeliğinin ülkenin her bir ilinden gelen bütün öğrencilerine uygulanacağı gerekçesiyle bu yönetmeliğin ülke çapında uygulanacağı savunulabilir. (ULUSOY, İdari Yargı, s.52-53). İdari yargıda genel görevli mahkeme idare mahkemesidir. Danıştay ise temyiz merciidir ve Danıştayın bir uyuşmazlığa ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakması istisnadır. Bu nedenle Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla görevli kılındığı hükümleri dar yorumlamak gerekir. Danıştayın da uygulaması bu yöndedir.

[590] "*672 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Kamu Personeline İlişkin Alınan Tedbirlere Dair Kanun Hükmünde Kararname ile kamu görevinden çıkarılan davacının denetçilik belgesinin (elektrik mühendisi) bulunduğu, 4708*

Böylece Bakanlıkların sadece belli bir yörede uygulanacak işlemlerine karşı açılan davalar[591] Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak görev alanı dışında kalmaktadır.[592] Bununla birlikte "ülke çapında uygulanacak" nitelikte olmasa bile birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlemlere karşı açılan davalarda Danıştay görevlidir.[593]

---

sayılı Kanun kapsamında yürütmekte olduğu denetim faaliyetinin sonlandırılmasına ve denetim faaliyeti yapmasına izin verilmemesine ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğünün ... tarih ve ... sayılı işleminin iptali ve bu işlem nedeniyle yoksun kalınan parasal hakların yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle bakılan davanın açıldığı, dava konusu işlemin, olağanüstü hal kararnamelerine ekli listelerde isimleri yer alan ve 4708 sayılı Kanun kapsamında denetçi mimar ve mühendis, kontrol elemanı, yardımcı kontrol elemanı, yapı denetim kuruluşu ve laboratuvar kuruluşu ortakları ile şirket müdürlerinin ve yapı denetim faaliyeti içinde belirtilen türde görev yapmakta olan kişilerin faaliyetlerinin, ilgili kurumlardan bilgilerinin temin edilmesi sonrasında engellenerek görevlerinin sonlandırılması, söz konusu listelerde yer alan kişilerin denetim faaliyeti yapmalarına izin verilmemesi ve bu yönde yapılacak başvuruların reddedilmesi, bu hususa ilişkin olarak 81 İl Valiliğinin talimatlandırılması yönünde düzenleme içerdiği, davacı hakkında denetçilik faaliyetinin engellenmesine ilişkin birel bir işlem olmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda belirtilen hükümler ile Danıştay dava daireleri arasındaki iş bölümüne ilişkin Danıştay Başkanlık Kurulu kararı uyarınca dava konusu işlem tüm ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlem olduğundan, davanın ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülmesi gerekmektedir." Danıştay 6. Dairesinin 05.10.2022 tarihli ve E.2022/5817, K.2022/8415 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 22 Temmuz 2023).

[591] " *Dosyanın incelenmesinden; davanın, 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. ve 24. maddelerine dayanılarak, Köyceğiz Gölü ve Dalyan Kanallarında bölgenin ekolojik değerlerini korumak, çevre kirlenmelerini ve bozulmalarını önlemek amacıyla, bu sularda seyredecek her türlü aracın teknik özelliklerinin belirlenmesi, araç trafiğinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair usul ve esasların belirlenmesine ilişkin mülga Çevre Bakanlığı tarafından çıkarılan, 08.11.1992 günlü, 213999 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Köyceğiz Gölü ve Dalyan Kanallarında Çalışacak Taşıma Araçları Yönetmeliğinin 5., 6., 7. ve 8. maddelerinin iptali istemiyle açıldığı, dava konusu Yönetmeliğin ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerden olmadığı, sadece Muğla İlinde bulunan Köyceğiz Gölü ve Dalyan Kanallarını kapsadığı, dolayısıyla yukarıda aktarılan Kanun hükümleri uyarınca uyuşmazlığın çözümünün ilk derece mahkemesi olarak Danıştayın görevinde bulunmadığı anlaşılmaktadır.*" Danıştay 14. Dairesinin 30.04.2015 tarihli ve E.2015/2285, K.2015/3485 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 22 Temmuz 2023)

[592] GÜNDAY, İdari Yargı, s.217.

[593] "*Dava konusu istem: Balıkesir Büyükşehir Belediye Meclisinin ...tarihli, ...sayılı kararıyla onaylanan 1/100.000 ölçekli Balıkesir-Çanakkale Planlama Bölgesi Çevre Düzeni Planı değişikliğinin iptali istenilmiştir.*

(…)

1/100.000 ölçekli Balıkesir-Çanakkale Planlama Bölgesi Çevre Düzeni Planı havza ölçeğinde yapılmış bir plan olup birden fazla idare mahkemesinin (Balıkesir ve Çanakkale) yetki alanını kapsadığından bu plana karşı açılacak davaların çözümlenmesi görevi yukarıda yer verilen hükümler uyarınca Danıştaya ait bulunmaktadır.

Çevre düzeni planına karşı açılacak davalar gibi bu planda yapılan değişiklikler ya da bu planda değişiklik yapılması istemiyle yapılan başvuruların reddi işlemlerine karşı açılacak davaların çözümlenmesi görevinin de yine Danıştay olduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Öte yandan, her ne kadar davaya konu çevre düzeni planında Balıkesir İl sınırları kapsamına giren alanla sınırlı olmak üzere belediye meclisince değişiklik yapıldığı görülmekte ise de, çevre düzeni planının üst ölçekli havza bazında tesis edilen, birden fazla İdare mahkemesinin yetki alanına giren düzenleyici idari bir işlem niteliğine haiz olduğu, planın bir bütün halinde değerlendirileceği gözetildiğinde görevli yargı yerinin Danıştay olduğu

2575 sayılı Kanun'un 24. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, "*belediyeler ve il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri*" inceleyip karara bağlama konusunda ilk derece mahkemesi olarak Danıştay görevlidir. Ancak -çalışmamızın birinci bölümünde de değinildiği üzere- ilgili Danıştay dava dairesinin (8. Daire)[594] bu madde uyarınca verdiği kararlara karşı temyiz yoluna gidilmemekte, İYUK Ek Madde 2 hükmünde detayları belirtildiği üzere İDDK'ye itiraz edilmektedir. Bu nedenle söz konusu uyuşmazlıklar Danıştay dava dairelerinin temyize tabi kararları kapsamında yer almamaktadır.

2. 2575 sayılı Kanundan Başka Kanunlar Uyarınca İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştayda Görülecek Davalar

Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla görevli olduğu davalar sadece 2575 sayılı Kanun'un 24. maddesinde sayılanlardan ibaret değildir, başka kanunlarla da bazı uyuşmazlıklar için ilk derece mahkemesi olarak Danıştay görevli kılınmıştır. Bu doğrultuda aşağıda belirttiğimiz mevzuata göre açılan davalar Danıştayda görülmektedir. Bu davalar,

- 2954 sayılı Kanun'un[595] 23. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Bakan tarafından tesis edilen bir haber ve yayını menetme kararına karşı açılan iptal davası,
- 4046 sayılı Kanun[596] m.27/a hükmü uyarınca özelleştirme uygulamalarına karşı açılan idari davalar,

---

açıktır." Danıştay 6. Dairesinin 01.06.2022 tarihli ve E.2020/346, K.2022/6516 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 22 Temmuz 2023).

[594] Dairelerin iş bölümünü düzenleyen 2020/62 Karar No.lu Danıştay Başkanlık Kurulu Kararı, https://www.danistay.gov.tr/icerik/26 (ET: 22 Temmuz 2023).

[595] 11/11/1983 tarihli ve 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu için bkz. 14 Kasım 1983 tarihli ve 18221 2. mükerrer sayılı RG.

[596] 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun için bkz. 27 Kasım 1994 tarihli ve 22124 sayılı RG.

- 6015 sayılı Kanun[597] m.6/2 hükmü uyarınca bu Kanun'un uygulanması bakımından Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulunun kararlarına karşı açılan davalar,
- 6087 sayılı Kanun[598] m.33/5 hükmü uyarınca Hâkimler ve Savcılar Kurulunun meslekten çıkarma kararlarına karşı açılan iptal davaları,
- 6112 sayılı Kanun'un[599] "Olağanüstü dönemlerde yayınlar" başlıklı 7. maddesinin[600] birinci ve ikinci fıkrası kapsamında alınan kararlar aleyhine açılan iptal davaları,
- 6491 sayılı Kanun[601] m.20 hükmü[602] uyarınca bu Kanun hükümlerine göre Bakanlık tarafından alınan başvuru, araştırma izni, arama ruhsatı ve işletme ruhsatından doğan haklara tesir eden kararlara karşı açılan davalardır.[603]

---

[597] 13/10/2010 tarihli ve 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun için bkz. 23 Ekim 2010 tarihli ve 27738 sayılı RG.

[598] 11/12/2010 tarihli ve 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu için bkz. 18 Aralık 2010 tarihli ve 27789 sayılı RG.

[599] 15/2/2011 tarihli ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun için bkz. 3 Mart 2011 tarihli ve 27863 sayılı RG.

[600] **6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun**

Olağanüstü dönemlerde yayınlar

MADDE 7 – *(1) Savaşlar, terör amaçlı saldırılar, doğal afetler ve benzeri olağanüstü durumların ortaya çıkardığı kriz zamanlarında da ifade ve haber alma özgürlüğü esas olup, yayın hizmetleri önceden denetlenemez ve yargı kararları saklı kalmak kaydıyla durdurulamaz. Ancak, millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hâllerde yahut kamu düzeninin ciddî şekilde bozulmasının kuvvetle muhtemel olduğu durumlarda, Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan geçici yayın yasağı getirebilir.*

(2) Medya hizmet sağlayıcı, Cumhurbaşkanının (...)[(4)]; millî güvenliğin, kamu düzeninin, genel sağlığın ve genel ahlakın gerekleriyle ilgili bildirilerini, bildirinin ulaştığı gün saat 23:30'a kadar yayınlamakla yükümlüdür.

(3) Birinci ve ikinci fıkralar uyarınca alınacak kararlar aleyhine açılacak iptal davaları doğrudan Danıştayda açılır. Danıştay bu davalara öncelikle bakar ve karara bağlar, yürütmeyi durdurma talepleri hakkında kırksekiz saat içerisinde karar verir.

(…)

[601] 30/5/2013 tarihli ve 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu için bkz. 11 Haziran 2013 tarihli ve 28674 sayılı RG.

[602] **6491 sayılı Türk Petrol Kanunu**

İtiraz ve dava açma

MADDE 20 – *(1) Bu Kanun hükümlerine göre alınmış veya alınacak olan tüm haklarda başvuru veya hak sahipleri arasında çıkacak ihtilaflara ilişkin itirazlar Bakanlık tarafından sonuçlandırılır.*

(2) Bakanlık tarafından alınan başvuru, araştırma izni, arama ruhsatı ve işletme ruhsatından doğan haklara tesir eden kararlara karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülür.

[603] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.59-60.

Ayrıca 6749 sayılı Kanun[604] m.3/1 hükmünün ilk cümlesi uyarınca, hükümde belirtilen yargı mensuplarının meslekte kalmalarının uygun olmadığına ve meslekten çıkarılmalarına karar verilmesi[605] hâlinde bu kararın kesinleşmesi üzerine açılacak davalar da 7075 sayılı Kanun[606] m.11/2 hükmü uyarınca ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülmektedir.

Danıştay 10. Dairesi, çeşitli kanunlarla Danıştaya ilk derece mahkemesi sıfatıyla görev verilmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla 4054 sayılı Kanun'da[607] yer alan Rekabet Kurulunun kararlarının yargısal denetimi hususunda Danıştayın görevli olduğuna ilişkin düzenlemenin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi ise Anayasa'nın 155. maddesi uyarınca kanunlarla Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak görevlendirilebileceği, maddede geçen "kanun" sözcüğünün diğer kanunları da kapsayacak şekilde geniş anlamda kullanıldığı gerekçesiyle iptal talebini reddetmiştir. [608]

---

[604] 18/10/2016 tarihli ve 6749 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun için bkz. 29 Ekim 2016 tarihli ve 29872 sayılı RG.

[605] **6749 sayılı Kanun**

Yargı mensupları ile bu meslekten sayılanlara ilişkin tedbirler

MADDE 3- (1) *Terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu değerlendirilen Anayasa Mahkemesi üyeleri hakkında Anayasa Mahkemesi Genel Kurulunun salt çoğunluğunca; Yargıtay daire başkanı ve üyeleri hakkında Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulunca; Danıştay daire başkanı ve üyeleri hakkında Danıştay Başkanlık Kurulunca; hâkim ve savcılar hakkında Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Genel Kurulunca, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi daire başkanı ve üyeleri hakkında Başkanlar Kurulunca; Askeri Yargıtay daire başkanı ve üyeleri hakkında Başkanlar Kurulunca; askeri hâkimler hakkında Millî Savunma Bakanının başkanlığında, Millî Savunma Bakanı tarafından birinci sınıf askeri hâkimler arasından seçilecek iki askeri hâkimden oluşan komisyonca ve Sayıştay meslek mensupları hakkında Sayıştay Başkanının başkanlığında, başkan yardımcıları ile Sayıştay Başkanı tarafından belirlenecek bir daire başkanı ve bir üyeden oluşan komisyonca meslekte kalmalarının uygun olmadığına ve meslekten çıkarılmalarına karar verilir.*

[606] 1/2/2018 tarihli ve 7075 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun için bkz. 8 Mart 2018 tarihli ve 30354 mükerrer sayılı RG.

[607] 7/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun için bkz. 13 Aralık 1994 tarihli ve 22140 sayılı RG.

[608] "*Anayasa'nın 155. maddesinin ilk fıkrasının son tümcesinde Danıştay, 'kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar' denilmektedir. Buradaki 'kanun' sözcüğü yalnız Danıştay kuruluş yasasını değil, diğer yasaları da kapsayacak biçimde geniş anlamda kullanıldığından kuruluş yasası dışındaki yasalarla Danıştay'a görev verilemiyeceği ileri sürülemez. Bu nedenle, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde sayılmayan bir uyuşmazlığın doğrudan ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmesini öngören itiraz konusu yasa kuralının Anayasa'ya aykırı olduğu yolundaki savda isabet yoktur.*" Anayasa

B. Özel Yargılama Usulüne Tabi Davalarda Verilen Nihai Kararlar

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 1995 yılında verdiği Tavsiye Kararı m.7/d hükmüne göre üçüncü derece mahkemesi, üçüncü derece mahkemesinde temyiz incelemesine tabi tutulabilecek davalara, ikinci derece mahkemesinin atlanması usulüyle doğrudan bakabilir.[609] İYUK'a 6545 sayılı Kanun ile getirilen "*ivedi yargılama usulü*" (m.20/A) ve sonrasında 6552 sayılı Kanun[610] ile getirilen "*merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü*"ne (m.20/B) tabi davalarda verilen nihai kararlara karşı istinaf yoluna başvurulmadan doğrudan temyiz (sıçramalı temyiz) yolu öngörülmüştür.[611]

İYUK m20/A ile m.20/B hükümlerinde düzenlenen "*ivedi yargılama usulü*" ve "*merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü*", özel hızlandırılmış bir yargılama sürecidir. Bu yargılama usullerine tabi davalarda kanun yolları yönünden özel düzenlemeler yer almakta olup verilen nihai kararlara karşı istinaf yolu kapalıdır, doğrudan Danıştaya temyiz yoluna başvurulur.[612]

İYUK m.20/A ve m.20/B'de düzenlenen uyuşmazlık türlerinden, bu uyuşmazlıklarda görevli yargı yerinin idare mahkemeleri veya ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay olacağı, vergi mahkemelerinin doğrudan doğruya temyize tabi karar veremeyeceği tespiti yapılabilir. Hatta idari yargılama hukukunda yürürlükte bulunan kanunlar kapsamında vergi mahkemelerinin doğrudan doğruya temyize tabi bir karar veremeyeceği söylenebilir.

Mahkemesinin 22.12.1998 tarihli ve E.1998/48, K.1998/85 sayılı kararı için bkz. 31 Mart 2000 tarihli ve 24006 sayılı RG.

[609] Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, Bakan Vekillerinin 7 Şubat 1995 tarih ve 528. toplantısında kabul edilen "Hukuki ve Ticari Davalarda Temyiz Sistemleri ile Usullerinin İşleyişinin Geliştirilmesi Hakkında Üye Devletlere Yönelik R(95) 5 sayılı Tavsiye Kararı, https://www.anayasa.gov.tr/media/3660/cmrec19955trappealincivilcommercial.pdf (ET:11 Haziran 2023); YILMAZOĞLU, "Anayasa Mahkemesi Kararı", s.35.

[610] 10/09/2014 tarihli ve 6552 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun için bkz. 11 Eylül 2014 tarihli ve 29116 mükerrer sayılı RG.

[611] SANCAKDAR-ÖNÜT, s.452.

[612] ULUSOY, İdari Yargı, s.216; KAPLAN, Gürsel: İdari Yargı, s.571-572.

Fransa'da idare mahkemelerinin verdiği bazı uyuşmazlıklar hakkındaki nihai kararlara karşı doğrudan temyiz yoluna başvurulması öngörülmüştür. Söz konusu uyuşmazlıklar, bilgi edinme talepleri, sürücü belgeleri ve sosyal yardımları gibi basit konular veyahut da idarenin sorumluluğundan kaynaklanan daha düşük meblağın söz konusu olduğu davalardır.[613] İYUK m.20/A ve 20/B'de öngörülen yargılama usulüne tabi davalar ise önemli nitelikte uyuşmazlıklardır. Dolayısıyla Fransa'da basit ve düşük meblağlı uyuşmazlıklar için kabul edilen kanun yolu sistemi, Türkiye'de acele kamulaştırma, özelleştirme, ihale, merkezî ve ortak sınavlar gibi kamusal önem arz eden konularda uygulanmaktadır. Bununla birlikte Fransa'da 30 Haziran 2000 tarihli Kanun ile düzenlenen ve uyuşmazlığın esasının çözümlenmesine yönelik olmayan "seri yargılama" söz konusudur. Seri yargılamada farklı konular için farklı türde kararlar verilmektedir.[614] Söz konusu kararlardan en dikkat çekeni, İdari Yargı Kodu m.L521-2 uyarınca idarenin görevlerini yerine getirirken temel hak ve özgürlüklere yönelik

[613] Fransa'da İdari Yargı Kodu'nun 27 Şubat 2015 tarih ve 2015-233 no.lu kararname ile değişik m.811-1 hükmü uyarınca idare mahkemesi, aşağıdaki uyuşmazlıkları ilk ve son derece mahkemesi sıfatıyla karar bağlar ve bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulmadan doğrudan temyiz yoluna gidilmektedir. Söz konusu uyuşmazlıkları Gürsel KAPLAN şöyle nakletmiştir:

- *Sigortalılara yapılan para yardımı, sosyal yardım kapsamında yapılan çeşitli para yardımları ve sair haklar, lojman hakkı ve işsizlik ödeneği gibi haklardan kaynaklanan uyuşmazlıklar,*
- *İdarenin elindeki veya devlet arşivindeki bilgi ve belgelere ulaşma taleplerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar,*
- *Adli yargı yerlerince verilen kararların yerine getirilmesi için kamu gücünün (icra) kullanılması amacıyla yapılan taleplerin karşılanmamasından kaynaklanan uyuşmazlıklar,*
- *Yerel ekonomik katkı yükümlülüğüne ilişkin olanlar hariç olmak üzere, yerel vergiler ve televizyon vergisine ilişkin uyuşmazlıklar,*
- *Tarh edilen vergiye karşı işlemi yapan mercie yapılan başvurunun reddine ilişkin uyuşmazlıklar,*
- *Sürücü belgesiyle ilgili uyuşmazlıklar,*
- *Emekli aylıkları ile ilgili uyuşmazlıklar,*
- *Yukarıda belirtilen uyuşmazlıklar dışında kalan ve idarenin sorumluluğuna ilişkin olup da dava konusu tutarı 10.000 Euro'yu geçmeyen uyuşmazlıklar.* (KAPLAN, Gürsel: Başvuru Yolları, s.214). Aynı hükme ilişkin başka bir çeviri için bkz. SANCAKDAR, "İdari Yargıda İstinaf", s.58. SANCAKDAR'a göre, Fransız idari yargısında görece önemsiz olarak nitelendirilebilecek davalarda doğrudan temyize başvurunun öngörülmesi, temyizde sadece hukukilik denetimi yapıldığından tutarlı bir düzenlemedir. (SANCAKDAR, "İdari Yargıda İstinaf", s.59).

[614] Bu karar türleriyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. BÜLBÜL, Erdoğan: "Fransız İdari Yargılama Hukukunda İvedi Yargılama Usulleri Reformu", Danıştay ve İdari Yargı Günü 134. Yıl, Sempozyum, Danıştay Başkanlığı, Ankara 10-12 Mayıs 2002, s.65-85; ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdârî Yargılama Hukûku, Güncellenmiş 14. Baskı, Ankara Eylül 2022, s.451-454.

ciddi ve açık bir zararın oluşması ihtimalinde seri yargılama hâkimince verilen "ara karar" niteliğindeki tedbirlerdir, bu tedbirlere karşı doğrudan Danıştaya (Conseil d'État) başvurulmaktadır.[615] Bu kararlara özel başvuru süresi -temyiz süresi gibi iki ay değil- ilgili kararın tebliğinden itibaren 15 gün olarak belirlenmiştir. Başvuru üzerine Danıştay Yargı Bölümü Başkanı tıpkı seri yargılama hâkimi gibi 48 saat içerisinde karar vermek zorundadır.[616] Görüldüğü üzere seri yargılama Türkiye'de olduğu gibi iptal davası için geçerli değildir, ayrı bir başvuru üzerine alınan kararlar üzerine uygulanmaktadır. İptal davası için öngörülen tüm güvenceler geçerliliğini sürdürmektedir. Bu nedenle de ivedi yargılama usulüne ilişkin Kanun gerekçesinde[617] "*Avrupa örneklerinde olduğu gibi*" bir ivedi yargılama usulü müessesesinin kazandırıldığı ifadesi gerçeği yansıtmamaktadır.[618]

İYUK'un 20/A hükmünün tamamı, 20/B hükmünün ise davada savunma süresini ve tekemmülü düzenleyen 1/ç bendine karşı Anayasa Mahkemesine başvurulmuş, bu başvurular üzerine Anayasa Mahkemesi söz konusu düzenlemelerde hukuk devleti ilkesi, adil yargılanma hakkı ve idarenin işlem ve eylemlerinin yargı denetimini düzenleyen Anayasa'nın 125. maddesi

---

[615] SANCAKDAR, Oğuz: "İdari Yargılama Usulünde İvedi Yargılama Usulü ve Grup Davalar", Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu, 12 Mayıs 2014 Ankara, Ankara Kasım 2014, s.122-123; KAPLAN, Gürsel: Başvuru Yolları, s.98; ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s.161. Fransız İdari Yargı Kodu'nda seri yargılamaya ilişkin kanun hükümlerinin tamamı için bkz. SANCAKDAR, "İvedi Yargılama Usulü", s.127-155

[616] BÜLBÜL, s.93-94.

[617] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…) *İdari yargıda davaların tümü aynı usul takip edilmek suretiyle sonuçlandırılmaktadır. Ancak idari davaların bazıları, niteliği itibarıyla diğerlerinden farklıdır. Bu tür davaların geciktirilmeksizin karara bağlanması gerekmektedir. Bu bakımdan, gecikerek karar verilmesinde hem idare hem de davacılar bakımından katlanılması zor ya da imkânsız sonuçlar doğuracak sınırlı sayıdaki dava türünün, diğerlerine göre daha ivedi bir şekilde sonuçlandırılması gerekmektedir. Yargısal sürecin, süratle sonuçlandırılması özel önem taşıyan ihale, özelleştirme, acele kamulaştırma uyuşmazlıklarından kaynaklanan bazı davaların ivedilikle sonuçlandırılmaması halinde, hukuki belirsizlik doğmasına neden olunmaktadır. Madde ile Avrupa örneklerinde olduğu gibi idari yargılamaya ivedi yargılama usulü kurumu kazandırılmaktadır.*" [Bölge İdare Mahkemelerinin İşleyişinde Ortaya Çıkan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.14, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c048/tbmm26048112ss0490.pdf (ET: 15 Temmuz 2023).]

[618] YEŞİLYURT, Nazile İrem: "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve İvedi Yargılama: Hukuka Sermaye Koşut Hız Ayarı", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.70, No.2, 2015, s.406, 419.

açısından bir aykırılık tespit etmeyerek iptal taleplerini reddetmiştir.[619] Kararların konumuz açısından önem teşkil eden m.20/A hükmünün kanun yoluna ilişkin bölümüne göre, kanun koyucu -Anayasa'da yargı ile ilgili temel ilkelere aykırı olmamak şartıyla- uyuşmazlıkların iki ya da üç dereceli yargılamaya tabi kılınması konusunda takdir yetkisine sahiptir; ivedi yargılama usulüne tabi uyuşmazlıklar için istinaf başvuru hakkı kaldırılarak temyiz yoluna başvuru usulü getirilmesi de bu yetki kapsamındadır.[620]

İvedi yargılama usulü ile merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne tabi uyuşmazlıklarda öngörülen kanun yoluna ilişkin hükümler, düzenlendikleri Kanunların (6545 sayılı Kanun ve 6552 sayılı Kanun) yayımlanmasıyla uygulanmaya başlamıştır. Bu durum özellikle 6545 sayılı Kanun ile İYUK'a dâhil edilen "ivedi yargılama usulü"ne tabi uyuşmazlıklar açısından -kanun yoluna ilişkin hükümlerin hangi tarihten itibaren uygulanacağı konusunda- tereddütlere sebep olmuştur. Çünkü 6545 sayılı Kanun ile İYUK'a eklenen geçici 8. maddenin birinci fıkrası, bu Kanun ile getirilen kanun yollarının "uygulanması" açısından özel bir düzenleme getirmiştir. Bu hüküm uyarınca, "***Bu Kanunla idari yargıda kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler****, 2576 sayılı Kanunun, bu Kanunla değişik 3 üncü maddesine göre kurulan bölge idare mahkemelerinin tüm yurtta göreve başlayacakları tarihten*

---

619 Anayasa Mahkemesinin 19.03.2015 tarihli ve E.2014/146, K.2015/31 sayılı kararı için bkz. 13 Haziran 2015 tarihli ve 29385 sayılı RG; Anayasa Mahkemesinin 19.03.2015 tarihli ve E.2014/189, K.2015/32 sayılı kararı için bkz. 21 Mayıs 2015 tarihli ve 29362 sayılı RG.

620 "*Kanun koyucunun ivedi yargılama usulüne tabi davalarda yargılama sürecini hızlandırmak amacıyla farklı bir kanun yolu sistemi öngördüğü anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda istinaf yoluna başvuru hakkı kaldırılarak doğrudan temyiz yoluna başvuru usulü getirilmiş, temyiz incelemesinde de Danıştaya istinaf yolundakine benzer şekilde denetim yapma yetkisi verilmiştir. Nitekim, 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinin (2) numaralı fıkrasının (g) bendinde, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda verilen kararlara karşı onbeş gün içinde temyiz yoluna başvurulabileceği, (i) bendinde ise temyiz incelemesinde Danıştayın gerekli inceleme ve tahkikatı yaparak esas hakkında karar vereceği ve verilen kararların kesin olduğu hüküm altına alınmıştır.*

Bu itibarla, ivedi yargılama usulüne tabi olan davaların bir an evvel kanun yolu incelemesinden geçerek kesin hükümle sonuçlandırılması amacıyla bu davalarda istinaf yoluna başvurunun ortadan kaldırılması kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olup kuralda adil yargılanma ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır." Anayasa Mahkemesinin 19.03.2015 tarihli ve E.2014/146, K.2015/31 sayılı kararı için bkz. 13 Haziran 2015 tarihli ve 29385 sayılı RG.

sonra verilen kararlar hakkında uygulanır. (…)" Dolayısıyla 6545 sayılı Kanun ile İYUK'a eklenen 20/A hükmü Kanun'un yayımlandığı tarihte (28 Haziran 2014), kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler (m.45 vd.) ise bölge idare mahkemelerinin tüm yurtta göreve başlayacakları tarihten (20 Temmuz 2016) sonra uygulanabilir hâle gelmiştir. Oysaki İYUK m.20/A hükmünde de ivedi yargılama usulüne tabi uyuşmazlıklarda verilen kararlar için geçerli kanun yoluna ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır ve bunlar da 6545 Kanun ile idari yargıda kanun yoluna ilişkin getirilen hükümlerdendir. İşte bu sebeple İYUK m.20/A'da öngörülen kanun yoluna ilişkin düzenlemelerin 6545 sayılı Kanun'un yayınlandığı tarihte mi yoksa bölge idare mahkemelerinin tüm yurtta göreve başlayacakları tarihte mi uygulanacağı tartışmaları yapılmıştır. Bu doğrultuda 6637 sayılı Kanun'un[621] 19. maddesi ile İYUK'un geçici 8. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "*Bu Kanunla idari yargıda kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler*" ibaresi "***İvedi yargılama usulü hariç olmak üzere** bu Kanunla idari yargıda kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler*" şeklinde değiştirilmiş, ayrıca -geçici 8. maddeye yeni bir fıkra eklenerek- 6545 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra ivedi yargılama usulünde öngörülen 15 günlük temyiz süresinin geçirilmesi sebebiyle temyiz talebinin reddedildiği kararlara karşı 6639 sayılı Kanun'un yayımlanmasından itibaren 15 gün içerisinde yeniden temyiz yoluna başvuru hakkı tanınmıştır. Geçici 8. maddenin üçüncü fıkrası, 6639 sayılı Kanun'un yayımlanmasından önce verilip 6639 sayılı Kanun'un yayımlanmasından sonra tebliğ edilen 15 günlük temyiz süresinin geçirilmesi sebebiyle temyiz talebinin reddedildiği kararlar için de aynı hakkı tanımaktadır.[622]

---

[621] 27/3/2015 tarihli ve 6637 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 7 Nisan 2015 tarihli ve 29319 sayılı RG.

[622] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(…)

6545 sayılı Kanunla idari yargıda ivedi yargılama usulü getirilmiş, temyiz süresi on beş gün olarak belirlenmiş, ancak yürürlüğü ile ilgili özel bir düzenleme yapılmamış olmasından kaynaklı mağduriyet oluşmuştur. Yapılan düzenleme ile mağduriyet giderilmektedir." Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, s.10,

1. İvedi Yargılama Usulüne Tabi Davalarda Verilen Nihai Kararlar

İYUK m.20/A hükmünün birinci fıkrasında ivedi yargılama usulünün hangi uyuşmazlıklar hakkında uygulanacağı belirtilmiştir. Buna göre, "*ihaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemleri, acele kamulaştırma işlemleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları, 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri, 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar, 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanı kararları*"ndan doğan uyuşmazlıklar hakkında ivedi yargılama usulü uygulanır. Dava türlerinden anlaşılacağı gibi ivedi yargılama usulü -yukarıda açıkladığımız Fransız sisteminden farklı olarak- sadece ekonomik niteliği ağır basan uyuşmazlıklarda geçerlidir.[623]

İYUK m.20/A hükmünün birinci fıkrasına bakıldığında öncelikle bu yargılama usulünün belirtilen uyuşmazlıklarla ilgili hangi davaları (iptal-tam yargı) ve hangi tür işlemleri kapsadığı (düzenleyici-bireysel) belirlenmelidir. Önemle vurgulamak gerekir ki söz konusu yargılama usulüyle hak arama hürriyetini sınırlandırıcı düzenlemeler öngörülmüştür. O hâlde İYUK m.20/A-1 hükmünde belirtilen uyuşmazlıkların dar yorumlanması gerekmektedir. Ayrıca maddenin konuluş gerekçesi de (uyuşmazlıkların bir an evvel çözüme kavuşturularak hukuki belirsizliklerin engellenmesi) düşünülerek bir sonuca varılması isabetli olacaktır.[624] Tüm bu değerlendirmeler doğrultusunda İYUK m.20/A hükmünün sadece iptal davaları[625] ve bireysel

---

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c108/tbmm24108081ss0705.pdf (ET: 15 Temmuz 2023).]

[623] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.676.

[624] "*Kanun'un gerekçesinde de ifade edildiği üzere, sınırlı sayıdaki idarî dava türü ivedi yargılama usûlüne tâbidir. Nitekim gerekçede ihaleyle bağlantılı tüm işlemlerin değil, yargısal sürecin süratle sonuçlandırılması özel önem taşıyan ihale uyuşmazlıklarının bu yargılama usûlüne tâbi kılındığı vurgulanmıştır.*" Danıştay 13. Dairesinin 15.03.2023 tarihli ve E.2023/395, K.2023/1183 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[625] KASAPOĞLU TURHAN'a göre 20/A hükmünde uyuşmazlık kavramının kullanılması sebebiyle maddede belirtilen işlemlerden doğan tam yargı davaları da ivedi yargılama usulüne tabidir. (KASAPOĞLU TURHAN, Mine: "İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü", Ankara Barosu Dergisi, 2015/3, s.191). ULUSOY da İYUK m.20/A

işlemler hakkında uygulanacağının kabulü isabetli olacaktır. Bununla birlikte iptal davası ve tam yargı davasının aynı dava dilekçesi ile açılması veyahut da düzenleyici işlem ve bireysel işlemin iptalinin aynı dava dilekçesi[626] ile talebi hâllerinde bu davaların tamamının ivedi yargılama usulüne tabi görülmesi gerekir.[627] Danıştay uygulaması da bu yöndedir.[628]

İYUK m.45/1 hükmü uyarınca, idare mahkemesince ilgili hükümde belirtilen parasal değeri (31.000 TL) geçmeyen bir tam yargı davası hakkında verilen kararların kesin olduğunu ve bu kararlara karşı istinaf ya da temyiz yoluna başvurulamayacağını belirtmiştik. Ancak bazı şartların birlikte gerçekleşmesi hâlinde bu kural geçerli olmamalı, idare mahkemesinin söz konusu kararlarına karşı da temyiz yoluna başvurulabilmelidir. Bu şartlar,

- Tam yargı davasının sebebinin bir idari işlem olması ve bu işlem hakkında açılacak iptal davasının özel yargılama usulüne tabi olması,
- İYUK m.12 hükmü uyarınca, tam yargı davası ve bu iptal davasının aynı dava dilekçesiyle açılmasıdır.

Söz konusu şartların birlikte gerçekleşmesi hâlinde açılan iptal ve tam yargı davası tümüyle İYUK m.20/A'ya tabi görüleceğinden kanun yoluna ilişkin kurallar da bu maddeye göre belirlenmelidir.

---

ve m.20/B'de öngörülen yargılama usullerinin tam yargı davalarını da kapsadığını kabul etmektedir. Yazara göre, bu usullere tabi ve konusu İYUK m.45/1'de öngörülen meblağı geçmeyen tam yargı davalarında idare mahkemelerinin verdiği kararlara karşı istinaf yolu kapalı tutulduğuna göre temyiz yolu da evleviyetle kapalı olmalıdır. (ULUSOY, İdari Yargı, s.217).

[626] Öğretide farklı düşünceler ve bazı Danıştay dairelerinin aksi yönde kararları bulunsa da Danıştay dairelerinin çoğunluğu ile VDDK ve İDDK'nin kararlarına göre birel işlem ile bunun dayanağını oluşturan ülke çapında uygulanacak düzenleyici işleme karşı aynı dilekçeyle Danıştayda dava açılabilir. (ULUSOY-YILMAZ-DAMAR ÇITAK-GÜZEL, İdari Yargılama, s.141-142).

[627] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.676; GÜNDAY, İdari Yargı, s.538; YILMAZ, Halit: "Düzenleyici İşlemlere Karşı Açılan İptal Davasının İvedi Yargılama Usulüne Tabi Olması", Uluslararası Antalya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.8, Aralık 2016, s.22; BERK, Kahraman: Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu (Vergi Yargılaması Dahil) (Editör: Zehreddin ASLAN), Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 3. Baskı, Ankara Ekim 2022, s.277.

[628] DİDDK'nin 19.10.2022 tarihli ve E.2022/2553, K.2022/2980 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

İYUK m.20/A hükmünün birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca; 4734 sayılı Kanun,[629] 2886 sayılı Kanun[630] ile kanaatimizce kamu hizmetinin yürütülmesinde ve kamu alımlarında ihale süreci öngörülen diğer kanunlarda[631] öngörülen -ihaleden yasaklama kararları dışındaki- sözleşmenin imzalanarak ihale sürecinin tamamlanmasına kadar tüm ihale işlemlerinden doğan iptal davaları ivedi yargılama usulüne tabidir. İhale sürecinin tamamlanmasından sonraki aşamada -mesela sözleşmenin imzalanmasından sonra sözleşme kapsamında- tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda genel yargılama usulü uygulanmalıdır.[632] Ayrıca ihaleyle bağlantılı bütün işlemler değil, yargılamanın hızlı bir şekilde sonuçlandırılması açısından özel önem taşıyan uyuşmazlıklar ivedi yargılama usulüne tabi olmalıdır.[633]

İYUK m.20/A hükmünün birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca; acele kamulaştırma işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar ivedi yargılama usulüne tabidir. Acele kamulaştırma

---

[629] 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu için bkz. 22 Ocak 2002 tarihli ve 24648 sayılı RG.

[630] 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu için bkz. 10 Eylül 1983 tarihli ve 18161 sayılı RG.

[631] Diğer Kanunlara örnek olarak 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında yapılan ihaleler gösterilebilir. [Danıştay 13. Dairesinin 07.01.2020 tarihli ve E.2017/2089, K.2020/39 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023); Danıştay 13. Dairesinin 14.09.2022 tarihli ve E.2022/2929, K.2022/3106 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).]

[632] "(…) *bahse konu işlemin ihale sürecinin tamamlanmasından sonraki aşamaya ilişkin olduğu ve öncelikle sonuçlandırılması özel önem taşıyan bir uyuşmazlık olarak nitelendirilemeyeceği anlaşıldığından, dava konusu uyuşmazlığın ivedi yargılama usûlü kapsamında yer almadığı sonucuna varılmıştır.*" [Danıştay 13. Dairesinin 15.03.2023 tarihli ve E.2023/395, K.2023/1183 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023)]; " (…) *sözleşmenin imzalanması sonrasında, 4734 sayılı Kanun'un 11. maddesinin (g) bendine aykırılık sebebiyle ihaleyi yapan idare tarafından sözleşmenin feshedilmesine ve kesin teminatın gelir kaydedilmesine yönelik işleme karşı yapılan itirazen şikâyet başvurusunun reddine ilişkin Kurul kararının iptali istemine ilişkin olduğundan ve anılan kararın öncelikle sonuçlandırılması özel önem taşıyan uyuşmazlık olarak nitelendirilmesine imkân bulunmadığından, görülmekte olan davanın ivedi yargılama usulü kapsamında yer almadığı,* (…)" DİDDK'nin 09.06.2020 tarihli ve E.2020/91, K.2020/855 sayılı kararı, ÇINARLI-DEMİRKOL-GÜZEL-AĞAR-AZAK, s.779-784.

[633] "*Kanun'un gerekçesinde de ifade edildiği üzere, sınırlı sayıdaki dava türü ivedi yargılama usulüne tâbidir. Nitekim gerekçede ihaleyle bağlantılı tüm işlemlerin değil, yargısal sürecin süratle sonuçlandırılması özel önem taşıyan ihale uyuşmazlıklarının bu yargılama usulüne tâbi kılındığı vurgulanmıştır.*

Bu itibarla, öncelikle sonuçlandırılması özel önem taşıyan uyuşmazlık olarak nitelendirilmesine imkân bulunmayan teminat, şartname bedeli ve noter masraflarının iade talebinden kaynaklanan uyuşmazlık ivedi yargılama usulü kapsamında yer almadığından (…)" [Danıştay 13. Dairesinin 20.01.2017 tarihli ve E.2016/4974, K.2017/280 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).]

kararları 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu m.27/1 hükmü doğrultusunda Cumhurbaşkanı kararı ile tesis edilmektedir. Dolayısıyla bu kararlara karşı açılan davalara 2575 sayılı Kanun m.24/1-a hükmü uyarınca Danıştay ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakar ve Danıştay tarafından ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülen acele kamulaştırma işleminin iptali davası ivedi yargılama usulüne tabidir.[634] Bu nedenle Danıştay dava dairesinin nihai kararına karşı 20/A hükmünün ikinci fıkrası uyarınca temyiz yoluna başvurulur.[635]

İYUK m.20/A hükmünün birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca; Özelleştirme Yüksek Kurulu kararlarından doğan uyuşmazlıklar ivedi yargılama usulüne tabidir. Özelleştirme Yüksek Kurulunun görevleri 4046 sayılı Kanun'un[636] 3. maddesinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte 703 sayılı KHK[637] m.85 ile 4046 sayılı Kanun'a eklenen geçici 29. madde hükmü

---

[634] Anayasa Mahkemesi Genel Kurulunun bireysel başvuru üzerine verdiği yakın tarihli bir kararına göre, "(…) *acele usulde kamulaştırma kararının hukuki denetiminin olağan usulde kamulaştırma işlemlerine nazaran çok daha hızlı şekilde yapılması bu hukuki müessesenin doğası gereğidir. Aksi hâlde acele usulde kamulaştırma kararlarının gerçek anlamda denetlendiğinden söz edilemez.*
(…) *İdari yargı mercilerinin acele usulde kamulaştırma işleminin iptali talebiyle açılan davada hızlı bir biçimde hareket etmesi, riski azaltabilse de bu konudaki sorunları çözmeye yeterli olmamaktadır. Dolayısıyla idari yargıdaki davanın daha hızlı bir biçimde karara bağlanmasını, adli yargı merciinin de idari yargıdan önce karar vermemesini zorunlu kılacak kanuni düzenlemelerin yapılması acele usulde kamulaştırma işlemine karşı açılan davada verilecek muhtemel bir iptal kararının uygulanabilmesini sağlayabilecektir*." Anayasa Mahkemesi Genel Kurulunun 25.10.2023 tarihli ve 2019/2890 başvuru numaralı kararı için bkz. 3 Ocak 2024 tarihli ve 32418 sayılı RG. Yüksek Mahkemenin bu tespitinden de anlaşılacağı gibi acele kamulaştırma kararlarının yargısal denetiminin ivedi yargılama usule tabi tutulması söz konusu uyuşmazlıkların beklenen hızda karara bağlanmasını sağlayamamıştır. Kanaatimizce bunun en önemli sebebi, acele kamulaştırmaya ilişkin Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetiminin ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay tarafından yapılmasıdır. Çünkü asıl olarak temyiz mercii konumunda olan Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla uyuşmazlıklar hakkında karar vermesi, idare ve vergi mahkemelerine göre daha uzun sürmektedir. O hâlde Anayasa Mahkemesi tarafından belirtilen sorunların çözümü için acele kamulaştırma kararlarının yargısal denetiminin idare mahkemelerine bırakılması önerilebilir. Bunun için ise bir mevzuat değişikliği ile acele kamulaştırma kararlarının tesisi konusunda Cumhurbaşkanı yerine ilgili bakanlıkların yetkilendirilmesi düşünülebilir.

[635] DİDDK'nin 03.04.2023 tarihli ve E.2023/290, K.2023/640 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023); DİDDK'nin 03.11.2015 tarihli ve E.2015/4078, K.2015/3829 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[636] 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun için bkz. 27 Kasım 1994 tarihli ve 22124 sayılı RG.

[637] 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname için bkz. 9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 1. mükerrer sayılı RG.

uyarınca, bu KHK'nin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla Özelleştirme Yüksek Kurulunca görülmekte olan işler Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makam tarafından sonuçlandırılacaktır. Kanaatimizce bu hüküm sebebiyle artık Özelleştirme Yüksek Kurulunun görevine giren ancak Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamın işleminden söz edilebilir. Dolayısıyla 703 sayılı KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihten sonra Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından verilen bir karar mümkün olmayacağından, ancak daha önceden Kurulca verilmiş bir kararın devamı niteliğindeki işlemlerden doğan iptal davaları ivedi yargılama usulüne tabi olmalıdır. Oysaki uygulamada Özelleştirme Yüksek Kurulunun görevine giren ancak Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makam tarafından tesis edilen bütün yeni işlemlere karşı açılan iptal davaları da ivedi yargılama usulüne tabi kabul edilmektedir.[638] Kanaatimizce 20/A hükmünün birinci fıkrasının (c) bendinde bir değişiklik yapılmadan söz konusu davaların ivedi yargılama usulüne tabi tutulması mümkün değildir. Zira m.20/A 1-c hükmünde Kurulun görevlerinden değil Kurul'un kararlarından doğan uyuşmazlıklardan söz edilmektedir. Aksi yönde uygulama Anayasa m.13 doğrultusunda kanun ile öngörülebilir bir sınırlama niteliğini haiz değildir ve mahkemeye erişim hakkını ihlal etmektedir.

İYUK m.20/A hükmünün birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca; 2634 sayılı Kanun[639] uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar ivedi yargılama usulüne tabidir. Dolayısıyla 2634 sayılı Kanuna göre yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemlerinden doğan iptal davaları -kim tarafından tesis edildiğine bakılmaksızın- ivedi yargılama usulü kapsamındadır. 2634 sayılı Kanun m.8 hükmüne göre, Tarım ve Orman Bakanlığınca 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında orman sayılan yerlerden Kültür ve Turizm Bakanlığına yapılan tahsis işlemleri ile diğer idareler tarafından yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemlerine karşı açılan iptal davaları bu uyuşmazlıklara örnek gösterilebilir. Danıştay

[638] Danıştay 13. Dairesinin 24.10.2022 tarihli ve E.2022/4219, K.2022/3791 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[639] 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu için bkz. 16 Mart 1982 ve 17635 sayılı RG.

bu işlemlere ilişkin süreçleri bir bütün olarak değerlendirip başka işlemlere karşı açılan iptal davalarını da ivedi yargılama usulüne tabi görmektedir.[640]

İYUK m.20/A hükmünün birinci fıkrasının (e) bendine göre; 2872 sayılı Kanun[641] uyarınca tesis edilen idari yaptırım kararları dışında, çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) sonucu alınan kararlardan doğan uyuşmazlıklar ivedi yargılama usulüne tabidir. Bu kapsamda 2872 sayılı Kanun uyarınca ÇED sonucu alınan kararlara (ÇED Olumlu, ÇED Olumsuz, ÇED Gereklidir, ÇED Gerekli Değildir gibi) karşı açılan iptal davalarında ivedi yargılama usulü uygulanır.[642] 2872 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen para cezaları[643] ile diğer idari yaptırım türlerine karşı açılan davalar ve Kanun'un 15. maddesinin üçüncü fıkrasına göre ÇED incelemesi yapılmaması sebebiyle başlanan faaliyetlerin durdurulması kararlarına karşı açılan davalar[644] ivedi yargılama usulüne tabi değildir.[645]

İYUK m.20/A hükmünün birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca; 6306 sayılı Kanun[646] uyarınca alınan Cumhurbaşkanı kararlarından doğan uyuşmazlıklar ivedi yargılama usulüne tabidir. Bu doğrultuda 6306 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen Cumhurbaşkanı kararlarından

---

[640] " (…) *500 yatak kapasiteli 4 yıldızlı otel tesisi gerçekleştirmek üzere davacı şirket adına 24/06/2005 tarihinde verilen ön iznin iptal edilerek teminat mektubunun iade edilmesi istemiyle 09/05/2016 tarihinde yapılan başvurunun reddine ilişkin … tarih ve … sayılı işlemin iptali istemiyle istemiyle açılmış,* (…)
(…) *dava konusu işlemin (tahsis işlemleri; ön izin, izin, teminat mektupları, kesin tahsis vb. süreçleriyle birlikte bir bütün olarak değerlendirilmektedir.) 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan kesin tahsis işleminin süreçlerinden olduğu ve bu süreçlerin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği, dolayısıyla uyuşmazlığın ivedi yargılama usulüne tabi bulunduğu* (…)" Danıştay 6. Dairesinin 15.06.2021 tarihli ve E.2021/1904, K.2021/8278 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[641] 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu için bkz. 11 Ağustos 1983 tarihli ve 18132 sayılı RG.

[642] Danıştay 6. Dairesinin 17.01.2023 tarihli ve E.2022/8295, K.2023/186 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023); Danıştay 6. Dairesinin 22.09.2022 tarihli ve E.2022/4252, K.2022/8043 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[643] DİDDK'nin 27.09.2021 tarihli ve E.2021/2482, K.2021/1602 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[644] Danıştay 6. Dairesinin 14.10.2021 tarihli ve E.2021/5509, K.2021/11462 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[645] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.679; GÜNDAY, İdari Yargı, s.540.

[646] 16/5/2012 tarihli 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun için bkz. 31 Mayıs 2012 tarihli ve 28309 sayılı RG.

doğan iptal davalarında ivedi yargılama usulü uygulanır. 2575 sayılı Kanun m.24/1-a hükmü uyarınca Cumhurbaşkanı kararlarına karşı açılan davalara Danıştay ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakar ve ilgili Cumhurbaşkanı kararına karşı açılan iptal davası ivedi yargılama usulüne tabidir.[647] Bu nedenle Danıştay dava dairesinin nihai kararına karşı 20/A hükmünün ikinci fıkrası uyarınca temyiz yoluna başvurulur.[648]

2. Merkezî ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulüne Tabi Davalarda Verilen Nihai Kararlar

İYUK'a 2014 yılında 6545 sayılı Kanun ile getirilen ivedi yargılama usulünden yaklaşık 3 ay sonra, 6552 sayılı Kanun ile eklenen 20/B maddesinde "*merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü*" adıyla ivedi yargılama usulüne göre daha da hızlandırılmış bir yargılama usulü düzenlenmiştir.[649]

İYUK m.20/B hükmüyle detayları öngörülen yargılama usulü, bu hükmün birinci maddesi uyarınca "*Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalar*"da uygulanır. Danıştay 12. Dairesi, İYUK m.20/B hükmüyle öngörülen yargılama usulünün, hükmün yürürlüğe girdiği tarihten[650] sonra gerçekleştirilmiş olan sınavlardan doğan uyuşmazlıklarda uygulanacağını kabul etmiştir.[651]

---

[647] Danıştay 6. Dairenin 18.01.2023 tarihli ve E.2022/2923, K.2023/264 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[648] Danıştay 6. Dairesinin 03.02.2022 tarihli ve E.2020/4843, K.2022/1039 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[649] KAPLAN, Gürsel: İdari Yargı, s.571-572.

[650] 10//9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanun'un 96. maddesi ile İYUK'a dâhil edilen 20/B hükmü, 6552 sayılı Kanun m.145/g hükmü uyarınca bu Kanun'un yayınlandığı tarihte yürürlüğe girmiştir. 6552 sayılı Kanun 11 Eylül 2014 tarihli ve 29116 mükerrer sayılı RG'de yayımlanmıştır. Dolayısıyla İYUK m.20/B hükmü 11 Eylül 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

[651] "*2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na eklenen 'merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü' başlıklı 20/A maddesinde öngörülen yargılama usulü ile getirilmiş olan sürelerin ve diğer düzenlemelerin, sınava bağlı işlemlerin sürüncemede kalmasının önlenmesi ve sınava giren adayların mağduriyet yaşamalarının önüne geçilmesi amacını taşıdığı hususunda tartışma bulunmamaktadır.*

İYUK m.20/B hükmü -ivedi yargılama usulü kısmında açıkladığımız sebeplerle- İYUK m.20/B gibi tam yargı davaları[652] ve düzenleyici işlemleri[653] kapsamayacaktır. Bu doğrultuda merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne tabi davalar iptal davaları ve bu usulün konusu ise bireysel idari işlemlerdir.[654] Ancak iptal davası ve tam yargı davasının aynı dava dilekçesi ile açılması veyahut da düzenleyici işlem ve bireysel işlemin iptalinin aynı dava

---

Anılan düzenlemenin getiriliş amacına uygun biçimde işlerliğinin sağlanması yanında hukuka uygunluk bloku içinde yer alan temel hakların bu amaçla bağdaşmayacak ya da bu amaç için gerekli ve oranlı olmayan biçimde ihlali sonucunun doğmaması adına 'anayasaya uygun yorum yöntemi' ile değerlendirilmesi bir zorunluluk arz etmektedir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde uyuşmazlık değerlendirildiğinde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na 6552 sayılı Kanun'un 96. maddesi ile eklenen 'merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü' başlıklı 20/B maddesinin yürürlük tarihi olan 11.09.2014 tarihinden önce gerçekleştirilmiş olan sınavlardan kaynaklanan uyuşmazlıkların genel hükümler çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği, anılan düzenlemenin ancak yürürlük tarihinden sonra gerçekleştirilen ve maddede yer alan tanıma uygun sınavlardan kaynaklanan uyuşmazlıklara uygulanabileceği sonucuna varılmıştır." Danıştay 12. Dairesinin 09.09.2015 tarihli ve E.2015/3691, K.2015/4698 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[652] "*Her ne kadar, Mahkemece dava konusu işlem 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 'Merkezi ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulü'' başlıklı 20/B maddesi kapsamında değerlendirilerek hüküm kurulmuş ise de, davacının farklı müfredat kapsamında sınava tabi tutulduğu belirtilerek talep edilen tazminat isteminin, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na, 11/09/2014 tarihli 29116 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6552 sayılı Kanun'un 96. maddesiyle eklenen 20/B maddesinde yer alan, Milli Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalar kapsamında değerlendirilemeyeceği açık olduğundan, bakılan davada genel idari yargılama usulü hükümlerinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 12. Dairesinin 19.04.2021 tarihli ve E.2021/3994, K.2021/1909 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[653] "(…) *sınavlar nedeniyle oluşacak bireysel mağduriyetlerin önüne geçilmesi amacıyla getirilen 2577 sayılı Yasa'nın 20/B maddesi hükmünün düzenleyici işlemleri kapsamadığı* (…)" Danıştay 16. Dairesinin 17.06.2015 tarihli ve E.2015/13268, K.2015/3837 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023); "(…) *dava konusu Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliği'nin, Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalardan olmadığı, bu nedenle 2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceği anlaşılmaktadır.*" İDDK'nin 10.02.2021 tarihli ve E.2020/1355, K.2021/232 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023). Bununla birlikte Danıştay 8. Dairesi, Yükseköğretim Genel Kurulunca yayımlanması ve uygulanması kabul edilen ve 04.02.2021 gününde ÖSYM'ce yayımlanan 2021 Yükseköğretim Kurumları Sınavı Kılavuzu'nun 4.2. maddesinde yer alan "*2021-YKS puanları ile bir yükseköğretim programına yerleştirilen veya özel yetenek sınavı sonucu kayıt olan adaylar, 2021-YKS puanları ile bir yükseköğretim programına yerleştirilirken OBP'ye uygulanacak katsayılar yarıya düşürülecektir.*" ifadesinin yürütmesinin durdurulması ve iptali istemiyle açılan davayı İYUK m.20/B hükmünü uygulayarak karara bağlamıştır. [Danıştay 8. Dairenin 25.05.2021 tarihli ve E.2021/3122, K.2021/2658 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).]

[654] GÜNDAY, İdari Yargı, s.546; AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.686; YILMAZ, Halit: "İvedi Yargılama Usulü", s.17.

dilekçesi ile talebi hâllerinde bu davaların merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne tabi olması gerekir.[655] Danıştay uygulaması da bu yöndedir.[656]

İvedi yargılama usulünde temyiz incelemesi kısmında açıkladığımız üzere, idare mahkemesinin görevli kılındığı özel yargılama usullerine tabi iptal davası ile bu iptal davasına konu idari işlemden kaynaklanan zararların tazmini talepli tam yargı davasının İYUK m.12 uyarınca aynı dilekçeyle açılması hâlinde, bu dava özel yargılama usulüne tabi olacağından söz konusu davada uygulanacak kanun yollarına ilişkin hükümler de özel yargılama usulüne göre belirlenmelidir. Dolayısıyla merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne tabi görülen ve İYUK m.12 hükmüne göre aynı dilekçeyle açılan iptal ve tam yargı davasında tazminat istemine ilişkin hüküm -İYUK m.45/1'de belirtilen parasal değeri (31.000 TL) geçmese de- temyize tabi olmalıdır.

İYUK m.20/B'deki yargılama usulüne tabi tutulan uyuşmazlıklar madde başlığında belirtildiği üzere "*Millî Eğitim Bakanlığı ile ÖSYM tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar*"dan ibaret değildir, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları da söz konusu yargılama usulüne tabidir. Bu kapsamda öncelikle MEB ile ÖSYM tarafından yapılan sınavlardan hangilerinin merkezî ve ortak sınav olarak kabul edileceğini belirlemek gerekir. ÇAĞLAYAN, merkezî ve ortak sınavı toplumdaki geniş kesimleri ilgilendiren sınavlar şeklinde nitelendirerek bir meslekte yükselme sınavının genel bir sınav olmadığını savunmaktadır. Yazara göre MEB'in sadece eğitim-öğretim kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin sınavları m.20/B'ye tabi olmalı, ayrıca ÖSYM'nin doğrudan görevi olmayan başka kurumlar adına yaptığı sınavlar da m.20/B hükmü kapsamı dışında görülmelidir. Yazar, MEB ile ÖSYM tarafından yapılan tüm sınavların m.20/B kapsamında görülmesi hâlinde ortaya

[655] YILMAZ, Halit: "İvedi Yargılama Usulü", s.22.

[656] Danıştay 12. Dairesinin 12.10.2022 tarihli ve E.2022/3916, K.2022/4795 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023); DİDDK'nin 13.11.2017 tarihli ve E.2017/2663, K.2017/3649 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

çıkacak iş yükü sebebiyle maddede çok kısa belirlenen yargılama usulü sürelerinin işletilmesinin mümkün olmayacağını düşünmektedir.[657] İDDK, MEB "*Taşra Teşkilatı Şube Müdürlüğü Görevde Yükselme Sözlü Sınavı*"nı "merkezi ve ortak sınav" olarak görmemiştir.[658] Danıştay 16. Dairesi de "merkezî ve ortak sınav" kavramının dengeli yorumlanması gerektiğinden hareketle bir kuruma veya bir gruba münhasır yapılan sınavların bu yargılama usulüne tabi olmayacağına karar vermiştir.[659] Ancak İDDK, söz konusu sınavlara gerekli şartları taşımak kaydıyla ülke genelinde herkesin katılabildiğini vurgulayarak, bir sınavın sırf belli bir gruba münhasır yapılması sebebiyle dar kapsamlı bir sınav olarak değerlendirilemeyeceğini kabul etmiştir.[660]

---

[657] ÇAĞLAYAN, İdari Yargı, s.462.

[658] DİDDK'nin 04.02.2016 tarihli ve E.2016/90, K.2016/156 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[659] "(…) *söz konusu maddedeki yargılama usulüne tabi işlemlerin kapsamı belirlenirken, bu Kanun maddesiyle amaçlanan faydanın sağlanması için dengeli bir yorum yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda söz konusu madde ile getirilen düzenlemedeki sürelerin kısalığı, bazı itiraz ve kanun yollarının kaldırıldığı dikkate alındığında, maddenin kapsamının dar yorumlanmasının değişik mağduriyetlere yol açabileceği gibi çok geniş yorumlanmasının da mağduriyetlere yol açacağı açıktır.*

Yukarıda belirtilen tüm hususlar dikkate alındığında; sınavlar nedeniyle oluşacak bireysel mağduriyetlerin önüne geçilmesi amacıyla getirilen 2577 sayılı Yasa'nın 20/B maddesi hükmünün düzenleyici işlemleri kapsamadığı gibi 'merkezi ve ortak sınav' koşuluna uymayan yani bir kuruma veya bir gruba münhasır olarak yapılan Hakim Adaylığı Yazılı ve Sözlü Sınavı, Kaymakam Adaylığı Yazılı Sınavı, Komiser Yardımcılığı Sınavı, Milli Eğitim Bakanlığı Şube Müdürlüğü Yazılı ve Sözlü Sınavı veya görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavları gibi sınavları da kapsamadığı değerlendirilmekte iken, anılan maddede yer alan 'merkezi ve ortak sınav' tanımına uygun olarak yapılan ve başvurucular bakımından daha geniş kapsamlı olan KPSS, ALES, YDS, YGS, LYS, TEOG ve benzeri gibi sınavların ise bu özel yargılama usulü kapsamında olduğu değerlendirilmektedir." Danıştay 16. Dairesinin 17.06.2015 tarihli ve E.2015/13268, K.2015/3837 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[660] "(…) *adli yargı ve idari yargı hakim adaylığına atanabilmek için gerekli koşullar arasında yazılı yarışma sınavına girerek, sınavda başarılı olma şartının yer aldığı, bu sınavların Adalet Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi arasında imzalanan protokole göre yapıldığı, başvuruların alınması, sınavın uygulanması, güvenlik önlemleri, sınav ücretinin yatırılması, sınav sonuçlarının değerlendirilmesi, sonuçlara itiraz vb. sınav süreci ile ilgili işlemlerin Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından gerçekleştirildiği, söz konusu sınavlara Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda hakim ve savcı adaylığı kadrolarına atanabilmek için öngörülen şartları taşıyan ülke genelindeki herkesin katılabileceği dikkate alındığında, belli bir gruba münhasır olarak yapılan, başvuranlar açısından dar kapsamlı bir sınav olduğunun kabulüne olanak bulunmadığından, adli yargı ve idari yargı hakim adaylığı yazılı sınavının merkezi ve ortak sınav niteliğinde olduğu sonucuna varılmaktadır.*" DİDDK'nin 14.04.2016 tarihli ve E.2016/1348, K.2016/1557 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

"*Adalet Bakanlığı Adli Yargı Hâkim ve Savcı Adaylığı Yazılı Yarışma Sınavı*", "*İçişleri Bakanlığı Kaymakam Adaylığı Giriş Sınavı*" gibi MEB ile ÖSYM tarafından bir kuruma ya da bir gruba özel yapılıp gerekli şartları taşımak kaydıyla ülke genelinde herkesin katılabildiği sınavlar, İYUK m.20/B hükmü uyarınca "merkezî ve ortak sınav" olarak kabul edilmelidir.[661] Yargılama usulü kurallarının çok kısa olduğundan işletilemeyeceği gibi yargı bürokrasisine ilişkin sebeplerle hükmü lafzıyla öngörülemeyecek şekilde daraltarak yorumlamak isabetli olmayacaktır.

İYUK m.20/B'nin kapsadığı konular açısından açığa kavuşturulması gereken bir diğer kavram "*sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları*"dır. Maddede yer alan bu kavram sebebiyle merkezî ve ortak sınavların yapılmasından önce veya yapılmasından sonraki bütün işlemlerin madde kapsamında olup olmadığı belirlenmelidir. Danıştay uygulamasında düzenleyici işlemler -tek başına dava edilirse- özel yargılama usulüne tabi olmayacağından MEB ile ÖSYM tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlara girme usulleri, söz konusu sınavlara girebilecek kişiler gibi hususlar hakkında kurallar öngören bir Yönetmelik ya da adsız düzenleyici işlem -tek başına dava edilirse- İYUK m.20/B'ye tabi olmamalıdır. Ancak sınav soruları,[662] bir kişinin sınava alınmaması, sınavının geçersiz sayılması gibi sınav sırasında yapılan bireysel işlemlerin m.20/B kapsamında görülmesi gerekmektedir.[663] Ayrıca söz konusu düzenleyici işlemler ile bireysel işlemin iptalinin aynı dava dilekçesinde talep edilmesi hâlinde düzenleyici işlem için de m.20/B hükmü uygulanmalıdır. Örneğin Danıştay, "*Diş Hekimliği Uzmanlık Eğitim Giriş Sınavı*" yerleştirme sonuçlarında tercihinin değerlendirme dışı tutulmasına ilişkin işlem ile bu işlemin dayanağı "*Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi*

[661] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.686, dipnot 29; GÜNDAY, İdari Yargı, s.546.

[662] Danıştay 5. Dairesinin 24.06.2022 tarihli ve E.2022/6127, K.2022/5336 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023); Danıştay 5. Dairesinin 27.05.2022 tarihli ve E.2022/6486, K.2022/3840 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[663] GÜNDAY, İdari Yargı, s.547.

Yönetmeliği"nin ilgili hükmünün iptali talebiyle açılan davada İYUK m.20/B uyarınca karar vermiştir.[664]

İYUK m.20/B hükmünde belirtilen "*sınav sonuçları*" ifadesinin yerleştirme sonuçlarını kapsayıp kapsamayacağı da tartışma konusu olmuştur. Danıştay 8. Dairesinin yerleştirme sonuçlarına karşı açılan davayı İYUK m.20/B kapsamında görüp bu doğrultuda hüküm kurduğu kararları bulunmaktadır.[665] İDDK ise davacının "*Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitimi Giriş Sınavı*" (ALES) puanını kullanarak *"Yurtdışına Lisansüstü Öğrenim Görmek Üzere Gönderilecek Adayları Seçme ve Yerleştirme*" (YLSY) sonuçlarına göre Yalova Üniversitesi adına yurtdışına lisansüstü öğrenim görmek üzere yerleştirilmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin "yerleştirme"ye yönelik olduğuna ve İYUK m.20/B hükmünün "yerleştirme işlemleri"ni kapsamadığına karar vermiştir.[666] Danıştay 12. Dairesinin yakın tarihli bir kararında da -İDDK'nin bu kararına atıfta bulunularak- "*Kamu Personeli Seçme Sınavı*" (KPSS) sonrasındaki yerleştirme işlemlerinin İYUK m.20/B hükmüne tabi olmadığı sonucuna varılmıştır.[667]

---

[664] Danıştay 8. Dairesinin 20.01.2023 tarihli ve E.2022/7541, K.2023/83 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[665] "*Uyuşmazlıkta; davacının yaptığı yerleştirme başvurusu ile ilgili olarak, dava açma süresinin 10 gün olduğunun Başvuru Kılavuzunda belirtildiği, dolayısıyla davacının yerleştirme sonuçlarına yönelik açacağı davada, dava açma süresinin sonuçların ÖSYM'nin resmi internet sitesinde ilanı ile başlayacağı açık olup, 11/10/2018 tarihinde açıklanan yerleştirme sonucuna karşı, bu tarihi izleyen günden itibaren 10 gün içinde, 21/10/2018 tarihi hafta sonuna denk geldiği için en son 22/10/2018 tarihinde dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra 06/11/2018 tarihinde açılan davanın, süre aşımı nedeniyle reddi gerekirken, davanın reddi yolundaki temyize konu Mahkeme kararında ise sonucu itibarıyla hukukî isabetsizlik bulunmamaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 16.12.2020 tarihli ve E.2020/3835, K.2020/5644 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023); "(…) *Olayda, davacı tarafından, 17.08.2012 günü yayımlanan Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Sınavı yerleştirme sonucuna göre yedekte olduğu okulların yanlış belirlendiğinden bahisle yedek sıralamasının belirlenmesine ilişkin işlem hakkında açılan işbu davanın yukarıya alıntısı yapılan Yasa hükmü uyarınca özel bir yargılama usulüne tabi olduğu anlaşılmakla* (…)" Danıştay 8. Dairesinin 29.04.2015 tarihli ve E.2015/4500, K.2015/3670 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[666] DİDDK'nin 14.05.2015 tarihli ve E.2015/1799, K.2015/1816 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[667] Danıştay 12. Dairesinin 08.11.2022 tarihli ve E.2022/4847, K.2022/5238 K. sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023). 19/02/2021 tarihinde ÖSYM tarafından açıklanan Tarım ve Orman Bakanlığının KPSS 2020/7 tercih ve yerleştirme işlemlerinin iptali istemiyle açılan dava da İYUK m.20/B kapsamı dışında

Kanaatimizce yerleştirme işlemleri sınav sonucundan ayrılabilir bir nitelik taşıyor ise -mesela yerleştirme işlemleri ÖSYM tarafından açıklanan sınav sonucuna göre başka kurumlar tarafından yapılıyor ise- söz konusu işlemlerin yargısal denetiminde İYUK m.20/B hükmünün uygulanmaması gerekir. Bununla birlikte yerleştirme işlemleri ile sınav sonuçlarının iptali için aynı dilekçe ile dava açılabilen durumlarda, bu dava m.20/B uyarınca görülmelidir.

II. İSTİNAF BAŞVURUSU ÜZERİNE TEMYİZE KONU OLABİLECEK KARARLAR

İstinaf incelemesi üzerine temyiz yoluna başvurulabilecek idari yargı kararları, BİM'in İYUK m.46'da belirtilen davalar hakkında verdiği nihai kararlarıdır. İYUK m.46'nın uygulanması açısından bu kararların esasa ya da usule ilişkin olmasının bir önemi yoktur. Temyiz, bölge idare mahkemeleri açısından genel nitelikte bir kanun yoludur.[668]

İYUK m.46 hükmünde BİM'in temyiz edilebilecek kararları uyuşmazlığın parasal değerine ve konusuna, işlemi tesis eden idareye, uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuata göre sayma yöntemiyle belirlenmiştir.[669]

Sadece Kanun'da sayma yöntemiyle belirlenen davalar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvuru hakkı tanınması, idari yargıya özgü bir düzenleme yöntemi olmuştur.[670] Oysaki HMK m.362/1 hükmüyle bölge adliye mahkemesinin hangi kararlarının temyiz edilemeyeceği tahdidi olarak belirlenmiştir.[671] Bu çerçevede hukuk yargılamasında Kanun'da temyiz edilmeyeceği öngörülenler dışındaki bölge adliye mahkemesinin kararlarına karşı

değerlendirilmiştir. [Danıştay 2. Dairesinin 19.01.2022 tarihli ve E.2021/18879, K.2022/78 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).]

[668] KARAHANOĞULLARI, İdari Yargı, s.716-717.

[669] AKYILDIZ, temyize tabi BİM kararlarının "ekonomik önem" kıstasına göre belirlendiğini ifade ettikten sonra ekonomik bir değeri bulunmamasına rağmen temel hak ve özgürlüklere ilişkin idari işlem ve eylemlerin de hukuk devleti açısından en az m.46'da sayılanlar kadar önemli olduğunu vurgulamıştır. (AKYILDIZ, "İstinaf", s.30).

[670] AKYILMAZ da benzer yönde düşüncelerini belirtmiştir. (İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Kabul Edilişinin 35. Yıldönümü Sempozyumu, s.57).

[671] TANRIVER, C.II, s.91.

temyize başvurulabilir. Doğru yöntem temyiz yoluna başvurulamayan kararların kanun maddesinde sayılmasıdır.[672] Dolayısıyla idari yargıda kanun koyucunun tercihi yanlış olmuştur.

6545 sayılı Kanun ile değiştirilen İYUK'un 46. maddesinin yapım süreci temyiz sistemindeki sorunu ortaya koymak bakımından önemlidir. Kanun yolu reformu yapım sürecinde öncelikle Danıştay tarafından bir Kanun Taslağı Önerisi hazırlanmıştır. Danıştay taslağında temyize götürülebilecek BİM kararları altı bent hâlinde sınırlandırılmış ancak Danıştay daireleri tarafından yapılacak "temyiz başvurusu filtrelemesi" öngörülerek diğer uyuşmazlıklara karşı temyiz incelemesi yapılması hususunda yargıya takdir hakkı bırakılmıştır.[673] Danıştayca hazırlanan Kanun Taslağı Önerisi Adalet Bakanlığına gönderildikten sonra öneri metninde yer alan filtreleme sistemi kaldırılmış, sadece sayılan altı uyuşmazlık türü için 15 gün içinde temyize başvuru mümkün olmuş[674] ve metin bu hâliyle hükümet tasarısı olarak meclise sunulmuştur.[675] Adalet Komisyonu görüşmeleri sırasında ise

---

[672] ÜSTÜN, Gül: "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Üzerine Bir Değerlendirme", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.22, S.2, 2016, s.36; TOKLU, s.68.

[673] ULUSOY, İdari Yargı, s.214-215, dipnot 128.

[674] "*MADDE GEREKÇELERİ*

(...)

Madde 12- Maddeyle, istinaf kanun yolu incelemesi sonucunda bölge idare mahkemelerince esas hakkında karara bağlanan dava türlerinden temyize tabi olanlar, tahdidi olarak sayılmak suretiyle düzenlenmektedir. Bölge idare mahkemesinin sayılan kararlarına karşı temyiz süresi onbeş gün olarak hükme bağlanmaktadır." Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.15, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c078/tbmm24078097ss0592.pdf (ET: 15 Temmuz 2023).

[675] Hükümetin teklif ettiği Kanun Tasarısı metni şu şekildedir:

"*MADDE 12- 2577 sayılı Kanunun 46 ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.*

'MADDE 46- Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren onbeş gün içinde temyiz edilebilir:

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.

bu sefer temyize götürülebilecek uyuşmazlık türü az bulunarak bu uyuşmazlıklara eklemeler yapılmış, temyize başvuru süresi 30 güne çıkarılmıştır. Sonuçta 6545 sayılı Kanun ile kabul edilen İYUK'un 46. maddesinin son haline göre BİM'in verdiği on dört uyuşmazlık türüne ilişkin kararlara karşı temyiz başvurusu yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun koyucu hangi uyuşmazlıktan kaynaklanan davalara ilişkin BİM kararlarına karşı temyiz yolunun açık olacağını düzenlerken bazı bentlerde dava türünü (iptal davası gibi) açıkça belirtmiş, bazılarında ise "doğan davalar" veya "açılan davalar" gibi ifadelerle dava türü bilgisi vermemiştir. Kanaatimizce dava türü bilgisi verilen bentlerdeki uyuşmazlıklarda sadece o dava türü hakkındaki BİM kararları, dava türü bilgisi verilmeyen bentlerdeki uyuşmazlıklarda ise hem iptal hem tam yargı davaları hakkındaki BİM kararları temyize tabi olmalıdır. Aksi bir yorumun kabulü hâlinde bazı bentlerde dava türü bilgisi verilmesinin anlamı olmayacaktır. Ayrıca 46. maddede öngörülen davalar birbirinden bağımsız değerlendirilerek bir bent kapsamında temyize başvurulamayan BİM'in bir kararının başka bentlere göre temyize tabi tutulması mümkün görülmelidir. Bu nedenle BİM kararının bentlerden "sadece" birine göre temyize tabi olmadığı tespiti yapılarak temyize kapalı olduğu sonucuna ulaşmak hatalıdır. Danıştay uygulaması da -ilgili hükümlerin uygulanmaya başladığı ilk zamanlarda aksi yönde

f) İmar planları ile Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu kararlarına karşı açılan iptal davaları.' " Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu, s.205-206, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c078/tbmm24078097ss0592.pdf (ET: 15 Temmuz 2023).

kararlar bulunsa da-[676] bu yöndedir.[677] Şimdi BİM'in hangi davalar hakkında verdiği kararların temyiz edilebileceğini 46. maddede öngörülen sırayla inceleyelim.

A. Düzenleyici İşlemlere Karşı Açılan İptal Davaları

İYUK m.46/1-a hükmü uyarınca "düzenleyici işlemler" aleyhine açılan "iptal davaları" hakkındaki BİM kararları temyize tabidir. Kanun koyucu niteliği gereği düzenleyici işlemlerin üç dereceli yargılamaya tabi olması gerektiğini düşünmüştür. Ancak düzenleyici işlemler hakkında açılan tüm davalar değil sadece iptal davaları hakkındaki BİM kararları temyize tabi olacaktır. Dolayısıyla düzenleyici işlemlerden kaynaklanan tam yargı davaları hakkındaki BİM kararları için -tam yargı davasının parasal değeri İYUK m.46/1-b'de öngörülen miktarı aşmadığı müddetçe- temyize başvurma imkân tanınmamıştır. Bununla birlikte düzenleyici işlemin iptali ve bu işlemden kaynaklanan zararın tazmini istemiyle iptal ve tam yargı davası

---

[676] Maden ruhsat sahasında faaliyet gösteren bir şirket 2013 ve 2014 yıllarına ilişkin maden devlet hakkının 42.913,11 TL eksik ödenmesi sebebiyle bu tutarın ödenmesi talebi üzerine tesis edilen işlemin iptali ile gecikme zammı dâhil 50.775,34 TL tutarın ödeme tarihinden itibaren yasal faiziyle birlikte kendisine iadesi için dava açmıştır. Edirne İdare Mahkemesinin 01.12.2016 tarihli ve E.2016/667, K.2016/1543 sayılı kararıyla işlemin iptaline karar vermesi üzerine istinaf başvurusunda bulunulmuştur. İstanbul BİM 9. İdari Dava Dairesi 01.12.2016 tarihli ve E.2016/667, K.2016/1543 sayılı kararıyla istinaf başvurusunun "temyize kapalı" olarak reddine karar vermiştir. Danıştay 8. Dairesi de BİM kararına konu parasal tutarın İYUK m.46/1-b hükmü uyarınca temyiz sınırının altında olduğu gerekçesiyle temyiz talebinin incelenmeksizin reddine oyçokluğuyla karar vermiştir. Karara ilişkin karşı oy sunan daire başkanı Yüksel ÖZTÜRK'e göre, İYUK m.46 hükmünde BİM'ler tarafından esas hakkında karara bağlanan dava türleri Danıştayda temyize tabi olanların tahdidi sayılmak suretiyle düzenlenmiştir, bu maddede tahdidi olarak sayılan konular birbirinden bağımsızdır, bu nedenle söz konusu maddede sayılan konulardan birine ilişkin bulunması durumunda başka herhangi bir kritere bağlı kalınmaksızın bir dava hakkında verilen karara karşı temyize başvuru mümkündür. Bu açıklamalarından sonra ÖZTÜRK, dava konusu uyuşmazlığın maden mevzuatına ilişkin olması sebebiyle m.46/1-h bendi uyarınca temyize tabi olduğu kanaatine varmıştır. (Danıştay 8. Dairesinin 14.03.2018 tarihli ve E.2017/5321, K.2018/1377 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi).

[677] "*2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinde, istinaf kanun yolu incelemesi sonucunda bölge idare mahkemelerince esas hakkında karara bağlanan dava türlerinden Danıştay'da temyize tabi olanların tahdidi olarak sayılmak suretiyle düzenlendiği, bu maddede tahdidi olarak sayılan konuların birbirinden bağımsız olduğu, bu nedenle bir davanın bu maddede sayılan konulardan birine ilişkin olması durumunda başkaca herhangi bir kritere bağlı olmaksızın temyiz incelemesine tabi olacağı açıktır.*

Olayda, maden mevzuatının uygulanmasına ilişkin işleme karşı açılan dava söz konusu olduğundan, dava değerine bakılmaksızın, 2577 sayılı Kanun'un 'Temyiz' başlıklı 46. maddesinin 1. fıkrasının (h) bendi gereği bölge idare mahkemesince verilen karar kesin nitelikte olmayıp temyiz incelemesine tabidir." Danıştay 8. Dairesinin 23.02.2021 tarihli ve E.2021/1120, K.2021/1078 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

İYUK m.12 uyarınca aynı dilekçeyle açılmışsa iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- tam yargı davası hakkındaki BİM kararına karşı da temyize başvuru mümkün olmalıdır.[678] Yine İYUK m.5 veyahut da m.7/4 hükmü doğrultusunda aynı dilekçe ile düzenleyici işlem ve bireysel işlemin iptali istenmişse, bu iptal davasında bireysel işlem temyize tabi olmasa bile düzenleyici işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte bireysel işlem hakkındaki BİM kararı da temyiz edilebilmelidir.[679]

İYUK m.46/1-a hükmü doğrultusunda hangi işlemin düzenleyici, hangi işlemin bireysel olduğunun tespiti, temyize tabi BİM kararlarını belirleyeceğinden bu ayrıma ilişkin tartışmalar hak arama hürriyeti kapsamında önem teşkil edecektir.[680] O hâlde "düzenleyici işlem" kavramını açıklamakta fayda vardır. Ama öncelikle maddede geçen düzenleyici işlemler ile Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla görevli olmadığı düzenleyici işlemlerin

---

[678] Aynı yönde görüş için bkz. YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1958.

[679] "*Dava konusu istem: Doğalgaz tesisat bağlantısı karşılığı ödenen 300,00-USD bedelin iadesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Doğal Gaz Piyasası Dairesi Başkanlığı'nın ... tarih ve ... sayılı işlemi ile söz konusu işleme dayanak gösterilen EGO Genel Müdürlüğü'nün ... tarih ve ... sayılı kararının iptali istenilmiştir.* (…)

Dava dilekçesinde biri birel ve diğeri düzenleyici olmak üzere iki ayrı işlemin dava konusu edildiği görülmektedir. Netice itibarıyla, davanın 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin (a) bendi kapsamında belirtilen düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davası mahiyetinde olduğu, bu nedenle Bölge İdare Mahkemesi'nce verilen kararın temyiz incelemesine tabî olacağı, kararın kesin olduğu gerekçesiyle temyiz başvurusunun reddine ilişkin Bölge İdare Mahkemesi kararında usûle uygunluk bulunmadığı anlaşıldığından, ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesi'nin ... tarih ve E...., Temyiz No:... sayılı kararı kaldırılarak temyiz incelemesine geçildi" Danıştay 13. Dairesinin 12.05.2023 tarihli ve E.2023/1335, K.2023/2293 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 2 Ocak 2024).

[680] Türk idari yargılama hukukunda düzenleyici işlem-bireysel işlem ayrımı görevli mahkemenin tespiti, işleme karşı dava açabilecek kişiler ve dava açma sürelerinin başlangıcı açısından da önemlidir. Şöyle ki ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılan davalarda 2575 sayılı Kanun m.24/1-c hükmü uyarınca, kapsamı birden çok ili içine alan düzenleyici işleme karşı açılan davalarda 2575 sayılı Kanun m.24/1-e uyarınca Danıştay ilk derece mahkemesi olarak görevlidir. Bunun dışındaki düzenleyici işlemlere ve bireysel işlemlere karşı açılan davalarda konusuna göre yetkili idare veya vergi mahkemeleri görevli olacaktır. İkinci husus bireysel işlemlere karşı bireysel işlemin muhatabı çok sınırlı sayıda kişi dava açabilecekken, düzenleyici işlemlere o düzenleyici işlemden etkilenen birçok kişi dava açabilir. Son olarak düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi -bireysel işlemlerde olduğu gibi ilgiliye tebliğ tarihini izleyen günden itibaren değil- İYUK m.7/4 hükmü uyarınca ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ayrıca bu süre kaçırılsa dahi düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine yeniden işlemeye başlar. Bu hâllerde düzenleyici işlem ve uygulama işlemine karşı birlikte (aynı dilekçeyle) ya da her iki işlem aleyhine ayrı ayrı da dava açılabilir. (ULUSOY, İdari Yargı, s.209; GÖZLER-KAPLAN, s.249-250; GÜNDAY, İdari Yargı, s.300).

kastedildiğini belirtmek gerekir. Zira 2575 sayılı Kanun m.24/1-c hükmü uyarınca ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler ile aynı Kanun m.24/1-e uyarınca birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren düzenleyici işlemler[681] hakkında verilen davalarda Danıştay ilk derece mahkemesi olarak görevlidir ve Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlar -önceki kısımlarda detaylarıyla açıkladığımız üzere- zaten temyize tabidir.[682]

Düzenleyici işlemler öğretide genel, objektif (soyut), kişilik dışı (gayrişahsi), sürekli kural koyucu mahiyette işlemler şeklinde tanımlanmaktadır. "Genellik", işlemin özel durumlara değil kapsama alanına giren herkese yönelik olması; "soyutluk", işlemin somut bir olaya yönelik olmaması; "kişilik dışılık", işlemin muhataplarının belirlenememesi, muayyen bir kişi ya da duruma özgü kural ihtiva etmemesi; "süreklilik" ise işlemin bir kere uygulanmakla tükenmemesidir.[683]

Danıştay kararlarında düzenleyici işlem, aynı durumda bulunan idare edilenler için üst hukuk normlarına uygun olarak yeni bir kural getiren veyahut da mevcut bir kuralı değiştiren ya da kaldıran tek yanlı tasarruflar şeklinde tanımlanmıştır.[684] Düzenleyici işlemlerin türleri Anayasa'nın 124. maddesindeki Yönetmelik ile genelge, tamim, sirküler, genel emir, genel

[681] Kapsamı birden çok ili içine alan bir çevre düzeni planına karşı açılan iptal davasında Danıştay 2575 sayılı Kanun m.24/1-e uyarınca kendini görevli bulmuştur. [Danıştay 6. Dairesinin 01.06.2022 tarihli ve E.2020/346, K.2022/6516 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 19 Temmuz 2023).]

[682] KAPLAN, Gürsel: İdari Yargı, s.558.

[683] AKYILMAZ, Bahtiyar-SEZGİNER, Murat-KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 17. Baskı, Ankara Eylül 2023, s.391-392; GÖZLER-KAPLAN, s.248-249; ULUSOY, İdare Hukuku, s.301; TAN-BAYAZIT, s.47.

[684] Danıştay 7. Dairesinin 19.01.2016 tarihli ve E.2016/47, K.2016/169 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023); Danıştay 8. Dairesinin 28.01.2013 tarihli ve E.2013/358, K.2013/383 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023); Danıştay 5. Dairesinin 13.02.2008 tarihli ve E.2007/7930, K:2008/772 sayılı kararı, Y.138, S.119, Ankara 2008, s.207-209; Danıştay 7. Dairesinin 24.12.2002 tarihli ve E.2002/4407, K.2002/4370 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023); Danıştay 7. Dairesinin 06.02.2003 tarihli ve E.2003/121, K.2003/377 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

esaslar gibi değişik adlar altındaki adsız düzenleyici işlemlerdir.[685] Önemle eklemek gerekir ki idari sözleşme hükümleri de düzenleyici işlem olarak değerlendirilebilmektedir.[686]

2017 Anayasa değişikliği ile mevzuatımıza giren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa'da öngörülen idarenin bir düzenleyici işlemidir.[687] Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasa m.148/1 hükmü uyarınca Anayasa Mahkemesince yapıldığından söz konusu işlemlerin çalışmamız açısından bir önemi bulunmamaktadır.[688]

Bazı işlemlerin düzenleyici işlem mi bireysel işlem mi olduğunu ayırt etmek zorlaşabilmektedir. Öğretide "ara işlem" ya da "genel karar" şeklinde adlandırılan bu işlemler muayyen bir şahsa değil kapsama alanına giren belirlenebilen kitlelere hitap eder, ancak somut bir duruma ilişkin olmaları sebebiyle "özel norm"durlar ve "genel düzenleyici işlem" değildirler.[689]

---

[685] ULUSOY, İdare Hukuku, s.302. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği öncesinde Anayasa'nın ilga edilen 115. maddesi uyarınca kanunların uygulanmasını sağlamak üzere Danıştay incelemesinden geçirilmek kaydıyla Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve Cumhurbaşkanınca imzalanan "tüzük" de açıkça Anayasa ile belirlenen bir düzenleyici işlem türüydü. Tüzüklerin yargısal denetiminde İYUK'un ilga edilen 24/1-a hükmü uyarınca ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay görevli idi. (GÜNDAY, İdare Hukuku, s.114). Yine Anayasa'nın ilga edilen 91. maddesi uyarınca "yetki kanunu" doğrultusunda Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan "kanun hükmünde kararname"ler ile 121 ve 122. maddeleri uyarınca olağanüstü hâl, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâlinde Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnameler idarenin düzenleyici işlemlerindendi. Kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktaydı. Bununla birlikte Anayasa'nın ilga edilen 148. maddesinin birinci fıkrası uyarınca olağanüstü hâl, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâlinde çıkarılan kanun hükmünden kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılamazdı. Bu hükme rağmen Anayasa Mahkemesi dava yoluyla önüne getirilen düzenlemenin kapsamı ve konusu itibarıyla olağanüstü hâl, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâli kanun hükmünde kararnamesi olup olmadığını inceledikten sonra Anayasa'ya uygunluk denetimi yapıp yapmamaya karar veriyorken söz konusu içtihadını değiştirmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu içtihadına göre Anayasa m.148/1'in açık lafzı doğrultusunda olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin yargısal denetiminin yapılması mümkün değildir. Anayasa Mahkemesinin 12/10/2016 tarihli ve E.2016/166, K.2016/159 sayılı kararı için bkz. 4 Kasım 2016 tarihli ve 29878 sayılı RG. (GÖZLER-KAPLAN, s.385, 404.). Ancak söz konusu kararnameler TBMM tarafından onaylanıp kanunlaşırsa bu hâlde diğer kanunlar gibi Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olurlar. (GÜNDAY, İdare Hukuku, s.110).

[686] AÇIMUZ, s.43-44.

[687] ULUSOY, İdare Hukuku, s.302; GÖZLER-KAPLAN, s.385.

[688] Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrası uyarınca olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz.

[689] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdare Hukuku, s.394; KARAHANOĞULLARI, Onur: İdare Hukuku, 2. Baskı, Ankara Eylül 2023, s.58.

Öğretide belli bir yerin afete maruz bölge ya da sit alanı ilan edilmesi, otobüs duraklarının tespiti, bir caddenin veya sokağın "tek yön" olması gibi işlemler "genel karar" kabul edilmiştir. Peki "genel karar" kabul edilen bu işlemler "düzenleyici işlem" kabul edilip söz konusu işlemler aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yolu açık olacak mıdır? Genel karar niteliği taşıyan bu işlemleri öğretide düzenleyici işlem olarak kabul edenler vardır.[690] Bu hususta 20 Temmuz 2016'dan itibaren uygulanan temyize ilişkin hükümler yanında, -daha fazla uygulama örneği görmek adına- düzenleyici işlem-birel işlem ayrımının önem teşkil ettiği 2577 sayılı Kanun m.7/4 ve 2575 sayılı Kanun m.24 hakkındaki Danıştay kararlarını incelemek isabetli olacaktır.

Danıştay 5. Dairesinin 2008 tarihli bir içtihadında[691] bazı kararların genel nitelikte olmasına rağmen "düzenleyici" nitelik taşımayabileceği, bunun tespiti için işlemin kim

---

[690] ULUSOY, İdare Hukuku, s.302-303. KARAHANOĞULLARI, genel kararların birel idari işlemlerin hukuki rejimine tabi olduğunu ifade etmiştir. (KARAHANOĞULLARI, İdare Hukuku, s.58). GÖZLER-KAPLAN'ın aktardığına göre Fransız uygulamasında bazı ara işlemler bireysel işlemlerin, bazıları ise düzenleyici işlemlerin hukuki rejimine tabi tutulmaktadır. Fransız Danıştayının (Conseil D'État) 13 Haziran 1969 tarihli bir kararına atıfta bulunularak kamu hizmetinin yürütülmesine ve örgütlenmesine ilişkin ara kararların düzenleyici işlem olarak kabul edildiği belirtilmiştir. (GÖZLER-KAPLAN, s.250).

[691] "*Öğretide de kabul edildiği üzere; sözlük anlamı ile 'düzenli hale koymak, düzen vermek, tanzim ve tertip etmek' olarak tanımlanan 'düzenleme', kamu hukukunda 'kural koyma' ile eş anlamlıdır. Kural ise, hukukta sürekli, soyut, nesnel, genel durumları belirleyen ve gösteren norm olarak tanımlanmaktadır. Yasama organının yasama tasarrufları dışında idare, Anayasa ve yasal düzenlemelerden aldığı yetki ile kural koyma, düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Düzenleme yetkisini kullanarak tüzük, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemleri yapan idarenin bir işleminin "düzenleyici" nitelik taşıdığının kabul edilebilmesi için, sözkonusu işlemin sürekli, soyut, nesnel, genel durumları belirleyen ve gösteren hükümler içermesi, başka bir anlatımla, belirtilen nitelikte kurallar koymuş olması gerekir.*

'Kural işlemler' (ya da diğer adıyla 'genel düzenleyici işlemler'), yukarıda da değinildiği üzere, üst hukuk normuna uygun olarak hukuk düzenine yeni kural getiren, ya da, olan bir kuralı değiştiren veya kaldıran işlemlerdir.

Öte yandan, bazı idari işlemlerin, 'genel' olmalarına karşın, düzenleyici işlem niteliğinde olmadıklarını da belirtmek gerekir. Bir işlemin kural (düzenleme) olup olmadığı, salt bunları yapanların niteliklerine göre değil, bu işlemlerin içerikleri ve doğurdukları hukuksal sonuçlar da gözönünde bulundurulmak suretiyle saptanmalıdır. (…) *Yasa ve Tebliğ hükümlerine göre özel eğitim merkezlerinde eğitim alan özürlü çocukların eğitim giderlerinin Milli Eğitim Bakanlığı'nca karşılanacak olması nedeniyle, daha önce P.T.T. Genel Müdürlüğü bütçesinden ödenen P.T.T. personelinin özel eğitim merkezlerinde eğitim alan özürlü çocuklarının sözkonusu giderlerinin, 1.6.2006 tarihinden itibaren artık P.T.T. Genel Müdürlüğü bütçesinden ödenemediği; bu giderlerin Sağlık Yardım Sandığı bütçesinden ödenip ödenemeyeceği hususunun, Sağlık Yardım Sandığı Yönetim Kurulu'nun 11.10.2006, 15.12.2006 ve 21.12.2006 tarihli toplantılarında görüşüldüğü ve Yönetim Kurulu'nca, dava konusu 21.12.2006*

tarafından yapıldığına değil, doğurduğu hukuki sonuca bakılması gerektiği vurgulanmıştır. Danıştay bu kararında dava konusu edilen işlem ile yeni bir kural getirilip getirilmediğine bakarak bu işlemin düzenleyici olup olmadığını tespit etmiştir.

İDDK 2019 tarihli bir içtihadında,[692] kamulaştırma kararı ile bu kararın dayanağı 5366 sayılı Kanun'un[693] 2. maddesi uyarınca tespit edilen alanın "Yenileme Alanı" olarak belirlenmesine ilişkin 24/05/2006 tarih ve 2006/10501 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın iptali istemiyle açılan davada, Bakanlar Kurulu kararının bir düzenleyici işlem niteliğinde olduğunu ve kamulaştırma işlemi ile bunun dayanağı Bakanlar Kurulu kararına karşı kamulaştırma işleminin tebliğinden itibaren dava açma süresi (30 gün) içinde dava açılabileceğini belirterek aksi yöndeki Danıştay 14. Dairesinin kararını[694] bozmuştur. Dolayısıyla İDDK, "genel karar" olarak kabul edilebilecek, bir yerin "yenileme alanı" belirlenmesi kararını düzenleyici işlem kabul etmiştir.[695] İDDK'nin kararında Bakanlar Kurulu'nun "yenileme alanı" belirlemesine ilişkin kararının neden düzenleyici işlem olduğu gerekçelendirilmemesine rağmen tetkik hâkimin görüşünde bu konuda açıklamalara yer verilmiştir. Bu görüşte özetle genel kararların bireysel ya da düzenleyici işlem olarak kabul edilemeyecekleri, ancak bu kararların düzenleyici

---

günlü, 17 sayılı kararın alındığı anlaşılmış olup; anılan Yönetim Kurulu kararının davacı Sendika vekili tarafından iptali istenilen kısmının, 5378 sayılı Yasa'nın 35. maddesi ile getirilen yeni düzenlemeye uyum sağlanması amacına yönelik olması; yeni bir kural getirmemesi ve bu içeriğiyle 'düzenleyici bir işlem' niteliğini taşımaması karşısında, uyuşmazlığın, 2575 sayılı Yasa'nın yukarıda değinilen 24. maddesinde sayılan ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar arasında yer almadığı sonucuna ulaşılmıştır." (Danıştay 5. Dairesinin 13.02.2008 tarihli ve E.2007/7930, K:2008/772 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y.138, S.119, Ankara 2008, s.207-209).

[692] DİDDK'nin 14.03.2019 tarihli ve E.2018/370, K.2019/1118 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

[693] 16/6/2005 tarihli ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun için bkz. 5 Temmuz 2005 tarihli ve 25866 sayılı RG.

[694] Danıştay 14. Dairesinin 21.09.2017 tarihli ve E.2017/917, K.2017/4811 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

[695] İDDK kararına ilişkin karşı oy gerekçesine göre ise taşınmazın "yenileme alanı" belirlenmesi hakkındaki Bakanlar Kurulu kararı bireysel nitelikte bir şart işlemdir. Bu nedenle de Bakanlar Kurulu kararının uygulanması niteliğindeki kamulaştırma kararı ile bu karar için öngörülen dava açma süresi yeniden başlamaz. Dolayısıyla temyize konu Danıştay 14. Dairesinin süreaşımı sebebiyle davanın reddi kararı hukuka uygundur. [DİDDK'nin 14.03.2019 tarihli ve E.2018/370, K.2019/1118 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).]

işleme yakın özellikleri sebebiyle İYUK m.7/4 hükmü uyarınca düzenleyici işlemin hukuki rejimine tabi kılınması gerektiği belirtilmiştir.[696]

[696] "*DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ ... DÜŞÜNCESİ : Düzenleyici işlem, 'genel, soyut ve sürekli nitelikte hukuki etki doğuran" ya da "belli kişi ve durumlara ilişkin olmayıp, genel ve soyut hukuk kuralı koyan işlem' iken; bireysel işlem belli kişi ya da durumlar için hukuki durumların yaratıldığı, değiştirildiği ya da kaldırıldığı işlem türünü oluşturmaktadır. Her iki tür açısından ayrımın kurulduğu ölçütler olarak 'genellik', 'soyutluk' ve 'süreklilik' niteliklerinin aynı anda bir arada bulunmadığı/örtüşmediği ve düzenleyici/birel işlem ayrımının kolaylıkla yapılamadığı çeşitli işlemler ise bu ayrımın 'ara' kategorileri olarak ortaya çıkmaktadır. Öğretide, bu işlemlerin, 'genel işlem' ya da 'genel karar' olarak adlandırılması yönünde yaygın bir eğilim söz konusu olsa da yapılan tanımlarda işleme özelliğini veren nitelikler bakımından farklı vurguların öne çıktığı görülmektedir.*

5366 sayılı Yasa ve uygulama yönetmeliği hükümleri uyarınca, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıkları, koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanları, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabiî afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması amacı çerçevesinde sınırları belirlenen alanlar Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı olarak ilan edilmektedir.

Bir bölgenin Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı olarak ilan edilmesiyle artık bu alanın 5366 sayılı Yasa kapsamına dahil olacağı ve uygulamaların 5366 sayılı Yasa ve uygulama yönetmeliği hükümlerine göre yapılacağı gözönünde bulundurulduğunda, yenileme alanı ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı; tipik bir düzenleyici işlem olmamakla birlikte bireysel işlem olarak da nitelendirilemez. Bu haliyle yenileme alanı ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararları öğretide genel işlemler ya da ara işlemler olarak nitelendirilen işlemlerdendir. Bu durumda yargılama yapılırken dava konusu kararların hem düzenleyici işlemlere özgü hem de bireysel işlemlere özgü nitelikler taşıdığının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Öte yandan, 5366 sayılı Kanunun amacı ve genel gerekçesinin değerlendirilmesinden, söz konusu Kanun ile tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, anılan amacın gerçekleştirilmesi için bir alanın yenileme alanı ilan edilmesi üzerine, ilgili idare tarafından alanda, yenileme projeleri hazırlanması ve bu projeler çerçevesinde iskanın yeniden düzenlenmesi, alandaki taşınmazların kamulaştırılması, yeni yapıların inşası, ayni hak tesisi vb. gibi uygulamalar yapılmaktadır. Bu itibarla, yenileme alanı ilanı ile başlayan süreç, bir dönüşüm olgusunu içermekte olup, yenileme alanı ilanının bu dönüşüm sürecindeki işlemlerin dayanağı niteliğinde olduğunun dikkate alınması ve yenileme alanı ilanının, söz konusu dönüşüm süreci ile bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Olayda, kamulaştırma süreci yürütülürken davacılar tarafından yenileme alanı ilanına karşı dava açıldığı görülmektedir. Gerek kamulaştırma ve yenileme alanı ilanı işlemlerinin niteliklerinden, gerekse davacıların taşınmazlarına yönelik olan kamulaştırmaya ilişkin Belediye Encümeni Kararının açık metninden, yukarıda açıklanan şekilde ara nitelikte bir işlem olup düzenleyici işlemlere özgü nitelikler de barındıran yenileme alanı ilanının, kamulaştırma işleminin dayanağı olduğu anlaşılmaktadır.

Bu durumda, 2577 sayılı Yasa'nın 7. maddesi uyarınca, uygulama işlemi ile birlikte dayanağı işleme de dava açılabileceğinden, kamulaştırma sürecinde davacılara yapılan bedel tespit ve tescil davasına ilişkin tebliğden itibaren kamulaştırma işlemine dava açılabilecek olan 30 günlük süre içerisinde bu işlemin dayanağı olan yenileme alanı ilanına karşı da dava açılması mümkündür." [DİDDK'nin 14.03.2019 tarihli ve E.2018/370, K.2019/1118 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).]

Güncel bir içtihadında Danıştay 10. Dairesi,[697] Ayasofya Müzesi'nin ibadete açılması talebinin reddi ve Ayasofya Camii'nin müzeye dönüştürülmesine yönelik 24 Kasım 1934 tarihli Bakanlar Kurulu kararının iptali talebiyle açılan davada, Bakanlar Kurulu kararını dayanak işlem, Ayasofya'nın ibadete açılması talebinin reddi kararını uygulama işlemi niteliğinde görerek söz konusu işlemleri iptal etmiştir. GÜNDAY'a göre içtihada konu olan Bakanlar Kurulunun işlemi bireysel bir şart işlemdir ve Danıştay kararı açıkça hatalıdır.[698]

Kanaatimizce genel karar niteliğindeki işlemler düzenleyici işlem olarak nitelendirilemese de bu işlemlerin özelliklerinin bir kısmını barındırdığından İYUK'ta düzenleyici işlemlere tanınan imkânların genel kararlara açılan davalarda da tanınması hak arama hürriyeti açısından avantaj yaratacaktır. Zira genel kararlar bireysel işlem olarak da kabul edilmemekte ve bu işlemler için bir ara işlem kategorisi tanımı yapılmaktadır. Bu bilgiler ışığında genel kararlara karşı açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararları da kanaatimizce temyize açık kabul edilmelidir.

B. Konusu Yüz Bin Türk Lirasını Aşan Vergi Davaları, Tam Yargı Davaları ve İdari İşlemler Hakkında Açılan Davalar

İYUK m.46/1-b hükmü ile doğrudan parasal değer üzerinden bir BİM kararının temyize tabi olup olmayacağı belirlenmektedir. Bu çerçevede Kanun'un kaleme alındığı tarih itibarıyla konusu parasal bir değer olup 100.000 TL'yi aşan idari davalar hakkındaki BİM kararları temyize tabi olacaktır. Bu meblağ, İYUK ek madde 1 uyarınca "*Hazine ve Maliye Bakanlığı*" tarafından 2024 yılı için tespit edilen "yeniden değerleme oranı"na göre hesaplandığında 920.000 TL'dir.[699] Dolayısıyla Kanun ile verilen yetki uyarınca temyiz yoluna başvuru için parasal sınırlar "idari işlem" ile belirlenmektedir. Bu durum temel hak ve hürriyetlerin

[697] Danıştay 10. Dairesinin 02.07.2020 tarihli ve E.2016/16015, K.2020/2595 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).
[698] GÜNDAY, İdari Yargı, s.300-301.
[699] Temyiz sınırı 2017 yılında 103.000 TL, 2018 yılında 117.000 TL, 2019 yılında 144.000 TL, 2020 yılında 176.000 TL, 2021 yılında 192.000 TL, 2022 yılında 261.000 TL, 2023 yılında ise 581.000 TL idi.

sınırlandırılmasının kanunla yapılması gerektiği kuralı gerekçe gösterilerek eleştirilere sebep olabilir. Temyiz yoluna başvuru sınırının hangi idare tarafından ve hangi kriterlere göre tespit edileceği ek madde 1'de açıkça düzenlendiği için bu yöndeki eleştirilere katılmıyoruz. Özellikle son dönemlerde yıllık enflasyon oranlarının yüksek olduğu ülkemizde böyle bir düzenlemenin gerekliliği savunulabilir.

İYUK'a göre 2024 yılı itibarıyla temyiz yoluna başvuruda parasal sınır 920.000 TL iken, HMK'de 378.290 TL'dir. Hukuk yargılaması ve idari yargıda üçüncü derece yargılamanın yapılabilmesi için öngörülen parasal sınırların birbirlerinden bu kadar uzak meblağlar olması dikkat çekmektedir.[700] Şöyle ki dava değeri itibarıyla Yargıtaya götürülebilen bir uyuşmazlığın iki katı tutarında bir idari uyuşmazlık hakkındaki BİM kararına karşı temyiz incelemesi yapılamamaktadır. Kanaatimizce idari yargıda temyiz başvurusu için öngörülen parasal tutar çok yüksektir.[701] Ancak Anayasa ve AİHS hükümleri üç derece yargılamayı zorunlu kılmamaktadır. AİHM, temyiz yoluna başvuru için parasal sınır öngörülmesini, temyiz mahkemesinin yalnızca gerekli öneme sahip meselelerle ilgilenme rolünü gözeterek meşru ve makul kabul etmektedir.[702] Bununla birlikte idari yargı denetimi ile -hukuk yargılamasından farklı olarak- güçlü konumda bulunan idarenin hukuka aykırı işlemleri ortadan kaldırılıp hukuka bağlı kalmasını sağlamak amaçlanmaktadır.[703] İdari yargının bu özel amacı gözetilerek üçüncü derece yargılama merciine başvuruda belirlenen parasal tutarın bu kadar yüksek tutulmasının ölçülülük ilkesine aykırı bir müdahale teşkil ettiği düşünülebilir. O hâlde idari

[700] YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1921.

[701] Aynı yönde SEZGİNER'in görüşü için bkz. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Kabul Edilişinin 35. Yıldönümü Sempozyumu, s.56.

[702] AİHM'nin 05.04.2018 tarih ve 40160/12 Başvuru No.lu Zubac v. Hırvatistan kararı, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-181821%22]} (ET: 3 Ocak 2024). Aynı içtihadında AİHM, Yüksek Mahkeme'nin rolünün, ilgili iç hukukun alt mahkemeler tarafından uygulanmasını incelemekle sınırlı olduğunu, bunun da hukuki açıdan temyizin kabul edilebilirlik koşullarının daha katı olmasına izin verdiğini belirtmektedir

[703] GÜNDAY, İdari Yargı, s.147.

yargıda konusu para teşkil eden davalarda, temyize başvuru için öngörülen parasal sınırın azaltılması gündeme getirilmelidir.

Konusu para içeren davalar hakkındaki BİM kararlarının temyiz edilebilirliği uygulamada davada talep edilen miktara göre tespit edilmektedir.[704] Hukuk yargılamasında mahkemece talebin kabul edilmeyen kısmı temyiz sınırının altında ise -dava dilekçesinde talep edilen miktar temyiz sınırının üstünde olsa bile- davacı istinaf mahkemesinin kararına karşı temyiz yoluna başvuramaz. Davada kabul edilen miktarın temyiz sınırının altında olması hâlinde de bu sefer davalı açısından temyize başvuru imkânı yoktur. Mahkemece kısmen kabul kısmen ret yönünde kurulan hükmün miktarına göre taraflardan biri açısından temyize başvuru mümkün iken diğer taraf için mümkün olmayabilir. Bu durumda temyiz yoluna başvurma hakkı bulunmayan taraf, diğer tarafın temyize başvurması üzerine "katılma yoluyla temyiz" talebinde bulunabilir.[705] Bu hususlar HMK m.362/2 hükmünde düzenlenmiştir.

Öğretide bazı yazarlar, İYUK m.45/1 ve m.46/1-b hükümlerinin lafzından hareketle kanun yoluna başvurma imkânının davada talep edilen değere göre belirlenmesini isabetsiz bulmaktadır. Şöyle ki bu hükümlerle küçük meblağlı uyuşmazlıklara karşı kanun yollarının kapatılması amaçlanmaktadır. İdari yargıda mevcut uygulama hükmün kendisiyle çelişmekte ve eşitsizliğe sebep olmaktadır. O hâlde lafzi yoruma itibar edilmeyerek hukuk yargılamasına benzer bir uygulama geliştirilmelidir.[706] Bununla birlikte kanaatimizce hukuk yargılamasındaki uygulamanın -İYUK m.45/1 ve m.46/1-b hükümlerinin lafzına rağmen- idari yargıda kabulü

[704] Örneğin Danıştay 10. Dairesinin 26.05.2022 tarihli ve E.2022/2973, K.2022/2823 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 16 Şubat 2024). (ULUSOY, s.212).

[705] TANRIVER, Usûl Cilt II, s.91; YILMAZ, Ejder: 4.C., s.5028-5029; KURU-AYDIN, s.1392; ATALI-ERMENEK-ERDOĞAN, s.641; GÖRGÜN-BÖRÜ-KODAKOĞLU, s.631; ÖZEKES, Kanun Yolları, s.2280; PEKCANİTEZ-ATALAY-ÖZEKES, s.503; YAVAŞ, s.34.

[706] KAPLAN, İdari Yargı, s.546-547; ÇAĞLAYAN, s.806.

mümkün değildir. Söz konusu hususlar İYUK m.31'de HMK hükümlerinin uygulanacağı hâller[707] arasında da sayılmamıştır.[708]

İYUK m.46/1-b hükmü uyarınca temyize tabi tutulan BİM kararları, vergi davası, tam yargı davası veyahut da bir idari işlem aleyhine açılan dava hakkında olabilir. Kanaatimizce vergi davası adı altında ayrı bir dava türü yoktur. Dolayısıyla bu hükümde kullanılan "vergi davası" terimi, vergi mahkemesinin görev alanına giren iptal ve tam yargı davaları olarak anlaşılmalıdır.[709] Ayrıca idari işlemler hakkında açılan davalar da iptal ya da tam yargı davasıdır. Bu nedenle İYUK m.46/1-b hükmünün "*konusu yüz bin Türk lirasını aşan tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları*" şeklinde düzeltilmesinin daha isabetli olacağını düşünüyoruz.

Vergi mahkemesinin görev alanına giren davalar 2576 sayılı Kanun'un 6. maddesinde[710] belirtilmiştir. Bu davalar iptal davası olarak açılsa bile çoğunlukla konusu para teşkil eden idari

---

[707] Öğretide İYUK m.31 ile hukuk yargılamasındaki on yedi ayrı konuda yüz maddeyi aşan düzenlemeye atıf yapılması eleştirilmektedir. [AKYILDIZ, Ali: Hukuk Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin İdari Yargılama Hukukunda Uygulanması Bağlamında Ehliyet (Objektif Ehliyet), Davaya Katılma (Asli ve Fer'i Müdahale) ve Davanın İhbarı Müessesesi", 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.279-280]. İYUK'un sadece 65 maddeden oluşması da yapılan atıfların fazlalığını ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda idari yargıda hukuk yargılamasına atıfta bulunulan konuların, idari yargının ilke ve kurallarına uygun olarak İYUK'ta yeniden düzenlenmesi önerilmektedir. [SINMAZ, Emin: "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. Maddesi ile Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na Yapılan Yollamaların Yol Açtığı Sorunlar ve Usul Hükümlerinin İdari Yargıya Özgülenmesi", 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.399].

[708] Aynı yönde AÇIMUZ, s.98; YILMAZ, "Parasal Sınırlar", s.1962.

[709] Aynı yönde YILMAZ, "Parasal Sınırlar", s.1943-1944. İYUK m.46/1-b'de "vergi davası" diye bir ifade kullanılmamış olsaydı da vergi mahkemesinin görev alanı giren iptal ve tam yargı davaları hakkındaki BİM kararları, İYUK m.46/1-b'de öngörülen şartlarda temyize tabi tutulurdu.

[710] **Vergi Mahkemelerinin görevleri:**
Madde 6 – (Değişik: 24/2/1988 - 3410/2 md.)
Vergi mahkemeleri:
a) Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları,
b) (a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları,
c) Diğer kanunlarla verilen işleri,
Çözümler.

işlemlere karşı açılan davalardır. Ancak vergi mahkemesinin görev alanına giren iptal davalarının konusu, mükellefiyet tesis edilmesi işlemleri[711] gibi konusu para teşkil etmeyen idari işlemler de olabilir.

İYUK m.46/1-b hükmüne göre, sadece "konusu para olan" idari işlemler aleyhine açılan iptal davaları temyize tabidir. Dolayısıyla konusu "doğrudan" para içermeyen idari işlemler aleyhine açılan iptal davalarının İYUK m.46/1-b hükmü kapsamına dâhil edilemeyeceği savunulabilir. Aşağıda detaylarıyla anlatılacağı üzere bu konuda Danıştay içtihatlarında yeknesak bir uygulama bulunmamaktadır.

Konusu para teşkil eden bir idari işlem hakkında açılan iptal davası hakkındaki BİM kararı İYUK m.46/1-b ve ek madde 1 hükümleri doğrultusunda belirlenen miktarı aşıyorsa temyize tabi olacaktır. İdari işlemin tutarı temyiz sınırının üzerinde olsa bile bu işlemin dava edilen kısmı dikkate alınarak söz konusu işlem hakkındaki BİM kararının temyiz edilip edilemeyeceği belirlenmektedir.[712]

Konusu para teşkil eden birden fazla idari işlem aleyhine İYUK m.5/1 hükmü uyarınca bu işlemler arasında da "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunduğu gözetilerek aynı dilekçe ile "iptal davası" açılması, bu işlemler hakkındaki kararların temyiz

---

[711] Uygulamada, mükellefiyet tesis edilmesine yönelik işlemlere, tahakkuk ettirilen vergi ya da vergi para cezası gibi -konusu para içeren- başka işlemlere birlikte aynı dilekçeyle dava açılabilmektedir. Bu yönde işlemler aleyhine açılan bir dava hakkındaki karar için bkz. DVDDK'nin 15.02.2023 tarihli ve E.2021/1660, K.2023/135 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[712] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.96. "*Dosyanın incelenmesinden; dava konusu uyuşmazlığın, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'a aykırılıktan ötürü davacı şirkete 169.116-TL idari para cezası verilmesine ilişkin işleme karşı açılan davanın kesinleşmesinden sonra, davacı tarafından 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun'da yer alan lehe düzenlemelerden yararlandırılma ve tahsilatın lehe kanun hükümleri dikkate alınarak yapılması istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. 6502 sayılı Kanun'un 77. maddesinin 9. fıkrasında idari para cezasına konu aykırılığın müeyyidesi 100.000-TL idari para cezası olarak belirlenmiştir. Davacının yaptığı başvuru ile idari para cezasının 69.116-TL'ye ilişkin kısmına itiraz ettiği hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Bu haliyle yukarıda anılan mevzuat çerçevesinde, uyuşmazlığın 2017 yılı için belirlenen temyiz sınırı olan 103.000-TL'nin altında kaldığı, 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin 6. fıkrasına göre Bölge İdare Mahkemeleri'nin 46. maddeye göre temyize açık olmayan kararları kesin olduğundan ve temyizi mümkün olmadığından, temyiz isteminin incelenmesi olanağı bulunmamaktadır.*" Danıştay 15. Dairesinin 05.10.2017 tarihli ve E.2017/2520, K.2017/5191 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 2 Ocak 2024).

edilebilirliği açısından -davaya konu işlemlerin parasal değeri dikkate alınarak- farklı yorumlara sebep olmuştur. Öncelikle aynı dava dilekçesi ile iptali istenilen işlemlerden birine karşı temyiz kanun yolu kapalı iken diğerine/diğerlerine karşı temyiz yolunun açık olmasının İYUK m.5/1 hükmüne uygun düşmediği, bu gibi durumlarda dava dilekçesinin reddine karar verilmesi gerektiği düşünülebilir. Kanaatimizce bu düşüncenin kabulü İYUK m.5/1 hükmü ile tanınan aynı dilekçe ile dava açma hakkını aşırı şekilci bir yorumla sınırlandırmaktadır. Bir diğer görüş birden çok idari işleme karşı dava açılmışsa her bir idari işlem için temyiz sınırının ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiğidir.[713] Söz konusu yorumun kabulü hâlinde birbiriyle çelişen mahkeme kararları ortaya çıkabilir. Bu nedenle iptali istenilen idari işlemlerden birisinin konusu temyiz sınırının altında olsa bile, bu işlem hakkındaki BİM kararı temyiz sınırını aşan diğer idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir.[714] İdari yargı mercileri ise, aynı dilekçe ile iptali talep edilen idari işlemlerin tutarlarının toplamına göre bu işlemler hakkındaki BİM kararının temyize tabi olup olmadığını belirlemektedir.[715]

---

[713] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.96.

[714] Danıştay 13. Dairesi idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı aynı dilekçeyle açılan iptal davasının temyiz incelemesinde, dava konusu her iki işlemi de konusu para teşkil eden idari işlem olarak değerlendirmiştir. Danıştay 13. Dairesi, "*dava konusu idarî para cezası miktarı ile mülkiyeti kamuya geçirilen tütün ve alkol ürünlerinin parasal miktarının* (…) *2021 yılı için öngörülen 192.000,00-TL'nin altında kaldığı*" sonucuna vararak temyiz isteminin incelemeksizin reddine karar vermiştir. [Danıştay 13. Dairesinin 16.11.2021 tarihli ve E.2021/4627, K.2021/3852 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024).] 13. Dairenin bu kararında temyize konu BİM kararının parasal değerinin iki işlemdeki tutarlar açısından ayrı ayrı mı yoksa iki işlemdeki tutarların toplamına göre mi belirlendiği anlaşılmamaktadır.

[715] "*Dosyanın incelenmesinden, davacı şirket tarafından, toplamda 140.299,00 TL idarî para cezası verilmesine ilişkin üç ayrı işlemin iptali istemiyle açılan davada* (…)
(…) *iptal davasının konusunu 140.299,00-TL'lik idarî para cezasının iptali isteminin oluşturduğu, bakılmakta olan dava 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinde sayılan davalar arasında yer almadığı gibi davaya konu edilen parasal miktar bölge idare mahkemesi kararı tarihindeki güncel temyiz parasal sınırın altında kaldığından … Bölge İdare Mahkemesince verilen karar her ne kadar Danıştay'a temyiz yolu açık olmak üzere verilmişse de kesin olup, temyizen incelenmesine hukuki olanak bulunmamaktadır.*" [Danıştay 10. Dairesinin 11.03.2021 tarihli ve E.2021/819, K.2021/1097 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 16 Şubat 2024)]; İstanbul BİM 5. İdari Dava Dairesinin 31.03.2017 tarihli ve E.2017/25, K.2017/454 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 2 Ocak 2024). Bu kararda sunulan karşı oy gerekçesinde, "(…) *konusu para içerip herbiri ayrı tesis edilen birden çok idari işlemin birlikte dava konusu edildiği davalarda, aralarında maddi veya hukuki ya da sebep sonuç ilişkisi bulunsa dahi, (mahkemece her birine karşı ayrı ayrı da dava açtırılabileceği dikkate alındığında) kanun yolu bakımından temyize tabi olup olmadıklarının, her birinin içerdiği parasal miktara göre değerlendirilmesi gerekir.*

İYUK m.5/1 hükmü uyarınca, konusu temyiz sınırı üzerinde bir para olan idari işlem ile arasında "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan ve konusu para içermeyen idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, konusu para içermeyen idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- konusu para olan bir idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir. Aynı dava dilekçesi ile iptali istenilen iki işlemden birine karşı temyiz yolu kapalı iken diğerine karşı temyiz yolunun açık olmasının İYUK'un 5. maddesine uygun düşmediği savunulabilmektedir.[716] Buna mukabil söz konusu

---

5-Aksi bir kabulde, benzer konuda tarafların veya mahkemelerin farklı usul hareketleriyle kanun yolu bakımından davalar arasında hak kayıpları oluşur ki, bu durum kanunun öngördüğü bir husus değildir.

6-Olayda, dava konusu edilen üç işlemin parasal toplamı ile istinaf başvurusuna konu edilen (44.288,48-TL'lik) 08/09/2015 ve (88.576,96.-TL'lik) 10/11/2015 tarihli encümen kararlarının toplam miktarları, Dairemizce karar verildiği tarihte güncel olan yüz üç bin Türk liralık temyiz sınırını aşmakta ise de, anılan encümen kararlarının herbirinin içerdiği miktarların, yüz üç bin Türk lirasını aşmadığı görülmektedir.

7-Bu durumda, her biri ayrı tesis edilen ve farklı sebeplere dayanan dava konusu idari işlemlerin içerdiği parasal sınır itibariyle bakılan uyuşmazlıkta Dairemizce verilen kararın kesin olduğu ve temyize tabi bulunmadığı düşünülmüştür." değerlendirmelerinde bulunulmuştur.

[716] Bu yönde İstanbul BİM 5. İdari Dairesinin bir içtihadında sunulan karşı oy gerekçesi dikkat çekmektedir. (YILMAZ, "Parasal Sınır", 1956). Bu gerekçeye göre, "(…) *konusu, yüz bin (2017 yılında yüz üç bin) Türk lirasını aşan idari işlemlere karşı açılan davalar hakkında bölge idare mahkemelerince verilen kararların temyize tabi olduğu kuşkusuz olmasına karşın, 3194 sayılı İmar Kanununun 32. maddesi kapsamında tesis edilen yapı tatil tutanağı ve yıkım kararlarının temyize tabi olduğuna ilişkin bir düzenlemeye yasa metninde yer verilmemiştir.*

Bu itibarla, tek başlarına veyahut aralarında maddi ve hukuki bağ bulunan temyize tabi (103.000,00.TL'yi aşan para cezası gibi) başka bir işlemle dava konusu edilip edilmediğine bakılmaksızın içerisinde 3194 sayılı İmar Kanununun 32. maddesi kapsamında tesis edilen yapı tatil tutanağı ve yıkım kararlarına ilişkin işlemlerin de bulunduğu davalarda, istinaf başvurusu üzerine bölge idare mahkemelerince verilen kararlar, anılan işlemler(yıkım ve yapı tatil tutanağı) yönünden kesin niteliktedir.

Aynı yapıya ilişkin olup, 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında tesis edilen yapı tatil tutanağı, yıkım ve temyize tabi para cezası işlemlerine karşı aynı dosyada veyahut ayrı dosyalarda dava açılmış olması, kanunda temyiz yolu öngörülmeyen yapı tatil tutanağı ve yıkım işlemleri yönünden bölge idare mahkemelerince verilen kararlara temyiz hakkı sağlamaz.

Aksine bir kabulde, kendi iradeleriyle veyahut ilk derece mahkemelerinin (her bir idari işleme karşı ayrı dava açılmasına/açılmamasına yönelik) farklı usul hareketlerine göre aynı yapıya ilişkin olan yapı tatil tutanağı, yıkım ve temyize tabi para cezası işlemlerinin her birine karşı ayrı dava açan kişiler ile bu işlemlere karşı birlikte tek dosyada dava açan kişiler arasında 'kanun yolu' hakkı bakımından eşitsizlikler oluşacaktır ki, kanun koyucunun böyle bir amacı olamaz.

Her ne kadar, 6545 sayılı Yasanın kanun yoluna ilişkin hükümleri, aynı yapıya ilişkin olup, aralarında maddi ve hukuki bağlılık, sebep-sonuç ilişkisi bulunan sıralı işlemlerin (yapı tatil tutanağı, yakım, para cezası vs.) bir kısmının ilk derecede (miktarı beş bin lirayı geçmeyen para cezalarında),bir kısmının istinaf kanun yolunda,(temyiz sınırının altında kalan para cezaları, yıkım ve yapı tatil tutanağında), bir kısmının temyiz kanun yolunda (103.000,00.TL'yi aşan para cezası para cezalarında) kesinleşmesinin; aynı olay hakkında farklı kararların verilmesine yol açma ihtimali bulunmakta ise de, bu sorun kanun koyucunun düzelteceği bir meseledir.

işlemlere karşı aynı dilekçeyle dava açılabileceği yönünde bir içtihadı eğilim olduğu ifade edilmektedir.[717] Örneğin Danıştay 6. Dairesi, temyiz sınırının üzerinde bir imar para cezası ile yıkım kararı aleyhine aynı dilekçeyle açılan iptal davası hakkındaki BİM kararının temyiz incelemesini yapmaktadır.[718] DİDDK de imar para cezası ile yıkım kararı aleyhine aynı dilekçeyle dava açılabileceğini kabul ederek bu işlemlerin iptali davası hakkındaki BİM'in ısrar kararını temyizen incelemiştir.[719] Kanaatimizce Danıştayın yaklaşımı, İYUK m.5'te öngörülen birden fazla işleme karşı birlikte dava açma hakkının aşırı şekilci bir yorumla sınırlandırılmasını engellemektedir.

Konusu para teşkil etmeyen iptal davaları olabilse de tam yargı davalarının konusu -Türk idari yargı uygulamasında- tazminat olarak adlandırılan somut bir parasal değerdir. Bununla birlikte öğretide tazminat dışındaki hak taleplerini içeren nadir örneklere rastlandığı ifade edilmektedir.[720] Bir an için tazminat dışındaki hak taleplerinin tam yargı davasının konusu

---

Bu durumda, istinaf başvuruları üzerine Dairemizce verilen kararının; 2017 yılındaki güncel değeri itibariyle 103.000,00.TL'yi aşan para cezası işlemine ilişkin kısmı temyiz kanun yoluna tabi olmasına karşın, dava konusu yapı tatil tutanağı ve yıkım kararı yönünden kesin olduğu ve bu kesinlik durumunun kararda belirtilmesi gerektiği düşünülmüştür." [İstanbul BİM 5. İdare Dava Dairesinin 30.06.2017 tarihli ve E.2017/68, K.2017/1091 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 16 Şubat 2024).]

[717] YILMAZ, "Parasal Sınır", 1954; AÇIMUZ, s.102-103.

[718] " *... ada, ... ve ... parsel sayılı taşınmaz üzerinde ruhsatsız yapı yapıldığının '775 sayılı Yasaya göre düzenlenen arazi çalışması tespit formu' ile tespit edildiğinden bahisle, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca toplam 246.203,36-TL imar para cezası verilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı encümen kararı ile anlan yapıların yıkılması, aksi halde yıkımın belediyelerince yapılacağının bildirilmesine dair ... tarih ve E... sayılı yapı kontrol müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açılan davada* (…)

... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesince verilen ... tarih ve E:... , K:... sayılı karar ve dayandığı gerekçe hukuk ve usule uygun olup bozulmasını gerektirecek bir sebep bulunmadığından, anılan kararın ONANMASINA" [Danıştay 6. Dairesinin 23.03.2023 tarihli ve E.2021/1679, K.2023/3103 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 2 Ocak 2024).] Danıştay 6. Dairesinin başka bir içtihadında, yine temyiz sınırının üzerinde bir imar para cezası (257.011,96.-TL) ile yapıya ilişkin tesis edilen mühürün kaldırılması talebinin reddi işlemleri aleyhine aynı dilekçeyle açılan iptal davası hakkındaki BİM kararının temyiz incelemesini yapmıştır. [Danıştay 6. Dairesinin 23.03.2023 tarihli ve E.2021/8408, K.2023/3107 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 2 Ocak 2024).]

[719] DİDDK'nin 07.03.2023 tarihli ve E.2022/3009, K.2023/389 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 2 Ocak 2024).

[720] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, İdari Yargı, s.132. "*2577 sayılı Yasanın 13. maddesi uyarınca, idari eylemlerden dolayı hakları ihlal edilmiş olanların, zararı öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl içinde haklarının yerine getirilmesi, yani uğradıklarını ileri sürdükleri zararın karşılanması istemiyle idareye başvurmak zorunda oldukları açıktır. Bu başvuru sırasında, kişilerin zararın tazmini için bir bedel belirterek bu miktarın ödenmesini*

olabileceği kabul edilirse, söz konusu tam yargı davaları hakkındaki BİM kararları İYUK m.46/1-b kapsamında değerlendirilmeyecektir.

Kamu görevlisinin görevini sona erdiren işleme karşı aynı dilekçeyle açtığı iptal davasıyla -DİBK kararına[721] göre miktar belirtme zorunluluğunun bulunmadığı- tam yargı davasında herhangi bir parasal değerin bulunmadığı savunulabilir. Ancak bu davada kamu görevlisinin görevinin sonra ermesi sebebiyle yoksun kaldığı parasal haklara yönelik bir tazminat talebinde bulunulmaktadır.[722] O hâlde söz konusu tam yargı davasının konusu para teşkil eden bir tam yargı davası olarak kabul edilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Kamu görevlisinin görevinin sonra ermesi sebebiyle yoksun kaldığı parasal tutar, yargılama aşamasında bilirkişi marifetiyle, idare tarafından hesaplama yapılarak ya da mahkemece tespit edilmelidir.[723] Mahkemenin bu tutarı "net bir şekilde" tespiti kolay olmayacaktır. Zira söz konusu parasal tutar, davacı kamu görevlisi görevine iade edilinceye kadar artmaktadır. Yine de mahkeme, karar verme tarihine göre bir tazminat tutarı belirleyebilir.

İYUK m.12 hükmü uyarınca konusu para içermeyen ve İYUK m.46'da sayılan uyuşmazlık türlerine ilişkin olmayan iptal davası ile konusu temyiz sınırını aşan tam yargı davasının aynı dilekçeyle açılması durumunda, BİM'in iptal davası hakkında kurduğu hükme karşı, tazminat kısmına yönelik hükmü ile birlikte temyize başvurulabilir. Örneğin bir yıkım kararına karşı

---

isteyebilecekleri gibi, haklarının yerine getirilmesi ve zararın telafi edilmesini sağlayabilecek nitelikte, tazminat talebi dışında farklı bir istemde de bulunabileceklerinin kabulü gerekmektedir. (…)
Uyuşmazlıkta, davacının, hakkında yayımlanan, ailesinin ve kendisinin onurlu yaşama hakkını zedeleyen, arkadaşları ve toplum karşısında kendisini küçük düşüren bir köşe yazısının kurumun ilan panosunda asılması nedeniyle uğradığını ileri sürdüğü manevi zararın giderilmesi amacıyla, idare tarafından olay hakkında soruşturma yapılarak soruşturma sonucunun da aynı şekilde panoda asılması istemiyle davalı idareye yaptığı başvurunun; davacının manevi yönden kişilik haklarına yapılan hukuk dışı saldırının karşılığının istenmesine yönelik bir başvuru olduğu ve manevi yönden bir tatmin talebini içerdiği dikkate alındığında, 2577 sayılı Yasanın 13. maddesinde ifade edilen şekilde, hakkın yerine getirilmesi amacıyla yapılan bir başvuru niteliği taşıdığı kuşkusuzdur." Danıştay 10. Dairesinin 09.03.2010 tarihli ve E.2007/4437, K.2010/1839 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[721] Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 29.12.1983 tarihli ve E.1983/1, K.1983/10 sayılı kararı için bkz. 20 Haziran 1984 tarih ve 18437 sayılı RG.

[722] YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1932.

[723] YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1952; ATAY, İdari Yargı, s.440-441.

sadece iptal davası açılırsa bu dava İYUK m.46 kapsamında değerlendirilmeyebilir. Ancak yıkım işlemi ile birlikte bu işlemden kaynaklanan temyiz sınırı üstünde bir meblağın tazmini isteniyorsa, söz konusu uyuşmazlıkta BİM'in tazminat kısmına ilişkin hükmüyle birlikte iptal davası hakkında kurduğu hükme karşı da temyize başvuru mümkün olmalıdır.

Tam yargı davalarında maddi ve manevi tazminat birlikte talep edilmişse bu dava hakkında verilen BİM kararının temyize tabi olup olmayacağı maddi ve manevi tazminat miktarının toplamına göre belirlenmektedir.[724] Bu doğrultuda uygulamada daha yüksek miktarlarda manevi tazminat talebinde bulunularak temyize başvuru için gereken parasal sınıra ulaşılabilir. Faiz miktarları ise davanın ferisi niteliğinde olduğundan dava değerine dahil edilmez.[725] İYUK m.12 hükmü uyarınca konusu para içeren bir idari işlem aleyhine açılan iptal ve tam yargı davasının aynı dilekçeyle açılması durumunda da BİM kararının temyize tabi olup olmayacağı idari işlemin parasal değeri ile talep edilen tazminat tutarının toplamına göre tayin edilmektedir.[726] Son olarak İYUK m.5/2 hükmü uyarınca, birden fazla kişinin aynı dilekçeyle

---

[724] "(…) *davacı tarafından 40.000,00 TL maddi, 20.000,00 TL manevi olmak üzere toplam 60.000,00 TL tazminatın yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılan davaya konu edilen parasal miktarın, bölge idare mahkemesi kararı tarihindeki güncel temyiz parasal sınırın altında kaldığı görüldüğünden 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinde sayılan davalar arasında yer almayan uyuşmazlıkta Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesinin istinaf başvurusunun gerekçeli olarak reddi yolunda verdiği karar her ne kadar temyiz yolu açık olmak üzere verilmiş ise de kesin olup, anılan kararın temyizen incelenmesine hukuki olanak bulunmamaktadır.*" Danıştay 10. Dairesinin 19.01.2023 tarihli ve E.2023/156, K.2023/203 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[725] AÇIMUZ, s.97; YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1959. Danıştay 10. Dairesinin 04.04.2023 tarihli ve E.2023/1578, K.2023/1732 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 16 Şubat 2024); Danıştay 10. Dairesinin 08.05.2023 tarihli ve E.2023/1497, K.2023/2446 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 16 Şubat 2024).

[726] YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1959. "*Davacının 300.000,00 TL zararının tazmini için yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ile 1.000,00 TL maddi tazminat ödenmesine karar verilmesi istemiyle bakılan davayı açtığı, dolayısıyla iptal ve tam yargı davasının birlikte açıldığı göz önünde bulundurulduğunda, dava değerinin, 300.000,00 TL zarara ilişkin yapılan başvurunun reddi işleminin iptali istemi dikkate alınmadan sadece 1.000,00 TL istemli tam yargı davası üzerinden değerlendirilerek tek hakim tarafından karara bağlanması ve miktar itibarıyla istinaf incelemesinin yapılmamasında usul hükümlerine uygunluk bulunmadığı görülmektedir.*" Danıştay 10. Dairesinin 21.02.2022 tarihli ve E.2019/5898, K.2022/899 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 16 Şubat 2024).

açtığı tam yargı davalarında verilen kararın istinaf ve temyiz edilebilirliği konusunda da talep edilen toplam tazminat tutarı esas alınır.[727]

Davada talep edilen miktar İYUK m.16/4 hükmü[728] uyarınca sonradan arttırılmışsa,[729] artık arttırılan bu miktara göre BİM kararının temyiz edilip edilmeyeceği belirlenmelidir.[730] Bununla

---

[727] YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1959. Örneğin bir kişinin devlet hastanesinde uygulanan hatalı tıbbi müdahale sonucunda sol bacağının diz üstünden ampute edilmesi sebebiyle idare aleyhine müşterek dilekçeyle tam yargı davası açılmıştır. Bu davada, davacılardan ikisinin talep ettiği tazminat tutarı temyiz sınırının altında olmasına rağmen, söz konusu dava hakkındaki BİM kararının temyiz incelemesi yapılmıştır. [Danıştay 10. Dairesinin 25.05.2023 tarihli ve E.2023/492, K.2023/2794 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 16 Şubat 2024).]
406.619,24 TL (miktar artırım dilekçesiyle artırılarak) maddi, 250.000,00 TL manevi, annesi ... için 1.000,00 TL maddi, 75.000,00 TL manevi, babası … için 1.000,00 TL maddi, 75.000,00 TL manevi tazminatın olay tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istenilmiştir.
Danıştay 10. Dairesinin 25.05.2023 tarihli ve 2023/492 E., 2023/2794 K. sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 16 Şubat 2024).

[728] **Tebligat ve cevap verme**
Madde 16- (…)
*4. Taraflar, sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edemezler. **(Ek cümle: 11/4/2013-6459/4 md.)** Ancak, tam yargı davalarında dava dilekçesinde belirtilen miktar, süre veya diğer usul kuralları gözetilmeksizin nihai karar verilinceye kadar, harcı ödenmek suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere artırılabilir ve miktarın artırılmasına ilişkin dilekçe otuz gün içinde cevap verilmek üzere karşı tarafa tebliğ edilir.*

[729] DİDDK, "(…) *2577 sayılı Kanun'un miktar artırımına (ıslah) ilişkin anılan düzenlemelerin de, istinaf aşamasında miktar artırımını yasaklayan bir düzenlemeye yer verilmediğinden, istinaf yargılaması aşamasında uyuşmazlığın esası incelenmek suretiyle tazmini talep edilen gerçek zararın ortaya çıkması halinde olduğu gibi, belli şartların gerçekleştiği durumlarda, bu aşamada da miktar artırım hakkının bir defaya mahsus olarak kullanılabileceğini* (…)" kabul etmektedir. (DİDDK'nin 09.06.2020 tarihli ve E.2019/2001, K.2020/854 sayılı kararı, ÇINARLI-DEMİRKOL-GÜZEL-AĞAR-AZAK, s.885-894).

[730] ASLAN, Esra: İdari Yargılama Hukukunda Bir Müessese Olarak Islah, 1. Baskı, İstanbul Kasım 2020, s.192. "*Dosyanın incelenmesinden, davacının ilk olarak uğranıldığı ileri sürülen 66.800,00-TL tazminatın dava tarihinden itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte tazmini istemiyle açıldığı, davacı vekili tarafından dosyaya sunulan 31/05/2016 tarihli ıslah dilekçesi ile dava dilekçesinde talep edilen miktarın 267.175,00-TL olarak değiştirilerek bu bedel üzerinden karar verilmesinin talep edildiği, İdare Mahkemesince ıslah edilmemiş miktar üzerinden davanın esası hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verildiği ve yine bu miktar esas alınarak istinaf başvurusunun da reddine kesin olarak karar verildiği, anılan kararın davacı vekili tarafından temyiz edilmesi üzerine dava konusu edilen miktarın 2577 sayılı Yasanın 46. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde belirtilen miktarın altında kaldığından aynı Yasanın 48. maddesinin 6. fıkrası uyarınca temyiz isteminin reddine karar verildiği anlaşılmaktadır.*
Bakılan davanın konusunun ıslah edilmek suretiyle 267.175,00-TL tazminat istemi olduğu dikkate alındığında Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesince verilen kararın temyizinin mümkün olduğu anlaşıldığından, bölge idare mahkemesi idari dava dairesince dava konusu edilen miktarın 2577 sayılı Yasanın 46. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde belirtilen miktarın altında kaldığından bahisle aynı Yasanın 48. maddesinin 6. fıkrası uyarınca temyiz isteminin reddine karar verilmesinde isabet görülmediğinden (…)" Danıştay 6. Dairesinin 04.06.2018 tarihli ve E.2018/3232, K.2018/5465 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 2 Ocak 2024).

birlikte tam yargı davası "*fazlaya ilişkin haklar saklı tutulmak suretiyle şimdilik .... TL*" şeklinde açılmışsa, Danıştay söz konusu uyuşmazlığın temyiz yoluna tabi olup olmadığını, alacağın tamamına göre değil dava açılan tutarı dikkate alarak belirlemektedir.[731] Buna mukabil Danıştay içtihatlarına göre fazlaya ilişkin hakların saklı tutulması ifadesiyle cüzi bir miktar belirtilerek açılan tam yargı davalarda; bilirkişi, idare ya da mahkeme tarafından hesaplanan uyuşmazlık miktarının bir ara karar ile davacıya bildirilerek ıslah imkânı sağlanmalıdır, aksi hâlde kurulan hüküm hukuka aykırıdır.[732] Bu içtihatlardan biri istinaf sistemi yürürlüğe

---

[731] Danıştay 8. Dairesinin ikiye karşı üç oyla aldığı bir kararında, "*Davacı tarafından her ne kadar, fazlaya ilişkin hakların saklı tutulması suretiyle dava açıldığı bu nedenle temyiz incelemesine tabi olduğu iddia edilse de, 6100 sayılı Kanunun 'Taleple bağlılık ilkesi' başlıklı 26. maddesinde, 'Hâkim, tarafların talep sonuçlarıyla bağlıdır; ondan fazlasına veya başka bir şeye karar veremez. Duruma göre, talep sonucundan daha azına karar verebilir....' hükmüne yer verildiği, Buna göre, davacının dava açarken Mahkemeden hüküm altına alınmasını talep ettiği istem sonucuyla bağlı kalınarak ve de davacı tarafından miktar arttırım dilekçesi de verilmediği göz önüne alınarak, temyiz istemine esas teşkil eden kararın Bölge İdare Mahkemesinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 46. maddesine göre temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlarından olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır.*" denilmektedir. İki üyenin sunduğu karşı oy gerekçesinde, İYUK m.16/4 hükmü dayanak gösterilerek, "*fazlaya ilişkin hakların saklı tutulması suretiyle açılan ve alacağın tamamına göre kesinlik sınırını aşan davada, temyiz isteminin esasının incelenmesi suretiyle bir karar verilmesi gerektiği*" sonucuna varılmıştır. [Danıştay 8. Dairesinin 06.04.2023 tarihli ve E.2021/4615, K.2023/1686 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 2 Ocak 2024).] DİDDK, BİM'in "(…) *6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 'İstinaf Yoluna Başvurulabilen Kararlar' başlığını taşıyan 341. maddesinin 3. fıkrasında; '(3) Alacağın bir kısmının dava edilmiş olması durumunda üç bin Türk Liralık kesinlik sınırı alacağın tamamına göre belirlenir.' şeklinde kurala yer verilmiş ise de; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 'İstinaf' başlığını taşıyan 45. maddesinde hangi kararlar hakkında istinaf yoluna başvurulabileceği hususunun açık ve özel olarak düzenlendiği,*

Bu hususta ve fazlaya ilişkin hakların saklı tutulması durumunda kesinlik sınırı konusunda 6100 sayılı Kanuna herhangi bir atıfta bulunulmadığı, dolayısıyla belirtilen hususlarda 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun uygulanmasının hukuken mümkün olmadığı, (…)" yönündeki ısrar kararını onamıştır. Karara yönelik karşı oy gerekçesinde ise, "*tazmini istenilen alacağın dava açma tarihinde 'kesin' olarak belirlenememesi üzerine 'fazlaya ilişkin hakları saklı' tutularak açılan davalarda; 2577 sayılı Kanun'un 45.maddesinin 1.fıkrasında yer alan ve istinaf kanun yoluna başvuruyu engelleyen kesinlik sınırının, dava dilekçesinde gösterilen miktara göre değil, ıslah yoluyla arttırılması mümkün olan alacağın tamamına göre belirlenmesi*" görüşü kabul edilmiştir. [DİDDK'nin 14.10.2021 tarihli ve E.2021/2599, K.2021/1859 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 2 Ocak 2024).]

[732] "(…) *1999 yılında, birden fazla kalemden oluşan ve yargı kararıyla haksız olarak davacıdan tahsil edildiği tespit edilen damga vergisi ve noter harcı alacağına ilişkin faiz tutarının belirlenebilir olmadığı, davacının bu kapsamda bilirkişi incelemesi isteminde bulunmuş olduğu dikkate alındığında, Vergi Mahkemesince, gerek bilirkişi incelemesi gerekse idareye hesaplama yaptırılarak ya da mahkemece bir hesaplama yapılarak elde edilen sonucun davacıya bildirilerek ıslah hakkı imkanı tanınması gerekirken, davacının dava dilekçesinde belirtmiş olduğu miktarla sınırlı olarak hüküm kurulması ve Bölge İdare Mahkemesinin, davacının vergi mahkemesi kararının ödenecek tutarın 120.000.-TL'yi aşmamasına ilişkin hüküm fıkrasına yönelik istinaf başvurusunun reddine dair kısmında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*" Danıştay 9. Dairesinin 07.06.2021 tarihli ve

girdikten sonra verilmiştir ve temyiz sınırının üstünde olan bir uyuşmazlık hakkındadır. YILMAZ, istinaf/temyiz parasal sınırlarının altında bir meblağ üzerinden fazlaya ilişkin hakların saklı tutulması suretiyle açılan davalarda, hesaplanan uyuşmazlık miktarı hususunda davacıya bir bildirim yapılmamışsa, bu davalarda kurulan hükümlere karşı da olağan kanun yollarına başvurulabileceğini savunmaktadır. Danıştay 8. Dairesinin bir içtihadını[733] örnek gösteren yazar, bu içtihatta temyiz hakkını genişleten bir bakış açısı sunulduğunu belirtmiştir.[734] Kanaatimizce ihtimaller üzerinden bir mahkeme kararının kanun yoluna tabi olup olmadığının belirlenmesi hukuki öngörülebilirlik açısından problem teşkil edebilir. Fazlaya ilişkin haklar saklı tutularak açılan tam yargı davalarında verilen kararların istinaf/temyiz edilebilirliğinin hangi kıstasa göre belirleneceği konusunda İYUK'ta özel bir düzenlemeye yer verilmemiştir. O hâlde genel kuralın bu davalar açısından da uygulanması gerektiği düşünülebilir.

E.2018/3288, K.2021/3683 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Şubat 2024); Danıştay 13. Dairesinin 03.03.2022 tarihli ve E.2016/4160, K.2022/812 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Şubat 2024).

[733] "*... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesince uyuşmazlığın 2020 yılı için temyiz sınırı olan 176.000,00 TL'nin altında kaldığı gerekçesiyle davacının temyiz isteminin reddine karar verilmiş ise de, davacının %94 oranında engelli olduğuna ilişkin engelli sağlık kurulu raporu ile davanın 100.000,00 TL manevi zarar ile fazlaya ve maluliyet oranı artışına ilişkin talep ve dava hakları saklı kalmak kaydıyla 2577 sayılı Kanun'un 16. maddesinin 4. fıkrası uyarınca şimdilik 1.000,00 TL maddi zararın tazmini istemiyle açıldığı göz önüne alındığında uyuşmazlığın esasının incelenme olanağı olsa idi davacıda meydana gelen maddi ve manevi toplam zararın 2020 yılı için temyiz sınırı olan 176.000,00 TL'nin üzerinde olmasının kuvvetle muhtemel olduğu, başka bir deyişle davacı tarafından 100.000,00 TL manevi zararın tazmini de istenildiğinden davacının %94 oranında engelli olması ile illiyet bağı bulunan olay nedeniyle davacıda oluşan maddi zararın 76.000,00 TL'nin altında olmasının hayatın olağan akışına aykırı olduğu anlaşıldığından uyuşmazlığın temyiz kanun yoluna tabi olduğu anlaşılmaktadır.*

Nitekim, davacı dava dilekçesinde 'fazlaya ilişkin haklarımız saklı kalmak kaydıyla' ifadesini kullanarak uyuşmazlığın esası incelendiği takdirde yapılacak olan bilirkişi incelemesi sonucunda miktar arttırımında bulunulacağını ortaya koymuştur.

Bu durumda, ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesi'nin, davacının temyiz isteminin incelenmeksizin reddine ilişkin kararında hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 8. Dairesinin 09.03.2021 tarihli ve E.2021/375, K.2021/1393 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 15 Şubat 2024).

[734] YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1951-1952. Aynı karara AÇIMUZ da değinmiştir. (AÇIMUZ, s.96-97).

Kanaatimizce söz konusu durum hakkında HMK'de olduğu gibi[735] açık bir düzenleme yapılmalıdır.

Konusu doğrudan parasal bir değer ihtiva etmeyen ancak maddi bir değeri bulunan idari işlemler aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarının İYUK m.46/1-b hükmü uyarınca temyize tabi tutulup tutulamayacağı, İYUK m.46/1-b hükmü kapsamında tartışılmaktadır. Bu hususdaki genişletici bir yorum, temyiz yoluna başvurma ihtimalini arttırırken, İYUK m.45/2 hükmünün son cümlesi sebebiyle istinaf yoluna başvuru hakkını sınırlandırabilir.[736] YILMAZ, iptal davaları açısından parasal değerin tespitinde, "dava"nın değil bu davada iptali istenilen "idari işlem"in konusunun önem taşıdığını ifade etmiştir.[737] CANDAN'a göre para, idari işlemin "konu unsuru"na[738] ilişkindir ve idari işlemin konusunun para olduğunun söylenebilmesi için işlemde bir miktar paranın yazılı görülmesi gerekir. Dava konusu edilen işlemin parasal miktarı idari işlemin konu unsurunda belirtilen para miktarının toplamıdır. İYUK m.3'te de iptal davası açarken dava konusu miktarın belirtilmesi zorunluluğu öngörülmemiştir. Dolayısıyla idari işlemin konusunun parayla ölçülebilirliği, bu işleme karşı açılan davanın konusunun para olduğu şeklinde değerlendirilemez.[739] Kanaatimizce mahkemeye erişim hakkına yönelik bir kanun hükmünün değerlendirilmesi açısından bu yorum aşırı şekilcidir. AÇIMUZ'a göre bir davada parasal değer, usul kurallarına riayet edilerek hak

---

[735] 6100 sayılı HMK'nin "*Temyiz edilemeyen kararlar*" başlıklı 362. maddesinin ikinci fıkrasının uyarınca; "(…) *alacağın bir kısmının dava edilmiş olması durumunda,* (…) *kesinlik sınırı alacağın tamamına göre belirlenir.* (…)"

[736] AÇIMUZ, s.94. Konusu doğrudan para olmayan bir idari işlemin, aslında maddi bir değerinin bulunduğu ve bu değerinde de istinaf sınırının altında kaldığı hesap edilerek istinaf yolunun kapatılması, kanaatimizce aşırı sınırlandırıcı bir yorumdur. Dolayısıyla doğrudan maddi bir değer içermeyen idari işlemler hakkında verilen kararlara karşı -davanın istinaf sınırının altında maddi değeri bulunduğu gerekçesiyle- istinaf yolu kapatılmamalıdır.

[737] YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1934.

[738] Konu unsuru, öğretide *"idari işlemin doğurduğu hukuki sonuç"*, *"hukuk aleminde meydana getirdiği değişiklik"* olarak ifade edilmektedir. (GÜNDAY, İdare Hukuku, s.157; ULUSOY, İdare Hukuku, s.453; KARAHANOĞLULLARI, İdare Hukuku, s.121; GÖÇGÜN, Muhammet: İdari İşlemin Konu Unsuru, 1. Baskı, İstanbul Mayıs 2017, s.24). Bu tanımlamadan anlaşılacağı üzere konu unsuru idari işlemin bizzat kendisidir. (GÜRSEL-KAPLAN, s.322).

[739] CANDAN, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü, s.1368.

eksenli bir yaklaşımla belirlenmelidir.[740] Kanunu Danıştayda hazırlayan komisyonda yer alan ULUSOY, İYUK m.46. ile belirlenen temyiz sınırının konusu parayla ölçülebilen idari işlemler hakkında açılan iptal davaları için de geçerli olduğunu, söz konusu hükmün bu düşünceyle kaleme alındığını ifade etmiştir.[741] Temel hak ve hürriyetlerin kullanımına ilişkin normlar geniş yorumlanmalı,[742] AİHM'nin MESUTOĞLU kararında[743] belirtildiği gibi usul normlarının aşırı şekilci yorumlanmasından kaçınılmalıdır. Danıştay 13. Dairesinin de AİHM içtihatlarına atıfta bulunduğu bir kararında bu durum şöyle açıklanmıştır:

"*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarına göre; mahkemeye erişme hakkı sadece ilk derece mahkemesinde dava açma hakkını değil, eğer iç hukukta itiraz, istinaf veya temyiz gibi kanun yollarına başvurma imkânı tanınmış ise üst mahkemelere başvurma hakkını da içerir (AİHM Kararı, Bayar ve Gürbüz/Türkiye, B. No: 37569/06, 27/11/2012, § 42).*

Mahkemeye erişme hakkının yasal birtakım şartlara tâbi tutulması kabul edilebilir olsa da, mahkemelerin, usûl kurallarını, uyuşmazlığın esasında mündemiç hakkı ihlâl edecek kadar katı ve bu kuralları ortadan kaldıracak kadar da geniş yorumlamaktan kaçınmaları gerekir (AİHM Kararı, Walchli/Fransa, B. No. 35787/03, § 29).

Usûl kurallarının, hukukî güvenliğin sağlanması ve yargılamanın düzgün bir şekilde yürütülmesi sonucunda adaletin tecellî etmesine hizmet etmek yerine, bir çeşit engel hâline gelmeleri durumunda mahkemeye erişim hakkı ihlâl edilmiş olur (AİHM Kararı, Efstathiou ve Diğerleri/Yunanistan, B. No: 36998/02, § 24).

---

[740] AÇIMUZ, s.95.

[741] ULUSOY, İdari Yargı, s.211.

[742] YONGALIK, s.10.

[743] AİHM'nin 14.10.2008 tarih ve 36533/04 Başvuru No.lu Mesutoğlu v. Türkiye kararı http://hudoc.echr.coe.int/tur#{"fulltext":["mesutoğlu"],"documentcollectionid2":["GRANDCHAMBER","CHAMBER"],"itemid":["001-88962"]} (ET: 25 Temmuz 2023).

Bu itibarla, mahkemeye erişme hakkı, temyiz yoluna başvurma hakkını da kapsadığından, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun temyize tâbi davaları düzenleyen 46. maddesinin temyiz yoluna başvuru haklarını daraltan şekilde katı yorumlanmaması gerekir."[744]

Uygulamada bazı Danıştay daireleri, İYUK m.46/1-b hükmünü dar yorumlayarak konusunun doğrudan bir maddi değerinin bulunmadığı idari işlemler aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı -madde 46'da öngörülen diğer bentlerle ilgili bir uyuşmazlıkla da ilgili değilse- temyize başvurulamayacağını kabul etmektedir. Bu yorum bazı iptal davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yoluna başvuruyu imkânsız hâle getirmektedir.

Danıştay 6. Dairesi imar hukukunda mülkiyet hakkını doğrudan etkileyen yıkım kararları hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurunun mümkün olmadığına karar vermektedir.[745] Danıştay 6. Dairesi, ruhsatsız yapıya ilişkin bir ay içinde ruhsat alınması ve yıkılması için süre verilmesi ve idari para cezası uygulanması işlemi[746] ile bir kişinin taşınmazdaki hissesinin rayiç bedel üzerinden açık arttırma usulü ile satılacağına ilişkin

---

[744] Danıştay 13. Dairesinin 02.06.2020 tarihli ve E.2018/3240, K.2020/1116 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

[745] Danıştay 6. Dairesinin 17.03.2022 tarihli ve E.2022/1403, K.2022/3266 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023). Karara yönelik karşı oyda, "*uyuşmazlık konusu yapının davaya esas maddi bir değerinin bulunduğu dikkate alındığında, dava konusu işlemin; 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin (b) bendi kapsamında konusu yüz bin Türk lirasını aşan idari işlem niteliğinde olduğu*" belirtilmiştir.

[746] "*Bakılan davanın, Ankara İli, Polatlı İlçesi, ... Mahallesi, ... ada, ... parsel sayılı hazineye ait taşınmaz üzerinde ruhsatsız yapı yapıldığından bahisle, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca anılan yapılara ilişkin olarak 1 (bir) ay içerisinde ruhsat alınması veya yıkılması için süre verilmesine ve aynı Kanun'un 42. maddesi uyarınca davacı adına 139.492,85-TL idari para cezası uygulanmasına ilişkin Polatlı Belediye Encümeninin ... tarihli ve ... sayılı kararının iptali istemiyle açıldığı, bu uyuşmazlıkla ilgili bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin,* (…) *mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 17.03.2022 tarihli ve E.2022/1403, K.2022/3266 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:20 Ekim 2023). Karara yönelik karşı oyda, "*Temyiz edilen karara konu uyuşmazlığın; 750 m² ruhsatsız yapı için düzenlenen yapı tatil tutanağına istinaden tesis edilen işlemin iptali istemi olduğu anlaşılmaktadır.*

Uyuşmazlık konusu yapının davaya esas maddi bir değerinin bulunduğu dikkate alındığında, dava konusu işlemin; 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin (b) bendi kapsamında konusu yüz bin Türk lirasını aşan idari işlem niteliğinde olduğu (…)" belirtilmiştir.

Belediye Başkanlığı Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü işlemi[747] hakkındaki BİM kararlarını İYUK m.46/1-b kapsamında değerlendirmemiştir. Yine Danıştay 6. Dairesi, "*taşınmaz üzerinde bulunan riskli yapının yerine kat karşılığı inşaat yapımı için kat malikleri ile davacı şirket arasında imzalanan sözleşmelerin 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 13. maddesi uyarınca feshedilmesine ilişkin*" "*Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü*" işleminin iptali istemiyle açılan dava hakkındaki BİM kararının temyiz edilmesinin mümkün olmadığına karar vermiştir.[748] Kanaatimizce söz konusu kararların karşı oy gerekçelerinde de belirtildiği üzere bu uyuşmazlıklarda iptali istenilen işlemlerin konusunun maddi bir değeri bulunmaktadır. Danıştay 6. Dairesi ise aşırı şekilci yorumu[749] ile mahkemeye erişim hakkı ve mülkiyet hakkını ihlâline sebep olmuştur.

Danıştay 7. Dairesine göre, "*mülkiyetin kamuya geçirilmesi-kaim değer*" işlemi aleyhine açılan iptal davası hakkındaki BİM kararına karşı iptali istenilen işlemin konusu para olmadığından temyiz yoluna başvurulamaz.[750]

---

[747] "*Bakılan davanın, İstanbul İli, Üsküdar İlçesi, A1 Mahallesi, 1151 ada içerisinde yer alan taşınmazın 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve bu kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 15. ve 15/A maddeleri uyarınca ve üçte iki çoğunluğun dışında kaldığından bahisle 15 gün içerisinde muvafakatname ile belirlenen şartların kabul edilmesi aksi halde davacının taşınmazdaki hissesinin rayiç bedel üzerinden açık arttırma usulü ile satılacağına ilişkin 19/02/2020 tarih ve E.4288 sayılı Üsküdar Belediye Başkanlığı Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açıldığı anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi yukarıda anılan Kanun kapsamında mümkün değildir.*" Danıştay 6. Dairesinin 18.01.2022 tarihli ve E.2022/45, K.2022/345 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:20 Ekim 2023). Karara yönelik karşı oyda, "*Uyuşmazlık konusu İstanbul İli, Üsküdar İlçesi, A1 Mahallesi, 1151 ada içerisinde yer alan davacı hissesinin 300 m² olduğu, davaya esas maddi değerinin bulunduğu dikkate alındığında, dava konusu işlemin; 2577 sayılı Kanunun 46.maddesinin (b) bendi kapsamında konusu yüz bin Türk lirasını aşan idari işlem niteliğinde olduğu* (…)" belirtilmiştir.

[748] Bu kararda karşı oy gerekçesinde ise, "*fesih işlemine konu Sözleşmenin … TL + KDV içerikli Düzenlenme Şeklinde 6306 sayılı Kanun çerçevesinde Arsa Payı Temlik Vaadi ve Kat Karşılığı İnşaat Sözleşmesi olduğu, davaya esas maddi değerinin bulunduğu dikkate alındığında, dava konusu işlemin; 2577 sayılı Kanunun 46.maddesinin (b) bendi kapsamında konusu yüz bin Türk lirasını aşan idari işlem niteliğinde olduğu*" belirtilmiştir. [Danıştay 6. Dairesinin 02.03.2022 tarihli ve E.2022/1114, K.2022/2536 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).]

[749] YILMAZ da Danıştay 6. Dairesinin bu konuda en katı yaklaşıma sahip olduğunu gözlemlemiştir. (YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1936).

[750] "*Davacı adına tescilli … tarih ve … sayılı serbest dolaşıma giriş beyannamesi kapsamında ithal edilen 'sodium naphthalene' ticari isimli eşyanın gümrük tarife istatistik pozisyonu numarasının beyan edilenden farklı*

Danıştay 8. Dairesinin içtihatlarına göre; 37 adet taşınmazın bedelsiz olarak iadesi talebiyle yapılan başvurunun reddi işlemi,[751] organize sanayi bölgesi içinde belediye adına tapuda kayıtlı 168 adet taşınmazın satılması isteminin reddi işlemi[752] ve belediye iştirakinin işlettiği tesislerin Sosyal Güvenlik Kurumuna ait borçlarının yapılandırılmasına karşılığında belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarının teminat olarak gösterilmesine ilişkin belediye meclisi kararı[753] aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulamaz.

---

olduğunun tespit edildiğinden bahisle, 'mülkiyetin kamuya geçirilmesi-kaim değer' kararının iptali istemiyle açılan davada (…)
davaya konu işlemin konusunun para olmadığı dikkate alındığında, vergi mahkemesince verilen karara yönelik istinaf başvurularının reddine dair kararın bozulması istemiyle yapılan temyiz başvurularının incelenme olanağı bulunmamaktadır." Danıştay 7. Dairesinin 20.11.2020 tarihli ve E.2017/2202, K.2020/4803 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023). Aynı yönde görüş için bkz. CANDAN, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü, s.1368.

[751] "*Dava, İstanbul ili, Çekmeköy ilçesi, ... mahallesinde bulunan 37 adet taşınmazın 6292 sayılı Kanunun 7. maddesi uyarınca bedelsiz olarak iadesi talebiyle yapılan başvuru üzerine düzenlenen ... tarih ve ... sayılı denetmen raporuna istinaden söz konusu taşınmazların iadesinin uygun görülmediğinden bahisle reddine ilişkin ... tarih ve ... sayılı işlemin iptaline karar verilmesi istemiyle açılmıştır.* (…)
Olayda, İdare Mahkemesinin uyuşmazlığın esası değerlendirilerek verilen davanın reddine dair kararının, Bölge İdare Mahkemesince, dava dilekçesinin reddine karar verilmesi gerektiği gerekçesiyle kaldırılmasına ilişkin kararın 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinde sınırlı şekilde sayılan temyiz edilebilecek kararlar kapsamında yer almadığı anlaşıldığından, temyiz istemine esas teşkil eden ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararına karşı davalı tarafından yapılan temyiz başvurusunun esasının incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 8. Dairesinin 28.01.2021 tarihli ve E.2019/5072, K.2021/455 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).

[752] "*Uyuşmazlık, ... Organize Sanayi Bölgesi içinde kalan davalı Ergene Belediyesi adına tapuda müstakil ve/veya paylı mülkiyetli olarak kayıtlı toplam 168 adet ve 324.793,33 m2 yüzölçümlü taşınmazların, Organize Sanayi Bölgesi Kanunun 4. maddesinin 3. fıkrası ile Organize Sanayi Bölgesi Uygulama Yönetmeliğinin 7. maddesinin 1. fıkrası uyarınca harca esas değerleri üzerinden peşin veya taksitle ödenmek üzere Organize Sanayi Bölgesine satılması isteminin reddine yönelik Ergene Belediye Meclisinin ... günlü, ... sayılı kararının iptali isteminden kaynaklanmaktadır.*
Bu durumda, temyiz istemine esas teşkil eden kararın Bölge İdare Mahkemesinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 46. maddesine göre temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlarından olduğu anlaşıldığından temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 8. Dairesinin 24.02.2021 tarihli ve E.2021/166, K.2021/1137 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).

[753] "*Uyuşmazlık; davalı belediye iştiraki ... Yatırım A.Ş.'nin işlettiği ...Termal Tesislerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçlarının yapılandırılabilmesi amacıyla Bolvadin Belediye Meclisi kararı ile davalı belediyeye ait Afyonkarahisar ili ... Mevkii ... ada ... parsel ve ... ada ... parselde kayıtlı taşınmazların söz konusu borçlara teminat olarak gösterilmesine karar verilmesine ilişkin işlemin iptali isteminden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.*
Bu durumda; belediye meclis kararının iptali istemine dair davanın, konusu itibariyle 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinde yer alan ve temyiz başvurusunda bulunulacak konular arasında yer almadığı, dolayısıyla temyiz istemine esas teşkil eden kararın Bölge İdare Mahkemesinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 46. maddesine göre temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlarından olduğu anlaşıldığından temyiz isteminin

7082 sayılı Kanun[754] ile kanunlaşan 675 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin[755] 12. maddesi[756] uyarınca bir taşınmaz üzerindeki on bir bağımsız bölümün -intifa hakkı devredende kalmak suretiyle- satışının muvazaalı kabul edilerek hazine adına tescil edilmesi işlemi aleyhine açılan iptal davasında Konya BİM 5. İdari Dava Dairesi istinaf talebini kesin olarak reddetmiştir.[757] Bununla birlikte benzer bir işlem[758] aleyhine açılan iptal davasında Danıştay 5. Dairesi BİM'in kararına yönelik temyiz talebini inceleyerek BİM'in iptal davasının süreaşımı sebebiyle reddi yönündeki kararının bozulmasına karar vermiştir.[759] Danıştay 10. Dairesi de, 675 sayılı KHK kapsamında muvazaalı bir şekilde devri sebebiyle bir taşınmazın hazine adına

---

incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 8. Dairesinin 15.09.2021 tarihli ve E.2021/4622, K.2021/3845 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).

[754] 7082 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun için bkz. 8 Mart 2018 tarihli ve 30354 (mükerrer) sayılı RG.

[755] Bakanlar Kurulunca 03/10/2016 tarihinde kararlaştırılan 675 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname için bkz. 29 Ekim 2016 tarihli ve 29872 sayılı RG.

[756] **Muvazaalı devir işlemleri**

MADDE 12- *(1) 20/7/2016 tarihli ve 2016/9064 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla ülke genelinde ilan edilen olağanüstü hal kapsamında yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararnameler gereğince kapatılan özel öğretim kurum ve kuruluşları ile özel öğrenci yurtları ve pansiyonlarının faaliyetlerinin sürdürüldüğü dönemde üzerlerinde bulundukları, mülkiyeti kapatılanların sahibi gerçek veya tüzel kişilere ait taşınmazlardan 1/1/2014 tarihi ila bahse konu yerlerin kapatılma tarihleri arasında üçüncü kişilere devri yapılmış olan ve üzerinde kapatılanlar tarafından aynı faaliyete kapatılma tarihi itibarıyla devam edilen taşınmazların devir işlemleri muvazaalı kabul edilir ve tapuda ilgisine göre Hazine veya Vakıflar Genel Müdürlüğü adına her türlü kısıtlama ve taşınmaz yükünden ari olarak resen tescil edilir.* (7082 sayılı Kanun'un 12. maddesini (675 sayılı KHK'nin 12. maddesi) Anayasa Mahkemesi iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin 31.05.2023 tarihli ve E.2018/77, K.2023/105 sayılı kararı için bkz. 22 Kasım 2023 tarihli ve 32377 sayılı RG).

[757] Konya BİM 5. İdari Dava Dairesinin 13.02.2018 tarihli kararına Anayasa Mahkemesi Genel Kurulunun 29.11.2023 tarihli ve 2018/10997 başvuru numaralı kararından ulaşılmıştır. Anayasa Mahkemesi Genel Kurulunun 29.11.2023 tarihli ve 2018/10997 başvuru numaralı kararı için bkz. 9 Ocak 2024 tarihli ve 32424 sayılı RG.

[758] Danıştay 5. Dairesinin kararına konu teşkil eden maddi olay. "*667 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılan …. Anadolu Lisesi'nin bağlı bulunduğu …Özel Eğitim Tic. ve San. A.Ş.'nin mülkiyetinde iken 13/04/2016 tarihinde davacıya satış yoluyla devredilen Samsun ili, İlkadım ilçesi, … mahallesinde kain …ada … parsel sayılı taşınmazın satışının muvazaa yönünden incelenmesi amacıyla yapılan denetim sonucunda düzenlenen … tarih ve … sayılı raporda,* (…) *675 sayılı KHK'nın 12. maddesi gereğince devir işleminin muvazaalı olduğu ve aynı madde gereğince taşınmazın Hazine adına tüm kısıtlama ve taşınmaz yükünden ari olarak tescili gerektiği tespitine yer verildiği, Samsun Valiliği Defterdarlık KHK İşlemleri İl Bürosu tarafından anılan rapor doğrultusunda taşınmazın … tarih ve … sayılı kararla Hazine adına tescili*"dir.

[759] Danıştay 5. Dairesinin 22.03.2021 tarihli ve E.2019/5878, K.2021/748 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:9 Ocak 2024).

tescil edilmesi talebine ilişkin Kaymakamlık işlemi aleyhine açılan iptal davası hakkındaki BİM kararının temyiz incelemesinde, bu taşınmazın parasal değerini İYUK m.46/1-b'de öngörülen temyiz sınırının üzerinde tespit ederek kesin nitelikte verilen BİM kararını hukuka aykırı bulunmuştur.[760] Danıştay 10. Dairesi, "*Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Fon Kurulu*" tarafından muhtelif taşınmazların satış işleminin iptali ve üçüncü kişilere satışını önlemek amacıyla bu taşınmazlar üzerine ihtiyati tedbir konulması talepleriyle açılan dava hakkındaki BİM kararının temyiz incelemesinde, söz konusu taşınmazların satış bedelinin İYUK m.46/1-b'deki temyiz sınırın altında kaldığını belirterek temyiz istemini reddetmiştir.[761] Bu içtihatlarından anlaşıldığı üzere Danıştay 5. Dairesi ile Danıştay 10. Dairesi, konusu para içeren idari işlemi geniş yorumlama eğilimindedir.

Danıştay 13. Dairesi büyük heyeti[762] 24.12.2020 tarihinde toplanarak konusu para içeren uyuşmazlıklardan ne anlaşılması gerektiği ve bu uyuşmazlıkların parayla ilgili olup

[760] Danıştay 10. Dairesinin 26.10.2021 tarihli ve E.2018/4618, K.2021/5062 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:9 Ocak 2024).

[761] Danıştay 10. Dairesinin 18.01.2022 tarihli ve E.2019/8904, K.2022/195 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:9 Ocak 2024).

[762] Danıştayın bazı daireleri daire üyelerinin tümünün katılımıyla mevzuatta dayanağı bulunmayan ve "büyük heyet" olarak adlandırılan kanaatimizce gayri resmî toplantılar yapmaktadır. Danıştayın 155. kuruluş yıldönümünde bu hususta sorduğum soruya verilen cevaplara göre büyük heyet toplantılarında dairelerin içtihat değişiklikleri, ilk defa görülecek bir uyuşmazlık ya da etki ve sonuçları itibarıyla tartışma yapılarak henüz karar verilmemiş bir uyuşmazlık hakkında değerlendirme yapılarak kararlar verilmektedir. Danıştay 13. Dairesi önceki başkanı ve halihazırda Danıştay Başsavcısı Nevzat ÖZGÜR, bu toplantıların gayri resmî olarak nitelendirilemeyeceğini ve içtihat birliğini sağlamak açısından son derece faydalı sonuçları olduğunu savunmaktadır. Kanaatimizce yargılama usulü kurallarının kanunla düzenlenmesi gerektiği yönündeki Anayasa m.142/1 hükmü kapsamında Danıştay dairelerinin "büyük heyet" adı altında dairelerin kararları hakkındaki sorunları çözmek için toplantılar yapıp yapmayacağı sorgulanabilir. Ayrıca Danıştay dairelerinin "büyük heyet" adı altında gayrı resmî toplantılar yapabileceği kabul edilse bile, yapılan bu toplantılarda alınan kararlara daire içtihatlarında atıfta bulunulması Anayasa m.142/1 hükmüne uygun düşmemektedir. (Konuyla ilgili şahsımın sorduğu sorular ve Danıştay 13. Dairesi üyesi Doç. Dr. Gürsel ÖZKAN ile Danıştay Başsavcısı Nevzat ÖZGÜR'ün cevapları için bkz. 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.159-163). 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 39. maddesi uyarınca bir Danıştay dairesinin kendi kararları arasındaki aykırılık ya da uyuşmazlık varsa içtihadın birleştirilmesi görevi DİBK'ye verilmiştir. DİBK'nin zor toplanması ve hızlı kararlar alamaması sebebiyle içtihatları birleştirme görevini etkili bir şekilde yerine getiremediği söylenebilir. Ancak bu eleştiri, söz konusu sorunu "büyük heyet" gibi yasal olmayan yöntemlerle çözme yetkisi vermemektedir. Dolayısıyla Danıştayda kabul gören bu uygulamanın bir an önce kanunlaşması gerekmektedir.

olmadıklarının nasıl tespit edileceği hususunda temyize tabilik kriterleri belirlemiştir. Bu kriterler doğrudanlık, kesinlik ve objektif olarak belirlenebilmedir. "Doğrudanlık", iptal kararı sonucunda idare tarafından parasal bir ödeme yapılıp yapılmayacağı; ilgilinin malvarlığında bir artış ya da azalış meydana gelip gelmeyeceğidir. "Kesinlik", iptal kararının sonucunda parasal miktarın kesin olarak elde edilecek olmasıdır. "Objektif olarak belirlenebilme", dava konusunun parasal bir miktar içerip içermediğinin objektif olarak belirlenebilmesidir. Bu kapsamda idari yargı mercileri iptal davasına konu idari işlemin parasal değerinin objektif olarak belirlenebilmesi için araştırma yapacak, gerekirse ara karar alacaktır.[763] Açıklaması yapılan bu kriterler doğrultusunda örneğin dava konusu edilen mülkiyetin kamuya geçirilmesi işlemi hakkındaki BİM kararının temyize tabi olup olmadığının belirlenmesi için öncelikle mülkiyeti kamuya geçirilen eşyanın parasal değerinin mahkemece tespit edilmesi gerekir. Tespit edilen bu değerin m.46/1-b hükmünde öngörülen temyiz sınırını geçip geçmemesine göre söz konusu BİM kararının temyiz edilip edilemeyeceği belirlenmelidir. Nitekim Danıştay 13. Dairesi de tütün ve benzeri ürünlerin mülkiyetinin kamuya geçirilmesine ilişkin Kaymakamlık işleminin iptali[764] davasının temyiz incelemesini yaparak ilgili BİM kararını hukuka uygun bulmuştur.[765]

---

[763] ÇETMİLİ, Süleyman-ATAY Abdullah: "İdari Yargıda Temyiz Yolu Kapalı Olan Uyuşmazlıkların Değerlendirilmesi ve Temyiz Yolunun Açılmasının Uygun Olacağı Uyuşmazlıkların Belirlenmesi" T.C. Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları 4. Dönem (2020-2021), Ankara 2021, s.354 vd.

[764] "*Tekirdağ ili, Süleymanpaşa ilçesi, ... Mahallesi, ... Caddesi, ... Sitesi ... Caddesi üzerindeki '... ' isimli davacıya ait iş yerinde 15/06/2020 tarihinde yapılan arama neticesinde, 3.481.040 adet makaron, 2.747,65 kg bandrollü tütün, 108 kg bandrolsüz tütün, 471,5 kg nargile tütünü bulunması üzerine, 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 8. maddesinin 5. fıkrasının (g), (ı) (o) bentlerine istinaden bulunan ürünlerin tamamının mülkiyetinin kamuya geçirilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı Süleymanpaşa Kaymakamlığı işleminin; 2.747,65 kg bandrollü tütün mamulüne ilişkin kısmının iptali istenilmiştir.*"

[765] Danıştay 13. Dairesinin 16.01.2023 tarihli ve E.2022/4911, K.2023/135 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:9 Ocak 2024).

Bir yapım işi ihalesi hakkında yapılan sözleşmenin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanun'un[766] geçici 4. maddesi[767] uyarınca feshedilerek tasfiyenin gerçekleştirilmesi için idareye yapılan başvurunun reddi işlemine karşı açılan iptal davasının temyiz incelemesinde Danıştay 13 Dairesi, "*Uyuşmazlıkta, her ne kadar davacı tarafından, dava ve temyiz dilekçelerinde davanın konusu olarak belirli bir tutar belirtilmemekle birlikte, davacının, söz konusu başvuru ile doğrudan elde edeceği sonucun, vermiş olduğu kesin teminat mektubunun nakde çevrilmeyerek iadesi olduğu, sözleşme imzalanırken verilmiş olan kesin teminat mektubunun tutarının 167.000,00-TL olduğu, bu anlamda dava konusu miktar objektif olarak tespit edilebilir olduğundan uyuşmazlığın 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında belirli bir miktarı ihtiva eden bir uyuşmazlık olarak değerlendirilebileceği* (…)"[768] yönünde karar vermiştir. Danıştay 13. Dairesi 2023 yılındaki

[766] 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu için bkz. 22 Ocak 2002 tarihli ve 24648 sayılı RG.

[767] **Sözleşmelerin tasfiyesi veya devri**
Geçici Madde 4- (Ek:17/1/2019-7161/32 md.)
31/8/2018 tarihinden önce 4734 sayılı Kanuna göre ihalesi yapılan (3 üncü maddesindeki istisnalar dâhil) ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden sözleşmeler, imalat girdilerinin fiyatlarında beklenmeyen artışlar meydana gelmesi nedeniyle, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurması kaydıyla, Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idarenin onayına bağlı olarak feshedilip tasfiye edilebilir veya devredilebilir. Bu durumda devir alacaklarda ilk ihaledeki şartlar, devir tarihi itibarıyla aranacak olup devirden veya fesihten kaynaklanan kısıtlama ve yaptırımlar uygulanmaz. Yüklenimi ortak girişim tarafından yürütülen sözleşmelerde ortaklar arasında devir veya hisse devirlerinde ilk ihaledeki yeterlik şartları aranmaz. Sözleşmesi feshedilen veya sözleşmeyi devreden yüklenicinin teminatı iade edilir. Bu fıkra kapsamında devredilen sözleşmeler ile bu fıkra kapsamına girmekle birlikte devredilmeyen sözleşmelerde, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurması kaydıyla süre uzatımına ilişkin kısıtlama ve şartlara tabi olunmaksızın Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idare tarafından süre uzatılabilir.
Sözleşmenin bu madde kapsamında feshedilerek tasfiye edilmesi veya devredilmesi durumunda yüklenici, fesih veya devir tarihine kadar gerçekleştirdiği imalatlar dışında idareden herhangi bir hak talebinde bulunamaz. Yüklenici tarafından, işin idarece uygun görülecek can ve mal güvenliği ile yapı güvenliğine yönelik tedbirlerin alınması şarttır. Bu kapsamda düzenlenecek fesihnamelerden ve devredilecek sözleşmelerden damga vergisi alınmaz.

[768] Danıştay 13. Dairesinin 30.09.2021 tarihli ve E.2021/4230, K.2021/3090 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi. Aynı içerikte başka bir karar için bkz. Danıştay 13. Dairesinin 10.06.2021 tarihli ve E.2021/2348, K.2021/2180 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024).

içtihatlarında[769] da, 4735 sayılı Kanun geçici madde 4 hükmü uyarınca kamu ihale sözleşmelerinin tasfiyesi, devri, süresini uzatma gibi taleplerine ilişkin idari işlemlerin[770] parasal bir değerinin bulunduğunu kabul etmektedir. Danıştay 13. Dairesinin bu içtihatları 24.12.2020 tarihli büyük heyette belirlenen ilkelerin uygulandığı emsal kararlar olarak sunulabilir. Bununla birlikte Danıştay 13. Dairesinin daha katı bir yorumla idari işlemin konusunu para olarak değerlendirmediği ve 24.12.2020 tarihli büyük heyette belirlenen ilkeleri uygulamadığı içtihatları bulunmaktadır. Örneğin Danıştay 13. Dairesi, iş deneyim belgesinin iptali ve EKAP kaydının silinmesi işlemlerinin konusunu para olarak değerlendirmemiştir.[771]

---

[769] Danıştay 13. Dairesinin 13.04.2023 tarihli ve E.2022/4986, K.2023/1866 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024); Danıştay 13. Dairesinin 05.04.2023 tarihli ve E.2021/3988, K.2023/1685 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024); Danıştay 13. Dairesinin 30.03.2023 tarihli ve E.2021/4486, K.2023/1540 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024); Danıştay 13. Dairesinin 30.03.2023 tarihli ve E.2022/780, K.2023/1535 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024); Danıştay 13. Dairesinin 10.01.2023 tarihli ve E.2022/4450, K.2023/43 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024); Danıştay 13. Dairesinin 30.03.2023 tarihli ve E.2022/2009, K.2023/1543 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024); Danıştay 13. Dairesinin 09.02.2023 tarihli ve E.2022/3061, K.2023/540 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024).

[770] Uyuşmazlık Mahkemesi bu tür işlemlerden doğan uyuşmazlıklarda adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir. "*İdarelerce 4734 ile 4735 sayılı kanunlar kapsamında ihaleye çıkılması aşamasında, ihalenin sonuçlanıp kesinleşmesine kadar geçen süreçte tesis edilen işlemlerin idari nitelikte olduğu kabul edilmekte ve bu aşamada ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümünün idari yargı yerlerine, ihalenin kesinleşmesi ve sözleşmenin akdedilmesinden sonraki aşamada idare ile yüklenici arasındaki sözleşmenin uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların görüm ve çözümünün ise özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerlerine ait olduğu genel kabulü doğrultusunda; dava konusu işlemin ihale sonucunda imzalanan sözleşmenin tasfiyesine ilişkin olduğu; uyuşmazlık, sözleşme hükümlerinin uygulanmasından kaynaklanmasa da sözleşme hükümlerinin borçlar hukuku kapsamında yorumlanmasından kaynaklandığı; bu itibarla, ihale aşaması tamamlanıp taraflar arasında sözleşme imzalandıktan sonra ortaya çıkan ve sözleşmenin imzalanmasından önceki olgu ve olaylara da dayanmayan uyuşmazlığın görüm ve çözümünde adli yargının görevli olduğu sonucuna varılmıştır.*" [Uyuşmazlık Mahkemesinin 27/12/2021 tarih ve E.2021/449, K.2021/651 sayılı kararı, https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/ (ET:9 Ocak 2024).] Danıştay 13. Dairesi de yakın tarihli içtihatlarında Uyuşmazlık Mahkemesinin bu kararını gerekçe göstererek esas hakkında verilen BİM kararlarını bozmaktadır. Bu yönde bir karar için bkz. Danıştay 13. Dairesinin 13.04.2023 tarihli ve E.2022/4986, K.2023/1866 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024).

[771] Danıştay 13. Dairesine göre, "(…) *iş deneyim belgeleri, kişilerin kamu ya da özel sektörde sözleşmeye bağlı olarak yaptığı işlerin meblağını ve niteliğini gösterir belge olarak açıklanabilir. İş deneyim belgesinin konusu, belge sahibinin 'iş deneyimidir' ve belge sahibinin kamuya ya da özel sektöre hangi tutarda ve hangi niteliklerde iş yaptığı ölçüsünden hareketle iş deneyiminin tespit edilmesidir. Bu tespitin, belge sahibi kişiler açısından yararlandırıcı bir etki doğuracağı kuşkusuzdur. İş deneyim belgesinin konusu ise bu yararlandırıcı etki, yani kişinin belgede gösterilen tutar ve nitelik kadar iş deneyimine sahip olduğuna ilişkin tespit olacaktır. İş deneyim belgesine sahip olan kişilerin rekabet avantajı dolayısıyla birtakım ekonomik ve mali avantajlar elde edebilmeleri mümkün ise de, iş deneyim belgesi verilmesine ilişkin işlemin konusu, doğrudan ve herhangi bir ihtimale bağlı olmaksızın objektif olarak belirlenebilecek belli bir tutarda para ya da parasal karşılığı objektif olarak*

Aynı Daire, belediyenin taraf olduğu kira sözleşmesini tek taraflı feshi işleminin konusunu da parasal bir değer olarak görmemiştir.[772]

Kanaatimizce iptal davasının konusu olan idari işlemin para ihtiva edip etmediğine ilişkin Danıştay 13. Dairesi büyük heyetince belirlenen kriterler, Danıştay dairelerinin bütün içtihatlarında kabul görmelidir.

İYUK'ta kanun yoluna başvuru[773] için öngörülen parasal tutarın hangi tarihe göre belirleneceği konusunda, öğretide ve idari yargı mercileri tarafından farklı yorumlar

---

belirlenebilir bir mal varlığı değerinin elde edilmesine ilişkin değildir." (Danıştay 13. Dairesinin 22.11.2023 tarihli ve E.2023/3265, K.2023/4991 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi). Danıştay 13. Dairesi daha eski tarihli bir içtihadında "birebir aynı gerekçeyle", 13.434.500,00-TL tutarında yapım işi danışmanlık hizmeti hakkındaki iş durum belgesinin süresinin uzatılması başvurusunun zımnen reddine ilişkin işlemin konusunu para olarak değerlendirmemiştir. [Danıştay 13. Dairesinin 06.04.2021 tarihli ve E.2020/3581, K.2021/1191 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 9 Ocak 2024).] Danıştay 13. Dairesinin bu içtihatlarına karşı oy sunan üye Doç. Dr. Gürsel ÖZKAN, iş deneyim belgelerinin ihalelere katılma şartı niteliğini vurgulayarak belgenin dayanağı sözleşme bedelinin davacının hissesine düşen kısmı kadar parasal bir değerinin bulunduğunu savunmuştur. (YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1939-1940).

[772] "*Dosyanın incelenmesinden, mülkiyeti davalı Belediyeye ait olan ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca davacıya 10 yıllığına kiraya verilen,*(…) *taşınmaz üzerinde bulunan* (…) *Kafe/Restaurant'a ilişkin imzalanan kira sözleşmesinin tek taraflı feshine ilişkin Meram Belediye Başkanlığı'nın 24/11/2022 tarih ve 52226 sayılı işleminin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı, Konya 2. İdare Mahkemesi'nin 29/12/2022 tarih ve E:2022/1601, K:2022/1492 sayılı kararı ile davanın görev yönünden reddine karar verildiği; davacının istinaf kanun yoluna başvurması üzerine, Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi'nin 18/05/2023 tarih ve E:2023/2140, K:2023/2210 sayılı karar ile, davacı tarafın istinaf başvurusunun reddine, 2577 sayılı Kanun'un değişik 46. maddesi uyarınca otuz gün içinde Danıştay'a temyiz yolu açık olarak karar verildiği ve davacı tarafından anılan kararın bozulması talebi ile temyiz başvurusunda bulunulduğu anlaşılmaktadır.* (…)
Bir idarî işlemin hukukî sonucu olarak malvarlığında doğrudan bir artışın ya da azalışın olması durumunda idarî işlemin konusunun yüz bin Türk lirasını aşıp aşmadığı tespit edilebilecektir. Bu nedenle, Kanun'un 46. maddesinin (b) bendi uyarınca bir karara karşı temyiz yolunun açık olup olmadığına ilişkin değerlendirme, davanın konusu, doğrudan ve herhangi bir ihtimale bağlı olmaksızın objektif olarak belirlenebilecek belli bir tutarda para ya da parasal karşılığı objektif olarak belirlenebilir bir malvarlığı değerinin elde edilmesi ya da yitirilmesine ilişkin işlemler bakımından mümkün olabilecektir.
Bölge İdare Mahkemelerinin hangi davalar hakkında verdikleri kararların temyiz edilebileceği 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinde tahdidî olarak sayılmış olup, sözleşmenin feshine ilişkin işleme karşı açılan dava bu kapsamda değerlendirilemeyeceğinden, Bölge İdare Mahkemesi'nce istinaf başvurusu üzerine verilen bu karar kesindir." Danıştay 13. Dairesinin 19.10.2023 tarihli ve E.2023/3158, K.2023/4218 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi. (YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1938-1939).

[773] Çalışmamızın bu kısmında temyiz yoluna başvuruda öngörülen parasal sınırların hangi tarihe göre belirleneceği hususundaki belirsizlik açıklanıyor olsa da aynı problem istinaf yoluna başvuru için de söz konusudur. Bu nedenle söz konusu açıklamalarımız, istinaf yoluna başvuru için parasal sınır öngören İYUK m.45/1 hükmü için de geçerlidir.

yapılmıştır. Birinci bölümde vurguladığımız üzere kanun yoluna başvurma hakkı, etkili başvuru hakkı ve hak arama hürriyetinin bir uzantısı olan mahkemeye erişim hakkı kapsamında görülmektedir. O hâlde kanun yoluna başvurma hakkının sınırlandırılması, Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca öngörülebilir bir şekilde kanunla belirlenmelidir. Bununla birlikte İYUK'ta istinafa başvurma için parasal sınırı belirleyen m.45/1 hükmünde, temyiz başvurusunda parasal sınır şartı getiren m.46/1-b hükmünde ve parasal sınırların her yıl yeniden değerlendirme oranına göre arttırılacağını öngören ek madde 1'de söz konusu parasal sınırların "hangi tarihe" göre tespit edilerek bir mahkeme kararının istinaf ya da temyize tabi tutulacağına ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Hukuk yargılamasında ise bu husus 6100 sayılı HMK Ek Madde 1'in ikinci fıkrasında[774] kanun yoluna başvuruda parasal sınırın mahkeme kararının verildiği tarih esas alınarak belirleneceği şeklinde düzenlenmiştir. Aynı konuya ilişkin hukuk yargılamasında açık bir kanun hükmü doğrultusunda kararlar verilirken idari yargılama hukukunda farklı yorumlar geliştirilmek zorunda kalınması sorunu tek başına ortaya koymaktadır.

İdari yargılama hukukunda kanun yoluna başvuru için İYUK'ta öngörülen parasal sınırların dava tarihi itibarıyla, hükmün verildiği tarih itibarıyla ya da hükmün temyiz edildiği tarih itibarıyla belirleneceğine yönelik farklı fikirler oluşmuştur. İYUK m.46'nın giriş cümlesinde "(…) *bölge idare mahkemelerinin … verdikleri kararlar* (…)" ifadesinden BİM'in karar tarihi, m.46/1-b hükmündeki "*konusu … Türk lirasını aşan … işlemler hakkında açılan*

[774] **6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu**
Parasal sınırların artırılması
EK MADDE 1- (Ek: 24/11/2016-6763/44 md.)
(1) 200 üncü, 201 inci, 341 inci, 362 nci ve 369 uncu maddelerdeki parasal sınırlar her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların; o yıl için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerleme oranında artırılması suretiyle uygulanır. Bu şekilde belirlenen sınırların on Türk lirasını aşmayan kısımları dikkate alınmaz.
(2) 200 üncü ve 201 inci maddelerdeki parasal sınırların uygulanmasında hukuki işlemin yapıldığı, 341 inci, 362 nci ve 369 uncu maddelerdeki parasal sınırların uygulanmasında hükmün verildiği tarihteki miktar esas alınır.

davalar" ibaresinden ise dava tarihi anlaşılabilir.[775] Danıştay, temyize başvuru için öngörülen parasal sınırı, temyize tabi olan bölge idare mahkemesinin karar tarihine göre belirlemektedir.[776] Bu konudaki Danıştay içtihatlarında karşı oylar da yer almaktadır.[777] Danıştay 6. Dairesi ise bir kararında temyize başvuruda parasal sınırını, hakkında temyiz yoluna başvurulan BİM kararına konu olan idare mahkemesinin karar tarihine göre de değerlendirmiştir.[778]

İdari yargıda temyize başvuruda parasal sınırın belirlenmesi konusunda bir bireysel başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi, temyize başvuru için öngörülen parasal sınırın

[775] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.92-93.

[776] "*Konusu para ile ölçülebilen davalara ilişkin olarak idare mahkemelerince verilen kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulması üzerine, bölge idare mahkemelerince verilen kararların temyize tabî olup olmadığının, istemde bulunulan parasal tutarın bölge idare mahkemelerince karar verildiği tarihteki temyiz sınırının altında olup olmadığına göre belirlenmesi gerekmektedir.*" [Danıştay 13. Dairesinin 10.09.2020 tarihli ve E.2020/2231, K.2020/2039 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).] Aynı yönde bkz. Danıştay 3. Dairesinin 09.02.2023 tarihli ve E.2023/328, K.2023/224 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; Danıştay 7. Dairesinin 22.12.2022 tarihli ve E.2022/4595, K.2022/5329 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; Danıştay 2. Dairesinin 14.12.2022 tarihli ve E.2022/3256, K.2022/6511 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; Danıştay 8. Dairesinin 16.11.2021 tarihli ve E.2019/6630, K.2021/5357 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; Danıştay 13. Dairesinin 30.09.2021 tarihli ve E.2021/4230, K.2021/3090 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[777] "*Uyuşmazlık konusu olayda olduğu gibi değeri parayla ölçülen davaların temyiz sınırı Dairemiz çoğunluğuna göre Bölge İdare Mahkemesinin karar tarihine göre belirlenmekte iken, kanaatimizce davacıların davasını açtığı tarihe göre temyiz sınırının tespit edilmesi gerekmekte olup, aksi durumun hukuki belirlilik, hukuki öngörülebilirlik, hak arama hürriyeti ve tabii hakim ilkelerine aykırı olacağı açıktır.*" Muharrem ÖZKAYA'nın Karşı Oy Gerekçesi, Danıştay 8. Dairesinin 16.11.2021 tarihli ve E.2019/6630, K.2021/5357 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; "(…) *konusu belli bir para olan 'idari işlem' hakkında açılan davalarda verilen kararlardan hangisinin, 2577 sayılı Kanun'un 46/1-(b) maddesi uyarınca temyize tabi olup olmadığının; açılan davalardaki iptali istenilen 'işlemin konusu miktar'a göre yapılacağı hükme bağlandığından; bu hususstaki değerlendirmenin de davanın açıldığı tarihte yürürlükte bulunan dava değeri esas alınarak yapılması gerekmektedir.*
Aksi uygulamanın, 2577 sayılı Kanun'da belirtilen parasal sınırların yıl itibariyle yeniden değerleme oranında arttırıldığından, davanın açılmasından sonraki yargılama sürecine göre kararın temyiz edilebilme durumunun değişmesi nedeniyle, kanun yollarına başvurulması açısından, kanuni açıklığın bulunmadığı sonucunu doğuracağı açıktır." Birgül KURT'un Karşı Oy Gerekçesi, Danıştay 2. Dairesinin 14.12.2022 tarihli ve E.2022/3256, K.2022/6511 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[778] Danıştay 6. Dairesinin 29.03.2022 tarihli ve E.2022/1289, K.2022/3754 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET:25 Ekim 2023).

hesaplanmasına ve bu sınırın mahkeme kararının verildiği tarihe göre belirlenmesine ilişkin hükümler ile Danıştay uygulamasında bir problem görmemiştir.[779]

Öğretide kanun yoluna başvuru için öngörülen parasal sınırların mahkeme kararının verildiği tarih esas alınarak belirlenmesi eleştirilmektedir. Genişletici bir yorum ile bu sınırın davanın açıldığı tarihe göre tespit edilmesi gerektiği,[780] aksi takdirde olası yüksek enflasyon oranları sebebiyle davacının davasını açtığı tarihte kanun yoluna başvurup başvuramayacağını bilmesinin mümkün olmayacağı ifade edilmektedir. Bu sorunun çözümü için kanun yoluna başvuruda öngörülen parasal sınırların, her yıl yeniden değerlendirme oranına göre arttırılması yerine beş yılda bir yapılacak kanun değişiklikleriyle belirlenmesi de önerilmektedir.[781]

İdari yargılama hukukunda kanun yoluna başvuru için öngörülen parasal sınırların hangi tarihe göre belirleneceği hususunda Kanun'da açık bir düzenleme gerekmektedir. Kanaatimizce de parasal değerle ölçülebilen davalarda verilen kararlar için hangi tarihe göre istinaf ya da temyiz kanun yoluna başvurulacağının öngörülememesi temel hak ve hürriyetlerin kanunla sınırlandırılmasını düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesine aykırıdır. Samsun BİM 2. Vergi Dava Dairesi de Ocak 2023'te İYUK m.46/1-b hükmündeki "*Konusu yüz bin Türk lirasını aşan*" ifadesinin iptali talebiyle Anayasa Mahkemesine yukarıda bahsettiğimiz gerekçenin de yer aldığı bir itiraz başvurusu yapmıştır. Samsun BİM bu başvuruda söz konusu gerekçeyle

---

[779] "*32. 2577 sayılı Kanun'un olay tarihinde de yürürlükte olan 46. maddesinde, konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davalarının temyize tabi olduğu düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'un ek 1. maddesinde parasal sınırların her takvim yılı başından geçerli olmak üzere Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerleme oranında artırılacağı belirtilmiştir. Bu durumda mevzuat hükümlerinin ve 474 ile 484 sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğleri dikkate alındığında temyiz sınırının 2016 yılında verilen kararlar için 100.000 TL, 2017 yılında verilen kararlar için 103.000 TL, 2018 yılında verilen kararlar için ise 117.000 TL olduğu tespit edilmiştir. Buna göre* ***kararın verildiği tarihe ilişkin olmak üzere bu tutarları aşan uyuşmazlıklara karşı temyiz yolunun açık olduğu anlaşılmaktadır****.*" [Anayasa Mahkemesinin 20/10/2020 tarihli ve 2018/20215 Başvuru Numaralı kararı, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2018/20215 (ET: 25 Temmuz 2023).]

[780] KAPLAN, Gürsel: İdari Yargı, s.559; ULUSOY, s.212; ÇAĞLAYAN, İdari Yargı, s.832; BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.93-94; ARAT, s.438; YILDIRIM-ÇINRLI-AZAK, s.452. YILMAZ'a göre kanun yolları için öngörülen parasal sınırların "karar tarihi" itibarıyla belirlenmesi hem hukukilik hem yerindelik açısından sorunludur. (YILMAZ, "Parasal Sınırlar", s.1978, dipnot 212).

[781] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.92.

birlikte davanın açıldığı tarih itibarıyla temyize açık bir uyuşmazlığın BİM'in istinafa ilişkin kararı verdiği tarihte kapalı olmasının hak arama hürriyetine, aynı anda açılan davaların farklı tarihlerde sonuçlanması sebebiyle farklı kanun yollarına tabi kılınmasının da Anayasanın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesine aykırı olduğunu belirtmiştir.[782]

Anayasa Mahkemesi; temyize başvuru için öngörülen parasal sınırın hangi tarihe göre belirleneceği konusunda Kanun'da açık, net ve tereddüde yer vermeyecek bir düzenleme bulunmamasını "kanunilik" ilkesine, BİM'in ilk derece mahkemesinin hükmünü kaldırıp işin esası hakkında karar vermesi hâlinde bu karara karşı temyiz yoluna başvurulamamasını bazı uyuşmazlıklar açısından "ölçülülük" ilkesine aykırı görmüştür. Mahkemeye göre istinaf sınırının üstünde olup temyiz sınırının altında kalan bütün uyuşmazlıklar önemsiz kabul edilmeyeceğinden, BİM'in ilk derece mahkemesinin hükmünü kaldırarak esastan ilk kez davacı aleyhine verebileceği bir karara karşı kanun yoluna başvurulamaması, hükmün denetlenmesini talep etme hakkına orantısız bir sınırlama getirmektedir. Tüm bu gerekçeler doğrultusunda İYUK m.46/1-b hükmündeki "*Konusu yüz bin Türk lirasını aşan*" ifadesi ve anılan bendin iptal nedeni ile uygulanma imkânı kalmayan kısmı iptal edilmiştir[783] Anayasa Mahkemesi kısa süre sonra verdiği başka bir kararı ile de istinaf yoluna başvuru için parasal sınırları belirleyen İYUK m.45/1 hükmünün ikinci cümlesini ve İYUK'taki parasal sınırların her yıl yeniden değerlendirme oranına göre arttırılacağına yönelik ek 1. maddeyi istinafa başvuru açısından "*hangi tarihteki parasal sınırın esas alınacağının açık, net ve tereddüde yer vermeyecek şekilde düzenlememesi*" sebebiyle kanunilik ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir.[784] Anayasa Mahkemesinin bu kararları doğrultusunda; istinaf ve temyize başvuru için öngörülen parasal

[782] Samsun BİM 2. Vergi Dava Dairesinin 19.01.2023 tarihli Anayasa Mahkemesine başvuru kararı, https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2023/142?EsasNo=2023%2F36 (ET: 15 Aralık 2023).

[783] Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG.

[784] Anayasa Mahkemesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/81, K.2023/184 sayılı kararı için bkz. 21 Aralık 2023 tarihli ve 32406 sayılı RG.

sınırın hangi tarihe göre belirleneceğinin açık bir kanun hükmü ile tespiti, BİM'in istinaf sınırının üstünde olup temyiz sınırının altında kalan bazı uyuşmazlıklar hakkında davacılar aleyhine ilk kez verdiği kararlarına karşı kanun yoluna başvurma hakkının Kanun'a eklenmesi gerekmektedir. Ancak istinaf ve temyize başvuru için öngörülen parasal sınırın hangi tarihe göre belirleneceği konusunda kanun koyucunun bir takdir hakkı bulunup bulunmadığı tartışmaya açıktır. Anayasa Mahkemesi kararlarının gerekçesindeki açıklamalardan[785] istinaf ve temyize başvuru için parasal sınırların belirleneceği tarihin, davanın açıldığı tarih itibarıyla istinaf ve temyiz edilebilirliği konusunda öngörülebilirliği sağlaması gerektiği düşünülebilir.[786] Kanaatimizce Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda zorunlu olan istinaf ve temyize başvuru için öngörülen parasal sınırların hangi tarihe göre belirleneceğinin kanunda açıkça düzenlenmesidir.[787] Ancak özellikle son yıllarda enflasyon oranının yüksekliği sebebiyle istinaf ve temyiz yoluna başvuru için öngörülen parasal sınırın dava tarihine göre belirlenmesi,

[785] "*15. Kurala konu parasal sınırın her yıl yeniden değerleme oranına göre güncellenmesi nedeniyle işlem veya eylem tarihi, idareye başvuru tarihi, dava tarihi, ilk derece mahkemesi karar tarihi veya istinaf merciinin karar tarihi itibarıyla farklı aşamalarda farklı şekillerde uygulanması söz konusu olabilir. Ayrıca idari yargılamada kanun yollarını düzenleyen 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 6/1/1982 tarihli ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun veya 2577 sayılı Kanun'da da bölge idare mahkemesi kararlarına karşı temyiz başvurusunda bulunmak için geçerli parasal sınır belirlenirken anılan tarihlerden hangisinin dikkate alınacağı hususunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle yargılama süreçlerinden dolayı daha önce temyize tabi olan bir karar, bölge idare mahkemesinin karar tarihi itibarıyla kesin olabilir.*" Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG.; "*15. Kanun'un itiraz konusu ek 1. maddesi gereği istinaf kanun yoluna başvurulabilecek parasal sınır her yıl yeniden değerleme oranına göre güncellenmektedir. Öte yandan idari yargılamada kanun yollarını düzenleyen 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 6/1/1982 tarihli ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ya da 2577 sayılı Kanun'da idari yargıda ilk derece mahkemelerinin kararlarına karşı istinaf başvurusunda bulunmak için geçerli parasal sınır belirlenirken hangi tarihin esas alınacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Buna göre istinaf yoluna başvurabilmek için belirlenen parasal sınır; işlem veya eylem tarihi, idareye başvuru tarihi, dava tarihi veya ilk derece mahkemesi karar tarihine göre belirlenebilir.*" Anayasa Mahkemesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/81, K.2023/184 sayılı kararı için bkz. 21 Aralık 2023 tarihli ve 32406 sayılı RG.

[786] YILMAZOĞLU, "Anayasa Mahkemesi Kararı", s.40.

[787] Buna mukabil YILMAZ'a göre, "*Her ne kadar, mezkûr iptal kararında, söz konusu 'parasal sınır'ın zaman bakımından uygulanması açısından 'davanın açıldığı' tarihin esas alınması gerektiği açıkça belirtilmemiş olsa da; 'öngörülebilirlik' bağlamında yer verilen gerekçeler, 'davanın açıldığı' tarihin esas alındığı bir uygulamayı, âdeta icbar etmektedir.*"

davanın açıldığı tarihte gidilebilecek kanun yollarının bilinmesini sağlayacak ve isabetli olacaktır.

Anayasa Mahkemesinin "İYUK m.46/1-b" hakkında verdiği kararının kanaatimizce en önemli sonucu, -konusunun para teşkil edip etmediğine bakılmaksızın- "önemsiz" olarak nitelendirilemeyecek bütün davalarda BİM'in ilk kez davacı aleyhine vereceği kararlara karşı kanun yoluna başvurulmamasının Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırı görülebileceğidir. Zira Anayasa Mahkemesi, BİM tarafından davacı aleyhine ilk kez kurulan hükümleri, ilk derece mahkemesi olarak verilmiş bir karar gibi değerlendirmiştir. Dolayısıyla Anayasa uyarınca, önemi gözetilerek bazı idari uyuşmazlıkların davacılar açısından hem istinaf ve hem temyiz yolunun açık olması zorunluluğu gündeme gelebilecektir. Söz konusu tespitlerimiz ışığında sadece İYUK m.46'da belirtilen konulardaki BİM kararların karşı temyize başvurunun mümkün olduğu sistemin Anayasa'ya aykırılığı savunulabilecektir ki bu iddia İYUK m.46'nın tamamına yönelik köklü bir değişikliği zorunlu kılmaktadır. Mevcut sistemin makul sürede yargılama ve adil yargılanma hakkı boyutuyla sebep olduğu sorunlar da düşünüldüğünde, çalışmamızın birinci bölümde incelemiş olduğumuz Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 1995 yılında verdiği Tavsiye Kararı'nda belirtildiği üzere en azından temyiz kanun yolu açısından izin sistemine geçilmesi düşünülebilir.[788]

Anayasa Mahkemesi istinaf ve temyize ilişkin parasal sınırların belirlenmesine yönelik düzenlemeler hakkında verdiği iptal kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanmasından dokuz ay sonra yürürlüğe gireceğini belirtmiştir.[789] Söz konusu iptal kararlarının yürürlüğe gireceği tarihe kadar idari yargı mercilerinin konusu para teşkil eden davaların kanun yoluna açık olup olmadığı hususunda verdiği kararlar ve öğretideki düşüncelere değinmek gerekmektedir.

[788] YILMAZOĞLU, "Anayasa Mahkemesi Kararı", s.44; YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1993.

[789] Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı 13.07.2024 tarihinde, Anayasa Mahkemesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/81, K.2023/184 sayılı kararı ise 21.09.2024 tarihinde yürürlüğe girecektir. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2577.pdf (ET: 2 Ocak 2024).

GÖZLER, Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarının yürürlüğe gireceği tarihe kadar dava mahkemelerinin iptal edilen hükmü uygulamak zorunda olduklarını dile getirmiştir.[790] Aksi hâlde Anayasa Mahkemesinin erteleme kararına uyulmadığı kabul edilir. Ancak Anayasa'ya aykırılığı tespit edilen normun uygulanması da haksız sonuçlar doğurabilir.[791] Danıştay da müstakar içtihadında, derdest davaların Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilen kanun hükmü dikkate alınarak çözümlenmesini Anayasa'nın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesine aykırı bulmaktadır.[792] YILMAZOĞLU Danıştayın bu içtihadının maddi hukuku normlarına ilişkin olduğunu, yargılama hukuku kuralları açısından bu içtihadın kabul edilip edilmeyeceğinin ayrıca tartışılması gerektiğini belirtmiştir. Yazara göre Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarındaki gerekçeleri dikkate alınarak -iptal kararları yürürlüğe girinceye kadar- konusu para teşkil eden davaların kanun yoluna tabi olup olmadığının dava tarihindeki değer göz önünde bulundurularak tespiti gerekmektedir.[793] Nitekim bazı bölge idare mahkemeleri, Anayasa Mahkemesinin İYUK m.46/1-b hükmü hakkındaki iptal kararına atıfta bulunarak davanın açılış tarihindeki tutarlar doğrultusunda BİM kararlarının temyiz edilebilirliğini belirlemektedir.[794] Kanaatimizce de Kanun'da bir hüküm bulunmaması

---

[790] GÖZLER, Kemal: Türk Anayasa Hukuku, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanununa Göre Güncelleştirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Bursa Temmuz 2018, s.1113.

[791] ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 2017 Anayasa değişikliklerine göre gözden geçirilmiş 19. Basım, Ankara 2019, s.417.

[792] Danıştay 12. Dairesinin 22.02.2023 tarihli ve E.2019/2784, K.2023/782 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:2 Ocak 2024); DİDDK'nin 09.02.2023 tarihli ve E.2022/3513, K.2023/194 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:2 Ocak 2024). BİLGEN Danıştay dairelerinin bu yöndeki içtihatlarına katılmamaktadır. (BİLGEN, Pertev: "Kanunların Uygulanmasının Anayasa Mahkemesi Tarafından Durdurulması", s.187, https://www.anayasa.gov.tr/media/4749/pertev.pdf (ET: 2 Ocak 2024).

[793] YILMAZOĞLU, "Anayasa Mahkemesi Kararı", s.37.

[794] "*Anayasa Mahkemesinin söz konusu iptal kararı henüz yürürlüğe girmemiş ve bu konudaki tereddütler Anayasa Mahkemesinin söz konusu iptal kararı doğrultusunda yapılacak yeni yasal düzenlemeyle kesin olarak ortadan kalkacak ise de; yeni yasal düzenleme yapılıncaya kadar amaçsal yorum ilkesi çerçevesinde temyiz yolu bakımından hangi tarihteki miktarın esas alınacağının hâkim tarafından belirlenmesine engel bir durum bulunmamaktadır. Zira; şu an yürürlükte olan Kanun hükmünde, hâkimin amaçsal yorum hakkını/yetkisini ortadan kaldıracak düzeyde bir belirlilik bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesinin söz konusu iptal kararında yer verilen gerekçeler doğrultusunda; hak arama hürriyeti ve âdil yargılanma hakkı gereğince Dairemizce artık, yeni yasal düzenleme yapılıncaya kadar anılan Kanun hükmünde geçen miktarın dava tarihindeki miktar olarak*

sebebiyle ortaya çıkan kanun yoluna başvurma hakkı hususundaki belirsizlik, yasal bir düzenleme yapılıncaya kadar verilecek kararlarda uyuşmazlığın davanın açılış tarihindeki değeri dikkate alınarak giderilmelidir. YILMAZOĞLU, Anayasa Mahkemesinin İYUK m.46/1-b hükmü hakkında verdiği iptal kararının diğer gerekçesi doğrultusunda, konusu para teşkil eden davalarda BİM'in ilk kez davacı aleyhine verdiği kararların da uyuşmazlığın değerine bakılmaksızın davacı açısından temyize tabi kabul edilmesi gerektiğini savunmaktadır.[795] Bu görüşe tamamen katılmak mümkün değildir. Zira dava konusunun parasal miktarı itibarıyla istinafa açık ancak temyize kapalı uyuşmazlıklardan hangilerinin önemli görülebilecek tutarda olduğunun tespiti güçtür. Bununla birlikte BİM uyuşmazlığın miktarına göre ilk kez davacı aleyhine verdiği kararların temyize tabi olup olmadığını takdir edebilir. Kısacası idari yargı mercileri Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen gerekçeler doğrultusunda "Anayasa'ya uygun yorum" yöntemini tercih etmelidir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararları doğrultusunda yasal düzenleme yapılıncaya kadarki süreçte idari yargı mercilerinin aksi yönde kararları hakkında bireysel başvuru yoluna gidilmesi hâlinde, kanun yoluna başvurma hakkı ve dolayısıyla adil yargılanma hakkının ihlalinin tespiti ihtimal dahilindedir.[796]

anlaşılıp uygulanması gerektiği kanaatine varılmıştır." Erzurum BİM 3. İdari Dava Dairesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/1024, K.2023/1243 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; "(…) *13/10/2023 tarih ve 32338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin 26/07/2023 tarih ve E:2023/36, K:2023/142 sayılı kararı uyarınca Danıstaya temyiz yolu açık olmak üzere,* (…)" İstanbul BİM 5. Vergi Dava Dairesinin 18.10.2023 tarihli ve E.2023/724, K.2023/4534 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; "*6. Anayasa Mahkemesi'nin 26/07/2023 tarih ve E:2023/36, K:2023/142 sayılı kararı gözetilerek, dava açılış tarihi itibariyle dava konusu tutar 2023 yılı için belirlenen 581.000,00-TL'yi aşmadığından 2577 sayılı Kanun'un 45/6.maddesi uyarınca temyiz yolu kapalı olmak üzere kesin olarak,* (…)" Bursa BİM 2. Vergi Dava Dairesinin 09.11.2023 tarihli ve E.2023/1062, K.2023/1481 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[795] YILMAZOĞLU, "Anayasa Mahkemesi Kararı", s.37.

[796] YILMAZOĞLU, "Anayasa Mahkemesi Kararı", s.39-40.

Anayasa Mahkemesinin yukarıda incelediğimiz iptal kararları üzerine, bu içtihatların doğurduğu hukuki boşluk ve uygulamada yaşanan tereddütlerin giderilmesi amacıyla bir Kanun Teklifi Taslağı hazırlanmıştır.[797]

Taslağın 14. maddesi ile İYUK'un 45. maddesinde değişiklik ve eklemeler yapılmıştır. Düzenlemenin konumuzla ilgili olan bölümüne göre istinaf parasal sınırı, açıkça 2023 yılındaki parasal sınır belirtilmek suretiyle düzenlenmiştir.[798]

Taslağın 15. maddesi ile İYUK m.46/1-b hükmünde değişiklik yapılmış, temyiz parasal sınırı, açıkça 2023 yılındaki parasal sınır belirtilmek suretiyle düzenlenmiştir. Ayrıca m.46/1-b hükmünden hemen sonra yeni bir bent (c bendi) eklenmiştir. Buna göre, duruşma/tek hâkim için öngörülen parasal sınırları aşan uyuşmazlıklarda, BİM'in istinaf incelemesinde kaldırma kararı üzerine yeniden vereceği kararlara karşı temyize başvuru imkânı sağlanması planlanmaktadır.[799] Anayasa Mahkemesi kararından söz konusu imkânın sadece davacılara sağlanmasının yeterli olduğu anlaşılsa da Bakanlık, -böyle bir ayrıma gitme gereği duymayarak- davalı idarelere de istinaf incelemesi sonrası ilk kez aleyhine verilen kararlara karşı temyize başvurma hakkı tanımak istemiştir.

---

[797] Yargı Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Taslağı, https://www.docdroid.net/2WYW6yC/yeni-yargi-paketi-taslak-pdf (ET: 20 Şubat 2024).

[798] ***MADDE 14-*** *6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45 inci maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve ikinci fıkrasına aşağıdaki cümleler eklenmiştir.*

"*Ancak, konusu yirmi bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.*"

(…)

[799] ***MADDE 15-*** *2577 sayılı Kanunun 46 ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, fıkraya (b) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiş ve diğer bentler buna göre teselsül ettirilmiştir.*

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

"*c) Konusu yüz yetmiş bir bin Türk lirasını aşıp beş yüz seksen bir bin Türk lirasını aşmayan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan ve istinaf kanun yolu incelemesinde kaldırma kararı üzerine yeniden karar verilen davalar.*"

Taslağın 16. maddesine göre İYUK ek madde 1'e yeni bir fıkra eklenmiştir.[800] Buna göre, istinaf başvurusunda öngörülen parasal sınırlarda ilk derece mahkemesinin karar tarihi, temyiz başvurusunda öngörülen parasal sınırlarda BİM'in karar tarihi dikkate alınacaktır. Söz konusu düzenlemelerle HMK'deki düzenlemeyle aynı nitelikte bir hükmün idari yargılamaya getirilmesi istenmektedir. O hâlde kanun taslağını hazırlayan Bakanlık, Anayasa Mahkemesi içtihadının istinaf ve temyizin parasal sınırlarının "dava tarihi"ne göre belirlenmesi yönünde bir zorunluluk doğurmadığı düşüncesindedir.[801] Taslağın 16. maddesinde ayrıca, BİM tarafından verilen kaldırma kararları ve Danıştayca verilen bozma kararları üzerine ilgili mahkemelerce yeniden verilecek kararlarda, istinaf ve temyiz sınırlarındaki artışların dikkate alınmayacağı yer almaktadır. İncelediğimiz Anayasa Mahkemesi içtihatları böyle bir değişikliği gerektirmemektedir. Ancak İstanbul 13. İdare Mahkemesi İYUK m.45/1'in ikinci cümlesi ve ek madde 1 hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu yönündeki iptal başvurusunda, ek madde 1 açısından bu yönde bir düzenleme ihtiyacına değinmiştir.[802] Kanaatimizce de söz

---

[800] **MADDE 16-** *2577 sayılı Kanunun Ek 1 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.*
"*17 nci madde uyarınca duruşma yapılmasının zorunlu olduğu davaların belirlenmesinde davanın açıldığı; 45 inci ve 46 ncı maddeler uyarınca istinaf veya temyiz yoluna başvurulabilecek kararların belirlenmesinde ise ilk derece mahkemesi veya bölge idare mahkemesince nihai kararın verildiği tarihteki parasal sınır esas alınır. Ancak nihai karar tarihinden sonra parasal sınırlarda meydana gelen artış, bölge idare mahkemesinin kaldırma veya Danıştayın bozma kararı üzerine yeniden bakılan davalarda uygulanmaz.*"

[801] CANDAN ve YILMAZ, Kanun Teklifi Taslağı hükümlerine göre, istinaf ve temyiz için öngörülen parasal sınırların istinaf ve temyize konu olan hükümlerin "karar tarihi"ne göre belirlenmesinin Anayasa'ya aykırılığı sürdürdüğü düşüncesindedir. (CANDAN, "Yargı Hizmetlerinin Etkinliği"; YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1982, 1988).

[802] "*16- 2577 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesinde, yeniden değerleme oranında yapılan artırımların ne zamana kadar yapılacağına ilişkin bir sınır bulunmadığından, 'kaldırma gönderme' kararları üzerine verilen kararların dahi istinaf incelemesi sırasında, istinaf yoluyla incelenen son karardaki miktar ve istinaf yoluyla incelenen son kararın verildiği tarih esas alınmaktadır.*
Örneğin; Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi'nin 29.12.2022 tarih ve E:2022/4057, K:2022/5627 sayılı dava dosyasında, kesinlik sınırının 5.000,00-TL olduğu 2018 yılında 1.000,00-TL maddi tazminat istemiyle açılan ve 'dilekçe ret' ve 'istinaf başvurusu kabul edilerek kaldırma gönderme' kararları üzerine kesinlik sınırının 9.000,00-TL olduğu 2022 yılında, ıslah sonucu 8.471,65-TL ödenmesine karar verilen ilk derece mahkemesi kararına karsı istinaf başvurusunda bulunulamayacağına karar verilmiştir
(…) *Kanunun Ek 1. maddesinden sonra gelmek üzere 'Yeniden değerleme oranında artırılması suretiyle uygulanan parasal sınırlar, dava açıldıktan sonra uygulanmaz.' şeklinde bir ifade yer alması ise hem 'Kesin - İstinaf Yolu Açık' sorununu hem de 'İstinaf Yolu Açık -Temyiz Yolu Açık' sorunu olmak üzere yukarıda aktarılan*

konusu ekleme son derece isabetli ve gereklidir. Böylelikle istinaf ya da temyize tabi bir şekilde verilmesine rağmen, kaldırma ve bozma kararı üzerine istinaf veya temyize kapalı hâle gelen karar sorunu çözülecektir.

Taslağın 17. maddesi ile İYUK'a geçici bir madde eklenerek yukarıda detaylarını açıkladığımız düzenlemelerin yürürlüğe girdiği tarihten sonra verilen kararlar için uygulanacağı planlanmaktadır. Oysaki, Taslak'ta önerilen hükümlerin kanunlaşacağı tarihten önce verilen kararlara karşı da bu hükümler uyarınca temyiz yoluna başvurma imkânı tanınması, muhtemel hak ihlallerini ortadan kaldıracağından daha isabetli olur.[803]

Kanun Teklifi Taslağı, "genel olarak" Anayasa Mahkemesi kararlarına uygun düzenlemeler içermesine rağmen yetersizdir. Kanaatimizce -yukarıda da detaylarıyla açıkladığımız üzere- Anayasa Mahkemesinin İYUK m.46/1-b hakkında verdiği kararı, 46. maddenin tamamına yönelik köklü bir sistem değişikliğini gerekli kılmaktadır. Bir hükmün Anayasa'ya aykırı olduğunu başka bir hüküm hakkında verilen Anayasa Mahkemesi kararı ortaya koyuyor ise, her iki hüküm hakkında düzenleme yapılarak sorunun çözülmesi hukuk devleti ilkesine daha uygun bir yaklaşımdır. Bu çerçevede birinci bölümde detaylandırdığımız değere bağlı kanun yolu sistemiyle izin sisteminin birlikte uygulandığı "karma sistem" modeli doğrultusunda bir yasa değişikliğini tercih ediyoruz.

C. Belli Bir Meslekten, Kamu Görevinden veya Öğrencilik Statüsünden Çıkarılma Sonucunu Doğuran İşlemlere Karşı Açılan İptal Davaları

İYUK m.46/1-c hükmü uyarınca belli bir "meslek", "kamu görevi" ve "öğrencilik" statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran idari işlemler aleyhine açılan "iptal davaları" hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize yoluna başvurulabilir. Hükümde belirtilen nitelikteki idari işlemlerden kaynaklanan tam yargı davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı ise -tam

sorunların tamamını gidererek eksik kanuni düzenlemeyi tamamlayacaktır." İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 24.05.2023 tarihli ve E.2020/2573 sayılı başvurusu, UYAP Bilişim Sistemi.

[803] CANDAN, "Yargı Hizmetlerinin Etkinliği".

yargı davasının parasal değeri İYUK m.46/1-b'de öngörülen miktarı aşmadığı müddetçe-temyize başvuru mümkün olmayacaktır. Bununla birlikte İYUK m.12 uyarınca İYUK m.46/1-c'de belirtilen işlemlere karşı iptal ve tam yargı davasının aynı dilekçe ile açılması durumunda, tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvurulabilmelidir.[804] Bu değerlendirmemiz kamu görevlilerinin İYUK m.12 uyarınca aynı dilekçeyle açtığı iptal ve -Danıştay İBK kararına[805] göre dava konusu miktarın belirtilmesi zorunluluğu bulunmayan- tam yargı davaları için de geçerlidir.[806]

İYUK m.46/1-c hükmünde belirtilen işlemler ile arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-c hükmünde belirtilen idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir. Ancak bazı idari yargı mercileri, aynı dava dilekçesi ile iptali istenilen iki işlemden birine karşı temyiz kanun yolu kapalı iken diğerine karşı temyiz yolunun açık

---

[804] Aynı yönde görüş için bkz. YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1958.

[805] Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 29.12.1983 tarihli ve E.1983/1, K.1983/10 sayılı kararı için bkz. 20 Haziran 1984 tarih ve 18437 sayılı RG.

[806] "(…) *dava konusu işlemin iptali ile davacının yoksun kaldığı parasal hakların dava tarihi olan 22.07.2020 tarihinden itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte davalı idarece davacıya ödenmesi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararına yönelik yapılan istinaf başvurusunun kabulü ile istinafa konu idare mahkemesi kararının kaldırılması ve davanın reddi yolunda verilen Bölge İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*" Danıştay 12. Dairesinin 28.03.2023 tarihli ve E.2021/6313, K.2023/1441 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); "*Dava konusu istem: Bitlis Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğü'ne 23. Dönemde geçici kaydı yapılan davacı tarafından, Emniyet Teşkilatı Sağlık Şartları Yönetmeliği'nin Ek-3-11-A maddesinde belirtilen sağlık şartlarını taşımadığından bahisle Polis Meslek Eğitim Merkezi (POMEM) öğrencisi olamayacağı belirtilerek okulla ilişiğinin kesilmesine ilişkin 12/06/2019 tarih ve 31295 sayılı işlemin iptaline ve işlem nedeniyle yoksun kaldığı tüm parasal ve özlük haklarının yasal faiziyle birlikte ödenmesi istenilmektedir.* (…) *İdare Mahkemesi kararı üzerine eğitimine yeniden başlayacak olan davacının henüz öğrenci olduğu, öğrencilikten ilişiğinin kesilmesine ilişkin işlemin iptaline karar verildiği tarihte davacının henüz atanıp atanamayacağı hususunun belirli olmaması nedeniyle bu aşamada yoksun kaldığı parasal ve özlük hakların faiziyle birlikte ödenmesi istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekmekte olup, Bölge İdare Mahkemesi kararının bu kısmında hukuki isabet bulunmamaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 27.01.2022 tarihli ve E.2020/4440, K.2022/376 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

olmasının İYUK'un 5. maddesine uygun düşmediğine karar verebilmektedir.[807] Öğretide bazı yazarlar bu gibi durumlarda dava dilekçesinin reddine karar verilmesi gerektiğini, ancak ilk derece mahkemesince bu şekilde bir karar verilmeyerek davanın esası hakkında hüküm kurulmuşsa istinaf aşamasında ilk derece mahkemesi kararının kaldırılarak dilekçenin reddi kararı verilmesinin adil yargılanma hakkına aykırı olduğunu ve bu nedenle artık ilk derece mahkemesi kararına ilişkin istinaf incelemesinin yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Konya BİM'in bir kararı[808] doğrultusunda bu görüşü savunan yazarlar, istinaf incelemesi sonucunda

---

[807] "(…) *aralarında maddede aranan biçimde bağlılık ya da ilişki bulunsa bile, birden fazla idari işlemin aynı dilekçeyle idari davaya konu edilebilmesi için; işlemlere karşı başvurulabilecek kanun yollarının aynı olması gerekmektedir.*
Zira bir işleme karşı temyiz kanun yoluna başvurulabilirken diğer işlemin istinaf kanun yoluna başvurulmasının ardından kesinleşecek olmasının mevzuata aykırılık oluşturacağı ve bu hususun öncelikle dikkate alınması gerektiği açıktır. Bu bağlamda, biri 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesi hükmü uyarınca Danıştay'ın temyiz incelemesine tabi olan, diğeri aynı madde hükmü gereğince Bölge İdare Mahkemesi'nin istinaf incelemesi sonrasında kesinleşecek olan iki ayrı işlemin aynı dilekçe ile idari davaya konu edilmeleri, anılan mevzuat hükümlerine aykırılık oluşturacaktır.
(…)
Davacının, resen emekli edilmesine ilişkin işlemin iptali ile görevine iade edilmesi talebi arasında 2577 sayılı Kanun'un 5. maddesinde aranan biçimde bağlılık ya da ilişki bulunduğu kabul edilse bile, re'sen emeklilik işleminden kaynaklanan uyuşmazlık temyiz incelemesine tabi iken, göreve iade talebinden kaynaklanan uyuşmazlığın temyiz kanun yolu incelemesine tabi olmayıp istinaf aşamasında kesinleşecek işlemlerden olduğu açıktır.
Bu durumda, uyuşmazlık konusu her iki işleme karşı tek dilekçe ile dava açılması hukuken mümkün olmadığından, söz konusu işlemler için ayrı ayrı dava açılmak üzere 2577 sayılı Kanun'un 15/1-d maddesi uyarınca dava dilekçesinin reddine karar verilmesi gerekirken, işin esasına girilerek verilen iptal kararına karşı yapılan istinaf başvurusunun reddine ilişkin Bölge İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 12. Dairesinin 24.06.2021 tarihli ve E.2021/2597, K.2021/4243 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 1 Ekim 2023); "(…) *dava konusu edilen kademe ilerlemesinin durdurulması disiplin cezası ile memuriyetten ilişiğinin kesilmesine ilişkin işlemlerin iki ayrı işlem ile tesis edildiği, söz konusu işlemler arasında maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunmadığı, farklı mevzuatlara dayandıklarından her bir işlem için ayrı ayrı olarak hukuki değerlendirme yapılması gerektiği gibi disiplin cezasına karşı temyiz kanun yolu kapalı iken memuriyetle ilişik kesme işlemine karşı temyiz kanun yolu açık olduğundan, mevcut hali ile dava dilekçesinde 2577 sayılı Kanun'un 5. maddesine uygunluk bulunmadığı anlaşılmıştır.*" Gaziantep BİM 5. İdare Dava Dairesinin 02.12.2020 tarihli ve E.2019/2388, K.2020/2186 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 1 Ekim 2023).

[808] "*Her ne kadar uyuşmazlığa konu dava dilekçesinde birlikte dava konusu edilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile Devlet Memurluğundan Çıkarma cezası arasında yukarıda yer verilen 2577 sayılı Kanunun 5. maddesinde öngörülen anlamda sebep - sonuç ilişkisi ya da maddi veya hukuki bağlılık bulunmamakta ve bu nedenle dava konusu işlemlerini ayrı ayrı dilekçelerce dava konusu edilmesi gerekmekte ise de, ilk derece Mahkemesince davanın birlikte görüldüğü ve 03/03/2016 tarihinde açılan davanın 25/04/2017 tarihinde karara bağlandığı ve Dairemizce karar verildiği 13/12/2017 tarihi esas alındığında aradan 18 ay gibi bir sürenin geçtiği, dava konusu işlemlerden birisinin Devlet Memurluğundan Çıkarma cezası olması ve davacının uzun süredir*

verilen kararın aynı dilekçe ile iptali istenilen işlemlerden bir için kesin, diğeri için ise temyize açık olması gerektiğini belirtmişlerdir.[809] Kanaatimizce bu yorum, aynı dilekçe ile iptali istenilen işlemlerden biri hakkında temyiz aşamasında farklı bir karar verilmesi hâlinde birbirleriyle çelişen mahkeme kararlarının ortaya çıkmasına sebep olacağından hatalıdır. Aynı dava dilekçesi ile iki ayrı idari işlemin iptalinin talep edildiği davalarda, işlemlerden birine karşı temyiz yolu kapalı iken diğerine karşı temyiz yolunun açık olması sebebiyle dilekçenin reddi yönünde karar verilmesi de birden çok idari işleme karşı aynı dilekçe ile dava açma hakkı tanıyan İYUK m.5/1 hükmünün "aşırı şekilci" yorumlanarak bu hakkın kullanılmasını engellemektedir.

İYUK m.46/1-c hükmünde belirtilen "öğrenci", "kamu görevi" ve "meslek" statülerinin kapsamı önemlidir. MEB'e bağlı okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim ve açık öğretim kurumlarındaki öğrenciler ile açık öğretim fakülteleri de dahil olmak üzere devlet ya da vakıf yükseköğretim kurumlarındaki öğrenciler m.46/1-c kapsamındadır. Ancak idare tarafından ya da idarenin denetiminde yürütülen çeşitli kurslardaki kursiyerler m.46/1-c kapsamında

---

görevinin basında bulunmaması nedeniyle her iki cezaya (işleme) karsı ayrı ayrı dilekçelerle dava açılması gerektiğinden bahisle dilekçe ret kararı verilmesi amacıyla dosyanın ilk derece Mahkemesine iade halinde, dosyanın yeniden için geçecek olan süre gözönüne alındığında davanın adil yargılama hakkı kapsamında makul sürede görülmesi için öngörülen yargılama süresinin de ihlal edilmiş olacağı, bununda Anayasanın 141/4. maddesinde 'Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir.' şeklinde düzenlenen usul ekonomisine aykırı olacağı, nitekim yukarıda yer verilen T.C. Anayasa hükmü ile AİHS ve AİHM'nin Mesutoğlu/Türkiye davasında ifade ettiği hususlar da dikkate alınarak her iki kararın tek dilekçe ile tek dava içerisinde görülebileceği sonuç ve kanaatine varılarak isin esasına geçildi.

(…)

Açıklanan nedenlerle; (…) *dava konusu işlemlerden davacının 1 yıl süreyle kademe ilerlemesinin durdurulmasına ilişkin işlem yönünden kesin olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma cezası yönünden ise kararın tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde Danıstay'a temyiz yolu açık olmak üzere 13/12/2017 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.*" Konya BİM 3. İdari Dava Dairesinin 13.12.2017 tarihli ve E.2017/2347, K.2017/3145 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[809] ÇINARLI, Serkan-BİLGİN, Hüseyin-ÖZEL, Kadir Can: "Yargı Kararları Işığında İdari Yargıda Şekle Aykırılık Sebebiyle Dava Dilekçesinin Reddi -İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. ve 5. Maddesi Bağlamında Değerlendirmeler-, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, 2023, s.52-53.

görülmemelidir. O hâlde 5580 sayılı Kanun[810] m.2/1-b'de belirtilen, "*okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim, özel eğitim okulları*" dışındaki "*çeşitli kursları, özel öğretim kurslarını, uzaktan öğretim yapan kuruluşları, motorlu taşıt sürücüleri kursları, hizmet içi eğitim merkezleri, özel eğitim ve rehabilitasyon merkezleri, sosyal etkinlik merkezleri, mesleki eğitim merkezleri ile benzeri özel öğretim kurumları*" ile MEB'e bağlı hayat boyu öğrenme kurumlarındaki[811] "kursiyer"ler İYUK m.46/1-c'deki "öğrenci" statüsünde değildir. Ayrıca kamu kurumlarındaki hizmet içi eğitim kurslarının katılımcıları da öğrenci olarak kabul edilmez. Bu doğrultuda kursiyerlerin söz konusu kurslardan ilişiğinin kesilmesi işlemleri[812] aleyhine açılan iptali davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulamaz.[813]

İYUK m.46/1-c'deki "kamu görevi" ve "meslek" statülerinin neleri kapsayacağı daha tartışmalı bir konudur. Türk Dil Kurumu tarafından yapılan tanıma göre meslek, "*belli bir eğitim ile kazanılan, sistemli bilgi ve becerilere dayalı, insanlara yararlı mal üretmek, hizmet vermek ve karşılığında para kazanmak için yapılan, kuralları belirlenmiş iş*"tir.[814] "Kamu görevi"nde bulunanlar ise idare hukuku literatüründeki "dar anlamıyla" devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinde kamu hukuku bağı ile çalışıp asli ve sürekli görevleri mesleki sıfatla yerine

---

[810] 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu için bkz. 14 Şubat 2007 tarihli ve 26434 sayılı RG.

[811] Millî Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğrenme Kurumları Yönetmeliği için bkz. 11 Nisan 2018 tarihli ve 30388 sayılı RG.

[812] Örneğin Millî Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğrenme Kurumları Yönetmeliği m.77/1 hükmü uyarınca, "*Kurum müdürlüğünce yapılacak inceleme sonucunda, kurslarda eğitim öğretimi aksattığı, düzenini bozduğu, öğretmen ve kursiyerlerin huzurunu kaçıracak tutum ve davranışlarda bulunduğu veya kurumun araç gerecine kasten zarar verdiği tespit edilen kursiyerlerin kursla ilişikleri kesilir.*"

[813] "*Dava; Selçuk Dini Yüksek İhtisas Merkezi Müdürlüğü kursiyeri olan davacı tarafından; 27/11/2018 tarihinde yapılan Tefsir Tarihi ve Usulü dönem sonu sınavında kopya çektiği gerekçesiyle Diyanet İşleri Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği'nin 29. maddesi uyarınca ihtisas kursundan ilişkisinin kesilmesine ilişkin Diyanet İşleri Başkanlığı'nın ... günlü, ... sayılı işleminin iptali istemiyle açılmıştır.* (…)
... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesi'nce temyiz istemine esas teşkil eden kararın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi kapsamında sayılan işlemlerden olmadığı ve temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 2. Dairesinin 16.12.2020 tarihli ve E.2020/2361, K.2020/3528 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

[814] https://sozluk.gov.tr/ (ET: 25 Temmuz 2023).

getiren kişileri kapsamaktadır.[815] Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında bu durum, "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler*"in "*memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle*" yürütüleceği öngörülerek benimsenmiştir.[816] Buradan hareketle "meslek" statüsünün "kamu görevi"nden daha geniş olduğunu, hatta "kamu görevi"ni kapsadığını söyleyebiliriz. Öğretide madde kapsamının geniş tutulması amacıyla kamu görevi ile birlikte "meslek" ifadesinin hükme eklendiği savunulmaktadır.[817] Kanaatimizce İYUK m.46/1-c'deki "kamu görevi" kavramı da öğretide dar manasıyla değil daha geniş yorumlanmalıdır.[818] Geniş anlamda bakıldığında kamu görevi, sürekli kadro veya sözleşmeli personel[819] gibi istihdam şeklinin ya da statünün bir önemi bulunmaksızın devlet veya diğer kamu tüzel kişileri bünyesinde yapılan bütün görevleri ifade etmektedir.[820] 5237

[815] GÖZLER-KAPLAN, s.559; GÜNDAY, İdare Hukuku, s.580; AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, s.704.

[816] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, s.704; ULUSOY, İdare Hukuku, s.602; KARAHANOĞULLARI, İdare Hukuku, s.503.

[817] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.98.

[818] Aynı yönde bkz. BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.98.

[819] BİM kararlarında sözleşmeli personelin sözleşmesinin feshi yönünde tesis edilen işlemler İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirilmektedir. [Ankara BİM 2. İdare Dava Dairesinin 15.01.2020 tarihli ve E.2019/874, K.2020/53 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024); Ankara BİM 2. İdare Dava Dairesinin 15.03.2019 tarihli ve E.2018/3238, K.2019/529 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).] Danıştay 2. Dairesi ise bir içtihadında Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu bünyesinde sözleşmeli uzman olarak çalışan davacının sözleşmesinin feshi işlemine karşı açtığı iptal ve tam yargı davası hakkındaki BİM kararını İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirmemiştir. Danıştay 2. Dairesi bu uyuşmazlık hakkında verdiği kararının gerekçesinde, "(…) *temyiz edilen Konya Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi kararına konu uyuşmazlığın, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin (c) bendinde yer alan belli bir meslekten çıkarılma sonucunu doğuran işlemler kapsamında olmadığı ve anılan kararın bu bent kapsamında da değerlendirilemeyeceği*" belirtilmiştir. [Danıştay 2. Dairesinin 23.06.2020 tarihli ve E.2020/1009, K.2020/1794 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).] Danıştay 2. Dairesi başka bir içtihadında Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu bünyesinde sözleşmeli uzman olarak çalışan davacının sözleşmesinin yenilenmemesi işlemine karşı açtığı iptal ve tam yargı davası hakkındaki BİM kararını da İYUK m.46/1-c kapsamında görmemiştir. Bu uyuşmazlıkta İzmir BİM 2. İdari Dava Dairesi, Danıştaya temyiz yolu açık olmak üzere karar vermişse de Danıştay 2. Dairesine göre söz konusu uyuşmazlık, İYUK m.46/1-c hükmünde yer alan belli bir meslekten çıkarılma sonucunu doğuran işlemler kapsamında değerlendirilemez. [Danıştay 2. Dairesinin 06.02.2020 tarihli ve E.2020/250, K.2020/647 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).]

[820] Kamuda bir iş sözleşmesi çerçevesinde işçi statüsünde çalışan personelin sözleşmesinin feshi sebebiyle açılan davalar adli yargıda iş mahkemelerinde görülmektedir. O yüzden idare bünyesinde özel hukuk sözleşmesine tabi olarak çalışan personel açısından İYIK m.46/1-c hükmündeki "kamu görevi" kavramının geniş yorumlanmasının

sayılı TCK m.6/1-c hükmünde de kamu görevlisinin bu geniş anlamındaki gibi, "(…) *kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*" şeklinde tanımlandığı görülmektedir. Bu doğrultuda kamu görevi kavramına cumhurbaşkanlığı, bakanlık, milletvekilliği, belediye başkanlığı, il genel meclisi ile belediye meclisi üyeliği, muhtarlık ve kamudaki işçilik dâhil edilmelidir.[821] Yine ayrı kanunlara tabi olan devlet ve vakıf üniversitesi öğretim üyeliği,[822] hâkimlik ve savcılık ile askerlik İYUK m.46/1-c kapsamında "kamu görevi" sayılıp bu görevlerden çıkarılma sonucu doğuran işlemler hakkındaki BİM kararları temyiz edilebilmelidir.[823]

Danıştayın kararlarındaki gerekçelerden hangi işlemlerin "meslek" ve hangi işlemlerin "kamu görevi" statüsünden çıkarılma sonucunu doğurduğu her zaman anlaşılmamaktadır. Danıştay 10. Dairesi "uzlaştırmacı sicilinden ve listesinden çıkarılma işlemi"ni[824] ve "parlamento muhabirliği kartının iptali işlemi"ni[825] İYUK m.46/1-c kapsamında görmüş,

---

bir önemi bulunmadığı düşünülebilir. Ancak bu personel hakkında sözleşme kapsamında değil de kamu gücü kullanılarak tesis edebilecek işlemler idari yargının görev alanına girebilir. Bir işçinin taşeron işçi kadrosundan sürekli işçi kadrosuna geçirilme talebinin reddine ilişkin işlem buna örnek gösterilebilir. (İzmir BİM 5. İdari Dava Dairesinin 27.12.2018 tarihli ve E.2018/2393, K.2018/2842 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi).

[821] AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, s.703-704. Bununla birlikte Danıştay bir kararında, meclis katipliği, birinci ve ikinci meclis başkan vekilliği, encümen üyesi, imar komisyon üyeliği, plan ve bütçe komisyon üyeliği ve Birlik Meclisine üye seçimlerinin de yer aldığı belediye meclis kararının iptali istemi hakkındaki BİM kararını İYUK m.46/1-c kapsamında görmemiştir. [Danıştay 8. Dairesinin 27.04.2021 tarihli ve E.2021/2805, K.2021/2520 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).]

[822] Akademik personel ile kamu gücüne sahip olan vakıf yükseköğretim kurumları arasındaki sözleşme, kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla yapılan bir "idari hizmet sözleşmesi" niteliğindedir. (ULUSOY-YILMAZ-DAMAR ÇITAK-GÜZEL, İdare Hukuku, s.169). Vakıf yükseköğretim kurumlarında bu sözleşme kapsamında çalıştırılan öğretim elemanları bir kamu personelidir. Söz konusu sözleşmenin iptaline karşı açılan davalar idari yargının görev alanına girmektedir. (Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümünün 24.12.2012 tarihli ve E.2012/223, K.2021/282 sayılı kararı).

[823] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.97-98.

[824] Danıştay 10. Dairesinin 23.11.2021 tarihli ve E.2021/4431, K.2021/5756 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[825] "*Dava konusu istem: Davacıya ait Parlamento Muhabiri Kartının, basın özel kartını ziyaretçisine kullandırması ve bu olayın tespiti esnasında ve sonrasındaki tutum ve davranışları sebebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisinde Basın ve Yayın Mensuplarının Çalışmaları Hakkında Yönetmeliğin 14. maddesinin 3. fıkrası gereğince iptaline ilişkin ...tarih ve ...sayılı kararın iptali* (…)" Danıştay 10. Dairesinin 10.02.2022 tarihli ve E.2021/7288, K.2022/612 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).

Danıştay 8. Dairesi ise "fahri trafik müfettişliği görevine son verilmesi işlemi"[826] ile "meslek odası bünyesindeki meslek komitesi üyeliğinin sona erdirilmesi işlemi"nin[827] ise bu kapsama girmediğine karar vermiştir. Kanaatimizce "kamu görevi" ya da "meslek" kavramlarının geniş yorumlanmasıyla Danıştay 8. Dairesinin kararlarına konu olan davalar da İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirilebilir. Bu nedenle Danıştay 8. Dairesinin kararlarına katılmıyor, Danıştay 10. Dairesinin İYUK m.46/1-c hükmünü geniş yorumlayan tutumunu doğru buluyoruz.

Geçici bir süreyle bir meslek, kamu görevi veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucu doğuran işlemler hakkındaki BİM kararları temyize kapalıdır.[828] İYUK m.46/1-c hükmü ile bir meslek, kamu görevi veya öğrencilik statüsünden süresiz çıkarılma işlemleri kastedilmektedir.[829] Danıştay 8. Dairesine göre de doktor,[830] diş hekimi,[831] muhasebeci mali

---

[826] "*Uyuşmazlıkta, Fahri Trafik Müfettişi olarak görev yapan davacının Fahri Trafik Müfettişliği görevine son verilmesine ilişkin Van Valiliği İl Emniyet Müdürlüğünün ... tarihli Valilik Oluru uyarınca tesis edilen ... sayılı işleminin, belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemler niteliğinde olmadığı, bu suretle 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendi kapsamına girmeyeceği anlaşılmaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 14.06.2022 tarihli ve E.2022/3979, K.2022/4123 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).

[827] "*Uyuşmazlıkta, 'davacı şirketin Oda bünyesindeki meslek komitesi asil üyeliğinin sona erdirilmesi' işleminin iptaline karar verilmesi istemiyle açılan davanın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun temyiz kanun yoluna başvurulabilecek davaların tahdidi olarak sayıldığı 46. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde yer alan 'belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davası' olarak nitelendirilemeyeceği; öte yandan, davacı şirketin Oda bünyesindeki meslek komitesi asil üyeliği ticari faaliyet olarak da değerlendirilemeyeceğinden, bakılan davanın, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi kapsamında da bulunmadığı anlaşılmaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 14.04.2023 tarihli ve E.2021/1519, K.2023/2084 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:5 Ocak 2024).

[828] AÇIMUZ, s.116.

[829] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.98; AÇIMUZ, s.110.

[830] "*Olayda, davacı hakkında tesis edilen '1 ay süreyle geçici olarak meslekten men' cezasına karşı açılan davanın, 2577 sayılı Kanun'un 46/1-(c) bendinde yer alan 'belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davası' olarak nitelendirilemeyeceği anlaşılmaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 07.04.2022 tarihli ve E.2022/2470, K.2022/2543 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024). Aynı yönde kararlar için bkz. Danıştay 8. Dairesinin 10.02.2022 tarihli ve E.2022/583, K.2022/723 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 05.03.2020 tarihli ve E.2018/6173, K.2020/1589 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).

[831] "*Uyuşmazlıkta, 'meslekten 1 ay süreyle geçici men' disiplin cezasının iptaline karar verilmesi istemiyle açılan davanın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun temyiz kanun yoluna başvurulabilecek davaların tahdidi olarak sayıldığı 46. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde yer alan 'belli bir meslekten, kamu görevinden veya*

müşavir[832] hakkında tesis edilen "geçici olarak meslekten men" işlemleri, avukatın "tedbiren işten yasaklanması" işlemi[833], devlet memurunun görevden uzaklaştırılması işlemi[834] ve devlet

öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davası' olarak nitelendirilemeyeceği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, serbest meslek faaliyeti, sermayeden ziyade şahsi mesaiye, ilmi veya mesleki bilgiye veyahut ihtisasa dayanan ve ticari mahiyette olmayan işlerin işverene tabi olmaksızın şahsi sorumluluk altında kendi nam ve hesabına yapılması şeklinde tanımlanmakta olup, belirtilen tanımlamaya göre diş hekimliği mesleği ticari faaliyet olarak değerlendirilemeyeceğinden, bakılan davanın 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi kapsamında da bulunmadığı anlaşılmaktadır." Danıştay 8. Dairesinin 27.01.2022 tarihli ve E.2021/7909, K.2022/364 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).

[832] "*Uyuşmazlıkta, '6 ay geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma' disiplin cezasının iptaline karar verilmesi istemiyle açılan davanın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun temyiz kanun yoluna başvurulabilecek davaların tahdidi olarak sayıldığı 46. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde yer alan 'belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davası' olarak nitelendirilemeyeceği, nitekim 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun 'Disiplin cezaları' başlıklı 48. maddesinin ikinci fıkrasında, geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma; 'mesleki sıfatı saklı kalmak şartıyla altı aydan az, bir yıldan çok olmamak üzere mesleki faaliyetten alıkoymadır.' şeklinde tanımlanmış olup, dava konusu disiplin kurulu kararıyla verilen mesleki faaliyetten alıkoyma cezasının, davacının faaliyette bulunduğu serbest muhasebeci ve mali müşavirlik görevinden çıkarılma sonucunu doğuran bir işlem niteliğine sahip olmadığı anlaşılmaktadır.*

Öte yandan, serbest meslek faaliyeti, sermayeden ziyade şahsi mesaiye, ilmi veya mesleki bilgiye veyahut ihtisasa dayanan ve ticari mahiyette olmayan işlerin işverene tabi olmaksızın şahsi sorumluluk altında kendi nam ve hesabına yapılması şeklinde tanımlanmakta olup, belirtilen tanımlamaya göre serbest muhasebeci mali müşavirlik mesleği ticari faaliyet olarak değerlendirilemeyeceğinden, bakılan davanın 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi kapsamında da bulunmadığı anlaşılmaktadır." Danıştay 8. Dairesinin 19.01.2022 tarihli ve E.2022/92, K.2022/108 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).

[833] "*Uyuşmazlıkta, 'tedbiren işten yasaklama' kararının iptaline karar verilmesi istemiyle açılan davanın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun temyiz kanun yoluna başvurulabilecek davaların tahdidi olarak sayıldığı 46. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde yer alan 'belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davası' olarak nitelendirilemeyeceği; öte yandan, Avukatlık mesleği ticari faaliyet olarak da değerlendirilemeyeceğinden, bakılan davanın, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi kapsamında da bulunmadığı anlaşılmaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 14.09.2022 tarihli ve E.2020/5862, K.2022/4696 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).

[834] "*Dosyanın incelenmesinden; davanın konusunu, Mersin ili, … Kaymakamlığı yazı işleri müdürü olarak görev yapan davacının, hakkında yürütülen yargılamanın devamı süresince 657 sayılı Devlet Mamurları Kanunu'nun 140. maddesi gereğince görevden uzaklaştırılmasına ilişkin 18/05/2018 günlü, 2406 sayılı işlemin oluşturduğu; davanın reddi yolunda verilen karara ilişkin istinaf isteminin reddi üzerine davacı tarafından temyiz yoluna başvurulduğu anlaşılmaktadır.*

Ancak, temyiz istemine esas teşkil eden Konya Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesinin (c) bendinde yer alan belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemler veya aynı maddenin (e) bendinde yer alan daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri kapsamında olmadığı ve temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 2. Dairesinin 22.04.2021 tarihli ve E.2021/16205, K.2021/1467 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).

memurunun memuriyetinin askıya alınması işlemi[835] aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararları İYUK m.46/1-c hükmü kapsamına girmemektedir.

Görev değişikliği işlemleri hakkındaki BİM kararlarının temyiz edilebilirliği hakkında Danıştayın farklı içtihatları bulunmaktadır. Görev değişikliği işlemlerinin belli bir kamu görevinden çıkarılma sonucunu doğurmadığı savunulabilir. Bununla birlikte görev değişikliği işlemlerinin belli bir kamu görevinden çıkarılıp başka bir kamu görevine girilmesi sonucu doğurduğu da düşünülebilir. Bu işlemler bir "meslek"ten çıkarılma sonucunu doğuruyorsa temyiz edilebilmelidir. Danıştay 2. Dairesinin içtihatlarından görev değişikliğinin iptali davaları hakkındaki BİM kararlarının temyize kapalı olduğu anlaşılmaktadır.[836] Bununla

---

[835] "*Dava; Kayseri ili, Bünyan ilçesi, Kayseri Açık Cezaevinde Şoför olarak görev yapan ve hakkında taksirli suçtan dolayı kesinleşen cezanın infazı için 16/07/2018 tarihinde cezaevine girip, 19/07/2018 tarihinde 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'un denetimli serbestlik hükümleri kapsamında serbest bırakılan davacı tarafından, cezanın infazına başlandığı 16/07/2018 tarihinden itibaren infazın bitimine kadar memuriyetinin askıya alınmasına dair Kayseri Adli Yargı İlk Derece Mahkemesi Adalet Komisyon Başkanlığının 03/09/2018 tarih ve 2018/1374 sayılı kararının iptali ile sosyal ve özlük haklarının iadesi istemiyle açılmıştır.* (…) *Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 2. İdari Dava Dairesince her ne kadar Danıştaya temyiz yolu açık olmak üzere karar verilmiş ise de, temyiz istemine esas teşkil eden kararın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi kapsamında sayılan işlemlerden olmadığı ve temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu* (…)"

[836] "*Dava Konusu İstem : Dava; Mülga Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığında Başmüfettiş olarak görev yapan davacının, Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığının Mülkiye Müfettişi kadrosunu uygun görmemesi üzerine Ticaret Bakanlığı emrine Ticaret Başmüfettişi olarak atanmasına ilişkin 17/08/2018 tarihli işlemin iptali ile işlem nedeniyle mahrum kaldığı özlük haklarının iadesi ve mali haklarının yasal faiziyle birlikte tazmini istemiyle açılmıştır.* (…)" Danıştay 2. Dairesinin 23.06.2020 tarihli ve E.2020/1023, K.2020/1797 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).

... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesince her ne kadar Danıştay'a temyiz yolu açık olmak üzere karar verilmiş ise de, temyiz istemine esas teşkil eden kararın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi kapsamında sayılan işlemlerden olmadığı ve temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 2. Dairesinin 16.03.2022 tarihli ve E.2021/18742, K.2022/1296 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024); "*Dava; Tarım ve Orman Bakanlığında Bakanlık Müşaviri olarak görev yapan davacı tarafından, Strateji Geliştirme Başkanlığı emrine Mühendis olarak atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmıştır. (...)*

Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 1. İdari Dava Dairesince her ne kadar Danıştaya temyiz yolu açık olmak üzere karar verilmişse de, temyiz istemine esas teşkil eden kararın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi kapsamında sayılan işlemlerden olmadığı ve temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 2. Dairesinin 06.02.2020 tarihli ve E.2020/170, K.2020/649 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024); "*Dosyanın incelenmesinden; Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı Restorasyon ve Teknik Uygulamalar Başkanlığı'nda, Başkan Yardımcısı olarak görev yapan davacı tarafından, aynı birime mimar ünvanıyla atanmasına ilişkin 17/03/2016 günlü, 25270 sayılı işlemin iptali istemiyle açılan davanın reddi yolunda İstanbul*

birlikte Danıştay 2. Dairesi kararlarında, öğretmenin hizmet sınıfının değiştirilmesi suretiyle memur olarak atanması işleminin[837] belli bir meslekten çıkarılma sonucunu doğurduğunu kabul etmektedir.[838] Danıştay 2. Dairesinin bu kararlarından devlet memurlarının hizmet sınıfları

11.İdare Mahkemesi'nce verilen karara karşı yapılan istinaf başvurusunun İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 1. Dava Dairesi'nce reddi üzerine davacı tarafından temyiz yoluna başvurulduğu anlaşılmaktadır.
Ancak, temyiz istemine esas teşkil eden İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 1. Dava Dairesi kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesine göre temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 2. Dairesinin 28.11.2017 tarihli ve E.2017/3973, K.2017/7433 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024); "*Dosyanın incelenmesinden; F1 A.Ş. Genel Müdürlüğü Merkez Fabrika Müdürü olan davacı tarafından, Yönetim Kurulu'nun 19/08/2016 günlü, 2781/9-9 sayılı kararı ile Genel Müdürlük Müşavirlik - Başuzman kadrosuna atanmasına ilişkin işlemin iptali ve işlem nedeniyle yoksun kaldığı parasal haklarının yasal faiziyle birlikte ödenmesine hükmedilmesi istemiyle açılan davada, davanın reddi yolunda Ankara11.İdare Mahkemesi'nce verilen karara karşı yapılan istinaf başvurusunun Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. Dava Dairesi'nce reddi üzerine davacı tarafından temyiz yoluna başvurulduğu anlaşılmaktadır.*
Ancak, temyiz istemine esas teşkil eden Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. Dava Dairesi kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesine göre temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 2. Dairesinin 21.11.2017 tarihli ve E.2017/3858, K.2017/7162 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).

[837] **Millî Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği**
Hizmet sınıfının değiştirilmesi
MADDE 58 – (1) Öğretmenlik görevini devamlı surette yapamayacakları resmî ve özel eğitim ve araştırma hastaneleri veya üniversite hastanelerince düzenlenen sağlık kurulu raporunda belirtilenlerden Sosyal Güvenlik Kurumunca raporu uygun bulunanlar ile haklarında yapılan denetim ve soruşturma sonucunda yetersizliği nedeniyle öğretmenlik görevini yapamayacağı tespit edilenler diğer hizmet sınıflarındaki durumlarına uygun kadrolara atanabilir.

[838] "*Davacı tarafından, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfında öğretmen olarak görev yapmakta iken, hakkında yürütülen inceleme/soruşturma sonucunda getirilen teklif doğrultusunda, genel idare hizmetleri sınıfında memur olarak atamasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davanın konusu itibarıyla; 2577 sayılı Kanun'un 46/1-(c) maddesinde öngörülen belli bir meslekten çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan davalar kapsamında değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varıldığından, temyiz yolu açık olmak üzere karar verilmesi gerekirken, anılan karara karşı temyiz yoluna gidilemeyeceği gerekçesiyle temyiz isteminin reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet bulunmamaktadır.*" Danıştay 2. Dairesinin 07.12.2022 tarihli ve E.2022/3114, K.2022/6308 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi. Bu kararda başkan ve bir üyenin: "*Öğretmen olarak görev yapan davacının, hizmet sınıfı ve kadro unvanı değiştirilerek memur olarak atanmasına ilişkin dava konusu işlemin, 2577 sayılı Kanun'un 46/1-(c) maddesinde ifade edilen 'belli bir meslekten çıkarılma sonucunu doğuran işlem' olarak değerlendirilemeyeceği, anılan ifadeden, meslek grupları için ilgili hukuki metinlerinde ayrıca düzenlenmiş olan 'meslekten ihraç' veya 'mesleki faaliyetini durdurma' cezalarının anlaşılması gerektiği, bu nedenle kararın temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu sonucuna varılmakla, 'temyiz isteminin reddine' ilişkin temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararının onanması gerektiği oyuyla çoğunluk kararına katılmıyoruz.*" yönünde karşı oyu bulunmaktadır. Danıştay 2. Dairesinin 07.12.2022 tarihli ve E.2022/3114, K.2022/6308 sayılı kararı ile aynı yönde kararları için bkz. Danıştay 2. Dairesinin 24.11.2022 tarihli ve E.2022/1337, K.2022/5920 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024); Danıştay 2. Dairesinin 28.06.2022 tarihli ve E.2022/1839, K.2022/3908 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024); Danıştay 2. Dairesinin 15.06.2022 tarihli ve E.2022/1570,

arasındaki geçiş işlemlerinin, meslek değişikliği sonucunu doğuracak nitelikte olması hâlinde İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin bir meslek, kamu görevi ya da öğrencilik statüsüne alınmama sonucu doğurması hâlinde İYUK m.46/1-c hükmü kapsamında görülüp görülmeyeceği tartışmalıdır.[839] İYUK m.46/1-c'deki "çıkarılma" ifadesinden hareketle, bu hükmün bir meslek, kamu görevi ya da öğrencilik statüsünde bulunan şahıslara yönelik işlemleri kapsadığı, bu statülere hiç girmeyenlere ilişkin kararların söz konusu hükmün kapsamı dışında olduğu düşünülebilir. Bununla birlikte İYUK m.46/1-c'deki statülere alınmama niteliğindeki işlemlerin de bu statülerden çıkarılma sonucunu doğurduğu kabul edilmelidir.

Kamu personelinin kurum içinde başka ya da daha üst bir göreve atanmak için girdiği sınavda başarısız olması işlemleri hakkındaki BİM kararlarının temyiz edilip edilmeyeceği hususunda Danıştayın farklı içtihatları bulunmaktadır. Kanaatimizce bu kararlar kamu personelinin girdiği sınavda başarısız olması işlemlerinin doğurduğu farklı sonuçları açısından ayrıca değerlendirilemeye muhtaçtır.

Kamu personelinin başka ya da daha üst bir göreve atanmak için girdiği sınavda başarısız olması, kamu görevinden çıkarılması sonucunu doğurabilir. Bu ihtimalde kamu personelinin girdiği sınavda başarısız olması işleminin İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirilmesi gerektiği izahtan varestedir.

Danıştay 2. Dairesi bir içtihadında, aday memurun atanması için girdiği sınavda başarısız olmasının kamu görevinden ilişiğinin kesilmesi sonucunu doğurması sebebiyle, bu işlem aleyhine açılan iptal davası hakkındaki BİM kararının temyiz edilebileceğini belirtmiştir.[840]

K.2022/3703 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024); Danıştay 2. Dairesinin 08.03.2022 tarihli ve E.2021/14430, K.2022/1102 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).

[839] AÇIMUZ, s.111.

[840] "*Dava konusu istem: Şırnak Valiliği tarafından yapılan çarşı ve mahalle bekçiliği sınavı sonucunda aday memur olarak göreve başlayan davacı tarafından, adaylık süresi sonunda yapılan yazılı ve sözlü sınavlar sonucunda başarısız sayılmasına ilişkin işlemin ve bu işlem nedeniyle ilişiğinin kesilmesine ilişkin işlemin iptali ile yoksun kalınan parasal ve özlük haklarının yasal faiziyle ödenmesine karar verilmesi istenilmiştir.* (…)

Danıştay 2. Dairesi, vergi müfettiş yardımcılarının girdiği "*Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu*" tarafından gerçekleştirilen vergi müfettişliği yeterlilik sınavında başarısız sayılma işlemleri üzerine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarının temyize kapalı olduğu yönünde karar vermektedir.[841] "*Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği*"nin[842] 33. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, "*Vergi Müfettiş Yardımcılarından, ikinci sınav hakkında başarı gösteremeyenler ile özürsüz olarak ikinci defa yeterlik sınavına girmeyenler Bakanlık teşkilatında derecelerine uygun memur kadrolarına atanırlar.*" Bu hüküm doğrultusunda vergi müfettişliği yeterlilik sınavında başarısız sayılma işleminin belli bir meslekten çıkartılma sonucu doğurduğu ve bu işlemlerin İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirilmesi gerektiği savunulabilir.[843]

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 'Temyiz' başlıklı 46. maddesinde (…) *(c) bendinde; 'Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları'nın, temyize tabi kararlar arasında sayıldığı, dosyanın incelenmesinden uyuşmazlığın Şırnak İlinde aday mahalle bekçisi olarak görev yapan davacının, hizmet içi eğitim sonunda yapılan yazılı ve sözlü sınavlarda başarısız sayılarak ilişiğinin kesilmesine ilişkin işlemin tesis edildiği, dolayısıyla kamu görevinden çıkarılma sonucu doğuran dava konusu işlemin iptali istemiyle açılan davanın temyize tabi kararlar arasında olduğu, ancak istinaf incelemesi sonunda Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesince verilen istinaf istemi*nin *kısmen kabulü, kısmen reddine ilişkin kararın anılan Kanun hükmünün aksine kesin olarak verildiği anlaşılmıştır. Bu itibarla, temyiz isteminin reddi yönündeki temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.*" Danıştay 12. Dairesinin 20.03.2019 tarihli ve E.2019/1151, K.2019/2142 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[841] "*Dava Konusu İstem : Dava; Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulunun 20-21-22-23 Temmuz 2015 tarihlerinde gerçekleştirdiği Vergi Müfettişliği Yeterlilik Yazılı Sınavında başarısız sayılan davacı tarafından, 18/09/2015 tarihli itirazının reddine ilişkin … günlü, … sayılı işlemin iptali istemiyle açılmıştır. (…)*

… Bölge İdare Mahkemesi, … İdari Dava Dairesi'nce her ne kadar Danıştaya temyiz yolu açık olmak üzere karar verilmişse de, temyiz istemine esas teşkil eden kararın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi, (e) bendi kapsamında olmadığı ve temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır.

Öte yandan, temyiz edilen … Bölge İdare Mahkemesi … İdari Dava Dairesi kararına konu uyuşmazlığın, 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesi, 1/c bendinde yer alan belli bir meslekten çıkarılma sonucunu doğuran işlemler kapsamında olmadığı ve anılan kararın bu bend kapsamında da değerlendirilemeyeceği açıktır." Danıştay 2. Dairesinin 11.11.2020 tarihli ve E.2018/4329, K.2020/3338 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024). Aynı yönde bkz. Danıştay 2. Dairesinin 16.01.2020 tarihli ve E.2020/91, K.2020/480 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); Danıştay 2. Dairesinin 30.05.2019 tarihli ve E.2019/1341, K.2019/3480 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[842] Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği için bkz. 7 Nisan 2021 tarihli ve 31447 sayılı RG.

[843] Danıştay 2. Dairesinin 11.11.2020 tarihli ve E.2018/4329, K.2020/3338 sayılı kararında bu yönde karşı oy sunulmuştur.

Danıştay 8. Dairesine göre, görev yaptığı kurumda açılan kadroya atanması için girdiği bir sınavda ya da yapılan değerlendirmede başarısız bulunan kamu personeli mevcut görevine devam edebiliyorsa, olumsuz nitelikte olan bu işlemler İYUK m.46/1-c kapsamına sokulmaz.[844]

Danıştay 2. Dairesi, iş müfettiş yardımcısı olarak görev yapan birinin girdiği yeterlilik sınavında başarılı olmasına rağmen atanmasının geciktirilmesi üzerine iş müfettişliğine atanması talebinin reddi işlemine karşı açılan iptal ve tam yargı davası hakkındaki BİM kararının temyiz edilemeyeceğine karar vermiştir.[845] 2. Dairenin bu yöndeki içtihatlarına konulan karşı oy gerekçesinde, kamudaki yeterlilik sınavında başarılı olunarak kazanılan unvanların dar anlamda "meslek" sayılması, bu unvanlara atanmama talebinin reddi işleminin de bir mesleğin kamuda icra edilmemesi sonucunu doğurması sebebiyle İYUK m.46/1-c

---

[844] "*Davacının davalı idarede doktor öğretim üyesi olarak çalıştığı, Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı'nın ... tarih ve ... sayılı kararı uyarınca davacının doçent unvanı aldığı, davalı idarenin ... Devlet Konservatuvarı Sahne Sanatları Bölümü Çağdaş Dans Anasanat Dalı için doçent unvanlı 1 adet kadro için ilan vermesi üzerine davacının 25/07/2018 tarihinde davalı idareye başvurduğu, (...) jüri üyeleri tarafından davacı hakkında yapılan değerlendirme sonucunda Prof.Dr.... 'ün olumlu, diğer jüri üyeleri olan Prof.Dr. ... ve Prof.Dr.... 'nın davacı hakkında olumsuz değerlendirmede bulunduğu, jüri üyeleri tarafından hazırlanan raporlar dikkate alınmak suretiyle davacının Çağdaş Dans Anasanat Dalı için açılan doçent kadrosuna atanmamasına ilişkin ... tarih ve ... sayılı Üniversite Yönetim Kurulu Kararının alınması üzerine anılan kararın iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.*

Bu durumda, temyiz istemine esas teşkil eden kararın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesinde tahdidi olarak sayılan davalardan hiçbirine uymadığı, Bölge İdare Mahkemesinin temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlarından olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 8. Dairesinin 15.09.2022 tarihli ve E.2022/5330, K.2022/4805 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); "*Uyuşmazlıkta, '... Üniversitesi Mimarlık ve Mühendislik Fakültesi ... Mühendisliği Bölümünde öğretim görevlisi olarak görev yapan davacı tarafından, 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun'un 21/6. maddesi uyarınca doktor öğretim üyeliği kadrosuna atanması istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin ... tarih ve ... sayılı işlemin iptali ve bu süreçte oluşan maaş farkının yasal faiziyle birlikte iadesine karar verilmesi' istemiyle açılan davanın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun temyiz kanun yoluna başvurulabilecek davaların tahdidi olarak sayıldığı 46. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde yer alan 'belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davası' olarak nitelendirilemeyeceğinden, bakılan davanın, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi kapsamında da bulunmadığı anlaşılmaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 17.01.2023 tarihli ve E.2022/7462, K.2023/12 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[845] Danıştay 2. Dairesinin 02.06.2020 tarihli ve E.2020/907, K.2020/1615 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); Danıştay 2. Dairesinin 06.02.2020 tarihli ve E.2020/224, K.2020/633 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

kapsamında görülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Aynı görüş kamudaki yeterlilik sınavında başarılı sayılma işlemleri açısından da savunulabilir.[846]

DİDDK, 7075 sayılı Kanun[847] uyarınca kamu görevinden çıkarılmaya sebep olarak gösterilen "*terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlara irtibatı*" olduğuna ilişkin "tespit işlemi" aleyhine açılan iptal ve tam yargı davası hakkındaki BİM kararını İYUK m.46/1-c kapsamında görmemiştir.[848] Oysaki dava edilen tespit işlemi kamu görevinden çıkarılma sonucu doğurmaktadır. Bu nedenle söz konusu davalar hakkındaki BİM kararının İYUK m.46/1-c uyarınca temyiz tabi olduğu kanaatindeyiz.

Aile hekimi olarak görev yapan kişinin hekimlik mesleğini yürütemeyeceğine ilişkin sağlık raporuna karşı açılan iptal davası hakkındaki BİM kararı temyize açık verilse de Danıştay 2. Dairesi temyiz isteminin incelenemeyeceğini kabul etmiştir.[849] İptal davasına konu edilen sağlık raporu davacının kamu görevinden çıkartılmasına sebep olabileceğinden İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirilebilir. Bu nedenle Danıştay 2. Dairesinin kararında isabet görmüyoruz.

Danıştay 8. Dairesi diş hekimi ve doktorların uzmanlık eğitim tescilinin yapılmaması işlemleri ile uzmanlık belgesinin iptaline ilişkin işlemleri İYUK m.46/1-c kapsamında

---

[846] Nitekim Danıştay 2. Dairesi, gelir uzman yardımcılarının girdiği "Gelir Uzmanlığı Yeterlilik Sınavı"nda başarısız sayılma işlemini İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirmemiş; 2. Dairenin içtihadında sunulan karşı oyda, bu işlemin aynı gerekçeyle İYUK m.46/1-c kapsamında görülmesi gerektiği dile getirilmiştir. [Danıştay 2. Dairesinin 11.11.2020 tarihli ve E.2018/2954, K.2020/3346 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024).]

[847] 1/2/2018 tarihli ve 7075 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun için bkz. 8 Mart 2018 tarihli ve 30354 mükerrer sayılı RG.

[848] "(…) *bakılan davanın, davacı tarafından, terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğuna ilişkin 'tespit işleminin' iptali istemiyle açıldığı anlaşılmakta olup, bu haliyle, uyuşmazlığın, 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesi kapsamındaki temyiz kanun yoluna tabi uyuşmazlıklar arasında yer almadığı sonucuna varılmaktadır.*" DİDDK'nin 17.09.2020 tarihli ve E.2019/3443, K.2020/1515 sayılı kararı, ÇINARLI-DEMİRKOL-GÜZEL-AĞAR-AZAK, s.862-868.

[849] Danıştay 2. Dairesinin 30.12.2020 tarihli ve E.2020/1686, K.2020/3886 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

görmemektedir.[850] İkiye karşı üç oyla kurulan söz konusu hükümlerin karşı oy gerekçesinde, "*tıp veya diş hekimliğinde uzman olabilmek için gereken eğitim ve öğretimini tamamlayarak, tıp bilimi dallarından birinde sanatını uygulama hakkı ve uzmanlık unvanını kullanma yetkisi kazanmış olanların, bu unvan ve yetkisinin kullanılabilmesi için zorunlu olan uzmanlık tescil belgesinin verilmemesi yolunda tesis edilen işlemlerin, ilgililerin uzmanlaştıkları dalda çalışmalarını engelleyeceği*" belirtilmiştir. Biz de karşı oy gerekçesine katılıyor, çoğunluk görüşünde isabet bulmuyoruz.

Danıştay 10. Dairesi "gümrük müşavirliği izin belgesi verilmesi talebinin reddi",[851] "bilirkişi listesine kaydedilme talebinin reddi"[852] ve "arabulucular siciline kayıt başvurunun reddi"[853] işlemleri aleyhine açılan iptal davalarına hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yolunun açık olduğuna karar vermiştir. İzmir BİM de "taşeron işçi kadrosundan sürekli işçi kadrosuna geçirilme talebinin reddi"[854] ile "ilan edilen uzman kadrosuna atanma talebinin

---

[850] Danıştay 8. Dairesinin 25.10.2021 tarihli ve E.2020/6780, K.2021/4772 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 14.09.2021 tarihli ve E.2021/5572, K.2021/3766 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 14.09.2021 tarihli ve E.2021/5570, K.2021/3765 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[851] "*Üyeler Mahmut Doğan ve Sami Karatekin'in, Ankara Bölge İdare Mahkemesi 12. İdari Dava Dairesince istinaf başvurusunun reddine ilişkin kararın kesin olarak verildiği, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesinde Danıştayda temyiz edilebilecek kararların sayma yoluyla belirlenmiş olduğu ve gümrük müşavirliği izin belgesi verilmesi talebine ilişkin olan kararın sayılan kararlar arasında bulunmadığından temyiz isteminin incelenemeyeceği yolundaki oylarına karşılık;2577 sayılı Kanun'un 46/c maddesine göre, 'Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları' sonucunda verilen kararların temyiz edilebileceği, gümrük müşavirliği izin belgesi verilmesi talebinin reddi yolunda tesis edilen işlemin de sonucu itibarıyla gümrük müşavirliği faaliyetinin yapılmasına engel olması nedeniyle 'belli bir meslekten çıkarılma' ile aynı hukuki sonucu doğurduğu, bu haliyle incelenen kararın temyize tabi olduğuna* (…)" Danıştay 10 Dairesinin 18.06.2019 tarihli ve E.2019/7296, K.2019/4874 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi. (Bu karar Danıştay Kanunu'nun Ek 1. maddesi uyarınca Danıştay 10. ve 12. Dairelerinden oluşan müşterek kurul tarafından verilmiştir).

[852] Danıştay 10. Dairesinin 24.05.2021 tarihli ve E.2016/1260, K.2021/2477 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).

[853] Danıştay 10. Dairesinin 19.10.2022 tarihli ve E.2021/7510, K.2022/4548 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[854] İzmir BİM 5. İdari Dava Dairesinin 27.12.2018 tarihli ve E.2018/2393, K.2018/2842 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

reddi"[855] işlemleri aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki kararlarını temyiz yolu açık olmak üzere vermiştir. "Göreve iade talebiyle yapılan başvuruların reddi" işlemlerine karşı açılan davada ise Danıştay 8. Dairesi bu işlemlerin kamu görevi ya da belli bir meslekten çıkarılma sonucu doğurmadığına karar vermektedir.[856] DİDDK de avukat olarak Baro levhasına yazılma talebinin uygun bulunmaması hakkındaki kararın onanmasına yönelik işlemin -bir meslekten veya kamu görevinden çıkarılması sonucunu doğuran bir yönü bulunmadığı gerekçesiyle- bu işlem aleyhine açılan iptal davası hakkındaki BİM kararına karşı temyiz yoluna başvurulamayacağına karar vermiştir.[857] Bununla birlikte 1136 sayılı Kanun'un[858] 66. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, bir kişinin avukatlık mesleğini icra edebilmesi için sürekli

[855] İzmir BİM 5. İdari Dava Dairesinin 01.11.2018 tarihli ve E.2018/178, K.2018/2372 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[856] "*Olayda, Hakkari İli, … İlçesi, … Köyü'nde güvenlik korucusu olarak görev yapan davacı tarafından, 03/04/2017 tarihli Valilik Oluru ile görevine son verilmesi üzerine görevine iadesi talebiyle yaptığı 13/07/2020 tarihli, (Dava dilekçesindeki belirtilen tarih) 04/08/2020 tarihli (Dava konusu işlemde belirtilen tarih) başvurusunun reddine ilişkin … Kaymakamlığı İlçe Jandarma Komutanlığının … tarih ve … sayılı işleminin iptali ile mali, özlük haklarının iadesi istemiyle davanın açıldığı, iptali istenen dava konusu işlem, davacının belli bir meslekten veya kamu görevinden çıkarılması sonucunu doğurmayacağından, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendi kapsamına girmeyeceği anlaşılmaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 16.09.2022 tarihli ve E.2021/7937, K.2022/4892 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:30 Aralık 2023); "*Uyuşmazlıkta, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi, … Bölümünde öğretim üyesi olarak görev yapmakta iken kendi isteği ile emekli olan davacının, öğretim üyeliği görevine geri dönme talebiyle yaptığı 06/08/2018 tarihli başvurunun reddine ilişkin … tarih ve …sayılı Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Rektörlüğü işleminin iptali ile 10/09/2018 tarihinden itibaren yoksun kaldığı parasal haklarının ödenmesi istemiyle açılan davanın, 2577 sayılı Kanun'un 46. madde hükmü kapsamında yer almadığı ve istinaf aşamasının sonuçlanmasıyla kesinleşeceği açıktır.*" Danıştay 8. Dairesinin 15.09.2022 tarihli ve E.2022/5242, K.2022/4839 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).

[857] "*Uyuşmazlık, Isparta Barosu stajyer listesine kayıtlı olarak avukatlık stajı yapan davacının, Baro levhasına avukat olarak yazılmasına ilişkin Isparta Barosu Yönetim Kurulu kararının uygun bulunmamasına ilişkin Türkiye Barolar Birliği Yönetim Kurulu kararı ile bu kararın onaylanmasına ilişkin Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğünün işleminden kaynaklanmaktadır.*

Buna göre, dava konusu işlemlerin, davacının bir meslekten veya kamu görevinden çıkarılması sonucunu doğuran bir yönü bulunmadığı, uyuşmazlığın henüz baro levhasına yazılma aşamasında doğduğu, dolayısıyla temyiz istemine esas teşkil eden kararın, 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendi kapsamında değerlendirilemeyeceği ve Bölge İdare Mahkemesinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 46. maddesine göre temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlarından olduğu sonucuna varılmakta olup, temyiz isteminin incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır." DİDDK'nin 31.03.2022 tarihli ve E.2022/131, K.2022/1189 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).

[858] 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu için bkz. 7 Nisan 1969 tarihli ve 13168 sayılı RG.

olarak görev yapacağı yerin baro levhasına yazılması zorunludur. Dolayısıyla baro levhasına yazılma talebinin kabul edilmemesi sonucunu doğuran işlemlerin mahiyeti itibarıyla avukatlık mesleğinden çıkarılma sonucu doğurduğu kabul edilmelidir.[859] Danıştay 8. Dairesinin bu konuda İDDK içtihadından daha sonraki tarihli kararlarında istikrar bulunmamaktadır. Danıştay 8. Dairesi benzer nitelikteki işlemlerin "*avukatlık mesleğinin icrasını olanaksız hale getireceği, bu durumun da belli bir meslekten çıkarılma ile aynı sonucu doğuracağı*" gerekçesiyle bu işlemlere ilişkin davalar hakkındaki kesin nitelikte verilen BİM kararlarını bozduğu içtihatları[860] vardır. Danıştay 8. Dairesi ikiye karşı üç oyla aldığı yakın tarihli başka bir içtihadına göre ise baro levhasına yazılma talebinin reddine ilişkin iptal davası hakkındaki BİM kararı kesin niteliktedir.[861] Mahkemeye erişim hakkıyla doğrudan ilgisi bulunan kanun yoluna başvurma konusunda bile Yüksek Mahkemenin aynı Dairesinin bir ay arayla farklı yönde kararlar vermesi ciddi bir öngörülebilirlik sorununa işaret etmektedir.

---

[859] DİDDK'nin 31.03.2022 tarihli ve E.2022/131, K.2022/1189 sayılı kararında sunulan karşı oy gerekçesi bu yöndedir.

[860] Danıştay 8. Dairesinin 08.02.2023 tarihli ve E.2023/672, K.2023/458 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023); Danıştay 8. Dairesinin 15.09.2022 tarihli ve E.2022/5397, K.2022/4850 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023). Danıştay 8. Dairesinin 15.09.2022 tarihli ve E.2022/5397, K.2022/4850 sayılı kararına sunulan karşı oy gerekçesinde, "*Avukatlık mesleğine ait unvan ve yetkilerin kullanılması, mesleki statünün elde edilmesi gibi hususların baro levhasına yazılma ile başladığı, dava konusu şahsın ise baro levhasına yazılmak suretiyle henüz avukatlık mesleğine kabulünün yapılmadığı, dolayısıyla staj evresinin ilk basamağı olan staj listesine yazılma aşamasında doğan uyuşmazlığın avukatlık mesleğinin sonlandırılması olarak değerlendirilemeyeceği, bu nedenle kesin kararın temyiz edilmesi nedeniyle ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesince verilen temyiz istemi ret kararının onanması gerektiği* (…)" belirtilmiştir.

[861] "*Dava konusu istem: Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı bünyesinde memur kadrosunda görev yapmakta iken 16.03.2018 tarihinde 1 yıl süreyle aylıksız izin alıp avukatlık stajını tamamlayan davacı tarafından, Mersin Barosu Levhasına yazılma talebinin reddine dair Türkiye Barolar Birliği'nin ... tarih ve ... sayılı işlemi ile bu işleme yapmış olduğu itirazın reddine dair ... tarih ... sayılı işlemin iptaline karar verilmesi istenilmiştir.*

(…) *temyiz istemine esas teşkil eden kararın Bölge İdare Mahkemesinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 46. maddesine göre temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlarından olduğu sonucuna varılmakta olup temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 28.03.2023 tarihli ve E.2021/5969, K.2023/1509 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).

Bir okula kayıt talebinin reddi veya lise ve üniversitelere yerleştirme[862] sonuçları kanaatimizce İYUK m.46/1-c kapsamında görülebilir. Çünkü bu işlemlerin öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucu doğurduğu savunulabilir. Danıştay 8 Dairesi ise bir öğrenci adayının üniversiteye yabancı öğrenci kontenjanından faydalanılarak kaydının yapılması talebinin üniversite tarafından reddi işlemini[863] İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirmemiştir.[864] Kararda karşı oy kullanan bir üye, "*davacının yabancı öğrenci kontenjanından okumak istemiyle davalı idareye yapmış olduğu, 2020/2021 Akademik Yılı Yabancı Uyruklu ön kayıt başvurusunun reddine dair tesis edilen işlemin öğrencilik statüsünden çıkarma sonucunu doğuran işlemler kapsamında olduğu*" görüşündedir. Biz de karşı oy gerekçesini doğru buluyor, Danıştay 8. Dairesinin içtihadına katılmıyoruz.

Dolaylı da olsa öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucu doğurmayan işlemlerin iptali hakkındaki BİM kararları -İYUK m.46'da öngörülen diğer bentlerin kapsamına girmediği müddetçe- temyiz yoluna kapalıdır.[865]

---

[862] Merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü bölümünde Danıştayın yerleştirme işlemlerini genel yargılama usulüne tabi olduğu şeklinde yorumladığını anlatmıştık.

[863] Danıştay 8. Dairesinin içtihadına konu olan olayda iptali talep edilen işlem, "*Davacı tarafından, SAT Subject Test sınavı sonucunda almış olduğu puana istinaden, yabancı öğrenci kontenjanından okumak istemiyle davalı idareye yapmış olduğu, 2020/2021 Akademik Yılı Yabancı Uyruklu Ön Kayıt başvurusunun, 'Yurt Dışı Yabancı Konterjanı kapsamındaki şartları taşımadığından' bahisle reddine ilişkin İstanbul Teknik Üniversitesi'nin 23/09/2020 tarihli işlemi*"dir.

[864] Danıştay 8. Dairesinin 15.09.2022 tarihli ve E.2022/5386, K.2022/4807 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:25 Temmuz 2023).

[865] "*Uyuşmazlıkta; ...Üniversitesi, ... Psikoloji Anabilim Dalı'nda doktora öğrencisi iken 02/04/2021 tarihinde mezun olan davacı tarafından, diplomasında 'Klinik Psikoloji Doktora' yazması gerekirken 'Psikoloji Doktora' yazdığından bahisle diplomasının 'Klinik Psikoloji Doktora' olarak düzeltilmesi talebiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Eğitim-Öğretim Dairesi Başkanlığı'nın ... tarih ve ... sayılı işleminin iptali istemiyle açılan davanın, 2577 sayılı Kanun'un 46. madde hükmü kapsamında yer almadığı ve istinaf aşamasının sonuçlanmasıyla kesinleşeceği açıktır.*" Danıştay 8. Dairesinin 17.01.2023 tarihli ve E.2023/234, K.2023/13 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024). Bu karara bir üye tarafından konulan karşı oy gerekçesinde " (…) *belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma işlemlerinin ilgili meslek, görev veya statü ile ilişkiyi süresiz olarak kesme niteliğine sahip işlemler olduğu, kanun metninden maddede sayılanlar ile birlikte bu sonucu doğuran her türlü işlemin temyize tabi olduğu anlaşılmakta olup, davacı tarafından diplomasının 'Klinik Psikoloji Doktora' olarak düzeltilmesi talebiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin mahiyeti itibarıyla bu unvan ile mesleğini hiç yapamayacağı, bu hususun da yasada*

D. Belli Bir Ticari Faaliyetin İcrasını Süresiz veya Otuz Gün Yahut Daha Uzun Süreyle Engelleyen İşlemlere Karşı Açılan İptal Davaları

İYUK m.46/1-d hükmü uyarınca, belli bir ticari faaliyetin icrasını otuz gün ya da daha uzun süreyle veyahut da süresiz engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilir. İYUK m.46/1-d'de belirtilen nitelikteki idari işlemlerden kaynaklanan tam yargı davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı ise -tam yargı davasının parasal değeri İYUK m.46/1-b'de öngörülen miktarı aşmadığı müddetçe- temyize başvuru mümkün olmayacaktır. Bununla birlikte İYUK m.12 uyarınca İYUK m.46/1-d'de belirtilen işlemlere karşı iptal ve tam yargı davasının aynı dilekçe ile açılması durumunda, tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvurulabilmelidir.[866]

İYUK m..46/1-d hükmünde belirtilen işlemler ile arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-d hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir.[867]

---

tanımlanan belli bir meslekten çıkarılma sonucunu doğuran işlemlerden olduğunun kabulü ile dava konusu işleme karşı açılan dava hakkında verilen kararın temyiz edilebileceği sonucuna varılmıştır." denilmiştir.

[866] Aynı yönde görüş için bkz. YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1958.

[867] "(…) *davacı şirkete ait tesiste, 12/10/2017 tarihinde gerçekleştirilen denetim sonucunda, izne tabi olan tesisin alınan izin belgesinde veya yönetmeliklerde öngörülen önlemler alınmadan işletildiğinden bahisle, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 20. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin ikinci paragrafı uyarınca 50.975,00-TL idari para cezası verilmesine ve anılan denetim sonucunda tespit edilen uygunsuzluklar nedeni ile davacı şirketin faaliyetinin durdurulmasına ilişkin Tekirdağ Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün ... tarihli ve ... sayılı işleminin iptali istenilmiştir.*

(…)

Temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararının hüküm fıkrasında, dava konusu para cezası yönünden kesin olarak, faaliyetin durdurulmasına ilişkin işlem yönünden ise temyiz yolu açık olarak karar verildiği görülmekte ise de; her iki işlemin birlikte aynı davada dava konusu edilmesi ve dava konusu işlemlerden birinin temyize tabi olması durumunda, işlemlerden biri yönünden verilen kararın Bölge İdare Mahkemesinde, diğeri yönünden verilen kararın ise Danıştayda kesinleşmesi gibi bir durumun usul ve hukuka uygun olduğunun kabul

İYUK m.46/1-d hükmünün lafzına bakıldığında ticari faaliyetin otuz gün veya daha uzun süreyle engellenmesi süresiz engellenmesini de kapsayacağından "süresiz engelleme" ifadesinin de kanun metninde yer alması gereksiz olmuştur. Kanaatimizce İYUK m.46/1-d, "belli bir ticari faaliyetin icrasını otuz gün veya daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları" şeklinde daha yalın ifade edilebilirdi.

İYUK m.46/1-d'deki "*belli bir ticari faaliyetin icrasını ... engelleyen işlem*" ibaresinin tespiti önem teşkil etmektedir. Bu işlemlerin tespiti için de ticari faaliyetlerin kapsamı belirlenmelidir. Ticari faaliyet bir fiil ya da işlem olabilir. İYUK m.46/d'nin kapsamına bu fiil ya da işlemin 30 gün veya daha fazla veyahut süresiz engellenmesine yönelik idari işlemler girecektir. 6102 sayılı Kanun'un[868] 3. maddesinde tanımlanan "ticari iş" kavramı, ticari faaliyetleri belirleme konusunda ışık tutacaktır. Bu hükümden esinlenerek ticari faaliyetin bir ticari işletmeyi ilgilendiren işlem ya da fiilleri kapsadığını söyleyebiliriz. Ticari işletmenin tanımı da 6102 sayılı Kanun'un 11. maddesinin birinci fıkrasında yapılmaktadır. Bu hüküm uyarınca ticari işletme, "*esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletmedir.*" Dolayısıyla ticari işletme belli bir sınırı aşan miktarda maddi kazanç elde etmek amacıyla sürekli ve bağımsız faaliyette bulunmaktadır. İYUK m.46/1-d'de öngörülen "ticari faaliyet" kavramını 6102 sayılı Kanun'da düzenlenen "ticari iş" kavramıyla özdeşleştiremeyiz. Çünkü bu yorum mahkemeye erişim hakkına yönelik bir düzenleme olan İYUK m.46/1-d'nin kapsamını daraltabilecektir. Örneğin ticari iş ticari işletmeyi ilgilendirmektedir ve esnaf işletmeleri ticari iş kapsamı dışında bırakılmaktadır. Yine süreklilik niteliği taşımayan faaliyetler 6102 sayılı Kanun'a göre ticari iş

edilemeyeceği dikkate alındığında, Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesi kararının tamamının temyize tabi olduğu, dolayısıyla faaliyet durdurma işlemi ile birlikte dava konusu edilen para cezasına ilişkin kısmın da temyiz edilebileceği sonucuna varılmıştır." Danıştay 6. Dairesinin 03.11.2021 tarihli ve E.2019/15827, K.2021/12130 sayılı kararı, www.karararama.danistay.gov.tr (ET: 16 Şubat 2024). (YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1953-1954).

[868] 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu için bkz. 14 Şubat 2011 tarihli ve 27846 sayılı RG.

sayılmayacaktır.[869] İYUK m.46/1-d'de belirtilen ticari faaliyetler ise kanaatimizce bir esnaf işletmesinin fiil ve işlemlerine yönelik olabilir veyahut da süreklilik taşımayan bir boyut taşıyabilir. O hâlde m.46/1-d kapsamında ticari faaliyeti, maddi kazanç elde etmek amacıyla yürütülen faaliyetler şeklinde geniş yorumlamak hükmün amacına ve konusuna daha uygun olacaktır. Ancak Danıştay kararlarında ticari faaliyet kavramının kapsamını 6102 sayılı Kanun'a göre belirlemektedir.[870] Örneğin Danıştaya göre mühendislik[871] ve avukatlık[872] mesleği ticari bir faaliyet olarak değerlendirilemez.[873]

---

[869] Ticari işletme kavramının unsurları hakkında detaylı bilgi için bkz. KARAHAN, Sami: "Ticari İşletme ve Tacir Kavramları İle İlgili 6102 Sayılı Ticaret Kanunu Hükümlerinin Değerlendirilmesi", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Y.2012, C.18, S.2, s.4-8.

[870] Danıştay 13. Dairesinin bir içtihadındaki tetkik hâkim görüşünde İYUK m.46/1-d'deki "ticari faaliyet"in anlamının nasıl belirleneceği şöyle açıklanmıştır: "*Uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için ticari faaliyet ve ticari işletme kavramlarının anlam ve kapsamının ortaya konulması zorunludur. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre, ticari işletme esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletmedir. Ticari işletmenin dört unsuru bulunmaktadır. Bunlar: 1) Esnaf Faaliyeti Sınırlarını Aşan Düzeyde Gelir Sağlamayı Hedef Tutmak, 2) Devamlılık, 3) Bağımsızlık, 4) Esnaf Faaliyeti Sınırlarını Aşma.*
Yukarıda sayılan unsurları ihtiva eden bir ticari işletmenin yürüttüğü tüm faaliyetler ticari faaliyet olarak değerlendirilir. Bu bağlamda 6102 sayılı (yeni) Türk Ticaret Kanunu'nda (TTK) şirketler hukukuna ilişkin olarak yapılan en önemli değişikliklerden biri, ticaret şirketlerinin ehliyetini işletme konusu ile sınırlayan ultra vires ilkesinin kaldırılmış olmasıdır. 6762 sayılı (eski) TTK'nın ticaret şirketlerinin hak ehliyetini işletme mevzuu çevresi ile sınırlayan 137. maddesi, 6102 sayılı TTK'ya alınmamıştır. Bu sebeple ticari işletmenin tüm faaliyetleri kural olarak ticari faaliyet olarak değerlendirilir." Danıştay 13. Dairesinin 13.03.2019 tarihli ve E.2019/871, K.2019/765 sayılı kararı, www.kararara.danistay.gov.tr (ET: 3 Ocak 2024).

[871] "*Dava konusu istem: TMMOB Makine Mühendisleri Odası üyesi ve makine mühendisi olan davacının, SMM Büro Tescil Belgesinin 3 ay süreyle geçersiz kılınmasına ilişkin TMMOB Makina Mühendisleri Odası'nın ... tarih ve ... sayılı kararının uygulanmaması talebinin reddine ilişkin ... tarih ve ... sayılı Karabağlar Belediye Başkanlığı işleminin iptali istenilmiştir.* (…)
(…) *mühendislik mesleği ticari faaliyet olarak da değerlendirilemeyeceğinden, bakılan davanın, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi kapsamında da bulunmadığı anlaşılmaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 09.03.2023 tarihli ve E.2019/204, K.2023/1110 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[872] "*Dava konusu istem: Davacı tarafından, Avukatlık Kanunu'nun 135/4. maddesi gereğince 1 yıl 6 ay 22 gün süreyle işten çıkarma cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin Kayseri Barosu Disiplin Kurulu'nun ... gün ve E:..., K:... sayılı kararının onanmasına ilişkin Türkiye Barolar Birliği Disiplin Kurulunun ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararının onaylanmasına dair Adalet Bakanlığı'nın ... tarih ve ... sayılı işleminin iptaline karar verilmesi istenilmiştir.* (…)
(…) *avukatlık mesleği ticari faaliyet olarak da değerlendirilemeyeceğinden uyuşmazlığın 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi kapsamında da bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 14.04.2023 tarihli ve E.2023/2052, K.2023/2104 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[873] AÇIMUZ, s.117.

Ticari faaliyeti engelleyen her işlem İYUK m.46/1-d kapsamına girmez, ticari faaliyetin icrasının süresiz veya 30 gün ya da daha uzun süreli engellenmesi işlemleri ilgili hüküm kapsamındadır. Danıştay bir kararında belirtildiği üzere İYUK m.46/1-d''nin uygulanmasında ticari faaliyetin icrasının "kısmen" ya da "tamamen" engellenmesi açısından bir ayrım yapılmamaktadır.[874] Danıştayın farklı dava daireleri tarafından verilen kararlarına göre; yolcu taşıyan bir aracın güzergâh izin belgesinin iptali,[875] bir ilaç firmasına ait ruhsatnamenin iptali ile ilacın piyasadan geri çekilmesi[876] işlemleri aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilir.[877]

---

[874] "*2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin (d) bendinde bir ticarî faaliyetin icrasının engellenmesi bakımından kısmen veya tamamen şeklinde bir ayrım yapılmadığı; anılan bentte yer alan 'belli' ibaresinin, bir ticarî faaliyetin hem bütününü hem de belirli bir kısmını ifade ettiği; dolayısıyla bir ticarî faaliyetin yerine getirilmesini engellemeye yönelik işlemin, ticarî faaliyetin icrasının kısmen engellenmesine yönelik olabileceği gibi, tamamen engellenmesi yönünde de olabileceği* (…)" Danıştay 13. Dairesinin 02.06.2020 tarihli ve E.2018/3240, K.2020/1116 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

[875] "*Dava konusu istem: İzmir ili, Torbalı ilçesinde S.S. Torbalı Metropolis Şehiriçi Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifi üyesi olarak ilçe içinde yolcu taşıma faaliyeti yürüten davacıya ait 35 TVE 09 plakalı araç için düzenlenen geçici güzergah izin belgesinin iptal edilmesi ile on gün içinde teslim edilmesi gerektiğine dair 20.05.2020 tarih ve E.104758 sayılı İzmir Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanlığı işleminin iptali istenilmiştir.* (…)

Karar veren Danıştay Sekizinci Dairesince, bakılmakta olan davada verilen kararın 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi uyarınca temyiz yolu açık olduğundan, İzmir Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesinin 02/11/2021 tarih ve E:2021/1128, K:2021/1132, T:2021/583 sayılı temyiz isteminin reddine dair kararı kaldırılarak, (…)" Danıştay 8. Dairesinin 27.12.2022 tarihli ve E.2021/7657, K.2022/8192 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[876] "*Dava konusu istem: Davacı şirketin sahibi olduğu 'Dapoxil 30/50 mg Film Kaplı Tablet' isimli ürüne ait ruhsatnamenin askıya alınmasına yönelik Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumunun 20/11/2017 tarih ve E.228799 sayılı işlemi ile anılan ürünün piyasadan geri çekilmesine ilişkin 23/11/2017 tarih ve E.230660 sayılı işleminin iptali istenilmiştir.* (…)

(…) *beşeri tıbbi ürünün ruhsatının askıya alınmasına ilişkin dava konusu işlemde, belli bir ticari faaliyetin engellenmesi söz konusu olmayıp, bu ticari faaliyet kapsamında yürütülen bir işe yönelik işlem tesisi söz konusu olduğundan, anılan işlemin 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesi kapsamında olmadığı, bu nedenle, Bölge İdare Mahkemesinin temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlarından olduğu ve temyizen incelenmesine hukukî olanak bulunmadığı* ***oyuna karşılık,*** *temyize konu* ***Bölge İdare Mahkemesi kararının temyize tabi olduğuna*** *oyçokluğuyla karar verilerek işin esasına geçildi,* (…)" Danıştay 10. Dairesinin 25.11.2021 tarihli ve E.2021/3374, K.2021/5832 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[877] AKÇİL, s.240.

2634 sayılı Kanun'un[878] 34. maddesi doğrultusunda tesis edilen "turizm işletmesi belgesi"nin[879] iptali işleminin İYUK m.46/1-c kapsamında bir işlem olup olmadığı hakkında farklı değerlendirmeler yapılmıştır. Danıştay 6. Dairesine göre, 7334 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerden önce tesis edilen turizm işletmesi belgesinin iptali işlemi İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirilemeyeceğinden bu işlem aleyhine açılan iptal davası hakkındaki BİM kararının temyizi mümkün değildir.[880] 2634 sayılı Kanun'un 7334 sayılı Kanun'un[881] 3. maddesiyle yeniden düzenlenen 5. maddesinin yedinci fıkrası uyarınca, "*Bu maddede belirtilen süreler içerisinde turizm işletmesi belgesi alamayan konaklama ve plaj işletmeleri, işletmeye açılamaz ve faaliyette bulunamaz. Bu işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı Bakanlıkça yapılan bildirim üzerine yetkili idare tarafından bir ay içinde iptal edilir ve faaliyetlerine son verilir.* (…)" Bu hükümden turizm işletmesi belgesinin iptali işleminin bir ticari faaliyetin icrasını süresiz olarak engellediği anlaşılmaktadır. Ancak değişiklik öncesi tesis edilen turizm işletmesi belgesinin iptali işlemleri ise 2634 sayılı Kanun m.5/1-a hükmü uyarınca, turizm sektöründe mevzuat kapsamındaki "*teşvik tedbirleri ile istisna, muafiyet ve haklardan*"

---

[878] 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu için bkz. 16 Mart 1982 tarihli ve 17635 sayılı RG.

[879] **2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu**
Tanımlar:
Madde 3 – *Bu Kanunda yer alan;*
(…)
g) (Değişik: 18/7/2021-7334/1 md.) Turizm İşletmesi Belgesi: Basit konaklama tesisleri hariç olmak üzere, turizm sektöründe faaliyet gösteren turizm işletmelerine Bakanlıkça verilen belgeyi,

[880] "(…) *uyuşmazlığa konu turizm yatırım belgesinin, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu (18/07/2021 tarih ve 7334 sayılı Kanunun 1. maddesi ile yapılan değişiklikten önceki hali) uyarınca iptalinin, şirketin doğrudan faaliyetinin durdurulması neticesini doğurmadığı, turizm işletme belgesi alamayan işletmelerin faaliyette bulunamayacakları hususunun 7334 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile getirildiği, dolayısıyla turizm yatırım belgesinin iptal edilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davanın, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin (d) bendi kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır.*" Danıştay 6. Dairesinin 28.03.2023 tarihli ve E.2023/1024, K.2023/3159 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024). Aynı yönde ve içerikte kararlar için bkz. Danıştay 6. Dairesinin 14.03.2023 tarihli ve E.2023/1114, K.2023/2721 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); Danıştay 6. Dairesinin 23.03.2022 tarihli ve E.2022/1838, K.2022/3478 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[881] 18/7/2021 tarihli ve 7334 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 28 Temmuz 2021 tarihli ve 31551 sayılı RG.

yararlanabilmeyi engellemektedir. Örneğin ilgili işletmeler turizm işletmesi belgesinin zorunlu tutulduğu yatırımlara başvuramayabilir. Tüm bu açıklamalarımız ışığında 2634 sayılı Kanun'un ilk hâli doğrultusunda tesis edilen turizm işletmesi belgesinin iptali işlemleri de ticari faaliyetin icrasını "kısmen" engellediğinden İYUK m.46/1-c kapsamında değerlendirilebilir. Aksi yönde Danıştay 6. Dairesinin kararlarında isabet bulunmamaktadır.

4734 sayılı Kanun'un[882] 58. maddesi[883] uyarınca tesis edilen "ihalelere katılmaktan yasaklama" işlemleri Danıştay 13. Dairesinin önceki kararlarında[884] İYUK m.46/1-d kapsamında görülmezken Dairenin tüm üyelerinin katılımıyla 05/02/2019 tarihinde yapılan toplantıda[885] bu konuda oybirliğiyle içtihat değişikliği yapılması sonucuna varılmıştır. Danıştay

---

[882] 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu için bkz. 22 Ocak 2002 tarihli ve 24648 sayılı RG.

[883] **4734 sayılı Kamu İhale Kanunu**

İhalelere katılmaktan yasaklama

Madde 58- (Değişik birinci fıkra: 30/7/2003-4964/ 35 md.) *17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulundukları tespit edilenler hakkında fiil veya davranışlarının özelliğine göre, bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar, üzerine ihale yapıldığı halde mücbir sebep halleri dışında usulüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında ise altı aydan az olmamak üzere bir yıla kadar, 2 nci ve 3 üncü maddeler ile istisna edilenler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilir.*(…)

[884] "*2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin (d) bendinde aktarılan kuralda ise, 'Belli bir ticari faaliyetin icrasının' tümüyle engellenmesinden bahsedilmektedir. Kamu ihalelerine katılmaktan yasaklama işlemi, ihale sürecini bozmaya yönelik fiil veya davranışlarda bulunan gerçek ya da tüzel kişilerin belli bir süre ve yalnızca kamu ihalelerine katılmasının engellenmesi durumunu ifade eder. Bu nedenle, kamu ihalelerinden yasaklanma, belli bir ticari faaliyetin icrasını tümüyle engelleyecek nitelikte bir işlem olarak değerlendirilemez.*

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'yla ticari işletmelere, ana sözleşmelerinde yazılı olan iştigal konuları dışında da faaliyette bulunabilme imkânı tanındığından ve kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanma ticari faaliyetin icrasını tümüyle engelleme sonucunu doğurmadığından, kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanan ticari işletmelerin, yasaklılık süresi içerisinde, özel hukuk tüzel kişilerinin açtıkları ihalelere katılabilmelerine ya da başkaca ticari faaliyetler icra edebilmelerine hukuken bir engel bulunmamaktadır. Bu itibarla, kamu ihalelerine katılmaktan yasaklama işlemleriyle ilgili olarak istinaf kanun yolundan sonra temyiz kanun yoluna başvurulması mümkün değildir." Danıştay 13. Dairesinin 25.06.2019 tarihli ve E.2019/2142, K.2019/2233 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023). Aynı içerikte kararlar için bkz. Danıştay 13. Dairesinin 18.06.2019 tarihli ve E.2019/160, K.2019/191 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi; Danıştay 13. Dairesinin 13.03.2019 tarihli E.2019/791, K.2019/766 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023); Danıştay 13. Dairesinin 12.03.2019 tarihli ve E.2019/466, K.2019/731 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023); Danıştay 13. Dairesinin 04.03.2019 tarihli ve E.2019/662, K.2019/647 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023); Danıştay 13. Dairesinin 11.04.2018 tarihli ve E.2018/945, K.2018/1337 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

[885] Bu toplantıların "büyük heyet" olarak adlandırıldığını ve "büyük heyet" usulüne yönelik bilgilendirme ve eleştirilerimize "*Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar*" başlığı altındaki dipnotta yer verilmiştir.

13. Dairesinin 2020 yılı ve sonrasında verdiği kararlarda[886] ihalelere katılmaktan yasaklama işlemleri "*belli bir ticarî faaliyetin icrasını … otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen idarî işlemler*" niteliğinde görülerek bu işlemlerin iptali hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yolunun açık olduğu kabul edilmektedir.

Danıştay belli bir ticari faaliyetin başlatılmasını engelleyen işlemleri de İYUK m.46/1-d kapsamında görmektedir.[887] Belli bir ticari faaliyetin başlatılmasını engelleyen idari işlem, süresiz bir şekilde söz konusu faaliyetlerin icrasını engellemektedir. Belli bir ticari faaliyete

---

[886] "(…) *kamu ihalelerine katılmanın bir ticarî faaliyetin icrası kapsamında olduğu ve ihalelerden yasaklama işleminin 'belli' bir ticarî faaliyetin icrasını engellediği; en az 6 aylık bir süre için tesis edilen kamu ihalelerine katılmaktan yasaklama işleminin, gerek belli bir ticarî faaliyetin engellenmesi gerekse engellemenin süresi bakımından belli bir ticarî faaliyetin icrasını 30 gün veya daha uzun süreli olarak engelleyen işlemlerin temyiz kanun yoluna tâbi olduğuna ilişkin söz konusu düzenlemenin kapsamı dâhilinde olduğu görülmektedir.*
Öte yandan, ihale işlemleri ve ihalelerden yasaklama kararları belirli bir ihale sürecine dayalı olarak tesis edilen idarî işlemler olmakla birlikte, ihale işlemlerine karşı açılan davalarda ivedi yargılama usulü uygulandığından, İdare Mahkemesi kararları doğrudan temyiz incelemesine tâbi tutulurken; ivedi yargılama usûlüne tâbi olmayan ihaleden yasaklama kararlarına yönelik davalarda verilen İdare Mahkemesi kararlarının istinaf incelemesi neticesinde kesinleşmesi, aynı ihaleye yönelik ve aynı sebebe dayalı olarak tesis edilen idarî işlemler hakkında Danıştayca varılan sonuçlar ile istinaf incelemesi neticesinde varılan sonuçların birbirinden farklı olmasına yol açacağından, bu durumun yargı kararlarında yeknesaklık sağlanmasını da engelleyeceği açıktır.
Yapılan bu değerlendirmelere göre, ihaleden yasaklama işlemlerine ilişkin davalarda istinaf başvurusu üzerine verilen kararların kesin olduğu ve bu kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurulamayacağı yönündeki Dairemiz kararlarının yeniden değerlendirilmesi amacıyla Dairemizin tüm üyelerinin katılımıyla 05/12/2019 tarihinde yapılan toplantıda oybirliğiyle 'içtihat değişikliği'ne gidilmiş olup; anılan toplantıda, kamu ihalelerine katılmaktan yasaklamaya yönelik işlemlerin 'belli bir ticarî faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen idarî işlemler' kapsamında değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, davacının kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesi'nin ... tarih ve E: ..., K: ..., T: ... sayılı temyiz isteminin reddi yönündeki kararı kaldırılarak esasın incelenmesine geçildi." Danıştay 13. Dairesinin 02.06.2020 tarihli ve E.2018/3240, K.2020/1116 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023). Aynı içerikte kararlar için bkz. Danıştay 13. Dairesinin 09.01.2020 tarihli ve E.2019/3338, K.2020/87 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023); Danıştay 13. Dairesinin 05.12.2019 tarihli ve E.2019/4037, K.2019/4144 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023). İhaleden yasaklama işleminin iptali hakkındaki BİM kararının esastan temyiz incelemesinin yapıldığı yakın tarihli bir karar için bkz. Danıştay 13. Dairesinin 27.02.2023 tarihli ve E.2022/3438, K.2023/845 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi,

[887] "*Dairemizin tüm üyelerinin katılımıyla 04/07/2019 tarihinde yapılan toplantıda; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesinin (d) bendinde yer alan 'belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemler' ibaresinde yer alan belli bir ticari faaliyetin icrasını engelleyen işlemlerden, sadece yürütülmekte olan bir faaliyetin engellenmesi değil, bir ticari faaliyetin başlatılması amacıyla yapılan başvuruların reddine ilişkin olarak tesis edilen işlemlerin de anlaşılması gerektiği sonucuna varılarak temyiz incelenmesine geçildi;* (…)" Danıştay 13. Dairesinin 04.07.2019 tarihli ve E.2019/178 , K.2019/2355 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

başlamak amacıyla yapılan taleplerin reddi işlemleri bu niteliktedir. Danıştay kararlarına bakıldığında lisanssız güneş enerjisi üretimi bağlantı anlaşmasına,[888] eczane nakline,[889] akaryakıt istasyonu için bayilik lisansına,[890] işyeri açma ve çalışma ruhsatına[891], özel hastane kurulmasına[892] izin verilmesi talebiyle yapılan başvuruların reddi işlemleri aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yolu açıktır.

Danıştay bu içtihatlarında kanaatimizce isabetli bir şekilde "*temyiz yolunu açmak yönünde genişletici bir yorumu*" tercih etmiştir.[893] Buna mukabil Danıştay, lisanssız elektrik enerjisi üretimine ilişkin bağlantı,[894] açık alkollü içki satış belgesi,[895] özel eğitim kurumu açılması[896]

---

[888] Danıştay 13. Dairesinin 04.07.2019 tarihli ve E.2019/178, K.2019/2355 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

[889] Danıştay 10. Dairesinin 15.02.2021 tarihli ve E.2021/200, K.2021/491 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

[890] Danıştay 13. Dairesinin 03.05.2019 tarihli ve E.2019/1249, K.2019/1488 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

[891] Danıştay 2. Dairesinin 22.09.2022 tarihli ve E.2021/15025, K.2022/4491 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[892] Danıştay 10. Dairesinin 17.01.2023 tarihli ve E.2019/5403, K.2023/147 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 25 Temmuz 2023).

[893] AKÇİL, s.241. AÇIMUZ, kanun koyucunun İYUK m.46/1-d ile bu kadar geniş kapsamdaki işlemleri temyize tabi tutma gayesinden şüphe etmektedir. Bu nedenle yazara göre Danıştay, bu içtihatlarında amaçsal yorumun sınırlarını aşarak Anayasa odaklı yorum yapmıştır. (AÇIMUZ, s.117, dipnot 391).

[894] "(…) *lisanssız elektrik üretimine yönelik bağlantı başvurusunun reddine ilişkin dava konusu işlemin iptali istemiyle açılan davanın* (…) *konusunun yüz bin Türk lirasını aşan idari işlemlere ilişkin olmaması, belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen bir işleme veya düzenleyici ve denetleyici kurul tarafından alınan kararlara karşı açılan bir dava niteliğinde bulunmaması nedeniyle Bölge İdare Mahkemesince istinaf başvurusu üzerine verilen işbu kararın kesin olduğu açıktır.*" Danıştay 13. Dairesinin 27.09.2018 tarihli ve E.2018/3216, K.2018/2634 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[895] Danıştay 13. Dairesinin 24.12.2018 tarihli ve E.2018/4072, K.2018/4297 sayılı kararı, www.kararara.danistay.gov.tr (ET: 3 Ocak 2024). Nitekim Danıştay 13. Dairesinin içtihadına konulan karşı oy gerekçesinde de, "*Belli bir ticarî faaliyetin icrasını engelleyen işlemlerden, sadece yürütülmekte olan bir faaliyetin engellenmesi değil, bir ticarî faaliyetin başlatılması amacıyla yapılan başvuruların reddine ilişkin olarak tesis edilen işlemler de anlaşılmalıdır. Çünkü gerek yürütülmekte olan bir ticarî faaliyetin engellenmesi, gerekse başlatılmak istenen ticarî amaçlı bir faaliyet için zorunlu olan idarî izinlerin verilmemesinin belli bir ticarî faaliyetin 'icrasını' yani yapılmasını (yerine getirilmesini) engelleyen işlem olduğu açıktır.*
Bu itibarla, davacı tarafından, ... ili ... ilçesi ... Mahallesi ... Sokak, ... adresinde bulunan ... Cafe adlı iş yeri için TAPDK Açık Alkollü İçki Satış Belgesi verilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin 05/04/2017 tarih ve E. ... sayılı İlçe Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açılan davada, istinaf başvurusu üzerine Bölge İdare Mahkemesi'nce verilen kararın temyize tâbi olduğunun kabulü gerekmektedir." denilmiştir.

[896] "*Uyuşmazlıkta, davacı tarafından iptali istenilen Davacı tarafından, kendisinin kurucu temsilciliğinde '... Kişisel Gelişim Kursu' isminde, özel eğitim kurumu açılması talebiyle yapılan başvurunun, kurucusunun Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 4. maddesinde belirtilen şartları taşımadığı gerekçesiyle reddine dair ... tarih ve*

izni verilmesi talebiyle yapılan başvuruların reddi işlemlerini İYUK m.46/1-d kapsamında değerlendirmemiştir. Kanaatimizce söz konusu işlemler de belli bir ticari faaliyetin başlatılmasını engellemektedir. Danıştay, İYUK m.46/1-d'ye ilişkin genişletici yorumlar yapsa da hangi işlemlerin ticari faaliyetin başlamasını engellediği konusunda objektif ölçüt geliştirememiştir. Dolayısıyla bu nitelikteki işlemlerin üç dereceli yargılamaya tabi olup olmadığı konusunda bir öngörülebilirlik sağlanamamıştır.[897]

E. Müşterek Kararnameyle Yapılan Atama, Naklen Atama ve Görevden Alma İşlemleri ile Daire Başkanı ve Daha Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atama, Naklen Atama ve Görevden Alma İşlemleri Hakkında Açılan İptal Davaları

İYUK m.46/1-e hükmü uyarınca iki farklı işlem grubu aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarının temyize tabi olduğu düzenlenmiştir. Hükmün lafzında da açıkça belirtildiği üzere bu işlemler hakkında açılan sadece iptal davaları hakkındaki BİM kararları temyize tabi olacaktır. İYUK m.46/1-e'de belirtilen nitelikteki idari işlemlerden kaynaklanan tam yargı davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı ise -tam yargı davasının parasal değeri İYUK m.46/1-b'de öngörülen miktarı aşmadığı müddetçe- temyize başvuru mümkün değildir. Bununla birlikte İYUK m.12 uyarınca İYUK m.46/1-e'de belirtilen işlemlere karşı iptal ve tam yargı davasının aynı dilekçe ile açılması durumunda, tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvurulabilmelidir. [898] Bu değerlendirmemiz kamu görevlilerinin İYUK m.12 uyarınca aynı dilekçeyle açtığı iptal ve -Danıştay İBK kararına[899]

... sayılı işlemin, belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlem sıfatını haiz olmadığından 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi kapsamına girmeyeceği anlaşılmaktadır." Danıştay 8. Dairesinin 02.02.2022 tarihli ve E.2022/343, K.2022/470 sayılı kararı, www.legalbank.net (ET: 3 Ocak 2024).

[897] Benzer yönde görüş için AÇIMUZ, S.110.

[898] Aynı yönde görüş için bkz. YILMAZ, "Parasal Sınır", s.1958.

[899] Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 29.12.1983 tarihli ve E.1983/1, K.1983/10 sayılı kararı için bkz. 20 Haziran 1984 tarih ve 18437 sayılı RG.

göre dava konusu miktarın belirtilmesi zorunluluğu bulunmayan- tam yargı davaları için de geçerlidir.[900]

İYUK m.46/1-e hükmünde belirtilen işlemler ile arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-e hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanması yönelik idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir. Ancak bazı idari yargı mercileri, aynı dava dilekçesi ile iptali istenilen iki işlemden birine karşı temyiz yolu kapalı iken diğerine karşı temyiz yolunun açık olmasının İYUK m.5/1 hükmüne uygun düşmediğine karar verebilmektedir. Kanaatimizce söz konusu kararlar, birden çok idari işleme karşı aynı dilekçe ile dava açma hakkı tanıyan İYUK m.5/1 hükmünün "aşırı şekilci" yorumlanarak bu hakkın kullanılmasını engellemektedir.

İYUK m.46/1-e'de düzenlenen ve temyize tabi işlem grubundan birincisi, "*müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri*" hakkında açılan iptal davalarıdır. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğine uyum sağlanması doğrultusunda 703 sayılı KHK'nin 130. maddesi uyarınca müşterek kararname[901] ile kamu görevlisi atama usulünün düzenlendiği 2451 sayılı Kanun ilga edilmiştir.[902] 2017 Anayasa değişikliği ile hükümet sistemi değişmiş, Başbakanlık makamı da kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan bu sistemde yürütme organı tek başına Cumhurbaşkanı'dır ve Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı yürütme yetkisi ve görevini tek başına

[900] Nitekim Danıştay 2. Dairesi de Cumhurbaşkanı onayı ile görevine son verilen Kültür Turizm İl Müdürü'nün bu işlemin iptali ve bu işlem sebebiyle yoksun kaldığı özlük ve parasal haklarının yasal faiziyle birlikte ödenmesi talebiyle açtığı dava hakkındaki BİM kararına karşı temyiz yolunun açık olduğunu kabul etmiştir. [Danıştay 2. Dairesinin 13.10.2022 tarihli ve E.2022/3685, K. 2022/5133 sayılı kararı, www.lexpera.com (20 Temmuz 2023).]

[901] Müşterek kararname, ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzası ile gerçekleştirilen karma nitelikte bir idari işlemdir. (ULUSOY, İdare Hukuku, s.379-380).

[902] İlga edilen 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun için bkz. 25 Nisan 1981 tarihli ve 17321 sayılı RG.

kullanmaktadır. Dolayısıyla yeni sistemde müşterek kararname ile bir atama yapılması hukuken mümkün değildir.[903]

Danıştay 2. Dairesi bir kararında, m.46/1-e'yi yeni sistem doğrultusunda yorumlamıştır. İlgili karara göre 2017 Anayasa değişikliği sonrasında müşterek kararname ile atama ve diğer işlemlerin yapılması hukuken ve fiilen mümkün değildir. Anayasa değişikliği doğrultusunda çıkartılan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m.2/2 hükmü uyarınca I sayılı cetvelde bulunan kadrolara Cumhurbaşkanı kararıyla, II sayılı cetvelde bulunan kadrolara Cumhurbaşkanı onayı ile atamalar yapılmaktadır. O hâlde Cumhurbaşkanı onayı ile (II) sayılı cetvelde sayılan kadro, pozisyon ve görevlere atama ve diğer işlemler hakkında açılan iptal davaları, bu bent kapsamında değerlendirilmelidir.[904] Danıştay 2. Dairesi bu kararıyla, m.46/1-e hükmünü amaçsal ve sistematik bir yorumla genişleterek daha fazla atama işlemi hakkındaki BİM kararının temyize tabi olmasını sağlamıştır.[905] Kanaatimizce Danıştay 2. Dairesinin kararı isabetsiz olmuştur. Şöyle ki, İYUK m.46/1-e hükmü uyarınca bölge idare mahkemelerinin "*müşterek kararname ile yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri"*ne karşı açılan iptal davaları hakkındaki kararları temyize açıktır. O hâlde "müşterek kararname" dışında bir işlemle yapılan atamalar, müşterek kararnameye eşit ya da benzer değerlendirilerek ilgili madde kapsamına sokulamaz. Bu nedenle İYUK m.46/1-e hükmü, 2017 Anayasa

---

[903] YILDIRIM-ÇINARLI-AZAK, s.454.

[904] "*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kapsamında Başbakanlığın kaldırılması nedeniyle Parlamenter Hükümet Sistemi döneminde uygulanan şekliyle müşterek kararname ile atama işlemi tesis edilmesine fiili ve hukuki olarak imkan kalmadığı, bu nedenle üst kademe kamu yöneticileri ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki atama usullerinin 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni hükümet sistemine uygun olarak belirlendiği, bu kapsamda Kararname'nin (I) sayılı cetvelinde sayılan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla; (II) sayılı cetvelinde sayılan kadro, pozisyon ve görevlere ise Cumhurbaşkanı onayıyla atama yapılacağının düzenlendiği, bu suretle önceki hükümet sisteminde müşterek kararnameyle yapılan atama ve görevden alma işlemlerinin yerini, yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı onayı ile yapılan atama ve görevden alma işlemlerinin aldığının kabulü gerektiği, bu doğrultuda Cumhurbaşkanı onayı ile tesis edilen atama ve görevden alma işlemlerinin 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinde sayılan 'müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri' kapsamında değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 2. Dairesinin 13.10.2022 tarihli ve E.2022/3685, K. 2022/5133 sayılı kararı, www.lexpera.com (20 Temmuz 2023).

[905] AKÇİL, s.242.

değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre yeniden düzenlenmelidir.

Anayasa Mahkemesi daha önce incelediğimiz kararıyla, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ndeki II sayılı cetvelde üst kademe kamu yöneticileri ile birlikte üst kademe kamu yöneticisi olmayanların da bulunduğunu tespit etmiştir. Bu tespitten hareketle Yüksek Mahkeme, Anayasa m.104/9 uyarınca üst kademe kamu yöneticilerinin atanması konusunda Cumhurbaşkanı'nın tek başına yetkili kılındığı, diğer kamu görevlilerinin atanma esaslarının ise Anayasa m.128/2'ye göre kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirterek 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilgili hükmünü iptal etmiştir.[906] Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararı yürürlüğe girdikten sonra üst kademe kamu yöneticileri artık Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağından bu konudaki uyuşmazlıklar hakkında bir BİM kararından söz edilemeyecektir. Bununla birlikte üst kademe kamu yöneticisi niteliği dışında kalan kamu görevlilerinin atamaları kanuni bir düzenlemeyle tekrar "Cumhurbaşkanı onayı"na tabi tutulabileceğinden bu yönde bir kanun çıkarılırsa söz konusu kadrolara yapılan atamalara karşı açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararları, Danıştay 2. Dairesinin kararına göre temyize tabi olabilecektir.

İYUK m.46/1-e'de sayılan temyize tâbi ikinci işlem grubu "*daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri"*ne karşı açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarıdır. Hükmün bu kısmı doğrultusunda tartışılması gereken daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin kimleri kapsadığıdır. I sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin[907] "*Bakanlıkların temel kuruluşları ve hiyerarşik*

[906] Anayasa Mahkemesinin 11.10.2023 tarihli ve E.2018/120, K.2023/171 sayılı kararı için bkz. 1 Aralık 2023 tarihli ve 32386 sayılı RG. Bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra -dolayısıyla 1/9/2024 tarihinde- yürürlüğe girmesi hüküm altına alınmıştır.

[907] I sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi için bkz. 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı RG.

kademeler" başlıklı 509. maddesinin dördüncü fıkrası[908] bu belirleme konusunda ışık tutabilir. Bu hüküm doğrultusunda bakanlık merkez teşkilatındaki daire başkanları, kurul başkanları ve genel müdürler ile bakanlığa bağlı kuruluşlardaki daire başkanları, genel müdürler; İYUK m.46/1-e hükmüne göre daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlileridir.

Öğretide bir kamu görevlisi "daire başkanı" ile karşılaştırıldığında daire başkanı ile aynı ya da daha üst düzey nitelikte ise bu kamu görevlilerinin "*atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları*"nın İYUK m.46/1-e kapsamında görülmesi gerektiği ifade edilmiştir.[909] Biz de bu görüşü isabetli buluyor, merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşu ayrımı yapılmaksızın kamu kurum ve kuruluşlarının daire başkanları,[910] genel

---

[908] **I sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**
Bakanlıkların temel kuruluşları ve hiyerarşik kademeler
MADDE 509 – (…)
(4) Bakanlık merkez, taşra teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla aşağıdaki şekilde düzenlenir.
a) Bakanlık merkez teşkilatında:
1) Bakan Yardımcılığı,
2) Bakan Yardımcılığına bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı,
3) Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı,
b) Bağlı kuruluşlarda:
1) Genel Müdürlük,
2) Daire Başkanlığı,
3) İhtiyaca göre kurulacak Şube Müdürlüğü,
c) Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında:
1) Bölge Müdürlüğü,
2) Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik,
3) Şeflik veya Mühendislik,
ç) Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:
1) Vali,
2) İl Müdürlüğü,
3) Şube Müdürlüğü,
4) Şeflik,
d) Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında:
1) Kaymakam,
2) İlçe Müdürlüğü,
3) İhtiyaç bulunan ilçelerde Şube Müdürlüğü,
4) Şeflik.

[909] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.108.109

[910] Üniversitede bilgisayar işletmeni olarak görev yapan memur, üniversitenin münhal bulunan daire başkanlığı, fakülte sekreterliği veya enstitü sekreterliği kadrolarından birine atanması ile talep ettiği fakülte sekreterliği

kadrosuna başka birinin atanması kararının iptali istemlerinin reddi yönündeki işlemlere karşı iptal davası açmıştır. Bu dava hakkındaki BİM kararının temyizi üzerine Danıştay, "(…) *davacının, Üniversitenin münhal bulunan daire başkanlığı, fakülte sekreterliği veya enstitü sekreterliği kadrolarından birine atanması talebiyle yaptığı 09/03/2020 tarihli başvurunun reddine ilişkin … günlü, …sayılı işlemin iptali ile talep ettiği fakülte sekreterliği kadrosuna atanan …'nin atama kararının iptali istemlerinin reddine ilişkin kısım yönünden; (…) 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi kapsamında sayılan işlemlerden olmadığı* (…)*"* gerekçesiyle BİM kararının bu kısmı yönünden temyiz incelemesinin incelemeksizin reddine karar vermiştir. Danıştay, BİM kararının davacının daire başkanlığı kadrosuna atanmasına istemi hakkında kurulan hükmü yönünden ise esastan temyiz incelemesi yaparak onanmasına karar vermiştir. [Danıştay 2. Dairesinin 28.06.2022 tarihli ve E.2022/1670, K.2022/3914 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).] Danıştay 2. Dairesinin daha eski tarihli bir içtihadında üniversitede bir kişinin daire başkanlığı görevinden alınarak şube müdürlüğü görevine atanması işlemi İYUK m.46/1-e kapsamında kabul edilmiştir. Söz konusu karara göre: "*Uyuşmazlığın, davacının daire başkanlığı görevinden alınarak, şube müdürlüğüne atanmasına ilişkin olduğu; bu nedenle, … Bölge İdare Mahkemesi … İdari Dava Dairesince her ne kadar Danıştaya temyiz yolu kapalı olmak üzere karar verilmiş ise de, temyiz istemine esas teşkil eden kararın, 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendinde yer alan daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin görevden alma işlemlerine ilişkin davalar kapsamında değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varıldığından, temyiz yolu açık olmak üzere karar verilmesi gerekirken, anılan karara karşı temyiz yoluna gidilemeyeceği gerekçesiyle temyiz isteminin reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet bulunmamaktadır.*" [Danıştay 2. Dairesinin 17.12.2020 tarihli ve E.2020/747, K.2020/3560 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).] Danıştay 2. Dairesinin bu içtihatları, üniversitelerde daire başkanı ve daha üst düzeydeki kadrolara yapılan atama işlemleri hakkındaki BİM kararlarının temyiz edilebileceği yönüyle dikkat çekmektedir. Bununla birlikte Danıştay 2. Dairesinin daha eski tarihli içtihatlarında üniversitede bilgi işlem daire başkanı olarak görev yapan birinin 1 yıl süreyle meslek yüksekokuluna şef olarak atanması işlemi ve daire başkanı görevine atanma talebinin reddi işlemleri İYUK m.46/1-e kapsamında görülmemiştir. [Danıştay 2. Dairesinin 27.01.2021 tarihli ve E.2021/14381, K.2021/141 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); Danıştay 2. Dairesinin 05.01.2021 tarihli ve E.2020/841, K.2021/2 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).] Danıştay 2. Dairesi, belediye kamu iktisadi teşebbüslerindeki daire başkanlarının görevden alınmasında dair işlemleri de İYUK m.46/1-e kapsamında kabul etmediği içtihatları bulunmaktadır. [Danıştay 2. Dairesinin 07.01.2021 tarihli ve E.2019/1454, K.2021/82 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); Danıştay 2. Dairesinin 06.01.2021 tarihli ve E.2018/1855, K.2021/58 sayılı kararı, , www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).]

müdürleri, genel sekreter yardımcıları,[911] genel sekreterleri, başkan yardımcıları[912] ve başkanlarının "daire başkanı ile aynı ya da daha üst düzey nitelikte kamu görevlisi" kabul edilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Söz konusu kadrolarda bulunanlar dışındaki kamu görevlilerinin ise İYUK m.46/1-e kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir.[913]

---

[911] Danıştay 2. Dairesinin bir içtihadında büyükşehir belediyesinde "genel sekreter yardımcı" olarak görev yapan birinin disiplin cezası aldığı gerekçesiyle bu görevinden alınarak mühendis kadrosuna atanması işlemi İYUK m.46/1-e kapsamında görülmemiştir. [Danıştay 2. Dairesinin 20.02.2020 tarihli ve E.2018/4317, K.2020/1056 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).] Bu karara konulan karşı oy gerekçesinde, "*5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 'Büyükşehir Belediyesi Teşkilatı ve Personeli' başlıklı 21. maddesinde; büyükşehir belediyesi teşkilatının, norm kadro esaslarına uygun olarak 'genel sekreterlik', 'daire başkanlıkları' ve 'müdürlüklerden' oluşacağı, birimlerin kurulmasının, kaldırılmasının veya birleştirilmesinin büyükşehir belediye meclisi kararıyla olacağı, büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısının bulunmayacağı, hizmetten etkin ve verimli yürütülmesi için genel sekreter yardımcısı/yardımcıları (norm kadroya uygun olarak) atanabileceği, büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesinin belediye başkanı adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında, mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanacağı hükme bağlanmıştır.*
Dava konusu uyuşmazlıkta; büyükşehir belediyesi genel sekreter yardımcılığı görevinden alınma ve/veya söz edilen göreve atanma istemine ilişkin olarak tesis edilen idari işlem, dava konusu edildiğinden, ihtilafın Danıştay'ın temyiz incelemesine tabi olup-olmadığının belirlenmesi bakımından, anılan görev ile 2577 sayılı Yasa'nın 46. maddesi, (e) bendinde geçen "daire başkanlığı" görevinin kıyaslanması gerekmektedir.
Türk kamu yönetiminde aynı hiyerarşi içerisinde bulunmayan; genel idare hizmetleri ve mahalli idarelere ait bahsedilen iki idari kademenin, görev unvanları itibariyle aynı düzeyde (eş değer) olup-olmadığı hususu Anayasamız, Yasalar ve ilgili mevzuat çerçevesinden analiz edildiğinde; dava konusu 'genel sekreter yardımcılığı' görevinin, 2577 sayılı Yasa'nın 46. maddesi, (e) bendinde bahsi geçen 'daire başkanlığı' görevine göre, daha alt veya ast görev olmadığı kanaatine ulaşılmaktadır." denilmiştir.

[912] Danıştay 2. Dairesinin bir içtihadında belediyede başkan yardımcısı olarak görev yapan bir kişinin bu görevinden alınıp uzman kadrosuna atanması işlemi İYUK m.46/1-e kapsamında görülmemiştir. [Danıştay 2. Dairesinin 18.01.2021 tarihli ve E.2020/2420, K.2021/108 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).] Danıştay 2. Dairesi başka bir içtihadında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı Restorasyon ve Teknik Uygulamalar Başkanlığında, "Başkan Yardımcısı" olarak görev yapan kişinin aynı birime mimar unvanıyla atanması işlemi de İYUK m.46/1-e kapsamında değerlendirilmemiştir. [Danıştay 2. Dairesinin 28.11.2017 tarihli ve E.2017/3973, K.2017/7433 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).]

[913] "*Dava Konusu İstem : Dava; Mülga Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığında Başmüfettiş olarak görev yapan davacının, Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığının Mülkiye Müfettişi kadrosunu uygun görmemesi üzerine Ticaret Bakanlığı emrine Ticaret Başmüfettişi olarak atanmasına ilişkin 17/08/2018 tarihli işlemin iptali ile işlem nedeniyle mahrum kaldığı özlük haklarının iadesi ve mali haklarının yasal faiziyle birlikte tazmini istemiyle açılmıştır.*(…)
... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesince her ne kadar Danıştay'a temyiz yolu açık olmak üzere karar verilmiş ise de, temyiz istemine esas teşkil eden kararın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi kapsamında sayılan işlemlerden olmadığı (…)" Danıştay 2. Dairesinin 16.03.2022 tarihli ve E.2021/18742, K.2022/1296 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); "*Dosyanın incelenmesinden; davanın konusunu, Cumhurbaşkanlığı Koruma Daire Başkanlığında geçici görevle kıdemli başpolis memuru olarak görev yapan davacının, Ankara İl Emniyet Müdürlüğüne naklen atanmasına ilişkin 09/07/2019 tarihli Olur*

Kanaatimizce İYUK m.46/1-e hükmünün "*daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri*" kısmı da 2017 Anayasa değişikliği sonrasında yeniden kaleme alınmalıdır. Anayasa Mahkemesinin yukarıda dile getirdiğimiz kararı[914] bu ihtiyacı ortaya koymaktadır. Çünkü Anayasa Mahkemesine göre üst kademe kamu yöneticilerinin atanması konusunda Cumhurbaşkanı "tek başına" yetkilidir. O hâlde üst kademe kamu yöneticilerinin atanması sadece "Cumhurbaşkanı kararı" ile yapılmalıdır. 2575 sayılı Kanun m.24/1-a hükmü uyarınca Cumhurbaşkanı kararına karşı açılan iptal ve tam yargı davalarında Danıştay ilk derece mahkemesi sıfatıyla görevlidir. İYUK m.46/1-e'de belirtilen "*daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin*" çoğunluğu "üst kademe kamu yöneticisi" niteliğini haiz olduğundan bu nitelikteki kamu görevlerinin atanma, naklen atanma ve görevden alınması işlemlerine karşı açılan davalar ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştayda görülecektir. Dolayısıyla İYUK m.46/1-e'de öngörülen "*daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri"*ne karşı

---

işleminin oluşturduğu, İlk Derece Mahkemesince davanın reddi yolunda verilen karara ilişkin istinaf isteminin reddi üzerine davacı tarafından temyiz yoluna başvurulduğu anlaşılmaktadır.
(…)
Ancak, temyiz istemine esas teşkil eden … Bölge İdare Mahkemesi … İdari Dava Dairesi kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi, (e) bendinde yer alan 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 kapsamında olmadığı ve temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 2. Dairesinin 14.04.2022 tarihli ve E.2021/19194, K.2022/1814 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); "*Dosyanın incelenmesinden; davanın konusunu, İstanbul ili, Gaziosmanpaşa ilçesi, … Lisesinde müdür olarak görev yapan davacının, hakkında yürütülen soruşturma sonucunda getirilen teklife istinaden müdürlük görevinin üzerinden alınmasına ilişkin … günlü, E…. sayılı işlemin oluşturduğu; dava konusu işlemin iptali yolunda verilen karara ilişkin istinaf isteminin reddi üzerine davalı idare tarafından temyiz yoluna başvurulduğu anlaşılmaktadır.*
Ancak, temyiz istemine esas teşkil eden … Bölge İdare Mahkemesi … İdari Dava Dairesi kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi, (e) bendinde yer alan daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri kapsamında olmadığı ve temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır." Danıştay 2. Dairesinin 08.04.2021 tarihli ve E.2021/15982, K.2021/1173 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[914] Anayasa Mahkemesinin 11.10.2023 tarihli ve E.2018/120, K.2023/171 sayılı kararı için bkz. 1 Aralık 2023 tarihli ve 32386 sayılı RG.

açılan iptal davaları hakkında çok sınırlı sayıda BİM kararı olacaktır. Bu açıklamalarımız ışığında İYUK m.46/1-e hükmünün "*Cumhurbaşkanı onayı ile yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan davalar*" şeklinde değiştirilmesi önerilebilir.

F. İmar Planları, Parselasyon İşlemlerinden Kaynaklanan Davalar

İYUK m.46/1-f hükmü uyarınca, "*imar planları ve parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar*" hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilir. İlgili hükümde belirtilen idari işlemler açısından iptal ve tam yargı davaları şeklinde bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla bu hükümde belirtilen idari işlemlerden kaynaklanan iptal ve tam yargı davalarında verilen kararlar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir. Ancak tam yargı davaları ile konusu para teşkil eden iptal davalarında, bu davaların parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa, söz konusu davalar hakkında verilen kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvurulamaz. Bununla birlikte İYUK m.46/1-f'de belirtilen işlemlere karşı iptal ve tam yargı davasının İYUK m.12 uyarınca aynı dilekçe ile açılması hâlinde, tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı da -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvuru mümkün olmalıdır.

İYUK m.46/1-f'de "*kaynaklanan davalar*" ifadesinin kullanılması sebebiyle imar planları ve parselasyon işlemlerine karşı açılan davalar dışında söz konusu işlemlerle ilgisi bulunan uyuşmazlıklar da bu hüküm kapsamında değerlendirilebilir. Danıştay 6. Dairesi ise düzenlemeyi bu şekilde geniş yorumlamamaktadır.[915]

---

[915] "*Dava dosyasının incelenmesinden, davanın konusunun, parselasyon işlemi sırasında bedele çevrilen kısmın bedelinin ödenmesi ya da anılan kısım yerine aynı mevkide yer verilmesi isteminin reddine ilişkin işlem olduğu anlaşılmıştır.*
Bakılan davanın 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde tahdidi olarak sayılan temyize konu edilebilecek davalardan olmadığı sonucuna ulaşıldığından, bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi yukarıda anılan Kanun kapsamında mümkün değildir." Danıştay 6. Dairesinin 27.05.2022 tarihli ve E.2022/3681, K.2022/6374 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); "*(Mülga) Çukurhisar Belediye Meclisinin ... tarihli, ... sayılı kararıyla onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar*

İYUK m.46/1-f hükmünde belirtilen idari işlemlerle arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-f hükmünde belirtilen idari işlemler hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir. Bazı idari yargı mercileri, aynı dava dilekçesi ile iptali istenilen iki işlemden birine karşı temyiz kanun yolu kapalı iken diğerine karşı temyiz yolunun açık olmasının İYUK m.5/1 hükmüne uygun düşmediğine karar verebilmektedir.[916] Kanaatimizce söz konusu kararlar, birden çok idari işleme karşı aynı dilekçe ile dava açma hakkı tanıyan İYUK m.5/1 hükmünün "aşırı şekilci" yorumlanarak bu hakkın kullanılmasını engellemektedir.

İYUK m.46/1-f hükmü kapsamında "imar planları" ve "parselasyon işlemleri"nin hangi idari işlemleri kapsadığı maddenin uygulama alanının belirlenmesi açısından önemlidir. "İmar planı" kavramı 3194 sayılı İmar Kanunu'nda tanımlanmamış olmakla birlikte Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde imar planlarının "nazım imar planı" ve "uygulama imar planı"ndan meydana geleceği belirtilmiştir. 3194 sayılı Kanun'un 5. maddesinde "nazım imar planı" ve "uygulama imar planı" kavramları için ayrı ayrı tanımlamalar yapılmıştır. 3194 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan "*Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği*" de "nazım imar

---

planına dayanılarak Eskişehir İli, Tepebaşı İlçesi, ... Mahallesi, ... Mevkii, ... pafta, ... ada, ... parsel sayılı taşınmazın güney kısmından geçen 10 metrelik yolun açılmaması istemiyle 20.10.2017 tarihinde yapılan başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemine yönelik temyize konu uyuşmazlığın 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde tahdidi olarak sayılan temyize konu işlemlerden olmadığı sonucuna ulaşıldığından, bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi yukarıda anılan Kanun kapsamında mümkün değildir." Danıştay 6. Dairesinin 23.02.2022 tarihli ve E.2021/5806, K.2022/2121 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

916 "*Uyuşmazlıkta; '25.01.2023 tarih ve 42/0038 cilt/sıra numaralı yapı tatil tutanağına istinaden, yapı tatil tutanağında belirtilen kısımların 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun 13. maddesine istinaden projesine uygun hale getirilmesine ve yıkılmasına ilişkin Beşiktaş Belediye Encümeni'nin 09.02.2023 tarih ve 2023/142 sayılı işleminin' ve 'Beşiktaş ilçesi 1/1000 ölçekli Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgesi Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planı plan notlarında yer alan çatı eğiminin %33 ve çatının %30 kullanım kısıtlamasına ilişkin kısmının' iptaline karar verilmesi istemiyle açılan davanın, istinaf incelemesinin bölge idare mahkemesinin farklı dairelerinin görevinde bulunması, bir kısmının temyiz yolu açık olması, bir kısmının ise bölge idare mahkemesince kesin olarak karara bağlanabilecek nitelikte bulunması nedeniyle yargılama süreci farklı incelemeler gerektirdiğinden, dava dilekçesinin 2577 sayılı Kanun'un 5. maddesine uygun şekilde düzenlenmediği sonucuna varılmıştır.*" (İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 20.03.2023 tarihli ve E.2023/651, K.2023/582 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi).

planı" ve "uygulama imar planı" kavramlarına yer vermektedir. Yönetmelikte başka türde plan tanımlamaları da bulunmasına rağmen YILMAZ, bunlardan sadece "koruma amaçlı imar planı"nın "imar planı" kavramı kapsamında değerlendirileceğini belirtmiştir.[917] YILMAZ'ın belirttiği üzere nazım imar planı, belli bir coğrafi alandaki yerleşme ve yapılaşmaya yönelik ana karar; uygulama imar planı ise nazım imar planı ile belirlenen bu ana kararın somutlaştırılması suretiyle tesis edilen en alt kademedeki fiziki plandır.[918] O hâlde imar planlarından kaynaklanan davalar nazım imar planları, uygulama imar planları ve koruma amaçlı imar planlarına karşı açılan iptal ve tam yargı davalarıdır.

Parselasyon işlemi imar planının araziye uygulanması sonrasında tapuya tescil işlemlerine esas alınan karardır.[919] Dolayısıyla parselasyon işlemleri ve imar planı birbirleriyle ilişkili kavramlardır. İmar Kanunu dışında Boğaziçi Kanunu gibi başka kanunlar kapsamında da imar planları ve parselasyon işlemleri yapılmaktadır.[920] Nitekim Danıştay 10. Dairesi, 3083 sayılı Kanun[921] m.6/1 hükmü uyarınca yapılan arazi toplulaştırmasının da parselasyon işlemi tesis edilmek suretiyle gerçekleştirildiğini belirterek arazi toplulaştırmasına ilişkin işlem hakkındaki BİM kararının temyize tabi olduğuna karar vermiştir.[922]

Son olarak Anayasa Mahkemesinin İYUK m.46/1-b hükmü hakkında verdiği kararın gerekçesinden[923] hareketle İYUK m.46/1-f'de belirtilmeyen bazı imar uyuşmazlıkları hakkında

---

[917] YILMAZ, Serdar: İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 1. Baskı, Ankara Nisan 2021, s.65-66-67.

[918] YILMAZ, Serdar: İmar Planlarının Hukuki Rejimi, s.188, 203.

[919] KARAVELİOĞLU, Celâl-KARAVELİOĞLU, Erdem Cemil: Değişiklik, Açıklama ve İçtihatlarla İmar Kanunu 18. Madde Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemeleri ve Parselasyon, 5.Baskı, Ankara 2010, s.35.

[920] AKÇİL, s.242.

[921] 22/11/1984 tarihli ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanun için bkz. 1 Aralık 1984 tarihli ve 18592 sayılı RG.

[922] Danıştay 10. Dairesinin 30.09.2021 tarihli ve 2019/11231 E.2021/4438 K. sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 20 Temmuz 2023).

[923] "(…) *tutarı itibarıyla önemsiz olduğu kabul edilemeyecek vergi, tam yargı veya iptal davasında, ilk kez bölge idare mahkemesince davacı aleyhine bir hüküm kurulması durumunda, kural nedeniyle bu hükmün denetlenememesi kişilere aşırı külfet yüklemekte, Danıştayın iş yükünün azaltılması amacı ile davacıların hükmün denetlenmesini talep etme haklarını kullanmadaki menfaatleri arasındaki denge davacılar aleyhine bozulmaktadır. Bu nedenle konusu beş yüz seksen bir bin Türk lirasının altında kalan tüm vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlerden kaynaklanan davalarda ilk kez davacılar aleyhine hüküm kuran bölge idare*

istinaf aşamasında BİM tarafından ilk kez davacı aleyhine verilen kararlara karşı da temyiz yolunun açılması gerektiği savunulabilir. Örneğin yıkım kararları,[924] yapı (inşaat) ruhsatı ve yapı kullanma izni belgesi (iskân ruhsatı)[925] verilmesi taleplerinin reddi veya bu ruhsatların

mahkemesi kararına karşı temyiz kanun yoluna başvurulamaması hükmün denetlenmesini talep etme hakkına orantısız bir sınırlama getirmektedir." Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG.

[924] "*Bakılan davanın, Balıkesir İli, Edremit İlçesi, ... Mahallesi, ... Mevkii, No:... adresinde ve tapunun ... ada, ... parsel numarasına kayıtlı taşınmaz üzerinde ruhsatsız olarak 743,77 m²'lik yapı yapıldığından bahisle anılan yapı için Edremit Belediye Encümeninin ... tarih ve ... sayılı kararı ile alınan yıkım kararı uyarınca, yıkım işleminin Belediyece 13/08/2020 tarihinde gerçekleştirileceğine dair Edremit Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü'nün ... tarih ve E. ... sayılı işleminin iptali istemiyle açıldığı anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi,* (…) *mümkün değildir.*" Danıştay 6. Dairesinin 26.01.2023 tarihli ve E.2022/9036, K.2023/1227 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[925] **Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği**

Yapı ruhsatına ilişkin genel hükümler

MADDE 54 – (1) *Kanun ve bu Yönetmelikle getirilen istisnalar dışında yapı ruhsatı alınmaksızın hiçbir yapının inşasına başlanamaz.*

Yapı kullanma izni

MADDE 64 – (1) *Yapı tamamlandığında tamamının veya kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığında bu kısımlarının kullanılabilmesi için, mal sahibinin müracaatı üzerine yapı ruhsatını veren ilgili idareden izin alınması zorunludur.* (…)

(7) Kullanma izni verilmeyen ve alınmayan yapılar elektrik, su, kanalizasyon, haberleşme ve benzeri hizmetlerden ve tesislerden faydalanamazlar.

iptali işlemleri,[926] kamulaştırma[927] kararları gibi bir taşınmazın tescilini[928] ve kullanılmasını engelleyen[929] işlemler doğrudan mülkiyet hakkının kullanılmasını ilgilendirmekte ve önemli

[926] "*Temyiz edilen karara konu, Bursa İli, Mudanya İlçesi, … Mahallesi, … ada, … parsel sayılı taşınmaza verilen … tarih ve …, …, … sayılı yapı ruhsatları doğrultusunda inşaat çalışmalarına başlamak için yapılan başvurunun reddine dair Mudanya Belediye Başkanlığı'nın … tarih ve … sayılı işleminin 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde tahdidi olarak sayılan temyize konu işlemlerden olmadığı sonucuna ulaşıldığından, bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi* (…) *mümkün değildir.*" Danıştay 6. Dairesinin 17.05.2023 tarihli ve E.2023/294, K.2023/4715 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); "*Bakılan davanın, Ankara İli, Çankaya İlçesi, … Mahallesi, … Sokak, No:… adresinde bulunan gecekondunun kendisine ait olduğundan bahisle, 'Ankara Çankaya Mühye Gecekondu Önleme Bölgesi Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi' kapsamında hak sahipliğinin tespit edilerek projeye dahil edilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin … tarihli ve … sayılı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı işleminin iptali istemiyle açıldığı, bu uyuşmazlıkla ilgili Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin,* (…) *mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 02.06.2022 tarihli ve E.2022/2962, K.2022/6607 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); "*Davacıya ait taşınmaza verilmiş olan yapı ruhsatının iptaline ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada verilen ilk derece mahkemesi kararına karşı yapılan istinaf başvurusu hakkında Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesince kesin olarak karar verilmesi gerekirken temyiz yolu açık tutulmak suretiyle verilen kararın temyiz denetimine tabi tutulmasına* (…) *olanak bulunmamaktadır.*" Danıştay 6. Dairesinin 14.02.2022 tarihli ve E.2022/441, K.2022/1479 sayılı kararı, , www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024); "*Bakılan davanın, Çanakkale İli, Ayvacık İlçesi, … Köyü, … ada, … parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan yapıya ilişkin düzenlenen … tarih ve … belge numaralı yapı kayıt belgesinin iptaline ilişkin Çanakkale Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü Yapı Kayıt Belgesi Değerlendirme Komisyonunun … tarih ve …sayılı işleminin iptali istemiyle açıldığı, bu uyuşmazlıkla ilgili Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin, (…) mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 02.06.2022 tarihli ve E.2022/3938, K.2022/6608 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[927] "*Bakılan davanın, İzmir İli, Aliağa İlçesi, … Mahallesi, … parsel sayılı taşınmazın, ilk kamulaştırma kararına ek olarak kalan 532,88 m²'lik kısmının kamulaştırılması amacıyla … günlü, … sayılı kamu yararı kararı ile alınan kamulaştırma kararının iptali istemiyle açıldığı, bu uyuşmazlıkla ilgili Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin,* (…) *mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 26.01.2023 tarihli ve E.2022/9176, K.2023/1223 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[928] "*Bakılan davanın konusunun, tapuda müşterek giriş olarak tescilli olan taşınmazların tapu sicilinden terkin edilmesine ilişkin işlem olduğu anlaşıldığından, bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi* (…) *mümkün değildir.*" Danıştay 6. Dairesinin 20.04.2022 tarihli ve E.2021/10338, K.2022/4957 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).

[929] "*Bakılan davanın, İstanbul İli, Kadıköy İlçesi, … Mahallesi, … Ada, … Parsel (Yeni … Ada … Parsel) sayılı taşınmaz üzerindeki yapının maliki olan davacı tarafından; 6306 sayılı Yasanın 6/A maddesi kapsamında taşınmazın 150 gün içerisinde tahliye edileceğine ve hazine adına tescil edileceğine yönelik … tarih ve … sayılı Bakan Olur'lu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açıldığı, bu uyuşmazlıkla ilgili Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin,* (…) *mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 09.05.2023 tarihli ve E.2023/3146, K.2023/4532 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 5 Ocak 2024); "*Dava dosyasının incelenmesinden, davanın konusunun, dini tesis yapılması için ifraz işlemi ile ayrılarak oluşturulan taşınmazda, üzerinden uzun yıllar geçmiş olmasına rağmen*

ekonomik sonuçlar doğurmaktadır. Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına etkisi bulunan işlemlerin[930] de önemi izahtan varestedir. Anayasa Mahkemesinin İYUK m.46/1-b hükmü hakkında verdiği karar doğrultusunda, söz konusu işlemler hakkında BİM tarafından ilk kez davacılar aleyhine hüküm kurulması hâlinde bu hükme karşı temyiz yoluna başvurulamamasının kanun yoluna başvurma hakkına orantısız bir sınırlama getirdiği

---

amacına uygun olarak dini tesis yapılmadığı ve taşınmazın davalı idareye devredildiği gerekçeleriyle iadesi istemiyle yapılan başvurunun reddi olduğu anlaşılmıştır.
Bakılan davanın 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde tahdidi olarak sayılan temyize konu edilebilecek davalardan olmadığı sonucuna ulaşıldığından, bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi (…) *mümkün değildir.*" Danıştay 6. Dairesinin 27.05.2022 tarihli ve E.2022/3680, K.2022/6375 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 5 Ocak 2024).

[930] "*Bakılan davanın, Mersin İlindeki 'Akkuyu Nükleer Güç Santrali, Radyoaktif Atık Depolama Tesisi, Rıhtım, Deniz Dolgu Alanı ve Yaşam Merkezi' projesine ait inşaat sürecinin; hukuken geçerli bir ÇED raporu ve gerekçeli bir Üretim Lisansı olmaksızın devam ettiği ileri sürülerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından durdurulması ve Akkuyu Nükleer Güç Santrali için yeni bir ÇED süreci ve Üretim Lisansı sürecinin başlatılması talebinin reddine yönelik Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğünün ... tarih ve ... sayılı işleminin iptali istemiyle açıldığı, bu uyuşmazlıkla ilgili Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin,* (…) *mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 14.04.2022 tarihli ve E.2022/2578, K.2022/4801 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 5 Ocak 2024); "*Bakılan davanın, davacılar tarafından; enerji yatırımları, kömürlü termik santral projeleri, doğalgazlı termik santral projeleri, nükleer santral projeleri, kömür depolama tesisleri, madencilik projeleri, hidroelektrik santral projeleri, çimento fabrikaları, petrokimya tesisleri v.s. kirletici-ekosistem dengesini bozan tüm tesisleri kapsayacak ve kirletici-ekosistem dengesini bozan tüm tesislerin kümülatif etkisi hesaplanarak halk sağlığına olan olumsuz etkisinin raporlanacak şekilde Sağlık Etki Değerlendirme Yönetmeliği (SED) çıkarılması, bu tesis tiplerinden faaliyette, inşaat aşamasında veya ruhsat-lisans-izin aşamasında olan tüm tesis-projeleri hakkında SED çalışması yapılarak SED raporu alınması, idari başvuru yapılarak talepte bulunan ...-... Köyünde yaşayan 13 ile 129 sıra numarası arasında gösterilen başvuruculların köyüne 500 ile 1500 metre arasında değişen mesafelerde bulunan ... Madencilik Limited Şirketi Kömür Depolama Tesisleri, ... Madencilik Limited Şirketi Kömür Depolama Tesisleri, ... Madencilik Limited Şirketi Kömür Depolama Tesisleri, ... Enerji ve Madencilik A.Ş.'ye ait kömür depolama tesisleri hakkında SED raporu alınması ve SED raporu alınıncaya kadar tesislerin kapatılması konusunda Çukurova'yı da koruma altına alan Türkiye Cumhuriyeti Bakanlar Kurulunun 21 Ocak 2017 tarih ve 29955 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 12.12.2016 tarih ve 2016/9620 sayılı Kararıyla 141 ovanın Büyük Ova Koruma Alanı ilan edilmesi hususundaki kararnamesi gereğince işlem yapılarak kapatma kararı verilmesi yönündeki taleplerinin reddine ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi İzin ve Denetim Genel Müdürlüğünün ... tarih ve ... sayılı işleminin iptali istemiyle açıldığı anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın yukarıda yazılı 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde sayılan davalar arasında sayılmaması nedeniyle temyiz edilmesi,* (…) *mümkün değildir.*" Danıştay 6. Daire, 28.03.2023 tarihli ve 2023/1965 E., 2023/3157 K. sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 5 Ocak 2024).

düşünülebilir. Ayrıca özellikle yıkım kararlarına karşı açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarının temyize tabi uyuşmazlıklar arasına eklenmesi isabetli olacaktır.

G. Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca İtiraz Üzerine Verilen Kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun Uygulanmasından Doğan Davalar

İYUK m.46/1-g hükmü uyarınca, "*Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu* (TVKMK) *ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca* (KVKYK) *itiraz üzerine verilen kararlardan kaynaklanan veya 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun uygulanmasından doğan davalar*"a ilişkin BİM kararları temyize tabidir. İlgili hükümde belirtilen uyuşmazlıklar açısından iptal ve tam yargı davaları şeklinde bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla bu hükümde belirtilen kararlardan kaynaklanan veya 2960 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davalarında verilen kararlar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir. Ancak tam yargı davaları ile konusu para teşkil eden iptal davalarında, bu davaların parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa, söz konusu davalar hakkında verilen kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvuru imkânı bulunmayacaktır. Bununla birlikte İYUK m.46/1-g'de belirtilen kararlardan kaynaklanan veya 2960 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davasının İYUK m.12 uyarınca aynı dilekçe ile açılması hâlinde, iptal davasında verilen hükme ilişkin BİM kararı temyize tabi ise tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı da -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvuru mümkün olmalıdır.

İYUK m.46/1-g hükmünde belirtilen kararlar veya mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlemlerle arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-g hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte

temyiz edilebilmelidir. Ancak m.46/1-g hükmünde belirtilen kararlar veya mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlemin konusu para teşkil ediyor ve bu işlemin parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa söz konusu değerlendirmemiz geçerli olmaz.

İYUK m.46/1-g hükmü ile iki farklı nitelikte uyuşmazlık hakkındaki BİM kararları temyize tabi tutulmuştur. Bunlardan ilki TVKMK ve KVKYK'nin itiraz üzerine verdiği kararlarından doğan davalardır.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun[931] ilgili hükümleri uyarınca TVKMK taşınmaz tabiat varlıkları ile doğal sit alanları, KVKYK ise taşınmaz kültür varlıklarının korunmasıyla görevli idari birimlerdir.

2863 sayılı Kanun'un 51. maddesine göre KVKYK, Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlıdır ve Bakanlığın merkez teşkilatında faaliyetlerini yürütmektedir.[932] KVKYK'nin görevleri 2863 sayılı Kanun'un m.51/2 hükmünde,

"*a) Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve restorasyonuyla ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirlemek,*

b) Koruma bölge kurulları arasında gerekli koordinasyonu sağlamak,

c) Uygulamada doğan genel sorunları değerlendirerek görüş vermek suretiyle, Bakanlığa yardımcı olmak.

d) (Ek: 8/8/2011-KHK-648/45 md.) Bakanlıklarca Koruma Yüksek Kurulunda görüşülmesi talebiyle gönderilen ve gündeme alınan konularda karar vermek." şeklinde düzenlenmiştir. Bu

[931] 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu için bkz. 23 Temmuz 1983 tarihli ve 18113 sayılı RG.

[932] KVKYK; Kültür ve Turizm Bakanı Yardımcısı, Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanlığından görevlendirilecek bir üye, Kültür ve Turizm Bakanı tarafından Bakanlıktan görevlendirilecek üç üye, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının ilgili genel müdürü, Orman Genel Müdürü veya yardımcısı, Vakıflar Genel Müdürü veya yardımcısı, Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürü veya yardımcısı, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürü veya yardımcısı olmak üzere on kurum temsilcisi üye ile koruma bölge kurulu üyelerinden Bakanlıkça seçilecek altı üye ile birlikte toplam on altı üyeden oluşur. (Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği m.5/1).

görevlerden ilke kararları adsız düzenleyici işlem tesisiyle yerine getirilebilecektir.[933] KVKYK'nin ilke kararları doğrultusunda 2863 sayılı Kanun'un 57. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen görevleri yerine getirilmesi ise aynı Kanun'un 51. maddesi uyarınca Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenen bölgelerde oluşturulan koruma bölge kurullarının yetkisindedir.[934] Koruma bölge kurullarının görevleri 2863 sayılı Kanun'un m.57/1 hükmünde,

"a*) Bakanlıkça tespit edilen veya ettirilen korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının tescilini yapmak,*

b) Korunması gerekli kültür varlıklarının gruplandırılmasını yapmak,

c) Sit alanlarının tescilinden itibaren üç ay içinde geçiş dönemi yapı şartlarını belirlemek,

d) Koruma amaçlı imar planları ile bunların her türlü değişikliklerini inceleyip karar almak,

e) Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının koruma alanlarının tespitini yapmak,

f) Korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarından özelliklerini kaybetmiş olanlarının tescil kaydını kaldırmak,

g) Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarına ilişkin uygulamaya yönelik kararlar almak." şeklinde düzenlenmiştir.

2863 sayılı Kanun'un m.61/1 hükmü uyarınca, "*Kamu kurum ve kuruluşları ve belediyeler ile gerçek ve tüzel kişiler, Koruma Yüksek Kurulu ve koruma bölge kurullarının kararlarına uymak zorundadır.*" Dolayısıyla gerek KVKYK gerek koruma bölge kurullarının kararları tek başına hukuki sonuç doğurmaktadır. Bu kararların geçerli olması için mevzuat ile Bakanlığın

[933] ERSÖZ, A. Kürşat: Türk İdare Hukuku Kapsamında Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması, 1. Baskı, İstanbul Eylül 2017, s.250.

[934] Kültür varlıklarını koruma bölge kurulları; Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından arkeoloji, sanat tarihi, hukuk, mimarlık ve şehir planlama dallarında uzmanlaşmış kişilerden seçilen yedi üyeden oluşur. (Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği m.9/1).

ya da herhangi bir makamın onayı zorunlu kılınmamıştır. O hâlde söz konusu kararlar İYUK m.14/3-d hükmüne göre "*idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem*" niteliğindedir. Ancak 2863 sayılı Kanun'un m.61/2 hükmünde, "*koruma bölge kurullarınca alınan kararlara kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce yapılan itirazlar*"ın "*Bakanlıkça değerlendirilerek gerekli görüldüğü takdirde Koruma Yüksek Kurulu gündemine*" alınacağı belirtilmiştir. 2863 sayılı Kanun'un m.61/3 hükmü uyarınca, "*Bu itirazlar, Koruma Yüksek Kurulunca incelenir ve en geç üç ay içinde karara bağlanır.*" Bu itiraz ihtiyari niteliktedir.[935] Kanun'daki bu düzenlemeler doğrultusunda "*Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği*"[936] m.18/1 hükmü uyarınca, "*Koruma bölge kurullarınca alınan kararlara, kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce Koruma bölge kurulu kararının tebliğ veya ilanından itibaren altmış gün içinde Koruma Yüksek Kuruluna itiraz edilebilir. Bu itirazlar Bakanlıkça değerlendirilerek gerekli görüldüğü takdirde Koruma Yüksek Kurulu gündemine alınır.*" Tüm bu açıklamalar ışığında KVKYK'nin 2863 sayılı Kanun'un m.51/2 hükmündeki görevleri çerçevesinde aldığı kararlar İYUK m.46/1-g kapsamında değerlendirilemez. Ancak KVKYK'nin ülke çapında olmayan düzenleyici işlemleri İYUK m.46/1-a hükmüne dahil edilebilir. Koruma bölge kurulları kararlarına itiraz edilmesi üzerine KVKYK tarafından verilen kararlar ise İYUK m.46/1-g kapsamında olacaktır.[937]

Koruma bölge kurulu kararlarına karşı dava açılırsa bu davalar İYUK m.46/1-g hükmü kapsamına girmemektedir.[938] Ancak koruma bölge kurulu kararına konu olan taşınmazın maddi

---

[935] ERSÖZ, 294.

[936] Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği için bkz. 19 Nisan 2012 tarihli ve 28269 sayılı RG.

[937] ERSÖZ, s.297. Danıştay 6. Dairesinin 23.05.2023 tarihli ve E.2022/9387, K.2023/5009 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

[938] "*Bakılan davanın, Sivas ili, Suşehri ilçesi, … Mahalle, … ada, … sayılı parselde yer alan yapının (2, 4, 5, 6, 7 ve 8 nolu bağımsız bölümlerin), … ada, … sayılı parselde yer alan ve korunması gerekli kültür varlığı olarak tescil edilen yapının koruma alanına dahil edilerek, tapu kaydına 'tamamı konut koruma alanında kaldığına' dair kayıt konulmasına ilişkin Sivas Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nun … tarihli ve … nolu kararının* iptali

bir değerinin bulunduğu ve taşınmazın maddi değerinin İYUK m.46/1-b'deki temyiz sınırını aşması halinde söz konusu uyuşmazlıklar hakkındaki BİM kararına karşı temyize başvurulabileceği düşünülebilir.[939]

Koruma bölge kurulları kararlarına yapılan itirazlar Bakanlıkça gündeme alınmazsa bu gündeme alınmama işleminin İYUK m.46/1-g kapsamında olup olmadığı tartışılabilir. Danıştay 6. Dairesi içtihatlarında Bakanlığın ilgili genel müdürlüğünün koruma bölge kurulu kararına karşı itirazı gündeme almadığı durumlarda KVKYK'nin itiraz üzerine verdiği bir kararının dava konusu edilmediğini belirtmiştir.[940] Danıştay 6. Dairesinin bazı içtihatlarında

---

istemiyle açıldığı anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin, (…) *mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 02.03.2023 tarihli ve E.2023/802, K.2023/2202 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); "*Bakılan davanın, Çanakkale İli, Ayvacık İlçesi, Koruoba köyü, 105 ada, 213 parsel sayılı taşınmazın bir kısmının 1. derece arkeolojik sit alanı, bir kısmının 3. derece arkeolojik sit alanı olarak belirlenmesine ilişkin Çanakkale Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun 26/11/2020 tarih ve 6564 sayılı kararının taşınmazın bir kısmının 1. derece arkeolojik sit alanı belirlenmesine ilişkin kısmının iptali istemiyle açıldığı, Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen bir kararın dava konusu edilmediği anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin,* (…) *mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 02.02.2022 tarihli ve E.2022/589, K.2022/981 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024). "*Bakılan davanın, Kayseri İli, Melikgazi İlçesi, Esenyurt (1.Eskişehir) Mahallesi, 2498 ada, 11 sayılı davacıya ait parselde bulunan arkeolojik duvar kalıntıları ile ilgili olarak, Kayseri Kültür Varlıkları Koruma Bölge Kurulunda değerlendirmesi sürecinde inşaatın durdurulması ve gerekli güvenlik tedbirlerinin alınmasına ilişkin 08/07/2019 tarih ve E.563894 sayılı Kayseri Kültür Varlıkları Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü işleminin tüm inşaat faaliyetlerinin durdurulması ve gerekli güvenlik önlemlerinin alınmasına ilişkin 25/07/2019 tarih ve 4070 sayılı Kayseri Kültür Varlıkları Koruma Bölge Kurulu işleminin ve taşınmazın tapu kütüğü beyanlar hanesine 'tamamı 1. arkeolojik sit alanıdır' şerhinin konulmasına karar veren 12/05/2020 tarih ve 4462 sayılı Kayseri Kültür Varlıkları Koruma Bölge Kurulu işleminin iptali istemiyle açıldığı, davada Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen bir kararın dava konusu edilmediği anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin,* (…) *mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 02.02.2022 tarihli ve E.2022/586, K.2022/980 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

[939] Bir önceki dipnotta ilgili kısmını alıntıladığımız Danıştay 6. Dairesinin 02.03.2023 tarihli ve E.2023/802, K.2023/2202 sayılı kararına bir üye bu yönde bir gerekçe ile katılmamıştır.

[940] "*Bakılan davanın, … İli, … İlçesi, … Mahallesi, … ada, … parsel numarasında kayıtlı taşınmazın, 2863 sayılı Yasa girebilecek özellikler gösterdiğinden bahisle yıkımının uygun olmadığına, tescil evraklarının hazırlanarak Kurula sunulmasına ilişkin Edirne Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun … tarihli, … sayılı kararıyla, aynı Kurulun, taşınmazın, 2. grup korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı olarak tesciline ilişkin … tarihli, … sayılı kararının ve davacı vekili tarafından bu kararlara karşı 12.06.2018 tarihinde yapılan itirazın, söz konusu Kurul kararlarının yargıya intikal etmiş olması sebebiyle, Yüksek Kurul gündemine alınamayacağına ilişkin … tarihli, E…. sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle*

itirazı gündeme alınmamasına ilişkin işlemler sebebiyle KVKYK'nin itiraz hakkında bir değerlendirme yapamadığı, bu durumun temyiz incelemesi yapılmasına engel teşkil ettiği gerekçesiyle ilgili BİM kararına karşı temyiz yoluna başvurulabileceği yönünde karşı oylar dikkat çekmektedir.[941] Kanaatimizce karşı oy gerekçelerindeki genişletici yorum doğrultusunda Koruma bölge kurulları kararlarına yapılan itirazların gündeme alınmaması işlemleri de İYUK m.46/1-g kapsamında görülmelidir.

2863 sayılı Kanun'da 2011 yılında 648 sayılı KHK[942] ile yapılan değişiklik sonrasında taşınmaz tabiat varlıklarının korunması Kültür ve Turizm Bakanlığı ile KVKYK'nin görev alanından çıkartılmıştır. 648 sayılı KHK ile 2863 sayılı Kanun'a eklenen ek madde 4 hükmü uyarınca, "*Taşınır tabiat varlıkları hariç tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin*

---

açıldığı anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi, (…) *mümkün değildir.*" Danıştay 6. Dairesinin 27.04.2023 tarihli ve E.2021/2314, K.2023/4147 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); "*Bakılan davanın, .. ili, ... ilçesi, ... Mahallesi, ... Mevkii, ... ada, ... parsel numarasında kayıtlı davacıya ait taşınmazın üçüncü derece arkeolojik sit alanı iken birinci derece arkeolojik sit alanına dönüştürülmesine yönelik ... tarih ve ... sayılı Muğla Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu kararı sonrasında Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'na yapılan 24/12/2019 kayıt tarihli (ikinci) başvurunun, konunun daha önce yüksek kurulda görüşüldüğü ve yüksek kurul kararlarının nihai olduğundan bahisle bir daha değerlendirilemeyeceği belirtilerek reddine ilişkin ... tarih ve ...sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açıldığı anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi,* (…) *mümkün değildir.*" Danıştay 6. Dairesinin 28.03.2023 tarihli ve E.2023/1299, K.2023/3146 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); "*Bakılan davanın, İstanbul İli, Bakırköy İlçesi, ... Mahallesi, tescilli ... ada, ... parsel ve ... ada, ... parselin korunma alanının, 2863 sayılı Kanunun 8.maddesi uyarınca ... ada, ... ve ... parseller, ... ada, ... parsel, ... ada, ... parsel, ... ada, ... parsel olarak belirlenmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı İstanbul I Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu kararının ve bu karara yapılan itiraz üzerine Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu gündemine alınmamasına ilişkin ... tarih ve E... sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açıldığı, davada Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen bir kararın dava konusu edilmediği anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin,* (…) *mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 23.03.2022 tarihli ve E.2022/1528, K.2022/3479 sayılı kararı; www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

[941] Danıştay 6. Dairesinin 27.04.2023 tarihli ve E.2021/2314, K.2023/4147 sayılı; Danıştay 6. Dairesinin 28.03.2023 tarihli ve E.2023/1299, K.2023/3146 sayılı, Danıştay 6. Dairesinin 23.03.2022 tarihli ve E.2022/1528, K.2022/3479 sayılı kararlarında bu yönde 2 üyenin karşı oyu bulunmaktadır.

[942] 8/8/2011 tarihli ve 648 sayılı Çevre e Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname için bkz. 17 Ağustos 2011 tarihli ve 28028 sayılı RG.

koruma alanları" konusunda görevli ve yetkili makam "*Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı*" olmuştur. Bakanlık bu görevlerini 648 sayılı KHK'nin 10. maddesi ile 644 sayılı KHK'ye eklenen 13/A maddesi uyarınca "*Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü*" aracılığıyla yürütecektir. "*Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü*" Bakanlığın hiyerarşisinde bir ana hizmet birimidir.[943]

648 sayılı KHK ile 2863 sayılı Kanun'a eklenen ek madde 4, "*Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı*"nın taşınmaz tabiat varlıkları ile doğal sit alanlarına ilişkin görevlerini yerine getirmek üzere merkez teşkilatında TVKMK, taşra teşkilatında koruma bölge komisyonları kurulmasını öngörmüştür.[944] Taşınmaz kültür varlıklarının korunması hakkında ise Kültür ve Turizm Bakanlığı ve bu bakanlığı bağlı olarak çalışan KVKYK'nin görevleri devam etmektedir. Ek madde 4'te KVKYK ve koruma bölge kurulları ile ilgili yasal hükümlerin TVKMK ve koruma bölge komisyonlarının işlemlerine kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte aynı maddeye göre -KVKYK ve koruma bölge kurullarından farklı olarak- TVKMK ve koruma bölge komisyonları kararları tek başına hukuki sonuç doğurmaz, söz konusu kararlar Bakanlığın onayı ile yürürlüğe girer. O hâlde Bakanlık onaylamadığı müddetçe TVKMK ve koruma bölge komisyonlarının kararları İYUK m.14/3-d hükmüne göre "*idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem*" niteliği taşımazlar.[945] Bakanlık tarafından onaylanan TVKMK ve koruma bölge komisyonlarının kararlarına karşı idari dava

[943] ERSÖZ, s.278-279.

[944] 2863 sayılı Kanun'un ek madde 4/2 hükmü uyarınca TVKMK, "*Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Bakan Yardımcısının başkanlığında, söz konusu varlıkların ve alanların özelliklerine göre konusunda uzmanlaşmış mimar veya şehir plancısı, orman veya çevre mühendisi ve hukukçular ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca uygun görülecek uzmanlardan*" oluşur. Yönetmeliğe göre TVKMK, "*Bakanlık Müsteşarının veya ilgili Müsteşar Yardımcısının başkanlığında, nitelikleri Kanunun ek 4 üncü maddesinde belirtilen 15 üyeden oluşur.*" (Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik m.6/1) Tabiat varlıkları koruma bölge komisyonları ise 2863 sayılı Kanun'un ek madde 4/2 hükmünde belirtilen aynı meslek alanlarından yeteri kadar uzmanın katılımıyla oluşur. Yönetmeliğe göre Bölge komisyonları, "*nitelikleri Kanun'un ek 4 üncü maddesinde belirtilen en az beş, en çok yedi üyeden oluşur.*" (Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik m.9/2).

[945] ERSÖZ, s.298-299.

açılabilir. TVKMK'nin ülke çapında olmayan düzenleyici işlemleri İYUK m.46/1-a hükmüne dahil edilebilir. "*Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik*"[946] m.18/1 hükmü[947] uyarınca, koruma bölge komisyonlarının kararlarına karşı 60 gün içinde TVKMK'ye itiraz edilebilir. Söz konusu itiraz üzerine TVKMK tarafından verilen kararlar İYUK m.46/1-g kapsamında olacaktır.

İYUK m.46/1-g hükmü, "*2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun*[948] *uygulanmasından doğan davalar*" hakkındaki BİM kararların da temyize tabi olacağını düzenlemiştir. 2960 sayılı Kanun'un amacı 1. maddesinde, "*İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek*" şeklinde açıklanmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 46. maddesine göre, 2960 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile "*Boğaziçi Alanında yerleşme ve yapılaşmanın planlanması, koordinasyonu, imar uygulamalarının yapılması ve denetlenmesi için*" kurulan organların[949] görevi "*İstanbul Büyükşehir ve ilgili ilçe Belediye Başkanlıkları*" tarafından yürütülecektir. Yasa koyucu Boğaziçi alanındaki imar işlemlerine ayrı bir önem vermiş ve buna ilişkin temel kanun olan 2960 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan davalar hakkındaki tüm BİM

---

946 Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik için bkz. 18 Ekim 2011 tarihli ve 28088 sayılı RG.

947 **Merkez komisyonuna yapılacak itirazlar**
MADDE 18- *(1) Planlama yetkisi bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile valilik ve belediyeler, komisyonlarca alınan tabiat varlıklarının koruma alanları, sit alanı, derecelendirilmesi, sit geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları, koruma amaçlı imar planları ve revizyonlarına ilişkin kararlara karşı altmış gün içerisinde Merkez Komisyonuna itiraz edebilir.*
(2) İtiraz yazılarında, itirazda bulunan merciin planlama yetkilerine dair hususlar ile itirazın hukuki gerekçeleri belirtilir. İtiraza ilişkin yazılar, müdürlükçe Genel Müdürlüğe gönderilir.
(3) Merkez Komisyonuna yapılan itirazlar sonuçlanıncaya kadar itiraza konu bölge komisyonu kararının uygulanmasına devam edilir. İtiraz sonucu bölge komisyonu kararı Merkez Komisyonu tarafından kaldırılırsa, müdürlükçe kararın dağıtıldığı yerlere yeniden dağıtım yapılır.

948 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu için bkz. 22 Kasım 1983 tarihli ve 18229 sayılı RG.

949 2960 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca, "*Boğaziçi Alanında yerleşme ve yapılaşmanın planlanması, koordinasyonu, imar uygulamalarının yapılması ve denetlenmesi için Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi İmar İdare Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü kurulmuştur.*"

kararlarının Danıştayda temyiz incelenmesinden geçmesini gerekli görmüştür. İYUK m.46/1-g hükmü olmasaydı da Boğaziçi alanına ilişkin imar planları ve parselasyon işlemleri İYUK m.46/1-f kapsamında değerlendirilecekti. Ancak Boğaziçi alanına ilişkin tüm imar işlemleri hakkındaki BİM kararlarının temyize tabi olması istenildiğinden bu yönde açık bir hükme yer verilmesi tercih edilmiştir. Örneğin başka yerlerdeki imar hukukuna ilişkin ruhsat işlemleri, İYUK m.46/1-b'de öngörülen temyiz sınırını aşmayan imar para cezaları ya da yıkım kararları hakkındaki BİM kararları temyize tabi tutulmazken İYUK m.46/1-g uyarınca Boğaziçi alanında tesis edilen bu konuda işlemler hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir. Bununla birlikte 3194 sayılı İmar Kanunu'nun geçici 16. maddesi[950] uyarınca düzenlenen yapı kayıt belgesinin, ilgili taşınmazın Boğaziçi alanında kalması sebebiyle iptal edilmesine[951] ilişkin işlem aleyhine açılan iptal davalarında Danıştay 6. Dairesi, "*hakkında yapı kayıt belgesi düzenlenen ve yapı kayıt belgesi davalı idare tarafından iptal edilen taşınmazın, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu uyarınca 'boğaziçi alanı'nda kalmasının, bakılan dava*"nın "*'2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun uygulanmasından doğan dava' olarak değerlendirilmesi sonucuna yol*

[950] **3194 sayılı İmar Kanunu**

Geçici Madde 16- (Ek: 11/5/2018-7143/16 md.)

Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31/10/2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31/12/2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Başvuruya konu yapının ve arsasının mülkiyet durumu, yapı sınıf ve grubu ve diğer hususlar Bakanlık tarafından hazırlanan Yapı Kayıt Sistemine yapı sahibinin beyanına göre kaydedilir.(…)

Bu madde hükümleri, 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesi içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alan ile İstanbul tarihi yarımada içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda ve ayrıca 19/6/2014 tarihli ve 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belirlenmiş Tarihi Alanda uygulanmaz.

[951] İmar barışı olarak adlandırılan 3194 sayılı Kanun'un geçici 16. maddesinin on birinci fıkrasında bu hükümlerin uygulanmayacağı iki istisna alan öngörülmüştür. Bunlar 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu m.2/1-a'da tanımlanan Boğaziçi alanı ile *ve* 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun m.2/1-e ile belirlenmiş tarihi alandır. (ÖZKAYA ÖZLÜER, Ilgın: "İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.9, S.2, Y.2018, s.322).

açmayacağı"na karar vermiştir.[952] İkiye karşı üç oy ile alınan kararlarda sunulan iki üyenin karşı oy gerekçesinde; yapı kayıt belgesine konu olan taşınmazın Boğaziçi Kanunu'nda (m.2/1-b) tanımlanan Boğaziçi alanında kalması sebebiyle *"bakılan davanın 3194 sayılı İmar Kanununun Geçici 16.maddesi ile birlikte 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun uygulanmasından doğan davalardan olduğu*" yorumu yapılmıştır. Biz de bu genişletici yorumu doğru buluyor, aksi yöndeki Danıştay içtihadına katılmıyoruz.

Son olarak Anayasa Mahkemesinin İYUK m.46/1-b hükmü hakkında verdiği kararın[953] gerekçesinden hareketle İYUK m.46/1-g'de belirtilmeyen bazı uyuşmazlıkları hakkında istinaf aşamasında BİM tarafından ilk kez davacı aleyhine verilen kararlara karşı da temyiz yolunun açılması gerektiği savunulabilir. İYUK m.46/1-g'de öngörülen "*Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar*"dan olmasa da bir taşınmazın statüsünü değiştiren işlemler[954] doğrudan mülkiyet

---

[952] Danıştay 6. Dairesinin 23.03.2023 tarihli ve E.2021/10387, K.2023/3092 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 6. Dairesinin 23.03.2023 tarihli ve E.2021/10373, K.2023/3091 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 6. Dairesinin 23.03.2023 tarihli ve E.2021/8015, K.2023/3093 sayılı kararı www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

[953] Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG.

[954] "*Bakılan davanın, Antalya İli, Konyaaltı İlçesi, ... Mahallesi, ... ada, ... ve ... parsel sayılı taşınmazların 'kesin korunacak hassas alan' ve 'nitelikli doğal koruma alanı' statüsünden çıkarılarak bu yönde yapılan tescil işleminin iptal edilmesi yönündeki başvurunun reddine ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün ... tarihli E. ... sayılı işlemin iptali istemiyle açıldığı 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde sayılan temyize tabi davalar arasında bulunmadığı anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili bölge idare mahkemesi idari dava dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kesin nitelikli kararın temyiz edilmesinin,* (…) *mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.*" Danıştay 6. Dairesinin 14.03.2023 tarihli ve E.2023/550, K.2023/2707 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 5 Ocak 2024); "*Bakılan davanın, Ankara İli, Çankaya İlçesi, ... Mahallesi, ... Hanı, No: ... adresinde, ... ada, ... parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan mülkiyeti Hazineye ait taşınmazda kiracı olan davacı şirket tarafından, işyerinin, 15 gün içinde tahliye edilerek davalı idareye boş olarak teslim edilmesi, aksi takdirde 2886 sayılı Kanun'un 75. maddesine göre tahliyesinin sağlanacağına ilişkin Ankara Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nün ... tarih ve E. ... sayılı işlemine istinaden 24/06/2020 tarihi itibarıyla tahliyesinin başlanmasına ilişkin işlem ile anılan taşınmazın bulunduğu alanın 6306 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca 'rezerv yapı alanı' olarak belirlenmesine ilişkin 25/04/2019 tarihli Bakan Olur'unun iptali istemiyle açıldığı, dava konusu 2886 sayılı Kanunun 75. maddesi kapsamında tesis edilen tahliye işleminin, belli bir ticari faaliyetin engellenmesi niteliğinde olmadığı anlaşıldığından, bu uyuşmazlıkla ilgili Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi,* (…) *mümkün değildir.*"

hakkının kullanılmasını ilgilendirmekte ve önemli ekonomik sonuçlar doğurmaktadır. Anayasa Mahkemesinin İYUK m.46/1-b hükmü hakkında verdiği karar doğrultusunda, söz konusu işlemler hakkında BİM tarafından ilk kez davacılar aleyhine hüküm kurulması hâlinde bu hükme karşı temyiz yoluna başvurulamamasının kanun yoluna başvurma hakkına orantısız bir sınırlama getirdiği düşünülebilir.

H. Maden, Taşocakları, Orman, Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular ile ilgili Mevzuatın Uygulanmasına İlişkin İşlemlere Karşı Açılan Davalar

İYUK m.46/1-h hükmü uyarınca, "*maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasından doğan davalar*"a ilişkin BİM kararları temyize tabidir. İlgili hükümde belirtilen uyuşmazlıklar açısından iptal ve tam yargı davaları şeklinde bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla bu hükümde belirtilen mevzuatın uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davalarında verilen kararlar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir.[955] Ancak tam yargı davaları ile konusu para teşkil eden

---

Danıştay 6. Dairesinin 28.03.2023 tarihli ve E.2023/1406, K.2023/3156 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 5 Ocak 2024).

[955] "*Dava konusu istem: Davacı şirketten 2012 yılına ait 6.749,10 TL devlet hakkı payı ve 2.024,73 TL orman payının gecikme cezasıyla birlikte ödenmesinin istenilmesine ilişkin Maden İşleri Genel Müdürlüğü'nün ... tarih ve ... sayılı işleminin iptali ve ihtirazi kayıtla gecikme zammıyla birlikte ödenen toplam 13.142,66 TL'nin iadesine karar verilmesi istenilmektedir.*

(…) *maden mevzuatından kaynaklanan ve 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinin 1. fıkrasının (h) bendi kapsamında değerlendirilmesi gereken işbu davada; ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesi'nin davacının temyiz isteminin incelenmeksizin reddine ilişkin kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 17.06.2022 tarihli ve E.2019/7458, K.2022/4242 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); "*Dava konusu istem: Davacı vekili tarafından, Isparta İli Şarkikaraağaç İlçesi sınırları içerisinde bulunan S:73881 sayılı II-a grubu (Kalker) maden işletme ruhsatı sahibi olan davacı şirket tarafından, anılan ruhsat sahasına ilişkin 2019 yılı ruhsat bedelinin yasal süresi içerisinde ödenmediği gerekçesiyle, 3213 sayılı Maden Kanununun 13/1 maddesi uyarınca 31.054,00 TL idari para cezası verilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı işlemin iptali istenilmiştir.* (…) *Olayda, maden mevzuatının uygulanmasına ilişkin işleme karşı açılan dava söz konusu olduğundan, dava değerine bakılmaksızın, 2577 sayılı Kanun'un 'Temyiz' başlıklı 46. maddesinin 1. fıkrasının (h) bendi gereği bölge idare mahkemesince verilen karar kesin nitelikte olmayıp temyiz incelemesine tabiidir.*" Danıştay 8. Dairesinin 16.02.2021 tarihli ve E.2021/936, K.2021/892 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024). Aynı yönde kararlar için bkz. Danıştay 8. Dairesinin 16.02.2021 tarihli ve E.2021/924, K.2021/894 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 16.02.2021 tarihli ve E.2021/940, K.2021/895 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 16.02.2021 tarihli ve E.2021/927, K.2021/909 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 16.02.2021 tarihli ve E.2021/938,

iptal davalarında, bu davaların parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa, söz konusu davalar hakkında verilen kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvuru imkânı bulunmayacaktır.[956] Bununla birlikte İYUK m.46/1-h'de belirtilen mevzuatın uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davasının İYUK m.12 uyarınca aynı dilekçe ile açılması hâlinde, iptal davasında verilen hükme ilişkin BİM kararı temyize tabi ise tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı da -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvuru mümkün olmalıdır.

İYUK m.46/1-h hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlemlerle arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-h hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir. Ancak İYUK m.46/1-h hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlemin konusu para teşkil ediyor ve bu işlemin parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa söz konusu değerlendirmemiz geçerli olmaz.

İYUK m.46/1-h hükmü doğrultusunda, "*maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili*" mevzuatın neleri kapsadığı belirlenmelidir. İYUK m.46/1-h'de "mevzuat" ibaresi kullanıldığı için "*maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve*

K.2021/893 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 09.02.2021 tarihli ve E.2021/815, K.2021/707 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 02.02.2021 tarihli ve E.2021/619, K.2021/540 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

[956] "*İstanbul İli, Gaziosmanpaşa İlçesi hudutları dahilinde ve davacı şirket uhdesinde bulunan 2007080074 sicil numaralı II (a) Grubu (kalker) maden işletme ruhsatının ... günlü ve ... sayılı kurul kararı ile iptal edildiğinden bahisle, yatırım bedelinin şimdilik 1.000,00-TL'lık kısmının ve kar kaybına karşılık şimdilik 1.000,00-TL'lık kısmının tazmini istemiyle açılan davanın, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesi kapsamında kalmadığı, nitekim mahkeme kararına esas dava değerinin toplam 2.000,00.-TL olması nedeniyle ilk derece mahkemesince kesin karar verileceği istinaf başvurusunda bile bulunulamayacağı, bu nedenle evleviyetle bakılan davanın 2577 sayılı Kanunun 46. Maddesi kapsamında da değerlendirilemeyeceği sonucuna varılmaktadır.*" Danıştay 8. Dairesinin 06.04.2023 tarihli ve E.2021/4615, K.2023/1686 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

doğal mineralli sular ile ilgili" kanun, yönetmelik ve tüm adsız düzenleyici işlemlerin uygulanmasına ilişkin işlemler hakkındaki BİM kararları m.46/1-h kapsamında temyiz edilebilir.[957]

İYUK m.46/1-h'deki "*ilgili mevzuat*" ibaresi kanaatimizce geniş yorumlanmalı "*maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular*" ile bağlantı kurulabilecek bütün mevzuat m.46/1-h kapsamında değerlendirilmelidir. Ayrıca ilgili mevzuatın içindeki tüm hükümler değil sadece "*maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular*" ile ilgili hükümlerin uygulanmasına ilişkin işlemler m.46/1-h hükmü kapsamında değerlendirilmelidir.

Maden ile ilgili örnek verebileceğimiz mevzuat; 3212 sayılı Kanun,[958] 2840 sayılı Kanun,[959] ve 2804 sayılı Kanun[960], "*Maden Yönetmeliği*"[961], "*Maden Bölgelerine ve Ruhsatların Taşınmasına İlişkin Yönetmelik*"[962], "*Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği*"[963] "*Maden Sahaları İhale Yönetmeliği*"dir.[964] Söz konusu mevzuatın uygulanmasına ilişkin BİM kararlarına karşı temyiz başvurusunda bulunulması üzerine, İYUK m.46/1-b'de öngörülen temyiz sınırı da dikkate alınmaksızın[965] temyiz incelemesi yapılmalıdır. Örneğin Danıştay 8.

---

[957] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.114.

[958] 4/6/1985 tarihli ve 3212 sayılı Maden Kanunu için bkz. 15 Haziran 1985 tarihli ve 18785 sayılı RG.

[959] 10/6/1983 tarihli ve 2840 sayılı Bor Tuzları, Trona ve Asfaltit Madenleri ile Nükleer Enerji Hammaddelerinin İşletilmesini, Linyit ve Demir Sahalarının Bazılarının İadesini Düzenleyen Kanun için bkz. 13 Haziran 1983 tarihli ve 18076 sayılı RG.

[960] 14/6/1935 tarihli ve 2804 sayılı Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü Kanunu için bkz. 22 Haziran 1935 tarihli ve 3035 sayılı RG.

[961] Maden Yönetmeliği için bkz. 11 Aralık 2022 tarihli ve 32040 sayılı RG.

[962] Maden Bölgelerine ve Ruhsatların Taşınmasına İlişkin Yönetmelik için bkz. 23 Mayıs 2018 tarihli ve 30429 sayılı RG.

[963] Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği için bkz. 21 Haziran 2005 tarihli ve 25852 sayılı RG.

[964] Maden Sahaları İhale Yönetmeliği için bkz. 21 Eylül 2017 tarihli ve 30187 sayılı RG.

[965] "*Dava konusu istem: Burdur ili, Merkez ilçesi sınırları içerisinde bulunan S:... sayılı II-b grubu işletme ruhsatı sahibi olan davacı tarafından, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 24/11 maddesi uyarınca, 7. maddede belirtilen izinlerin süresi içerisinde İdareye teslim edilmemiş olması nedeniyle 23/10/2016 tarihinden 23/10/2017 tarihine kadar olan dönem için 62.743-TL ve 23/10/2017 tarihinden 23/10/2018 tarihine kadar olan dönem için 62.743-TL olmak üzere toplam 125.486-TL idari para cezası verilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı işlemin iptali istenilmiştir.*

Dairesinin temyiz incelemesi yaptığı bir BİM kararında, iptal davasına konu işlem "madencilik faaliyetinde bulunulan ve mera vasfında olan alanda izinsiz çalışılması nedeniyle işyerinin mühürlenmesi"dir.[966] Bu işlem 3213 sayılı Kanun ile "*Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği*"nin uygulanmasına ilişkindir.[967]

Orman ile ilgili örnek verebileceğimiz mevzuat; 6831 sayılı Kanun[968] ile 6292 sayılı Kanun,[969] "*6831 Sayılı Orman Kanununun Ek 16 ncı Maddesi Kapsamında Orman Sınırları Dışına Çıkarma İşlemlerine İlişkin Yönetmelik*",[970] "*Orman Kanununun 18 inci Maddesinin Uygulanması Hakkında Yönetmelik*"[971], "*Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği*"[972] ve "*Orman Kanununun 35.Maddesindeki Yapı Sistemlerinin Tesbiti ve Uygulanmasına Dair Yönetmelik*"tir.[973] Danıştay 8. Dairesinin bu mevzuatın uygulanmasına yönelik işlemler hakkında temyiz incelemesi yaptığı birçok kararı bulunmaktadır. Örneğin

---

Karar veren Danıştay Sekizinci Dairesince, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi uyarınca, davacının sahibi olduğu maden işletme ruhsatı kapsamında verilen idari para cezasının iptali istemiyle açılan davanın, anılan maddenin (h) bendinde belirtilen 'Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar'dan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin kabulü ile ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararının kaldırılarak, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüşüldü." Danıştay 8. Dairesinin 01.04.2022 tarihli ve E.2019/10234, K.2022/2334 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

[966] Danıştay 8. Dairesinin 28.03.2023 tarihli ve E.2019/6707, K.2023/1493 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

[967] 3213 sayılı Maden Kanunu ile Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği'nin uygulanmasına ilişkin işlemlerin dava edildiği başka kararlar için bkz. Danıştay 8. Daire, 03.03.2023 tarihli ve 2018/6174 E., 2023/1013 K. sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 16.02.2023 tarihli ve E.2019/1064, K.2023/648 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

[968] 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu için bkz. 8 Eylül 1956 tarihli ve 9402 sayılı RG.

[969] 19/4/2012 tarihli ve 6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun için bkz. 26 Nisan 2012 tarihli ve 28275 sayılı RG.

[970] 6831 Sayılı Orman Kanununun Ek 16 ncı Maddesi Kapsamında Orman Sınırları Dışına Çıkarma İşlemlerine İlişkin Yönetmelik için bkz. 7 Ocak 2021 tarihli ve 31357 sayılı RG.

[971] Orman Kanununun 18 inci Maddesinin Uygulanması Hakkında Yönetmelik için bkz. 30 Kasım 2021 tarihli ve 31675 sayılı RG.

[972] Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği için bkz. 18 Nisan 2014 tarihli ve 28976 sayılı RG.

[973] Orman Kanununun 35.Maddesindeki Yapı Sistemlerinin Tesbiti ve Uygulanmasına Dair Yönetmelik için bkz. 9 Ağustos 1984 tarihli ve 18484 sayılı RG.

Orman sahası içinde madencilik faaliyeti yürütülmesine ilişkin izin işlemlerden kaynaklı uyuşmazlıklarda Orman Kanunu, Maden Kanunu, "*Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği*" ve "*Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği*" uygulanmıştır.[974]

Taşocakları ile ilgili mevzuata "*Menafii Umumiyeye Müteallik Hususat İçin Efrada Ait Arazi ile Taş Ocaklarının Muvakkaten İşgali Hakkında Kanun*",[975] jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuata ise 5686 sayılı Kanun[976] ve "*Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliği*"[977] örnek gösterilebilir. Danıştay 8. Dairesinin jeotermal kaynakların ruhsat işlemleri hakkındaki BİM kararlarının temyiz incelemesi yaptığı birçok içtihadı bulunmaktadır.[978] Bu içtihatlara konu olan ruhsat işlemleriyle bağlantılı kararlar, 5856 Kanun ve Kanun'un Uygulama Yönetmeliği doğrultusunda tesis edilmiştir.

İ. Ülke Çapında Uygulanan Öğrenim ya da Bir Meslek veya Sanatın İcrası veyahut Kamu Hizmetine Giriş Amacıyla Yapılan Sınavlar Hakkında Açılan Davalar

İYUK m.46/1-ı hükmü uyarınca, "*ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veyahut kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar*" hakkında açılan davalara ilişkin BİM kararları temyize tabidir. İlgili hükümde belirtilen uyuşmazlıklar açısından

[974] Danıştay 8. Dairesinin 11.10.2022 tarihli ve E.2019/5043, K.2022/5514 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 8. Daire, 14.09.2022 tarihli ve E.2018/4674, K.2022/4751 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

[975] 9 Şubat 1913 (1331) tarihli Menafii Umumiyeye Müteallik Hususat İçin Efrada Ait Arazi ile Taş Ocaklarının Muvakkaten İşgali Hakkında Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=16&MevzuatTur=0&MevzuatTertip=1 (ET. 8 Ocak 2024).

[976] 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu için bkz. 13 Haziran 2007 tarihli ve 26551 sayılı RG.

[977] Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliği için bkz. 11 Aralık 2007 tarihli ve 26727 sayılı RG.

[978] Bu içtihatlardan bazıları için bkz. Danıştay 8. Dairesinin 28.02.2023 tarihli ve E.2018/5740, K.2023/900 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 28.09.2022 tarihli ve E.2018/4278, K.2022/5196 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 15.09.2022 tarihli ve E.2021/1515, K.2022/4799 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 09.06.2022 tarihli ve E.2020/888, K.2022/3992 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 8 Ocak 2024).

iptal ve tam yargı davaları şeklinde bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla bu hükümde belirtilen sınavlar hakkında açılan iptal ve tam yargı davalarında verilen kararlar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir. Ancak tam yargı davalarında, bu davaların parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa, söz konusu davalar hakkında verilen kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvuru imkânı bulunmayacaktır. Bununla birlikte İYUK m.46/1-ı'da öngörülen sınavlar hakkındaki işlemlerden kaynaklanan iptal ve tam yargı davasının İYUK m.12 uyarınca aynı dilekçe ile açılması hâlinde, tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı da -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvuru mümkün olmalıdır.

İYUK m.46/1-ı'da öngörülen sınavlar hakkındaki idari işlemlerle arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-ı hükmünde belirtilen idari işlemlere yönelik BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir.

İYUK m.20/B uyarınca "*merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü*"ne tabi davalar, m.46/1-ı hükmü kapsamı dışında tutulmalıdır. Bu davalarda verilen kararlara karşı doğrudan temyiz yoluna başvurulduğundan söz konusu davalarda BİM'in karar verme ihtimali bulunmamaktadır. O hâlde İYUK m.20/B hükmüne göre, "*MEB ile ÖSYM tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalar*" hakkında verilen mahkeme kararlarını İYUK m.46/1-ı hükmü dışında düşünmek gerekir. Örneğin Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) -46/1-ı hükmüne göre kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan bir sınav özelliği barındırmasına rağmen- ÖSYM tarafından yapılan bir "*merkezî ve ortak sınav*" olması sebebiyle İYUK m.20/B'ye tabidir. Bununla birlikte "*MEB ile ÖSYM tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar*" sonrasında, MEB ve ÖSYM dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarınca "*ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın*

icrası veyahut kamu hizmetine giriş amacıyla" yapılan yazılı ya da sözlü sınavların İYUK m.46/1-ı hükmü kapsamında olduğu düşünülebilir.[979]

MEB'e bağlı Bilim ve Sanat Eğitim Merkezlerine özel yetenekli öğrencilerin alınması için MEB tarafından yapılan bireysel değerlendirme sınavı sonucunun iptali talebiyle açılan davada Danıştay 8. Dairesi, bu davanın İYUK m.20/B hükmüne tabi olduğu sonucuna varmıştır.[980] Bilim ve Sanat Eğitim Merkezlerine öğrenci seçimi sınavı, İYUK m.46/1-ı hükmü kapsamında "*ülke çapında uygulanan*" bir öğrenime giriş amacıyla yapılmasına rağmen MEB tarafından yapılan "merkezî ve ortak bir sınav" olması sebebiyle bu sınavın sonucu aleyhine açılan iptal davası İYUK m.20/B'ye tabidir.

İYUK m.20/B'de belirtilen konulara ilişkin düzenleyici işlemler ve tam yargı davalarına karşı açılan davalar -İYUK m.20/B bölümünde yaptığımız açıklamalarda belirttiğimiz üzere- genel yargılama usulüne tabidir. İYUK m.20/B'nin kapsamı dışında görülen bu konudaki tam yargı davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı -davanın parasal değeri m.45/1'de öngörülen miktarı geçmek şartıyla- m.46/1-ı hükmü uyarınca temyize başvuru mümkün olabilir.

Bir sınav aleyhine açılan dava hakkındaki BİM kararının İYUK m.46/1-ı hükmü uyarınca temyiz edilebilmesi için bu sınavın; "*ülke çapında"* yapılan "*bir öğrenim*"e, "*bir meslek veya sanatın icrası*"na ya da "*kamu hizmeti*"ne giriş amacıyla yapılması gerekir. Söz konusu sınavların yazılı ya da sözlü olmasının İYUK m.46/1-ı hükmünün uygulanması açısından bir etkisi bulunmamaktadır.[981] Danıştay 5. Dairesi ise bir kararında ÖSYM tarafından yapılan

---

[979] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.117.

[980] "*Olayda, dava konusu Bilim ve Sanat Eğitim Merkezleri'ne 2018 yılı için öğrenci seçimi kapsamında …'nun bireysel değerlendirme sınav sonucunun iptali isteminin, 2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesi kapsamında yer alan iş ve işlemlerden olduğu görüldüğünden; bu haliyle, ilk derece Mahkemelerince verilen nihai kararın doğrudan Dairemize gönderilmesi gerekmektedir.*
Bu nedenle Ankara Bölge İdare Mahkemesi Kararının kaldırılması gerekmektedir." Danıştay 8. Dairesinin 10.09.2020 tarihli ve E.2020/4325, K.2020/3498 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024).

[981] BOZ-TETİK-BÖLÜKBAŞI-NACAK, s.116.

"*Avukatlar İçin Adli Yargı Hakim Adaylığı Yazılı Yarışma Sınavı*" sonrasında Adalet Bakanlığınca gerçekleştirilen mülakat sınavını İYUK m.46/1-ı kapsamında görmemiştir.[982]

"Kamu hizmeti", idare tarafından doğrudan doğruya ya da idarenin gözetimi ve denetimi altında özel kişilerce yürütülen ve yasama organının kamuya yararlı olduğunu kabul ettiği kamu hukuku rejimine tabi tutulan faaliyetlerdir.[983] Türk Dil Kurumuna göre "öğrenim", "*herhangi bir meslek, sanat veya iş için gerekli bilgi, beceri ve alışkanlıkların elde edilmesi amacıyla yapılan çalışma, tahsil*"; "meslek", "*belli bir eğitim ile kazanılan, sistemli bilgi ve becerilere dayalı, insanlara yararlı mal üretmek, hizmet vermek ve karşılığında para kazanmak için yapılan, kuralları belirlenmiş iş*"; sanat[984] ise, "*insanların maddeye dayanan gereksinimlerini karşılamak için yapılan, öğrenimle birlikte deneyim, beceri ve ustalık gerektiren iş*" şeklinde tanımlanmaktadır.[985] İYUK m.46/1-ı'de "kamu hizmeti" yanında "meslek" ve "sanat" ibaresi de kullanılmıştır. Bu sayede "kamu hizmeti" kapsamında olmayan işlere giriş amacıyla ülke çapında uygulanan sınavlar hakkında açılan davalara ilişkin BİM kararları da temyiz edilebilir.

İYUK m.46/1-ı hükmünün "*ülke çapında uygulanan*" sınavlar ve "*giriş*" sınavlarıyla sınırlanması birçok BİM kararına karşı temyize yoluna başvuruyu engellemektedir. Bu doğrultuda Danıştay 2. Dairesi; İş Kurumu Genel Müdürlüğünün gerçekleştiği "*Şube Müdürlüğü Görevde Yükselme Mülakat Sınavı*",[986] Niğde İl Özel İdaresince düzenlenen "*Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Sınavı*",[987] Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan

---

[982] "*Davacının 30.5.2015 tarihinde gerçekleştirilen Avukatlar İçin Adli Yargı Hakim Adaylığı Yazılı Yarışma Sınavında başarılı olarak mülakata katılmaya hak kazandığı, 11.2.2016 tarihinde gerçekleştirilen mülakat sınavında 70 puanın altında kalması nedeniyle başarısız sayılması işleminin iptali istemiyle açılan davada verilen kararın 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde sayılan temyiz edilebilecek kararlar arasında yer almadığı açıktır.*" Danıştay 5. Dairesinin 05.03.2019 tarihli ve E.2018/5152, K.2019/1708 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[983] GÜNDAY, İdare Hukuku, s.332; ULUSOY, İdare Hukuku, s.510; GÖZLER-KAPLAN, s.477.

[984] "Sanat" kelimesinin birden çok anlamı bulunmakla birlikte İYUK m.46/1-ı hükmünde "zanaat" manasıyla kullanıldığı kanaatindeyiz.

[985] https://sozluk.gov.tr (ET: 8 Ocak 2024).

[986] Danıştay 2. Dairesinin 21.04.2020 tarihli ve E.2020/507, K.2020/1591 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024).

[987] Danıştay 2. Dairesinin 12.03.2020 tarihli ve E.2020/420, K.2020/1528 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024).

"*Devlet Gelir Uzmanlığı Yeterlik Sınavı*",[988] Boğaziçi Üniversitesi tarafından Ankara Üniversitesi Sınav Yönetim Merkezine yaptırılan "*Yükseköğretim Kurumları Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Sınavı*"nı[989], İYUK m.46/1-'ya göre "*ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veyahut kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınav*" olarak kabul etmemiştir.

Danıştay 8. Dairesi, Polis Akademisi Başkanlığı tarafından Başkanlığa bağlı "*Polis Meslek Eğitim Merkezlerine*" giriş için yapılan mülakat sınavı sonucunun iptaline ilişkin dava hakkındaki BİM kararlarını İYUK m.46/1-ı hükmü kapsamında görmemiştir.[990] 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu'nun[991] Ek 24. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca, "aday polis memuru" olarak atanmak için başarıyla tamamlanması zorunlu bir öğrenime giriş niteliği arz eden bu sınav, kanaatimizce *ülke çapında uygulanan*" bir öğrenime "*giriş amacıyla yapılan sınav*" niteliğindedir. Bu nedenle Danıştay 8. Dairesinin içtihatlarında isabet bulunmamaktadır.

Danıştay 8. Dairesi, bir kişinin "*Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik Staja Giriş Sınavı*"na katılmasına izin verilmemesi işleminin iptaline ilişkin dava hakkındaki BİM kararının İYUK m.46/1-ı hükmü kapsamında olmadığı yönünde hüküm kurmuştur. Danıştay 8. Dairesinin bu içtihadında, "(…) *staja giriş sınavının* (…) *kişinin aday meslek mensubu statüsü kazanabilmesi ve staja başlayabilmesi için bir ön şart niteliğinde olduğu, staja giriş sınavından başarılı olanların bu aşamada bir meslek veya sanatı icra etme hakkı elde etmediği, bu yönüyle staja giriş sınavının 3568 sayılı Kanunun*[992] *kararının İYUK m.46/1-ı hükmü 7. maddesinde belirtilen*

[988] Danıştay 2. Dairesinin 11.11.2020 tarihli ve E.2018/2954, K.2020/3346 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024).

[989] Danıştay 2. Dairesinin 18.11.2020 tarihli ve E.2018/2674, K.2020/3428 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024).

[990] Danıştay 8. Dairesinin 08.04.2022 tarihli ve E.2022/2260, K.2022/2597 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024); Danıştay 8. Dairesinin 01.04.2022 tarihli ve E.2022/2298, K.2022/2374 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024).

[991] 4/6/1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu için bkz. 12 Haziran 1937 tarihli ve 3629 sayılı RG.

[992] 1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu için bkz. 13 Haziran 1989 tarihli ve 20194 sayılı RG.

mesleki yeterlilik sınavından ayrıştığı" belirtilmiştir.[993] Danıştay 8. Dairesi "*Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odalar Birliğ*i" tarafından yapılan "*Yeminli Mali Müşavirlik Yeterlilik Sınavı*"[994] hakkında açılan iptal davasını[995] İYUK m.46/1-ı hükmü kapsamında değerlendirmiş ve aksi yöndeki BİM kararını kaldırarak temyiz incelemesi yapmıştır.[996] Danıştay 10. Dairesi ile Danıştay 15. Dairesinin Ticaret Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen "*Gümrük Müşavirliği Mesleki Yeterlilik Sınavı*"[997] hakkında açılan iptal davalarına ilişkin BİM kararlarının temyiz incelemesini yaptığı birçok kararı bulunmaktadır.[998] Kanaatimizce mahkeme erişimi doğrudan etkileyen bir hüküm geniş yorumlanmalı, kişinin "aday meslek" mensubu olmak için girmesinin zorunlu kılındığı sınavlar da İYUK m.46/1-ı hükmü kapsamında değerlendirilmelidir.

---

[993] Danıştay 8. Dairesinin 08.02.2023 tarihli ve E.2023/579, K.2023/453 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024).

[994] *3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu*'nun "*Yeminli mali müşavir olabilmenin özel şartları*" başlıklı 9. maddesinde, "*yeminli mali müşavirlik sınavını vermiş olmak*" yer almaktadır.

[995] "*Dava konusu istem: Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odalar Birliği tarafından 28/11/2015-07/12/2015 tarihleri arasında yapılan Yeminli Mali Müşavirlik Mesleki Yeterlilik sınavlarına katılan davacının, bu kapsamda girdiği 'Revizyon' dersine ait sınav kağıdına 40,00 puan verilmek suretiyle başarısız sayılmasına dair işleme karşı yaptığı itiraz üzerine sınav kağıdının yeniden değerlendirilmek suretiyle söz konusu derse ait sınav puanın 41,00 olarak tespit edilmesine ilişkin işlemin iptaline karar verilmesi istenilmiştir.*"

[996] Danıştay 8. Dairesinin 22.04.2021 tarihli ve E.2019/3422, K.2021/2493 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET: 9 Ocak 2024).

[997] 27/10/1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 228. maddesi uyarınca, gümrük müşavirliği yapmaya hak kazanmak için sınavda başarılı olmak gerekmektedir.

[998] Danıştay 10. Daire, 28.11.2019 tarihli ve E.2019/8565, K.2019/8957 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET: 9 Ocak 2024); Danıştay 15. Dairesinin 06.02.2019 tarihli ve E.2018/4021, K.2019/410 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET: 9 Ocak 2024); Danıştay 15. Dairesinin 17.01.2019 tarihli ve E.2018/4060, K.2019/174 sayılı kararı, www.kazanci.com (ET: 9 Ocak 2024); Danıştay 15. Daire, 17.01.2019 tarihli ve 2018/4060 E., 2019/174 K. sayılı kararı, www.kazanci.com (ET: 9 Ocak 2024).

J. Liman, Kruvaziyer Limanı, Yat Limanı, Marina, İskele, Rıhtım, Akaryakıt ve Sıvılaştırılmış Petrol Gazı Boru Hattı Gibi Kıyı Tesislerine İşletme İzni Verilmesine İlişkin Mevzuatın Uygulanmasından Doğan Davalar

İYUK m.46/1-i hükmü uyarınca, "*liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar*"a ilişkin BİM kararları temyize tabidir. İlgili hükümde belirtilen uyuşmazlıklar açısından iptal ve tam yargı davaları şeklinde bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla bu hükümde belirtilen mevzuatın uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davalarında verilen kararlar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir. Ancak tam yargı davaları ile konusu para teşkil eden iptal davalarında, bu davaların parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa, söz konusu davalar hakkında verilen kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvuru imkânı bulunmayacaktır. Bununla birlikte İYUK m.46/1-i hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davasının İYUK m.12 uyarınca aynı dilekçe ile açılması hâlinde, iptal davasında verilen hükme ilişkin BİM kararı temyize tabi ise tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı da -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvuru mümkün olmalıdır.

İYUK m.46/1-i hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlemlerle arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-i hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir. Ancak İYUK m.46/1-i hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlemin konusu para teşkil ediyor ve bu işlemin parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa söz konusu değerlendirmemiz geçerli olmaz.

İYUK m.46/1-i hükmü doğrultusunda, "*liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin*" mevzuatın neleri kapsadığı belirlenmelidir. İYUK m.46/1-i'de "mevzuat" ibaresi kullanıldığı için "*liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin*" kanun, yönetmelik ve tüm adsız düzenleyici işlemlerin uygulanmasından doğan davalar hakkındaki BİM kararları m.46/1-i kapsamında temyiz edilebilir.

İYUK m.46/1-i kapsamının belirlenmesi için ilgili hükümde yer alan kilit ifade "*kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuat*"tır. Kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin temel mevzuat; 618 sayılı Kanun,[999] 3621 sayılı Kanun,[1000] "*Kıyı Tesisi İşletme İzni ve Kıyı Tesisi İşletmecileri Hakkında Yönetmelik*",[1001] "*Kıyı Tesisi Yapım Taleplerinin Değerlendirilmesine Dair Tebliğ*"[1002] ile "*Kıyı Tesislerine İşletme İzni Verilmesi ve Kıyı Yapılarının Yapım Taleplerinin Değerlendirilmesi Hakkında Yönerge*"dir.[1003]

Kıyı Kanunu'nun 6. ve 7. maddelerine göre imar planı kararı doğrultusunda kıyıda bu maddelerde belirtilen türde yapı ve tesisler yapılabilir.[1004] Bu hüküm doğrultusunda "*Kıyı Tesisi Yapım Taleplerinin Değerlendirilmesine Dair Tebliğ*" m.4/1-ç'de kıyı tesisi, "*Kıyı Kanunu*

---

[999] 14/4/1341 (1925) tarihli ve 618 sayılı Limanlar Kanunu için bkz. 20 Nisan 1925 tarihli ve 95 sayılı RG, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.618.pdf (ET:10 Ocak 2024).

[1000] 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu için bkz. 17 Nisan 1990 tarihli ve 20495 sayılı RG.

[1001] Kıyı Tesisi İşletme İzni ve Kıyı Tesisi İşletmecileri Hakkında Yönetmelik için bkz. 18 Kasım 2022 tarihli ve 32017 sayılı RG. Kıyı Tesisi İşletme İzni ve Kıyı Tesisi İşletmecileri Hakkında Yönetmelik m.20/1 hükmü uyarınca, "*18/2/2007 tarihli ve 26438 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kıyı Tesislerine İşletme İzni Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır.*"

[1002] Kıyı Tesisi Yapım Taleplerinin Değerlendirilmesine Dair Tebliğ (Tebliğ No: 2009/2) için bkz. 15 Nisan 2009 tarihli ve 27170 sayılı RG.

[1003] Kıyı Tesislerine İşletme İzni Verilmesi ve Kıyı Yapılarının Yapım Taleplerinin Değerlendirilmesi Hakkında Yönerge, https://tkygm.uab.gov.tr/uploads/announcements/kiyi-tesislerine-isletme-izni-verilmesi-ve-kiyi-ya/yonerge-ve-ekleri-imzalanan.docx (ET: 10 Ocak 2024).

[1004] Kıyı Kanunu'nun 6. maddesine göre kıyı yapı ve tesis türlerinden bazıları şunlardır: iskele, liman, barınak, yanaşma yeri, rıhtım, dalgakıran, köprü, menfez, istinat duvarı, fener, çekek yeri, kayıkhane, tuzla, dalyan, tasfiye ve pompaj istasyonları, kruvaziyer ve yat limanları, spor ve konaklama tesisleri, millet bahçeleri, enerji iletim hatları.

kapsamında uygulama imar planı kararı ile yapılabilen liman, iskele, balıkçı barınağı gibi tesisleri" şeklinde tanımlanmıştır. GÜNEYLİ, Kıyı Kanunu'ndaki düzenlemelerden hareketle kıyı tesislerinin temel özelliklerini, "*bu tesislerin sadece kıyılarda veya doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan alanlar üzerine oturtulması*", "*bu tesislerden bazılarının* (…) *kıyıdan başka yerlerde inşa edilmelerinin mümkün olmaması*" ve "*yapılara bitişik olan ve daimi olarak inşa edilen yapıların da kıyı tesisine dahil olması*" şeklinde açıklamıştır.[1005]

"*Kıyı Tesisi İşletme İzni ve Kıyı Tesisi İşletmecileri Hakkında Yönetmelik*" m.4/1-ı hükmünde kıyı tesisi işletme izninin, "*Kıyı tesislerine; gemi ve gemi niteliği taşımayan deniz araçlarının yanaşıp ayrılması, barınması, tahmil tahliye yapılması ve/veya yolcuların gemilere binmesi ya da gemiden indirilmesi gibi faaliyetlerin seyir emniyeti, can, mal ve çevre güvenliği açısından yeterliğine yönelik kıyı tesisinin belgelendirilmesi için verilen izni*" ifade ettiği belirtilmiştir.

İYUK m.46/1-i'de "kıyı tesisi işletme izni"nin faaliyet konularından "*liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı*"na yer verilmiştir. İYUK m.46/1-i'de bu konular belirtildikten sonra "gibi" ifadesi kullanıldığından başka faaliyet konularına ilişkin kıyı tesisi işletme izinlerinin de hüküm kapsamında değerlendirileceği anlaşılmaktadır.

Danıştay 10. Dairesi, liman işletme izinleriyle bağlantılı işlemler aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarını İYUK m.46/1-i kapsamında görmüştür. Bu doğrultuda Mersin Limanı'nın işletme süresinin uzatılması talebinin reddi[1006] ve Derince Limanı'nın

---

[1005] GÜNEYLİ, Yamaç: "Kıyı Tesislerinin Faaliyetlerinden Kaynaklı Kirlenmeden Doğan Zararların ve Hukuki Sorumluluğun 5312 Sayılı Kanun Çerçevesinde İncelenmesi", Ankara Barosu Dergisi, C.78, S.4, Ocak 2021, s.131.

[1006] "*Dava konusu istem: Özelleştirme Yüksek Kurulunun 07/11/2005 tarih ve 2005/120 sayılı kararına istinaden 11/05/2007 tarihli işletme hakkı devir sözleşmesiyle 36 yıllığına işletme hakkı devralınan TCDD Mersin Limanının işletme hakkı süresinin; 5793 sayılı Kanun ile 4706 sayılı Kanun'a eklenen geçici 8. maddesi uyarınca 49 yıla çıkarılması istemiyle yapılan 14/01/2014 tarihli başvurunun reddine ilişkin Özelleştirme İdaresi Başkanlığının 20/02/2014 tarih ve 1503 sayılı işleminin iptali istenilmiştir.*
(…)

işletme hakkına sahip olan şirketin etap seyri ve demir atma-demir alma hizmetlerinin de kendi kılavuz kaptanlarınca verilmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddi,[1007] işlemleri aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabileceğine karar vermiştir. Danıştay 13. Dairesi ise Ambarlı Liman Tesisleri'nin batı mendireğinin batısında yer alan deniz platformunun kullanım izninin pazarlık usulüyle bedeli karşılığında verilmesi talebinin reddi işlemine karşı açılan iptal davasını, liman işletme izni verilmesine yönelik mevzuatın uygulanmasından doğan bir dava türü olarak değerlendirmemiştir.[1008] Kanaatimizce

---

(…) *davanın, 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin (i) bendinde belirtilen; liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalardan olduğu anlaşılmakla Bölge İdare Mahkemesi kararının temyize tabi olduğuna karar verilerek, işin esasına geçildi:* (…)" Danıştay 10. Dairesinin 27.02.2019 tarihli ve E.2018/2986, K.2019/1567 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[1007] "*Dava konusu istem: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğüne ait Derince Limanının İşletme Hakkının Devrine İlişkin 25/02/2015 tarihli sözleşme hükümleri uyarınca 39 yıllığına işletmecisi olan ve tüm liman hizmetlerinin yanı sıra kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerini yürüten davacı şirket tarafından, etap seyri ve demir atma-demir alma hizmetlerinin de kılavuzluk hizmeti kapsamında kendi kılavuz kaptanlarınca verilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin Denizcilik Genel Müdürlüğü'nün ... tarihli ve ... sayılı işleminin iptali istenilmiştir.*

(…)

(…) *davacı şirket tarafından etap seyri ve demir atma-demir alma hizmetlerinin kendilerince verilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin dava konusu işlem, belli bir ticari faaliyetin engellenmesi kapsamında olduğundan, anılan işlemin iptali yolunda verilen kararın 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında temyize tabi olduğu yönündeki oylarına karşılık, temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 'Temyiz' başlıklı 46. maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde yer alan 'liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar' kapsamında temyize tabi olduğuna karar verilerek sonuç itibariyle temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararının oy birliğiyle temyize açık olduğu sonucuna varıldığından, temyiz istemlerinin esasının incelenmesine geçildi:* (…)" Danıştay 10. Dairesinin 07.02.2023 tarihli ve E.2022/5544, K.2023/233 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024).

[1008] "*Dosyanın incelenmesinden, 'Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale Yetki Belgesi' sahibi davacı şirket tarafından, 22/07/2016 tarihinde davalı idareye yapılan başvuruda, İstanbul ili, Beylikdüzü ilçesi, ... Mahallesinde bulunan Ambarlı Liman Tesislerinin batı mendireğinin batısında yer alan atıl durumdaki deniz platformunun, deniz çevresinin korunması hizmetinin daha etkin yapılabilmesi amacıyla ekipmanlarının muhafazasını sağlamak için kullanım izni talep edildiği, idarenin 23/08/2016 tarihli cevabında, kullanma izni işlemlerinin 2886 sayılı Kanun'un 17. maddesinde belirtilen ilanlar yapılmak suretiyle, aynı Kanun'un 51/g maddesine göre pazarlık usulüyle yapıldığı, bedeli karşılığında kullanma izni verilmesinin talep edilmesi hâlinde başvurunun değerlendirileceğinin belirtildiği, bunun üzerine 31/08/2016 tarihinde yapılan başvuruda, 2886 sayılı Kanun'un 17. maddesinde belirtilen ilanlar yapılarak, aynı Kanun'un 51/g maddesine göre pazarlık usulüyle bedeli karşılığında kullanma izni verilmesinin talep edildiği, davacının anılan talebinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na iletildiği, Bakanlıkça yapılan inceleme sonucunda, söz konusu*

Danıştay 13. Dairesinin liman işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın kapsamını dar yorumlayarak ulaştığı sonuca katılmıyoruz.

K. 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un Uygulanmasından Doğan Davalar

İYUK m.46/1-j hükmü uyarınca, "*8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasından doğan davalar*"a ilişkin BİM kararları temyize tabidir. İlgili hükümde belirtilen uyuşmazlıklar açısından iptal ve tam yargı davaları şeklinde bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla 3996 sayılı Kanun[1009] ve 4283 sayılı Kanun'un[1010] uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davalarında

---

platformun geri sahasındaki akaryakıt depolama tesisleri kaldırıldığından boru hattının kullanılması imkânının kalmadığı, bu nedenle platforma akaryakıt elleçlenmesine yönelik gemi yanaştırılmasının mümkün bulunmadığı ve platformun atıl vaziyette bulunduğu belirtilmek suretiyle … tarih ve … sayılı işlemle taleplerinin reddedildiği, anılan işlemin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı, (…)

(…)

(…) *davacı tarafından, davanın 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin (i) bendinde yer alan, 'Liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar.' kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ve temyiz yolunun açık olduğu ileri sürülmüş ise de, dava konusu uyuşmazlığın, atıl durumda bulunan deniz platformuna ekipman konulması amacıyla 2886 sayılı Kanun'un 17. maddesinde belirtilen ilanlar yapılarak, aynı Kanun'un 51/g maddesine göre pazarlık usulüyle bedeli karşılığında kullanma izni verilmesi talebinin reddinden kaynaklandığı, bu işlemin iptali istemiyle açılan davanın yukarıda yer verilen Kanun maddesinde belirtilen işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan dava kapsamında değerlendirilemeyeceği, Bölge İdare Mahkemesince istinaf başvurusu üzerine verilen kararın kesin olduğu açıktır.*" Danıştay 13. Dairesinin 19.01.2021 tarihli ve E.2020/3804, K.2021/135 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 10 Ocak 2024).

[1009] 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun için bkz. 13 Haziran 1994 tarihli ve 21959 sayılı RG.

[1010] 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun için bkz. 19 Temmuz 1997 tarihli ve 23054 sayılı RG.

verilen kararlar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir. Ancak tam yargı davaları ile konusu para teşkil eden iptal davalarında, bu davaların parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa, söz konusu davalar hakkında verilen kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvuru imkânı bulunmayacaktır. Bununla birlikte 3996 sayılı Kanun ve 4283 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davasının İYUK m.12 hükmü uyarınca aynı dilekçeyle açılması hâlinde, iptal davasında verilen hükme ilişkin BİM kararı temyize tabi ise tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı da -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvuru mümkün olmalıdır.

3996 sayılı Kanun ve 4283 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik idari işlemlerle arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-j hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir. Ancak 3996 sayılı Kanun ve 4283 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik idari işlemin konusu para teşkil ediyor ve bu işlemin parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa söz konusu değerlendirmemiz geçerli olmaz.

Bir kamu hizmeti doğrudan idare tarafından yürütülebileceği gibi kanunda belirtilen kurallar çerçevesinde, idare tarafından bir başkasının yetkilendirilmesi sonucunda idarenin denetimi ve gözetiminde özel kişiler tarafından da yerine getirilebilmektedir. Bu yetkilendirmenin doğrudan bir kanun hükmü, idari izin (ruhsat) veya sözleşme ile yapılması mümkündür.[1011]

Kamu hizmeti, bir sözleşme ile yapılan yetkilendirme doğrultusunda özel kişiler tarafından yürütülecekse idare hukukunda bu sözleşmenin niteliği tartışmalara sebep olmuştur. Nitekim

[1011] ULUSOY, İdare Hukuku, s.552-553, 555; GÖZLER-KAPLAN, s.505.

kamu hizmetinin yürütülmesinin ancak "idari sözleşme" niteliğindeki ve Anayasa'nın 155. maddesinin önceki hâline göre Danıştay öndenetimin zorunlu olduğu imtiyaz sözleşmesiyle özel kişilere devredilebileceği, 3996 sayılı Kanun'un öngördüğü gibi özel hukuk sözleşmesi ile böyle bir yetkilendirmenin yapılamayacağı düşüncesi hâkimdir.[1012] Anayasa Mahkemesi de 1995 yılında bu gerekçeyle 3996 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine yönelik iptal kararı vermiştir.[1013] Tüm bu gelişmelerden sonra 1999 yılında Anayasa'da bir değişiklik yapılarak, idare tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden kanun ile belirlenenlerin özel hukuk sözleşmeleri ile özel kişilere yaptırtılabileceği veya devredilebileceği Anayasa m.47/4 hükmünde açıkça düzenlenmiştir.

3996 sayılı Kanun ve 4283 sayılı Kanun, Anayasa m.47/4 hükmü doğrultusunda bu Kanunlar'da belirtilen yatırım ve hizmetlerin özel hukuk sözleşmesi niteliğinde bir yetkilendirme çerçevesinde yürütülmesine izin vermektedir. İYUK m.46/1-j hükmü ile de söz konusu Kanunlar'ın uygulanmasından doğan davalar hakkındaki BİM kararlarının temyiz incelemesi yapılması arzu edilmiştir. Önemle vurgulamak gerekir ki İYUK m.46/1-j hükmü ile temyize tabi tutulan uyuşmazlıklar "yap-işlet" veya "yap-işlet-devret" modelinin uygulandığı davalar değil, 3996 sayılı Kanun ve 4283 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan davalardır.

[1012] GÜNDAY, İdare Hukuku, s.360.

[1013] "*Yasa'nın 5. maddesinde 'Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir' denilmektedir.*

(…)

(…) *5. madde kapsamında bulunan ve 'özel hukuk hükümlerine' bağlı olduğu belirtilen sözleşmelerin 'idarî sözleşmeler' olduğu kuşkusuzdur. Dolayısıyla, bu tür sözleşmelerin yargısal denetiminin Anayasa uyarınca idarî yargı tarafından yapılması zorunludur. 5. madde ile, bu sözleşmeler idarî yargının görev alanından çıkarılmakta, böylece maddenin ikinci tümcesi Anayasa'ya aykırı düşmektedir. Çünkü, niteliği gereği idarî olan bu sözleşmelerin yasa kuralıyla özel hukuk hükümlerine bağlı tutulması olanaksızdır.*

(…)

(…) *yönetim ile sermaye şirketleri arasında yapılacak sözleşmelerin imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte olması öngörülerek, Danıştay'ın öndenetimi dışına çıkaran içeriği nedeniyle 5. maddenin birinci tümcesi Anayasa'nın 155. maddesine aykırıdır.*" Anayasa Mahkemesinin 28.06.1995 tarihli ve E.1994/71, K.1995/23 sayılı kararı için bkz. 20 Mart 1996 tarihli ve 22586 sayılı RG.

Dolayısıyla bazı yatırım ve hizmetlerin başka Kanunlar[1014] uyarınca "yap-işlet" veya "yap-işlet-devret" modeli ile özel kişilere gördürülmesinden kaynaklanan uyuşmazlıklar İYUK m.46/1-j hükmü kapsamında değerlendirilmeyecektir.

3996 sayılı Kanun, "*ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak*" gerektiren Kanun'un 2. maddesinde belirtilen[1015] yatırım ve hizmetlerin "*yap-işlet-devret modeli*" usulüyle[1016] yaptırılmasını düzenlemektedir.[1017] Yap-işlet-devret modelinde şirketler, kamu hizmeti için gerekli tesisi kurar, bu tesisi belli bir süre işletir ve süre bitiminde tesisi idareye devreder.[1018] Bu çerçevede şirket ile idare arasındaki sözleşme, 3996 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca özel hukuk hükümlerine tabidir. "Yap-işlet-devret sözleşmesi" olarak adlandırılan bu

[1014] Örneğin 4/9/1984 tarihli ve 3096 sayılı *Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun* "*elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti*", 28/5/1988 tarihli ve 3465 sayılı *Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun* da "*otoyollarının ve üzerindeki bütün tesislerin yapımı, bakımı, işletilmesi*" konularının yap-işlet-devret usulü ile özel kişilere gördürülmesini düzenlemiştir.

[1015] **8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Kanun**

Madde 2 – (Değişik birinci fıkra: 24/11/1994 - 4047/1 md.) *Bu Kanun, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyej tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları , yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, Kanal İstanbul ve benzeri su yolu projeleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsar.*

[1016] GÜNDAY'a göre bu model, kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesine ilişkin bir yöntem olmayıp maddi kaynak ihtiyacı duyulan hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için bir finansman modelidir. (GÜNDAY, İdare Hukuku, s.355). 3996 sayılı Kanun m.3/1-a hükmünde de "yap-işlet-devret" bir "finansman modeli" olarak ifade edilmiştir.

[1017] YERLİKAYA, Gökhan Kürşat: "Türkiye'de Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Görevli Şirkete Tanınan Yatırım Dönemi ve Proje Kapsamında Katma Değer Vergisi İstisnası", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LXXI, S.2, 2013, s.529.

[1018] GÜNDAY, İdare Hukuku, s.356.

sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına gireceği için konumuz açısından bir önemi bulunmamaktadır.

3996 sayılı Kanun'da belirlenen süreçte bu Kanun'un uygulanmasından doğan idari uyuşmazlıklar hakkındaki BİM kararları İYUK m.46/1-j kapsamına sokulabilir. 3996 sayılı Kanun'un hükümleri incelenerek bunlara örnek sunulabilir. Ayrıca "yap-işlet-devret modeli" ile yapılan yatırım ve hizmetlerden kaynaklanan tam yargı davalarının da "3996 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan dava" olarak kabulü gerektiği düşünülebilir.

3996 sayılı Kanun'a göre "yap-işlet-devret modeli" usulüyle yapılacak yatırım ve hizmetler hakkında yapılan ihaleler, 3996 sayılı Kanun'dan kaynaklansa da bu ihale sürecindeki idari işlemlere karşı açılan iptal davaları İYUK m.20/A 1-a hükmü uyarınca "ivedi yargılama usulü"ne tabidir.[1019] Dolayısıyla bu iptal davaları hakkında verilen kararlara karşı İYUK m.20/A 2-f hükmüne göre doğrudan temyiz yoluna başvurulmaktadır.

3996 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca, bir hizmetin "yap-işlet-devret modeli" ile yaptırılabilmesi için hizmeti yaptıracak idarenin Cumhurbaşkanlığına[1020] başvurması ve

---

[1019] "*Dava dosyasının incelenmesinden, 3996 sayılı Kanun kapsamında düzenlenen ihale sonucu görevlendirilen davacı ortak girişim tarafından, İhale Şartnamesi'nin 17. maddesi uyarınca kendilerine verilen 15 günlük süre içerisinde sözleşmenin parafe edilmemesi nedeniyle ihale aşamasında sunulan 25.000.000,00-TL geçici teminatın irat kaydedilmesine ilişkin işlemin iptali ve irat kaydedilen geçici teminat tutarının iadesi istemiyle yapılan başvurunun reddi üzerine açılan davada, ilk derece Mahkemesince istinaf kanun yolu açık olmak üzere verilen karara karşı yapılan istinaf başvurusunu inceleyen Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesi'nce, ihale sürecine ilişkin bir sebepten dolayı geçici teminatın irat kaydına ilişkin işlemden kaynaklanan, dolayısıyla öncelikle sonuçlandırılması özel önem taşıyan uyuşmazlık olarak nitelendirilmesi gereken bu davada İdare Mahkemesince verilen kararın 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesi uyarınca ivedi yargılama usulü kuralları gereğince doğrudan temyize tâbi olduğu gerekçesiyle istinaf başvurusunun görev yönünden reddi ile dosyanın temyiz incelemesiyle görevli Danıştay'a gönderilmesine karar verildiği anlaşılmaktadır.* (…) *Bu itibarla, geçici teminatın irat kaydedilmesine dair işleme karşı davacılar tarafından yapılan itirazın, ihale süreci kapsamına giren sözleşmenin imzalanmasından önceki aşamaya ilişkin olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin Dairemizce karara bağlanması gerekmektedir.*" Danıştay 13. Dairesinin 02.06.2021 tarihli ve E.2021/1495, K.2021/2055 sayılı kararı, https://karararama.danistay.gov.tr/ (ET: 11 Ocak 2024); "*Kuzey Marmara Otoyolu'nun (3. Boğaz Köprüsü dâhil) Yap-İşlet-Devret modeli kapsamında kapalı teklif alma usulü ile ihaleye çıkarılmasına dair işlemin iptali davası*" ivedi yargılama usulüne tabi olarak görülmüştür. [Danıştay 13. Dairesinin 10.12.2018 tarihli ve E.2012/3842, K.2018/3815 sayılı kararı, https://karararama.danistay.gov.tr/ (ET: 11 Ocak 2024).]

[1020] 3996 sayılı Kanun'un 4. maddesinin mevcut hâlinde, bir hizmetin "yap-işlet-devret modeli" ile yaptırılabilmesi için hizmeti yaptıracak idarenin "Yüksek Planlama Kuruluna" müracaat etmesi gerektiği yazmaktadır. Ancak

Cumhurbaşkanı'nın buna izin vermesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanı'nın bu işlemlerinin yargısal denetimi 2575 sayılı Kanun m.24/1-a hükmüne göre Danıştay ilgili dairesi tarafından yapılacağından söz konusu işlemler hakkında İYUK m.46/1-j kapsamında bir BİM kararının bulunması mümkün değildir. Bununla birlikte 3996 sayılı Kanun m.4/1 hükmü[1021] uyarınca çıkartılan Kanun'un Uygulama Usul ve Esasları[1022] m.5/1 hükmüne göre[1023] "yap-işlet-devret modeli" ile hizmet yaptırmak isteyen idarenin, Cumhurbaşkanlığına başvurmadan önce ilgili Bakanlıktan ön izin alması gerekir. Bu iznin verilmemesine ilişkin Bakanlık işlemi hakkındaki BİM kararına karşı m.46/1-j hükmü uyarınca temyiz yoluna başvurulabilir. Nitekim Danıştay 13. Dairesinin bir içtihadına konu olan uyuşmazlıkta, devlete ait bir alanda, bir yat limanı projesinin gerçekleştirilmesi için kullanma izni/ön izin verilmesi talebiyle yapılan başvuru "*Hazine ve Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü*" tarafından reddedilmiştir.[1024] Danıştay 13. Dairesinin karar metninden anlaşıldığı kadarıyla davacı, deniz kıyısında devletin

2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kurulu kaldırılmıştır. Bu doğrultuda yayınlanan 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'ne göre 3996 sayılı Kanun'un m.4/3 hükmü ile m.5/1 hükmünde Yüksek Planlama Kuruluna yapılan atıflar Cumhurbaşkanı'na yapılmış sayılacaktır. 1 Ağustos 2018 tarihli ve 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi için bkz. 2 Ağustos 2018 tarihli ve 30497 sayılı RG.

[1021] **Yetki**

Madde 4 – *Bu Kanunun 2 nci maddesinde öngörülen yatırım ve hizmetlerin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketleri veya yabancı şirketler eli ile gerçekleştirilmesindeki usul ve esaslar; bu şirketlerde aranılacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı, yatırım sonucu oluşacak mal ve hizmetlerin ücretinin belirlenmesine uygulanacak kriterler ve konuya ilişkin diğer ilkelere yer verilmek suretiyle Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulur.*

[1022] Bakanlar Kurulunun 26.04.2011 tarihli ve 2011/1807 sayılı "*3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar*"ı için bkz. 11 Haziran 2011 tarihli ve 27961 mükerrer sayılı RG.

[1023] **Yetki**

MADDE 5- *(1) Bu Kararda öngörülen yatırım ve hizmetleri YİD modeli ile yaptırmak isteyen idare, projeye ilişkin ön yapılabilirlik etüdüyle birlikte taleplerini Bakan imzalı olarak YPK'ya iletir. Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı; yükseköğretim kurumları ise Milli Eğitim Bakanlığı kanalıyla YPK'ya başvuruda bulunur.*

(…)

[1024] "*Dava konusu istem: Muğla ili, Milas ilçesi, …Mevkiinde bulunan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki toplam 47.240,55 m² yüz ölçümlü alanda, Iasos Yat Limanı projesinin gerçekleştirilmesi için kullanma izni/ön izin verilmesi talebiyle yapılan 28/04/2015 tarihli başvurunun reddine ilişkin Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün 26/06/2015 tarih ve 16367 sayılı işleminin iptali istenilmiştir.*"

mülkiyetinde olan bir alanı yat limanı yapmak için kiralama talebinde bulunmuştur.[1025] 3996 sayılı Kanun m.2 uyarınca "*yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri*"nde "*yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesi*" 3996 sayılı Kanun'a tabi olan işlerdendir. Kanaatimizce Danıştay 13. Dairesi bu nedenle söz konusu uyuşmazlık hakkındaki BİM kararının temyiz incelemesini yapmıştır.[1026]

3996 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre idare "yap-işlet-devret modeli" ile gerçekleştirilecek yatırım ve hizmet için idare 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na göre kamulaştırma yapabilir. Normalde kamulaştırma işlemleri İYUK m.46'da temyiz edilecek dava türleri arasında sayılmamıştır. Ancak kanaatimizce yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilecek bir kamu hizmeti için yapılan kamulaştırma işlemlerine karşı açılan davalar "3996 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan dava" olarak kabul edilmelidir.

3996 sayılı Kanun'un 12. maddesi uyarınca "*idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirketin yapacağı bütün iş ve işlemler*" için tanınan damga vergisi ve harçlardan muafiyetler[1027] sebebiyle açılacak davalar hakkındaki BİM kararları -İYUK m.46/1-b'de öngörülen temyiz sınırının altında olsa bile- İYUK m.45/1'deki istinaf sınırını geçiyorsa temyiz edilebilmelidir.

4283 sayılı Kanun'da, elektrik enerjisi üretilmesi amacıyla "*termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışı*"nın "*yap-işlet modeli*" usulüyle yapılması kabul

---

[1025] "*Dosyanın incelenmesinden, davacının Muğla ili, Milas ilçesi,* (…) *Mevkiinde bulunan, tapuda* (…) *kayıtlı taşınmazın sahibi olduğu, 02/07/2010 tarihli dilekçeyle Iasos Yat Limanı yapılmak üzere denizle bu yer arasındaki devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan yerlerin kiralanması için Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne başvuruda bulunulduğu, talebinin Bakanlıkça uygun görülmeyerek reddedildiği hususunun Milas Kaymakamlığı'nın 30/05/2012 tarih ve 4789 sayılı işlemiyle davacıya bildirildiği, daha sonra davacı tarafından bu kez 28/04/2015 tarihli dilekçeyle, önceki başvuruya ilişkin süreçten de bahsedilerek yat limanı projesine ilişkin olarak yeniden kiralama/ön izin talebinde bulunulduğu, bu talebin Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün 26/06/2015 tarih ve 16367 sayılı işlemiyle reddi üzerine, 03/08/2015 tarihinde bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.*"

[1026] Danıştay 13. Dairesinin 08.01.2020 tarihli ve E.2018/1914, K.2020/72 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi.

[1027] YERLİKAYA, s.532.

edilmiştir. 4283 sayılı Kanun'un 1. maddesinin ikinci cümlesi uyarınca, "*Hidroelektrik, jeotermal, nükleer santrallar ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santrallar bu Kanunun kapsamı dışındadır.*"

Yap-işlet modelinde, elektrik üretim şirketleri mülkiyeti kendilerine ait olmak üzere elektrik enerjisi santrallerini kurup üretecekleri elektrik enerjisini Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketine (TEAŞ) satmaktadır.[1028] Bu çerçevede özel kişiler ile TEAŞ arasındaki sözleşme, 4283 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca özel hukuk hükümlerine tabidir. "Yap-işlet sözleşmesi" olarak adlandırılan bu sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına gireceği için konumuz açısından bir önemi bulunmamaktadır.[1029]

4283 sayılı Kanun kapsamında "yap-işlet modeli" usulüyle yapılacak yatırım ve hizmetler hakkında yapılan ihaleler, 4283 sayılı Kanun'dan kaynaklansa da bu ihale sürecindeki idari işlemlere karşı açılan iptal davaları İYUK m.20/A 1-a hükmü uyarınca "ivedi yargılama usulü"ne tabidir. Dolayısıyla bu iptal davaları hakkında verilen kararlara karşı İYUK m.20/A 2-f hükmüne göre doğrudan temyiz yoluna başvurulmaktadır.

4283 sayılı Kanun'da belirlenen süreçte bu Kanun'un uygulanmasından doğan idari uyuşmazlıklar hakkındaki BİM kararları İYUK m.46/1-j kapsamına sokulabilir. 4283 sayılı Kanun'un hükümleri incelenerek bunlara örnek sunulabilir. Örneğin 3996 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesi[1030] uyarınca yeni sözleşme yapılması talebinin reddi işlemi, geçici 3. maddesinin son fıkrası[1031] uyarınca lisans yenileme talebinin reddi işlemleri İYUK m.46/1-j

---

[1028] GÜNDAY, İdare Hukuku, s.365.

[1029] Öğretide bu sözleşmelerin özel hukuku aşan hükümlere tabi tutulması sebebiyle bir idari sözleşme olarak kabul edilmesi gerektiği savunmaktadır. (GÖZLER-KAPLAN, s.521).

[1030] **Geçici Madde 2 – (Ek: 1/7/2006-5539/1 md.)**
Bu maddenin yürürlük tarihini takip eden üç aylık süre içerisinde daha önce bu Kanun hükümlerine göre üretim tesisi kurma ve işletme izni almış üretim şirketlerinin Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.'ye başvurması üzerine, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. ile üretim şirketi arasında, önceden imzalanmış sözleşmenin yerine geçmek üzere aynı hüküm ve şartları ihtiva eden özel hukuk hükümlerine tâbi sözleşme imzalanır. (…)

[1031] **Geçici Madde 3 – (Ek: 1/7/2006-5539/1 md.)**
(…)

kapsamında değerlendirilmelidir. Yine "yap-işlet modeli" ile yürütülen faaliyetlerden kaynaklanan tam yargı davalarının da "4283 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan dava" olarak kabulü gerektiği düşünülebilir.

İdare tarafından yürütülmesi gereken bazı yatırım ve hizmetlerin "yap-işlet-devret" ve "yap-işlet" modelleri ile özel şirketler tarafından yürütülmesini düzenleyen Kanunlar'ın uygulanmasından doğan davalar için temyiz yolu öngörülürken diğer usullerin temyiz denetimi dışında bırakılması dikkat çekmektedir. Kamu hizmetinin doğrudan idare tarafından yürütülmediği, ciddi yatırımlar gerektiren hizmetlerin özel şirketlerle imzalanan sözleşmeler aracılığıyla yaptırılması hâllerinde üç dereceli yargılama amaçlanıyorsa ise bu konudaki diğer kanunların da temyize tabi BİM kararları kapsamına alınması gerektiği savunulabilir. Bu çerçevede Şehir Hastaneleri gibi tesislerin özel kişilere yaptırtılması için "kamu-özel işbirliği modeli"ni[1032] öngören 6428 sayılı Kanun[1033] örnek gösterilebilir.

L. 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun Uygulanmasından Doğan Davalar

İYUK m.46/1-k hükmü uyarınca, "*6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun uygulanmasından doğan davalar*"a ilişkin BİM kararları temyize tabidir. İlgili hükümde belirtilen uyuşmazlıklar açısından iptal ve tam yargı davaları şeklinde bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla 3218 sayılı Kanun'un[1034] uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı

(Ek bent: 18/4/2007-5625/1 md.) Elektrik piyasası mevzuatı çerçevesinde, aynı kaynak için yapılmış çoklu başvurulardan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından teklif verme toplantısı gerçekleştirilmiş ve lisans almış olanların, bu maddenin yürürlük tarihini takip eden üç ay içinde başvurmaları halinde eskinin yerine kaim olmak üzere lisansları yenilenir. (...)

[1032] "Kamu-özel işbirliği modeli"nde Şehir Hastaneleri gibi sağlık tesislerinin yapımı için özel kişiler ile idare arasında özel hukuk hükümlerine tabi bir sözleşme akdedilmektedir. Bu sözleşmeye göre özel kişiler tesisin inşası, bakımı ve onarımı ile yükümlüdür. Tesislerdeki kamu hizmeti bizzat idare tarafından yürütülmekledir. İdare ise özel kişiye her yıl kira ödemektedir. (GÖZLER-KAPLAN, s.434-435; ULUSOY, İdare Hukuku, s.555).

[1033] 21.02.2013 tarihli ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun için bkz. 9 Mart 2013 tarihli ve 28582 sayılı RG.

[1034] 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu için bkz. 15 Haziran 1985 tarihli ve 18785 sayılı RG.

davalarında verilen kararlar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir. Ancak tam yargı davaları ile konusu para teşkil eden iptal davalarında, bu davaların parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa, söz konusu davalar hakkında verilen kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvuru imkânı bulunmayacaktır. Bununla birlikte 3218 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davasının İYUK m.12 hükmü uyarınca aynı dilekçeyle açılması hâlinde, iptal davasında verilen hükme ilişkin BİM kararı temyize tabi ise tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı da -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvuru mümkün olmalıdır.

3218 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik idari işlemlerle arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-k hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir. Ancak 3218 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik idari işlemin konusu para teşkil ediyor ve bu işlemin parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa söz konusu değerlendirmemiz geçerli olmaz.

3218 sayılı Kanun, Kanun'un 1. maddesinde öngörüldüğü üzere, "*ihracata yönelik yatırım ve üretimi teşvik etmek, doğrudan yabancı yatırımları ve teknoloji girişini hızlandırmak, işletmeleri ihracata yönlendirmek ve uluslararası ticareti geliştirmek amacıyla serbest bölgelerin kurulması, yer ve sınırlarıyla faaliyet konularının belirlenmesi, yönetimi, işletilmesi, bölgelerdeki yapı ve tesislerin teşkili ile ilgili hususları*" kapsamaktadır. 3218 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik hususları düzenlemek üzere Kanun'un 13. maddesi uyarınca "*Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği*"[1035] çıkarılmıştır.

[1035] Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği için bkz. 10 Mart 1993 tarihli ve 21520 sayılı RG.

Bir ülkenin siyasi sınırları içerisinde bulunmasına rağmen gümrük bölgesi dışında kabul edilerek hukuki, iktisadi ve mali açından farklı kurallara tabi tutulan yerlere "serbest bölge" denilmektedir.[1036] "Serbest bölge" konusunda üç dereceli yargılama tercih edilerek 3218 sayılı Kanun ile belirlenen hususların uygulanmasından doğan idari uyuşmazlıklar hakkındaki BİM kararlarına karşı İYUK m.46/1-k uyarınca temyiz yoluna başvurulabileceği öngörülmüştür. 3218 sayılı Kanun'un hükümleri incelenerek bunlara örnek sunulabilir.

3218 sayılı Kanun m.2 uyarınca serbest bölgelerin kurulması, işletilmesi ve sınırlarının belirlenmesi Cumhurbaşkanı kararı ile olur. Söz konusu Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi 2575 sayılı Kanun m.24/1-a hükmüne göre Danıştay tarafından yapıldığından bu hususlarda bir BİM kararı bulunması mümkün görülmemektedir. Bununla birlikte yetkisiz merciler tarafından serbest bölgelerin kurulması, işletilmesi ve sınırlarının belirlenmesi yönünde tesis edilen işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararları İYUK m.46/1-k uyarınca temyiz yoluna tabi olmalıdır.

3218 sayılı Kanun m.5 uyarınca; serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulan taşınmazlar hakkında alınacak kamulaştırma kararları, özel kişilerin serbest bölgelerde faaliyette bulunmak için ruhsat talebi başvurularının kabulü ya da reddi veya bu ruhsatın iptali yönündeki "*Hazine ve Maliye Bakanlığı*" kararları İYUK m.46/1-k kapsamında değerlendirilebilir. Danıştay 10. Dairesi bir içtihadında, "serbest bölge" olan Mersin Limanında faaliyet gösteren şirketin ruhsatının iptali kararı aleyhine açılan iptal davası hakkındaki BİM kararının temyiz incelemesini yapmıştır.[1037] 10. Dairenin bu içtihadından, ilgili BİM kararının İYUK m.46'daki hangi bent kapsamında görülerek temyiz incelemesinin yapıldığı anlaşılmamaktadır. Kanaatimizce 10. Dairenin içtihadında dava edilen işlem; bir ticari

[1036] BUYRUKOĞLU, Selçuk-ŞİMŞEK, Mustafa Hakan: "Türkiye'de Vergi Planlaması Aracı Olarak Serbest Bölgeler", Gümrük Ticaret Dergisi, Y.9, S.29, Eylül 2022, s.64-65.

[1037] Danıştay 10. Dairesinin 08.05.2023 tarihli ve E.2022/7679, K.2023/2451 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).

faaliyetin icrasını süresiz engellediğinden m.46/1-d, liman işletme izninin verilmesiyle ilgili mevzuat ile 3218 sayılı Kanun'un uygulanması sebebiyle 46/1-i ve 46/1-k hükümleri kapsamında değerlendirilebilir.

3218 sayılı Kanun m.6, ek madde 4 ve geçici madde 3 ile serbest bölgelere tanınan vergi istisnaları ve teşviklerden[1038] kaynaklanan uyuşmazlıklar hakkındaki BİM kararları -İYUK m.46/1-b'de öngörülen temyiz sınırı dikkate alınmaksızın- temyize tabi olmalıdır.[1039]

M. 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun Uygulanmasından Doğan Davalar

İYUK m.46/1-l hükmü uyarınca, "*3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun uygulanmasından doğan davalar*"a ilişkin BİM kararları temyize tabidir. İlgili hükümde belirtilen uyuşmazlıklar açısından iptal ve tam yargı davaları şeklinde bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla 5403 sayılı Kanun'un[1040] uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davalarında verilen kararlar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir. Ancak tam yargı davaları ile konusu para teşkil eden iptal davalarında, bu davaların parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa, söz konusu davalar hakkında verilen kararlara karşı istinaf ve temyiz yoluna başvuru imkânı bulunmayacaktır. Bununla birlikte 5403 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan iptal ve tam yargı davasının İYUK m.12 hükmü

[1038] Serbest bölgelerdeki vergi avantajları hakkında detaylı bilgi için bkz. BUYRUKOĞLU-ŞİMŞEK, s.70-73.

[1039] "*Dava konusu istem: Davacı adına, Antalya Serbest Bölgedeki üstyapı kullanım hakkının devrine ilişkin olarak devir alana fatura düzenlemediği ve 2014/Aralık döneminden devreden katma değer vergisinin 24.927,30.-TL olduğu yolunda düzenlenen vergi inceleme raporlarına dayanılarak re'sen tarh edilen 2014/Kasım, 2015/Ocak dönemleri katma değer vergisi ile tekerrür hükümleri uygulanarak kesilen bir kat vergi ziyaı cezasının kaldırılması istemine ilişkindir.*

(…)

Temyizen incelenen karar usul ve hukuka uygun olup, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenleri kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.

(…) *Bölge İdare Mahkemesi …Vergi Dava Dairesinin … tarih ve E:…, K:… sayılı kararının ONANMASINA,* (…)" Danıştay 9. Dairesinin 23.05.2023 tarihli ve E.2021/2315, K.2023/1844 sayılı kararı, , www.lexpera.com (ET:3 Ocak 2024).

[1040] 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu için bkz. 19 Temmuz 2005 tarihli ve 25880 sayılı RG.

uyarınca aynı dilekçeyle açılması hâlinde, iptal davasında verilen hükme ilişkin BİM kararı temyize tabi ise tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı da -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvuru mümkün olmalıdır.

5403 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik idari işlemlerle arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-l hükmünde belirtilen mevzuatın uygulanmasına yönelik idari işlem hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir. Ancak 5403 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik idari işlemin konusu para teşkil ediyor ve bu işlemin parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa söz konusu değerlendirmemiz geçerli olmaz.

5403 sayılı Kanun'un 2. maddesinde belirtildiği üzere bu Kanun, "*arazi ve toprak kaynaklarının bilimsel esaslara uygun olarak sınıflandırılması, tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazilerin asgari büyüklüklerinin belirlenmesi ve bölünmelerinin önlenmesi, arazi kullanım planlarının hazırlanması, koruma ve geliştirme sürecinde toplumsal, ekonomik ve çevresel boyutlarının katılımcı yöntemlerle değerlendirilmesi, amaç dışı ve yanlış kullanımların önlenmesi, korumayı sağlayacak yöntemlerin oluşturulması ile görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin usul ve esasları*"nı kapsamaktadır. Kanun koyucu, arazi kullanımı ve toprak kullanımına ilişkin kuralların uygulanmasından doğan idari davaların üç derece yargılamaya tabi olmasını tercih etmiştir. 5403 sayılı Kanun'un hükümleri çoğunlukla adli yargının görev alanına girecek uyuşmazlıklarda uygulanabilecek düzenlemeler içermektedir. Ancak 5403 Kanun'dan doğabilecek idari davalara örnek vermek de mümkündür.

5403 sayılı Kanun, arazi mülkiyetinin kullanımında "*toprağın; bitkisel üretim fonksiyonu, endüstriyel, sosyo-ekonomik ve ekolojik işlevlerinin tamamen, kısmen veya geçici olarak engellenmemesi amacıyla*" tedbirler alınmasını zorunlu kılmıştır.

5403 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca her ilde Toprak Korumu Kurulu oluşturulacağı düzenleme altına alınmıştır. Kanun'un 6. maddesinde bu Kurulun görevleri belirtilmiştir.[1041] Kurulun icrai nitelikte kararları aleyhine açılacak davalar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir.[1042]

5403 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre, "*Tarım ve Orman Bakanlığı*" tarafından araziler niteliklerine göre sınıflandırılacak, asgari tarım arazisi büyüklüğü belirlenecektir. Maddedeki bu hususlar doğrultusunda Bakanlık ülke çapında uygulanacak nitelikte düzenleyici işlemler tesis edecek ve söz konusu işlemlerin yargısal denetimini 2575 sayılı Kanun m.24/1-c hükmü uyarınca Danıştay ilk derece mahkemesi sıfatıyla yapacaktır.

[1041] **Kurulun görevleri**
Madde 6 - *Kurulun görevleri aşağıda belirtilmiştir:*
a) Arazi kullanılan tüm faaliyetlerde, arazinin korunması, geliştirilmesi ve verimli kullanılmasına yönelik inceleme, değerlendirme ve izleme yapmak, ortaya çıkan olumsuzlukları belirlemek, toprak korumayı ve bununla ilgili sorunları giderici önlemleri almak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak için görüş oluşturmak.
b) Arazi kullanımını gerektiren tüm girişimleri yönlendirmek üzere, yerel plân veya projelerin uygulanması amacıyla takibini yapmak.
c) Toprak koruma önlemlerinin yerine getirilmesi sürecini yerel ölçekte izlemek, değerlendirmek ve çözümleyici öneriler geliştirmek, hazırlanacak toprak koruma ve arazi kullanım plânları doğrultusunda, yerel ölçekli yıllık iş programları için görüş oluşturmak ve uygulamaya konulmasının takibini yapmak.
ç) Ülkesel, bölgesel veya yerel ölçekli yapılan plânlar arasındaki uyumu denetlemek.
d) Kanunda yer alan konularla ilgili başvuruları almak ve ilgililere aktarmak.
e) Kanunla verilen diğer görevleri yapmak.

[1042] "*DAVANIN KONUSU: Davacı tarafından; mülkiyeti Hazineye ait Adana ili, Karataş ilçesi, … mahallesinde bulunan … ada, … parsel sayılı taşınmaz üzerinde 2000 adet küçükbaş hayvan yetiştiriciliği için tesis inşası (ağıl ve müştemilat) istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işleme yapılan itirazın reddine dair Adana Valiliği İl Toprak Koruma Kurulunun … tarih ve … sayılı kararının iptali istenilmiştir.*
(…)
Temyizen incelenen karar usul ve hukuka uygun olup, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenleri kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.
2. Davanın reddine ilişkin … İdare Mahkemesi kararına yönelik olarak yapılan istinaf başvurusunun reddi yolundaki temyize konu … Bölge İdare Mahkemesi … İdari Dava Dairesinin … tarih ve E:…, K:… sayılı kararının ONANMASINA, (…)" Danıştay 10. Dairesinin 29.03.2023 tarihli ve E.2022/3048, K.2023/1582 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 12 Ocak 2024).

5403 sayılı Kanun m.8/B hükmünün üçüncü fıkrası uyarınca, "*Tarım arazilerinde; ifraz, hisselendirme, pay temliki, elbirliği mülkiyetinin paylı mülkiyete dönüştürülmesi, elbirliği mülkiyetinin devri, paylı mülkiyet olarak intikal, taksim ve vasıf değişikliği işlemleri Bakanlığın izni ile yapılır.*" Bakanlığın hükümde belirtilen konularda izin verme ya da vermeme yönündeki işlemleri İYUK m.46/1-l kapsamında değerlendirilmelidir.

5403 sayılı Kanun m.8/I hükmünde bu Kanun'dan kaynaklanan vergi istisnası ve muafiyetleri düzenlenmiştir. Bu istisna ve muafiyetlerden doğan davalar hakkındaki BİM kararları da -İYUK m.46/1-b'de öngörülen temyiz sınırı dikkate alınmaksızın- temyize tabi olmalıdır.

5403 sayılı Kanun m.8/K hükmü uyarınca "*yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğünün altındaki tarımsal arazileri yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğüne çıkarmak veya mülkiyetten kaynaklanan ihtilafları gidermek amacıyla*" yapılan kamulaştırma işlemleri 5403 sayılı Kanun'un uygulanması şeklinde değerlendirilmeli, söz konusu kamulaştırma işlemleri aleyhine açılan davalar hakkındaki BİM kararları temyiz edilebilmelidir.

5403 sayılı Kanun m.13 ve m.14 hükmüne göre tarım arazilerinin amaçları dışında kullanılması hakkında verilen izinlere ilişkin Bakanlık ve valilikler tarafından alınan kararlar,

İYUK m.46/1-l kapsamındadır.[1043] Kanun'un 13. maddesinin birinci fıkrasında[1044] tarım arazilerinin amacı dışında kullanımına izin verilebileceği faaliyet ve yatırımlar sayılmıştır.

[1043] "*Davacı tarafından; İstanbul ili, Şile ilçesi, ... Mahallesi, ... paftada yer alan ve maliki olduğu ... parsel sayılı taşınmazın tarım dışı amaçla kullanılmasına izin verilmesine yönelik talebin reddine ilişkin ... tarih ve ... sayılı İstanbul Valiliği İl Tarım ve Orman Müdürlüğü işleminin iptali istenilmektedir.*
(…)
Temyizen incelenen karar usul ve hukuka uygun olup, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenleri kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.
(…)
2. Davanın reddine ilişkin ... İdare Mahkemesi kararına yönelik olarak yapılan istinaf başvurusunun reddi yolundaki temyize konu ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdare Dava Dairesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararının ONANMASINA, (…)" Danıştay 10. Dairesinin 24.05.2023 tarihli ve E.2021/7212, K.2023/2730 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 12 Ocak 2024); "*Yalova ili, Çiftlikköy ilçesi, ... Beldesinde yer alan ... ada, ... parsel ile ... ada, ... parselden oluşan 12,7725 hektar alanın sanayi amaçlı imar planı yapılmak üzere tarım dışı amaçla kullanılmasının uygun görülmesine dair ... tarih ve ... sayılı Yalova İl Toprak Koruma Kurulu kararının ve bu kararın onayına ilişkin 05/08/2015 tarihli Tarım ve Orman Bakanlığı oluru ile Yalova Valiliği'nce alınan (Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın yetki devrine istinaden) 17/06/2015 tarihli kamu yararı kararının iptali istenilmiştir.*
(…)
Temyizen incelenen karar usul ve hukuka uygun olup, dilekçelerde ileri sürülen temyiz nedenleri kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.
(…)
2. Dava konusu işlemlerin iptaline ilişkin ... İdare Mahkemesi kararına yönelik olarak yapılan istinaf başvurularının reddi yolundaki temyize konu ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdare Dava Dairesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararının ONANMASINA, (…)" Danıştay 10. Dairesinin 16.05.2022 tarihli ve E.2017/4116, K.2022/2558 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 12 Ocak 2024); "*Tekirdağ ili, Şarköy ilçesi, ... Mahallesinde bulunan, ... ada, ..., ..., ..., ..., ... ve ... sayılı parsellerde yer alan toplam 83.204 m2 yüzölçümlü taşınmazların, ... Küçük Sanayi Sitesi yapılabilmesi için tarım dışı amaçla kullanılmasının uygun bulunmasına ilişkin ... tarihli ve ... sayılı davalı Bakanlık işleminin iptali istenilmektedir.*
(…) *Tekirdağ ili, Şarköy ilçesi, ... Mahallesinde bulunan ... ada, ..., ..., ..., ..., ... ve ... sayılı parsellerde yer alan toplam 83.204,00 m² yüzölçümlü taşınmazların tarım dışı amaçla kullanılmasının uygun bulunmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık, anılan işlemin iptali yönündeki karara karşı yapılan istinaf başvurularının reddine ilişkin temyize konu ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdare Dava Dairesi kararında ise hukuki isabet bulunmamaktadır.*" Danıştay 10. Dairesinin 10.02.2022 tarihli ve E.2019/7693, K.2022/617 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 12 Ocak 2024).

[1044] **Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı**
Madde 13 - *Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz. Ancak, alternatif alan bulunmaması ve Kurulun uygun görmesi şartıyla;*
a) Savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar,
b) Doğal afet sonrası ortaya çıkan geçici yerleşim yeri ihtiyacı,
c) Petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri,
ç) İlgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri,
d) Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar,
e) (Ek: 31/1/2007-5578/3 md.) Kamu yararı gözetilerek yol altyapı ve üstyapısı faaliyetlerinde bulunacak yatırımlar,

Kanaatimizce bu hüküm doğrultusunda Bakanlık tarafından alınan kamu yararı kararları da İYUK m.46/1-l hükmü kapsamında yorumlanmalıdır.

5403 sayılı Kanun'un 13. ve 14. maddelerine göre tarım arazilerinin amacı dışında kullanabilmesine yönelik Bakanlıkça izin verilebilmesi, Toprak Koruma Kurulunun uygun bulmasına bağlıdır. Bu uygun bulma işlemleri aleyhine açılan iptal davaları hakkındaki BİM kararları temyiz incelemesine tabidir.[1045]

5403 sayılı Kanun m.16 uyarınca "*tarımsal veya tarım dışı faaliyetlerden kaynaklanan toprağı kirletici ve bozucu olumsuzlukların izlenmesi ve giderilmesi için*" valilikler tarafından alınan kararlar İYUK m.46/1-l kapsamındadır. Ayrıca bu hükümde toprağı kirletenler hakkında 2872 sayılı Kanun'un[1046] ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtildiğinden, toprağı kirletenler hakkında 2872 sayılı Kanun'a göre tesis edilen işlemler de kanaatimizce İYUK m.46/1-l kapsamındadır. Dolayısıyla 2872 sayılı Kanun'un aynı nitelikteki yaptırımlarından toprağı kirletme sebebi ile tesis edilenler üç dereceli yargılamaya tabi tutulurken diğerleri -İYUK m.46'nın öteki bentlerine girmediği müddetçe- iki dereceli olacaktır.

5403 sayılı Kanun'un 20. maddesinde, "*tarımsal amaçlı arazi kullanım plân ve projelerine*" aykırı davranılmasına, 21. maddesinde ise "*tarım arazisinin amacı dışında*

---

f) (Ek: 26/3/2008-5751/1 md.) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca yenilenebilir enerji kaynak alanlarının kullanımı ile ilgili yatırımları,
g) (Ek: 26/3/2008-5751/1 md.) Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları,
İçin bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebilir. (Ek cümle: 31/1/2007-5578/3 md.) Bakanlık bu yetkisini valiliklere devredebilir.

[1045] "*DAVANIN KONUSU : Davacı tarafından; Eskişehir ili, Tepebaşı ilçesi, ... (...) ve ... (...) Mahallelerinde yer alan toplam 1125 hektar yüzölçümlü arazinin, 'enerji üretim alanı' için tarım dışı amaçla kullanılmasının uygun bulunmasına ilişkin Eskişehir İl Toprak Koruma Kurulu'nun ... tarih ve ... sayılı kararının iptali istenilmiştir.*
(…)
Temyizen incelenen karar usul ve hukuka uygun olup, dilekçelerde ileri sürülen temyiz nedenleri kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.
(…) *2. Davanın incelenmeksizin reddine ilişkin ... İdare Mahkemesi kararına yönelik olarak yapılan istinaf başvurularının reddi yolundaki temyize konu ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesinin ... tarih E:..., K:... sayılı kararının ONANMASINA,* (…)" Danıştay 10. Dairesinin 13.04.2023 tarihli ve E.2019/12070, K.2023/2052 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 12 Ocak 2024).

[1046] 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu için bkz. 11 Ağustos 1983 tarihli ve 18132 sayılı RG.

kullanılmasına ve toprak koruma projelerine uyulmamasına ilişkin" yaptırımlar düzenlenmiştir. Bu hükümler doğrultusunda; belediye, il özel idaresi, valilik ya da Bakanlık tarafından tesis edilen faaliyet durdurma, eski hale getirme ve yıkım kararları ile -İYUK m.45'te öngörülen istinaf sınırını geçmek şartıyla tesis edilen para cezaları m.46/1-l kapsamında yorumlanmalıdır.[1047] Ayrıca yine İYUK m.45'te öngörülen istinaf sınırını geçmek şartıyla "*yıkım masrafının ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edilmesi*" kararları da bu kapsamdadır.

İYUK m.46/1-l hükmü ile toprağın ve tarımsal arazinin korunması konusu önemsenerek 5403 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan davalar üç dereceli yargılamaya tabi tutulmuştur. Ancak bu Kanun ile benzer nitelikte düzenlemeler içeren 3083 sayılı Kanun'dan[1048] doğan uyuşmazlıkların temyize tabi BİM kararları arasında sayılmaması, bir eksiklik ya da çelişki olarak görülebilir.

[1047] "(…) *İzmir İli, Menemen İlçesi, … Mahallesi, … ada, … parsel sayılı taşınmazın mutlak tarım arazisi niteliğinde olduğundan bahisle söz konusu taşınmaz üzerine yapılan yapıların yıkılarak eski hale getirilmesine dair … tarih ve E…. sayılı Menemen Kaymakamlığı işlemi ile anılan taşınmazın izin alınmadan tarım dışı amaçla kullanılması nedeniyle 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunun 21. maddesinin (a) bendi uyarınca 34.834,70-TL idari para cezası verilmesine ilişkin … tarih ve … sayılı İzmir Valiliği işleminin iptali istemiyle açılan davada;*
(…)
… Bölge İdare Mahkemesi … İdari Dava Dairesince verilen … tarih ve E:…, K:… sayılı karar ve dayandığı gerekçe hukuk ve usule uygun olup bozulmasını gerektirecek bir sebep bulunmadığından, anılan kararın ONANMASINA, (…)" Danıştay 6. Dairesinin 23.09.2021 tarihli ve E.2021/7142, K.2021/10048 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 12 Ocak 2024); "*Sakarya İli, Erenler İlçesi, …Mahallesi, …parsel sayılı tarım arazisi vasfındaki taşınmaza 2 adet bir katlı çelik yapı yapıldığından ve taşınmazın 6.716 m²'lik kısmının vasfının bozulduğundan bahisle, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 21. maddesi gereğince parselin eski hale getirilmesine ilişkin Sakarya Valiliği Toprak Koruma Kurulu'nun … tarihli ve … sayılı kararının iptali istemiyle açılan davada;* (…)
…Bölge İdare Mahkemesi …. İdari Dava Dairesince verilen …tarih ve E:…, K:…sayılı karar ve dayandığı gerekçe hukuk ve usule uygun olup bozulmasını gerektirecek bir sebep bulunmadığından, anılan kararın ONANMASINA, (…)" Danıştay 6. Dairesinin 09.06.2022 tarihli ve E.2022/3291, K.2022/6926 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 12 Ocak 2024).

[1048] 22/11/1984 tarihli ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanun için bkz. 1 Aralık 1984 tarihli ve 18592 sayılı RG.

İYUK m.46/1-l'de olduğu gibi ismi belirtilerek belli kanunların uygulanmasından doğan davalar şeklinde uyuşmazlıkların temyiz yoluna tabi tutulması, kanaatimizce hangi davalara karşı temyiz yoluna başvurulabileceği hususunda karışıklık yaratmaktadır. Şöyle ki bir kanunun tüm maddeleri, bu kanun ile atıf yapılan diğer mevzuat ve söz konusu kanuna dayalı çıkartılan düzenleyici işlemler düşünüldüğünde bu Kanun'un uygulanmasında doğan çok sayıda dava türü ortaya çıkacaktır. Ayrıca normalde temyiz yoluna kapalı tutulan uyuşmazlık türlerinden bazıları, temyiz yolunun açık olduğu öngörülen kanunda belirtildiği için temyize açık hâle gelmektedir. Hangi uyuşmazlıklara karşı kanun yoluna başvurulabileceği öngörülebilir olmalıdır. Oysaki spesifik kanunların adının belirtilmesi suretiyle bu kanunların uygulanmasından doğan davaların kanun yoluna tabi olacağı yönündeki düzenlemeler, hangi yargı kararlarına karşı kanun yoluna gidilebileceği konusunda öngörülebilirliği ortadan kaldırmaktadır.

N. Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar Tarafından Görevli Oldukları Piyasa veya Sektörle İlgili Olarak Alınan Kararlara Karşı Açılan Davalar

İYUK m.46/1-m hükmü uyarınca, "*düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar*"a ilişkin BİM kararları temyize tabidir. İlgili hükümde belirtilen uyuşmazlıklar açısından iptal ve tam yargı davaları şeklinde bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla düzenleyici ve denetleyici kurulların bu hükümde belirtilen işlemleri aleyhine açılan iptal ve tam yargı davalarında verilen kararlar hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabilir.[1049] Ancak tam yargı davaları ile konusu para teşkil eden iptal davalarında, bu davaların parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa, söz konusu davalar hakkında verilen kararlara karşı istinaf ve

[1049] Danıştay 13. Dairesi, 6545 sayılı Kanun ile getirilen temyiz sisteminin yeni uygulanmaya başladığı dönemdeki bir içtihadında, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun bir bankanın faaliyet iznini kaldırması işlemi sebebiyle açılan bir tam yargı davasının, dava değerinin temyiz sınırının altında kaldığı gerekçesiyle temyiz edilmeyeceğine karar vermiştir. [Danıştay 13. Dairesinin 07.03.2019 tarihli ve E.2019/561, K.2019/702 sayılı kararı, www.lexpera.com (ET: 3 Ocak 2024).] (AÇIMUZ,s.103).

temyiz yoluna başvuru imkânı bulunmayacaktır. Bununla birlikte düzenleyici ve denetleyici kurulların İYUK m.46/1-m'de belirtilen kararlarından kaynaklanan iptal ve tam yargı davasının İYUK m.12 hükmü uyarınca aynı dilekçeyle açılması hâlinde, iptal davasında verilen hükme ilişkin BİM kararı temyize tabi ise tam yargı davasında verilen hükme ilişkin BİM kararına karşı da -tam yargı davasının parasal değeri dikkate alınmaksızın- iptal davası hakkındaki BİM kararı ile birlikte temyize başvuru mümkün olmalıdır.

İYUK m.46/1-m hükmünde belirtilen idari işlemlerle arasında İYUK m.5/1 hükmü uyarınca "*maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi*" bulunan idari işlemlere karşı aynı dilekçe ile iptal davası açılırsa, iptali istenilen diğer idari işlem -m.46'da sayılan davalara ilişkin olmasa bile- m.46/1-m hükmünde belirtilen idari işlemlere yönelik BİM kararı ile birlikte temyiz edilebilmelidir. Ancak İYUK m.46/1-m hükmünde belirtilen idari işlemin konusu para teşkil ediyor ve bu işlemin parasal değeri İYUK m.45/1'de öngörülen miktarı geçmiyorsa söz konusu değerlendirmemiz geçerli olmaz.

İYUK m.46/1-m kapsamında, düzenleyici ve denetleyici kurulların tespiti ile bunların görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili işlemlerinin belirlenmesi önemlidir. Düzenleyici ve denetleyici kurullar, düzenleyici ve denetleyici kurumların karar organlarıdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların hangi kamu kurumları olduğu 5018 sayılı Kanun'a[1050] ekli III sayılı cetvelde belirtilmiştir. Bu kurumlar; "*Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu*"dur. Bu kurumlar "bağımsız idari otoriteler" veya "üst kurullar" olarak da adlandırılmaktadır. Öğretide

[1050] 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetim ve Kontrol Kanunu için bkz. 24 Aralık 2003 tarihli ve 25326 sayılı RG.

5018 sayılı Kanun III sayılı cetvelde belirtilmemesine rağmen, başka kamu kurumları da idari özerkliği haiz bulunmaları sebebiyle düzenleyici ve denetleyici kurum kabul edilmektedir.[1051] Ancak 5018 sayılı Kanun'da belirtilenler dışında kalan kurumların karar organlarının işlemlerinin İYUK m.46/1-m kapsamında sayılması mümkün değildir. Danıştay 13. Dairesinin içtihadı da bu yöndedir.[1052]

İYUK m.46/1-m hükmüne göre düzenleyici ve denetleyici kurumların hangi işlemleri hakkında verilen BİM kararlarına karşı temyize gidilebileceği açıklama yapılması gereken bir konudur. İlgili hüküm düzenleyici ve denetleyici "kurul"lar tarafından alınan kararlardan bahsetmektedir. O hâlde düzenleyici ve denetleyici kurumların "kurulları" dışındaki organlarının veya makamlarının kararları m.46/1-m kapsamı dışındadır.[1053] Kurulların ise

---

[1051] Örneğin ULUSOY, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Nükleer Düzenleme Kurumunu da düzenleyici ve denetleyici kurum olarak görmektedir. (ULUSOY, İdare Hukuku, s.274-275).

[1052] "*2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin* (…) *(m) bendi kapsamında temyize tâbi olduğu belirtilen davaların düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından alınan kararlara ilişkin davalar olduğu, dava konusu işlemin ise 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun eki (III) Sayılı Cetvelde belirtilen düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında sayılmamış olan Fon Kurulu tarafından tesis edildiği açıktır.*
(…) *davacı şirketin alacaklı olduğu dava dışı ... Endüstri Yatırımları ve Tic. A.Ş. ile ... Sanayi Ürünleri Paz. ve Tic. A.Ş.'ye ait tüm mal, hak ve varlıkların, 5411 sayılı Kanun'un 134/5. maddesi uyarınca bir araya getirilerek '... Döküm Ticari ve İkdisadi Bütünlüğü' adı altında 'Ticari ve İktisadi Bütünlük' oluşturulmasına ilişkin davalı idarenin ... tarih ve ... sayılı kararına karşı açılan davanın* (…) *Fonun da 5018 sayılı Kanun'un eki (III) Sayılı Cetvelde belirtilen düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında sayılmamış olması nedeniyle düzenleyici denetleyici kurul tarafından alınan kararlara karşı açılan bir dava niteliğinde bulunmaması* (…)" Danıştay 13. Dairesinin 25.02.2021 tarihli ve E.2021/485, K.2021/722 sayılı kararı, www.karararama.danistay.gov.tr (ET:11 Ocak 2024).

[1053] "*Dosyanın incelenmesinden, davacı şirketin yıllık gelir tablosunda yer alan 2019 yılı net satış hasılatının %1'nin (98.487,88-TL) evrensel hizmet katkı payı bedeli olarak davalı idare banka hesap numarasına ödenmesi gerektiğinin bildirilmesine ilişkin ... tarih ve E... sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Yetkilendirme Dairesi Başkanlığı işleminin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı;* (…) *dava konusu işlemin düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından alınan kararlardan da olmadığı* (…)" Danıştay 13. Dairesinin 26.01.2022 tarihli ve E.2021/4886, K.2022/234 sayılı kararı, www.karararama.danistay.gov.tr (ET:11 Ocak 2024); "(…) *davacı şirketin 2018 yılı hesap dönemi için 6102 sayılı Kanun ve 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde bağımsız denetime tabi olduğunun değerlendirildiğine ilişkin Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Gözetim Dairesi Başkanlığı'nca tesis edilen işlemin* (…) *düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından alınan kararlardan da olmadığı*" Danıştay 13. Dairesinin 09.12.2021 tarihli ve E.2021/4880, K.2021/4482 sayılı kararı, www.karararama.danistay.gov.tr (ET:11 Ocak 2024); "(…) *kredi kullanılan banka hakkında soruşturma yapılması istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Finansal Tüketici İlişkileri Daire Başkanlığı'nın ... tarih ve ... sayılı işlemine karşı açılan dava, 46. maddede tahdidî olarak*

sadece görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili kararları m.46/1-m kapsamında görülmelidir. Kurulların bu yöndeki kararlarına dayalı olarak tesis edilen işlemler, m.46/1-m kapsamında değerlendirilmemektedir.[1054]

İYUK m.46/1-m hükmü doğrultusunda akla gelen ilk karar türü düzenleyici ve denetleyici kurulların idari yaptırım kararlarıdır. Bu yaptırım kararlarından özellikle idari para cezaları üzerinde ayrıca durulmalıdır. Çünkü idari para cezaları İYUK m.46/1-b kapsamında konusu para olan idari işlemlerdendir. Düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından tesis edilen para cezalarının miktarı, m.46/1-b ile öngörülen temyiz sınırının altında ise BİM kararına karşı temyize başvurulup başvurulamayacağı tartışma konusu olmuştur. Uygulamada da istikrar

---

sayılan davalardan olmadığı (…)" Danıştay 13. Dairesinin 22.06.2021 tarihli ve E.2021/2868, K.2021/2382 sayılı kararı, www.karararama.danistay.gov.tr (ET:11 Ocak 2024); "(…) *dağıtıcı lisansı sahibi davacı şirketin, … numaralı bayilik lisansı kapsamında faaliyet gösteren bayisinin akaryakıt istasyonunda 19/09/2018 tarihinde yapılan denetimde, süresi içerisinde kurumsal kimlik çalışmalarını tamamlamadığının anlaşıldığından bahisle, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun (Kurul) '5015 sayılı Kanun'un 20. Maddesinin İkinci Fıkrasının (a) Bendi Uyarınca Belirlenen Niteliği İtibarıyla Düzeltme İmkânı Olan Fiiller Listesi'nin kabul edilmesine ilişkin 14/03/2019 tarih ve 8487-3 sayılı kararı uyarınca ihtar edilmesine ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Denetim Dairesi Başkanlığı'nın … tarih ve E…. sayılı işleminin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı,* (…) *davacı şirket hakkında tesis edilen ihtar işleminin* (…) *düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından alınan kararlardan da olmadığı* (…)" Danıştay 13. Dairesinin 29.03.2021 tarihli ve E.2021/951, K.2021/1089 sayılı kararı, www.karararama.danistay.gov.tr (ET:11 Ocak 2024).

[1054] "(…) *davacı şirketin Tekirdağ ilinde faaliyet gösteren bayisinde yapılan denetimde numune kabı bulundurulmadığının tespit edildiğinden bahisle, 14/03/2019 tarih ve 8487/3 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (Kurul) kararı ile 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 20. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendi uyarınca mevzuata aykırılığın tekrar edilmemesi ihtarını içerir … tarih ve … sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Denetim Dairesi Başkanlığı işleminin tesis edildiği ve bu işlemin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı;* (…) *davacı şirket hakkında EPDK Denetim Dairesi Başkanlığı tarafından tesis edilen ihtar işleminin* (…) *düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından alınan kararlardan da olmadığı* (…)" Danıştay 13. Dairesinin 10.02.2021 tarihli ve E.2021/287, K.2021/433 sayılı kararı, www.karararama.danistay.gov.tr (ET:11 Ocak 2024); "*04/05/2016 tarih ve 915-11116 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kurul kararıyla, … Tarım A.Ş. hakkında 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'un 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendi uyarınca 76.142,00.-TL idari para cezası uygulanmasına karar verildiği, idari para cezasının bir kısmının anılan şirketten tahsil edildiği, kalan 28.975,28.-TL'nin kanuni temsilci sıfatıyla davacıdan tahsili için söz konusu idari para cezası ile birlikte toplam 19 kaleme ilişkin olarak … tarih ve … sayılı ödeme emri düzenlenerek davacıya tebliğ edilmesi üzerine, davacı tarafından ödeme emrinin 4733 sayılı Kanun'a istinaden kesilen idari para cezasına ilişkin kısmının iptali istemiyle açılan davada;* (…) *düzenleyici ve denetleyici kurul tarafından alınan kararlara karşı açılan bir dava niteliğinde bulunmaması* (…)" Danıştay 13. Dairesinin 24.12.2020 tarihli ve E.2020/2842, K.2020/3950 sayılı kararı, www.karararama.danistay.gov.tr (ET:11 Ocak 2024).

kazandığı üzere kurulların idari para cezalarının miktarı m.45/1'de belirtilen istinaf sınırını geçtiği müddetçe -m.46/1-b ile öngörülen temyiz sınırının altında kalsa bile- bu idari para cezaları hakkındaki BİM kararlarına karşı temyiz yolu açıktır.[1055]

[1055] Nitekim Ankara BİM 7. İdari Dava Dairesi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun 88.517,00 TL idari para cezası verilmesine ilişkin kararının iptali hakkındaki istinaf başvurusu sonrasında -temyize yolu açık olmak üzere- ilk derece mahkemesinin hükmünü kaldırarak davanın reddine karar vermiştir. (Ankara BİM 7. İdari Dava Dairesinin 14.02.2018 tarihli ve E.2018/95, K.2018/91 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi). Danıştay 13. Dairesi de Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun 88.517,00 TL idari para cezası verilmesine ilişkin kararı hakkındaki Ankara BİM 8. İdari Dava Dairesinin istinaf başvurusunun reddi kararına yönelik temyiz başvurusu üzerine Ankara BİM 8. İdari Dava Dairesinin kararını onamıştır. (Danıştay 13. Dairesinin 07.02.2019 tarihli ve E.2018/4231, K.2019/289 sayılı kararı, UYAP Bilişim Sistemi).

SONUÇ

6545 sayılı Kanun ile idari yargıda kanun yolu reformu yapılmıştır ve bu reform birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Bu sorunların asıl sebebi Kanun ile tercih edilen temyiz sistemidir. Ayrıca idari yargı organlarının kanun maddelerine yönelik farklı yorumları ve kanunda yeterli düzenleme bulunmaması da sorunlar doğurmaktadır. Tüm bu sorunlar, temyize konu olabilecek idari yargı kararlarının öngörülebildiği, temyiz edilebilecek kararlara ilişkin Danıştay içtihatlarında stikrarın sağlandığı ve kanun yoluna başvurma hakkının güvence altına alındığı bir temyiz sistemi ile aşılabilir. Böyle bir temyiz sistemi için ihtimaller dâhilinde öneriler sunulabilir.

Öncelikle idari yargıda değere bağlı temyiz sistemine devam edilecekse, başka bir ifadeyle temyiz sisteminde esaslı bir değişikliğe gidilmeyecekse neler yapılabileceği üzerinde durmak gerekir. Bu kapsamda birinci önerimiz gerekli kanun değişikliklerinin yapılmasıdır. İYUK m.46 hükmü ile temyiz edilebilecek BİM kararları, davaların parasal sınırları ve konularına göre belirlenerek kanunda öngörülen konular dışındaki BİM kararlarına karşı temyiz yolu kapatılmıştır. Hukuk ve ceza yargılamasında temyiz yoluna gidilemeyecek mahkeme kararları kanunda belirlenmişken idari yargıda temyiz edilebilecek mahkeme kararlarının kanunda sayılması isabetli olmamıştır. İdari yargıda temyiz edilebilecek BİM kararlarının kanunda sayılanlar şeklinde belirlenmesi, sorunu çözmek için yapılan düzenlemelerde de yanlış yöntemler tercih edilmesine sebep olmaktadır. Kanaatimizce sadece kanunda sayılan davaların temyiz edilebileceği sistemde hangi uyuşmazlıkların temyiz edilebileceğinin öngörülebilirliği için çok uzun bir düzenlemeye ihtiyaç duyulabilir. O hâlde idari yargıda da hukuk ve ceza yargılamasında olduğu gibi temyiz yoluna başvurulamayacak kararlar kanunda belirtilmeli, bu belirtilenler dışındaki kararlar ise temyiz edilebilmelidir.

İYUK m.46 temyize tabi olan kararların belirtilmesi şeklinde muhafaza edilecekse kanaatimizce yine 46. maddede değişikliklere ihtiyaç vardır. Zira temyize tabi uyuşmazlıkların

türlerini belirleyen hükümlerin lafzı sebebiyle hangi işlem ve eylemler hakkındaki BİM kararlarına karşı temyize başvurulabileceği konusunda öngörülebilirlik bulunmamaktadır. Bu sorunu gidermek için temyize başvurulabilecek BİM kararlarının konularını düzenleyen hükümler sadeleştirilmeli ve 2017 Anayasa değişikliğine uygun olarak güncellenmelidir. Ayrıca kanun adı belirtilerek bu kanunun uygulanmasından doğan davaların temyize tabi olacağı yönündeki düzenlemelerden vazgeçilmelidir. Bu sayede yargı organları, temyiz edilebilecek kararları teferruatlı yorumlara ihtiyaç kalmadan tespit edebilecektir. Kanun adı belirtilerek bu kanunun uygulanmasından doğan davaların temyiz yoluna tabi tutulması, hangi yargı kararlarına karşı temyize başvurulabileceği konusunda karışıklık yaratmaktadır. Şöyle ki madde sayısı fazla olan bir kanunun tüm maddeleri, kanun ile atıf yapılan diğer mevzuat ve kanuna dayalı çıkartılan düzenleyici işlemler düşünüldüğünde bu kanunun uygulanmasından doğan çok sayıda dava türü ortaya çıkabilir. Yine normalde temyiz yoluna kapalı tutulan uyuşmazlık türlerinden bazıları, temyiz yolunun açık olduğu öngörülen kanunun uygulanmasından kaynaklandığı için temyize açık hâle gelebilir. Dolayısıyla, kanun adı belirtilerek bu kanunun uygulanmasından doğan davaların temyize tabi olacağı yönündeki düzenlemeler, hangi yargı kararlarının temyiz edilebileceği konusunda hukuki öngörülebilirliği ortadan kaldırmaktadır.

İYUK m.46 mevcut hâlindeki gibi temyize tabi olan BİM kararları şeklinde muhafaza edilecekse diğer önerimiz temyize tabi tutulan BİM kararlarının konularına eklemeler yapılmasıdır. Ekonomik açıdan ciddi önem taşıyan yıkım kararları, yapı(inşaat) ruhsatı ve yapı kullanma izni belgesi (iskân ruhsatı) hakkındaki işlemler, kamulaştırma kararları ve taşınmazın statüsünü değiştiren işlemler üç dereceli yargılamaya tabi tutulması gereken öncelikli konulardır.

İYUK m.46'da belirtilen temyize tabi uyuşmazlıkların tespiti konusunda farklı bölge idare mahkemeleri ve Danıştay dava daireleri arasında görüş farklılıkları vardır. Mahkemelerin söz

konusu hükümlere yönelik farklı yorumları hangi BİM kararlarına karşı temyize başvurulabileceği konusunda öngörülebilirliğin kaybolmasına sebep olmaktadır. Bazı BİM ve Danıştay dava daireleri katı yorumlarla bir uyuşmazlığın temyize tabi tutulmasını engellerken, bazıları ise geniş yorumlarla kanunun lafzından açıkça çıkarılamayan uyuşmazlık türlerini de temyize tabi görmektedir. Bu konuda idari yargı organları arasındaki görüş ayrılıkları devam etmektedir. Özellikle "konusu para olan idari işlem"in kapsamına ilişkin Danıştay dairelerinin farklı yorumları dikkat çekmektedir. Kanaatimizce doğrudan mahkemeye erişim hakkını düzenleyen 46. maddenin aşırı şekilci ve katı yorumu hak ihlallerine sebep olmaktadır. O hâlde 46. maddede temyize tabi olduğu belirtilen uyuşmazlıkların tespiti hususunda yapılacak yorumların doğuracağı sonuçlar dikkate alınarak titiz hareket edilmelidir. Ayrıca temyize tabi olduğu belirtilen uyuşmazlıkların tespiti hususunda objektif kıstaslar belirlenebilir. Bu konuda Danıştay 13. Dairesinin ilke kararı örnek gösterilebilir.

İYUK m.46/1-b hükmü ile doğrudan parasal değer dikkate alınarak bir BİM kararının temyize tabi olup olmayacağı belirlenmektedir. Hukuk yargılamasında ve idari yargıda istinaf merciinin kararının temyiz başvurusuna konu olabilmesi için tespit edilen parasal sınırların birbirlerinden çok uzak meblağlar olması dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda idari yargıda temyiz başvurusu için öngörülen parasal sınırın azaltılması gündeme getirilmelidir.

İdari yargıda kanun yollarına başvuru için öngörülen parasal tutarların hangi tarihe göre belirleneceği konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi, bu gerekçeyi de sunarak İYUK'ta istinaf ve temyize başvuru için parasal sınırları belirleyen hükümleri iptal etmiştir.[1056] Anayasa Mahkemesinin içtihatları sebebiyle hukuki boşluklar ve uygulamada tereddütler ortaya çıkmıştır.

[1056] Anayasa Mahkemesinin 26.07.2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararı için bkz. 13 Ekim 2023 tarihli ve 32338 sayılı RG; Anayasa Mahkemesinin 26.10.2023 tarihli ve E.2023/81, K.2023/184 sayılı kararı için bkz. 21 Aralık 2023 tarihli ve 32406 sayılı RG.

Anayasa Mahkemesinin içtihatları doğrultusunda; istinaf ve temyize başvuru için öngörülen parasal sınırın hangi tarihe göre belirleneceğinin kanun hükmü ile açıkça tespiti, BİM'in istinaf sınırının üstünde olup temyiz sınırının altında kalan bazı uyuşmazlıklar hakkında davacılar aleyhine ilk kez verdiği kararlarına karşı kanun yoluna başvurma hakkının tanınması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesinin içtihatlarına göre, istinaf ve temyize başvuru için öngörülen parasal sınırın hangi tarihe göre belirleneceği konusunda kanun koyucunun bir takdir yetkisinin bulunup bulunmadığı tartışmaya açıktır. Kanaatimizce bu içtihatlara göre istinaf ve temyize başvuru için öngörülen parasal sınırların davanın açılma tarihine göre belirlenmesi zorunlu değildir. Yine de istinaf ve temyize başvuru için belirlenen parasal sınırlarda dava tarihinin esas alınması, davanın açıldığı tarihte başvurulabilecek kanun yollarının bilinmesini sağlayacağından hukuki öngörülebilirlik açısından doğru bir tercih olacaktır.

Anayasa Mahkemesi İYUK m.46/1-b hükmü hakkındaki içtihadında, BİM'in ilk derece mahkemesinin hükmünü kaldırıp işin esası hakkında karar vermesi hâlinde bu karara karşı davacının temyiz yoluna başvuramamasını bazı uyuşmazlıklar açısından "ölçülülük" ilkesine aykırı görmüştür. Anayasa Mahkemesinin bu içtihadının gerekçesi doğrultusunda, -konusunun para teşkil edip etmediğine bakılmaksızın- "önemsiz" olarak nitelendirilemeyecek bütün davalarda BİM'in ilk kez davacı aleyhine vereceği kararlara karşı kanun yoluna başvurulmaması, Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırı görülebilir. Dolayısıyla sadece İYUK m.46'da belirtilen konulardaki BİM kararlarına karşı temyize başvurunun mümkün olmasının Anayasa'ya aykırılığı iddia edilebilir. Bu iddia İYUK m.46'nın tamamına yönelik köklü bir değişikliği zorunlu kılabilir. İYUK m.46'nın makul sürede yargılama ve adil yargılanma hakkı açısından sebep olduğu sorunlar da düşünüldüğünde, temyize başvuruda "izin sistemi"nin getirilmesi önerilebilir. Kanaatimizce idari yargıda temyiz sistemine yönelik esaslı bir değişikliğe zaten ihtiyaç vardır. Anayasa Mahkemesinin içtihadı da buna hukuki zemin hazırlamıştır. Ayrıca önemle belirtmek gerekir ki idari yargıda değere bağlı temyiz sistemiyle

devam edildiği müddetçe mevzuatta olumlu değişiklikler yapılsa da sorunları çözmekte yetersiz kalacaktır. Bu doğrultuda idari yargıda kanun ile belirlenecek sınırlı sayıda uyuşmazlığa karşı temyize başvurunun mümkün olduğu ve bu uyuşmazlıklar dışında Danıştayın temyiz izni verdiği kararlara karşı da temyize başvurulabilen bir sisteme geçiş yapılmalıdır. Salt bir izin sistemi yerine karma sistemi önermemizin sebebi Türkiye'de izin sisteminin işleyişi, hatta ne olduğu konusundaki genel bilgisizliktir. Ayrıca bazı Avrupa ülkelerinde de izin sistemi uygulamasına rağmen kanunda belirtilen uyuşmazlıklar için doğrudan temyize başvuru mümkün olabilmektedir. Kanaatimizce Türkiye'de izin sisteminin değere bağlı sistemle birlikte uygulandığı bir geçiş süreci olmalıdır. Bu şekilde izin sisteminin bilinirliği sağlandıktan sonra tamamen izin sistemine de geçilebilir.

İdari yargıda temyize ilişkin yaşanan sorunların bazıları mevzuatta yeterli düzenleme bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Hukuk yargılamasının kural metni olan HMK detaylı hükümler içermekte iken idari yargıda aynı konulara ilişkin "hukuki boşluk"lar mevcuttur. ARAL, 1965 yılında yayımlanan ve Türkiye'nin ilk idari yargılama usulü kitabı olarak değerlendirebileceğimiz eserinde, 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun teferruatlı bir şekilde düzenlenmeyerek Kanun'da sadece temel kural ve ilkelere yer verilmekle yetinilmesini "çok yerinde ve isabetli" bulmuştur. Yazara göre Danıştay muhakeme usulünün teferruata girilmeden düzenlenmesi bilinçli bir tercihtir. Böyle bir tercih yapılırken güdülen amaç, kamu hizmetlerinin gelişimi ve günün zaruretleri dikkate alınarak Danıştay muhakeme usulü ile ilgili ayrıntıların içtihatlarla belirlenmesidir. Kamu hizmeti kavramı bağımsız bir kimliğe kavuşmamışken bu hizmetten kaynaklanan uyuşmazlıklar hakkındaki kurallar kesin şekilde belirlenmemelidir. Çünkü önceden belirlenen kesin kuralları günün şartlarına uydurmak zor olur.[1057] ARAL'ın bu düşüncesine katılmak mümkün değildir. Çünkü kamu hizmetinin değişimi ve dönüşümüyle ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü, maddi hukuk kurallarıyla

[1057] ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, s.19.

ilgilidir. O hâlde kanun ile teferruatı düzenlenmeyip içtihatla belirlenmesi gereken hususlar, idarenin sorumluluğu veya idari sözleşmelerin fesih sebepleri gibi idare hukuku meseleleridir. Yargılama usulü kuralları ise dava açılmadan önce ayrıntılarıyla bilinmelidir.

Öğretide içtihadilik, "*belli bir hukuk alanında yargısal içtihatların kurucu, kanunların ise tamamlayıcı konumda bulunması*", "*bir hukuk dalına ait temel kavram, kurum ve ilkelerin ilk olarak kanunlarda değil, yargısal içtihatlarda zuhur etmiş/ediyor olması*" şeklinde tanımlanmıştır.[1058] Bu tanım doğrultusunda kanaatimizce içtihadilik idari yargılama hukukuna ilişkin bir özellik değildir. Anayasa Mahkemesinin bir içtihadında belirttiği üzere, "*Anayasa'nın 142. maddesinde, 'yargılama usullerinin' kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Kanun yolu usulü de yargılama usulü kapsamındadır.*"[1059] O hâlde idari yargılama usulü sorunlarının, hak arama yollarını genişletse dahi "ilk olarak" içtihatla çözülmemesi gerekir. Kaldı ki bu sorunlara her zaman hak arama yollarını genişleten çözümler üretilmediği de malumdur. Yargılama usulü kuralları temel hak ve özgürlüklere ilişkindir. Yargılama usulü sorunları yargının inisiyatifine bırakılmamalı, bu konularda kanun hükümleri ile öngörülebilirlik sağlanmalıdır. Dolayısıyla eksiklik bulunan ve uygulamada içtihatla aşılmaya çalışılan konulara ilişkin titiz bir çalışma ile ayrıntılı düzenlemeler hazırlanmalı, İYUK'un kanun yollarına ilişkin hükümlerinde gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

[1058] ÇITAK, Halim Alperen: İdare Hukukunun İçtihadî Karakteri, 1. Baskı, İstanbul Şubat 2020, s.55.

[1059] Anayasa Mahkemesinin 04.12.2014 tarihli ve E.2014/142, K.2014/182 sayılı kararı için bkz. 13 Mart 2015 tarihli ve 29294 sayılı RG.

KAYNAKÇA

AÇIMUZ, Bige: İdari Yargılama Hukukunda Olağan Kanun Yollarına Başvurunun Sınırlanması, Birinci Baskı, Ankara Ekim 2023, Adalet Yayınevi.

AKBABA, Ahmet: "Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış", Ankara Barosu Dergisi, Y.72, S.2014/2, s.433-463.

AKÇİL, Yılmaz: "Temyiz Kanun Yolunun Etkinliği, Sorunlar ve Çözüm Önerileri", 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.209-266, Danıştay Yayınları No:115.

AKINCI, Müslüm: İsveç İdare Hukuku Förvaltning i offentlighetens ljus, Ankara 2010, Yetkin Yayınları.

AKKAYA, Tolga: Medenî Usûl Hukukunda İstinaf, Ankara 2009, Yetkin Yayınları (İstinaf).

AKKAYA, Tolga: "Temyize Başvuru Hakkının Sınırlandırılması ve İzne Bağlı Temyiz Sistemi", Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Halûk Konuralp Anısına Armağan, Ankara 2009, s.65-101, Yetkin Yayınları (İzin).

AKTAŞ, Alkım: İdari Yargılama Hukukunda Yargılamanın Yenilenmesi, Ankara Ekim 2022, Adalet Yayınevi.

AKYILDIZ, Ali: Danıştay ve Hukuk Devleti, Hukuk Devleti Hukukî Bir İlke Siyasî Bir İdeal, Ankara Şubat 2008, s.457-553, Adres Yayınları:20 (Danıştay ve Hukuk Devleti).

AKYILDIZ, Ali: Hukuk Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin İdari Yargılama Hukukunda Uygulanması Bağlamında Ehliyet (Objektif Ehliyet), Davaya Katılma (Asli ve Fer'i Müdahale) ve Davanın İhbarı Müessesesi", 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.275-350, Danıştay Yayınları No:115 ("Hukuk Muhakemeleri Kanunu")

AKYILDIZ, Ali: "İstinafa İlkesel Bakmak", Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu, 12 Mayıs 2015 Ankara, Ankara Temmuz 2015, s.11-32, Danıştay Yayınları No:89 ("İstinaf").

AKYILDIZ, Ali: “Memur Yargılamasında İdari Süreç”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2001, C.5, S.2, s.154-221.

AKYILMAZ, Bahtiyar: “Danıştay’ın Belediye Başkanlığından Düşürme Kararları ve Hukuki Niteliği”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.1999, C.7, S.1-2, s.161-169 (“Belediye Başkanlığından Düşürme”).

AKYILMAZ, Bahtiyar: “Yargı Kararlarının Temyiz Öncesi Kesinleşmesi”, İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı ile İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi (SNCA) Arasında Yargı Alanında İşbirliği Programı, Antalya Mayıs 2009, s.156-170 (“Temyiz Öncesi Kesinleşme”).

AKYILMAZ, Bahtiyar-SEZGİNER, Murat-KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 17. Baskı, Ankara Eylül 2023, Seçkin Yayıncılık (İdare Hukuku).

AKYILMAZ, Bahtiyar-SEZGİNER, Murat-KAYA, Cemil: Türk İdari Yargılama Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 9. Baskı, Ankara Eylül 2023, Seçkin Yayıncılık (İdari Yargı).

ALVER, Cemil: İdari Yargılama Usulü Kanunu, 4. Bası, Ankara 1994, Feryal Matbaacılık.

ANTALYA, Gökhan-TOPUZ, Murat: Marmara Hukuk Yorumu Medeni Hukuk, C.1, Dördüncü Baskı, Ankara Ocak 2021, Seçkin Yayıncılık.

ALAN, Nuri: “İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 1998/2, s.517-560.

ALANGOYA, Yavuz: “Kanun Yolunun Anayasal Temeli HUMK m.427 Hükmü İle Kanun Yolu Kapatılmış Olan Kararlara Karşı Kanun Yoluna Müracaat İmkanı”, 75. Yaş Günü İçin Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı, 1. Baskı, Ankara Ocak 2004, s.17-48, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:55.

APAYDIN, Bahadır: “6352 Sayı ve 02.07.2012 Tarihli Kanun İle İdari Yargılama Usûl Kanunu’nda Yapılan Yeniliklere Dair Bir İnceleme”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y.2012, C.15, S.2, s.54-72.

ARAL, Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, Ankara 1965, Sevinç Matbaası.

ARAL, Rüştü: Yargı Yönünden Danıştay'ın Gelişimi, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s.225-439, Türk Tarih Kurumu Basımevi.

ARAT, Nilay: Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu (Vergi Yargılaması Dahil) (Editör: Zehreddin ASLAN), Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 3. Baskı, Ankara Ekim 2022, Seçkin Yayıncılık.

ARSLAN, Ramazan: Medeni Usul Hukukunda Yargılamanın Yenilenmesi (İade-i Muhakeme), Birinci Baskı, Ankara 1977, Turhan Kitabevi.

ARSLAN, Ramazan-YILMAZ Ejder-AYVAZ TAŞPINAR, Sema- HANAĞASI, Emel: Medenî Usul Hukuku, Güncellenmiş 8. Baskı, Ankara 2022, Yetkin Yayınları.

ARTUKMAÇ, Sadık: Bizde İdarenin Mürakabesi, İstanbul 1950, Cumhuriyet Matbaası.

ASLAN, Esra: İdari Yargılama Hukukunda Bir Müessese Olarak Islah, 1. Baskı, İstanbul Kasım 2020, On İki Levha Yayıncılık.

ASLAN, Zehrettin: İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara Ekim 2017, Seçkin Yayıncılık.

ATALI, Murat-ERMENEK, İbrahim-ERDOĞAN, Ersin: Medenî Usûl Hukuku, 5. Baskı, Ankara 2022, Yetkin Yayınları.

ATAY, Ender Ethem: İdari Yargılama Hukuku, Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara Ekim 2023, Seçkin Yayıncılık (İdari Yargı).

AVCI, Mustafa: İdarî Yargılama Usûlündeki Son Yenilikler ve İdarî Yargıda İstinaf Kanun Yolu, Ankara 2017, Yetkin Yayınları.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. Maddesine İlişkin Rehber Adil Yargılanma Hakkı (medeni hukuk yönü), Avrupa Konseyi/Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2019, s.71, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_tur (ET: 3 Ocak 2024).

BALTA, Tahsin Bekir: İdare Hukukuna Giriş I, Ankara 1970, Sevinç Matbaası.

BARUTOĞLU, Tulez: “Ragıp Sarıca Hoca’nın Aziz Hatırasına Saygı-Mütalaa”, Danıştay Dergisi, Y.26, S.90, s.3-24, Ankara 1996, Danıştay Matbaası.

BERBEROĞLU YENİPINAR, Filiz: Temyiz Edilemeyen Kararlar Kesin Kararlar-Dava Şartları (Yargıtay İçtihatları İle İstinaf Hukuk Daireleri Kararları İncelemesi), Birinci Baskı, Ankara Mayıs 2018, Seçkin Yayıncılık.

BERK, Kahraman: Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu (Vergi Yargılaması Dahil) (Editör: Zehreddin ASLAN), Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 3. Baskı, Ankara Ekim 2022, Seçkin Yayıncılık.

BEYDOLA, Aysun: Kuzey Kıbrıs Hukuk Yargılamasında Kanun Yolu Olarak İstinaf, İstanbul Aralık 2020, On İki Levha Yayıncılık.

BİLGİN, Akgün: Almanya’da Hukuk Eğitimi ve Yargı Örgütü, 1. Baskı, Ankara Nisan 2018, Seçkin Yayıncılık.

BİLGİN, Hüseyin: Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki İçtihat Farklılığı, 1. Baskı, Ankara Nisan 2021, Seçkin Yayıncılık (İçtihat Farklılığı).

BİLGİN, Hüseyin: Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki İçtihat Farklılığının Giderilmesine Yönelik Danıştay Kararları, 1. Baskı, Ankara Ağustos 2021, Seçkin Yayıncılık (Danıştay Kararları).

BİLGEN, Pertev: “Kanunların Uygulanmasının Anayasa Mahkemesi Tarafından Durdurulması”, https://www.anayasa.gov.tr/media/4749/pertev.pdf (ET: 2 Ocak 2024).

BONNARD, Roger: İdarî Kaza (Çeviren: Ziya YÖRÜK), Ankara 1944, Alaeddin Kıral Basımevi.

BOZ, Selman Sacit-NACAK, Mehmet-CEYLAN, Can-BAYER, Çağrı: Türk İdari Yargılama Hukukunda Yargılamanın Yenilenmesi (Editör: Selman Sacit BOZ), 1. Baskı, Ankara Eylül 2020, Adalet Yayınevi.

BOZ, Selman Sacit-TETİK, Ahmet Talha-BÖLÜKBAŞI, Mustafa Oğuzhan-NACAK, Mehmet: Türk İdari Yargılama Hukukunda Temyiz (Editör: Selman Sacit BOZ), 1. Baskı, Ankara Mart 2021, Adalet Yayınevi.

BULUT, Uğur: Medenî Usûl Hukukunda Temyiz İncelemesinin Kapsamı ve Sınırları, Ankara Ekim 2022, Adalet Yayınevi.

BUYRUKOĞLU, Selçuk-ŞİMŞEK, Mustafa Hakan: "Türkiye'de Vergi Planlaması Aracı Olarak Serbest Bölgeler", Gümrük Ticaret Dergisi, Y.9, S.29, Eylül 2022, s.58-75.

BÜLBÜL, Erdoğan: "Fransız İdari Yargılama Hukukunda İvedi Yargılama Usulleri Reformu", Danıştay ve İdari Yargı Günü 134. Yıl, Sempozyum, Danıştay Başkanlığı, Ankara 10-12 Mayıs 2002, s.63-95.

CANDAN, Turgut: Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Son Değişiklikler ve Uygulamadaki Yeni Sorunlara İlişkin Yargısal Çözümler Göz Önünde Bulundurularak Güncellenmiş Baskı (10. Baskı), Ankara 2023, Yetkin Yayınları (Açıklamalı İdari Yargılama Usulü).

CANDAN, Turgut: "Yargı Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Taslağında İdari Yargılama Usulü Kanunu ile İlgili Teklifler ve Değerlendirilmesi". https://turgutcandan.com/2023/12/09/yargi-hizmetlerinin-etkinliginin-artirilmasi-amaciyla-bazi-kanunlarda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-teklifi-taslaginda-idari-yargilama-usulu-kanunu-ile-ilgili-teklifler-ve-degerlendirilmesi/ (ET: 3 Ocak 2024). ("Yargı Hizmetlerinin Etkinliği").

ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdarî Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa-Türkiye Mukayeseli Bir Deneme), 1.Baskı, Ankara Aralık 2017, Seçkin Yayıncılık (Başvuru Yolları).

ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdârî Yargılama Hukûku, Güncellenmiş 14. Baskı, Ankara Eylül 2022, Seçkin Yayıncılık (İdari Yargı).

ÇETİN, Soner Hamza: "Türk Ceza Kanunu'nda Adlî Para Cezası", Ankara Ekim 2012, Adalet Yayınevi.

ÇETMİLİ, Süleyman-ATAY Abdullah: "İdari Yargıda Temyiz Yolu Kapalı Olan Uyuşmazlıkların Değerlendirilmesi ve Temyiz Yolunun Açılmasının Uygun Olacağı Uyuşmazlıkların Belirlenmesi" T.C. Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları 4. Dönem (2020-2021), Ankara 2021, s.323-366, Danıştay Yayınları No:112.

ÇINARLI, Serkan: İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 4. Baskı, Ankara Ekim 2022, Seçkin Yayıncılık (İstinaf).

ÇINARLI, Serkan-AZAK, Kerim: "Bölge İdare Mahkemesinin Dosyayı İlgili Mahkemeye Göndermesi Meselesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.30, S.2, Y.2022, s.571-603 ("Gönderme Meselesi").

ÇINARLI, Serkan-AZAK, Kerim: "Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki Aykırılık veya Uyuşmazlığın Giderilmesi Meselesi", Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2020, C.1, S.2, s.1-26 ("Uyuşmazlığın Giderilmesi Meselesi").

ÇINARLI, Serkan-BİLGİN, Hüseyin-ÖZEL, Kadir Can: "Yargı Kararları Işığında İdari Yargıda Şekle Aykırılık Sebebiyle Dava Dilekçesinin Reddi -İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. ve 5. Maddesi Bağlamında Değerlendirmeler-, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, 2023, s.1-66.

ÇINARLI, Serkan-ÇAMYAMAÇ, Anıl: "Mukayeseli Hukuk ve Uluslararası Hukuk Perspektifinden İdarî Yargıda Sürelerin Kısaltılması Açısından Kanun Yollarında (Temyiz-İstinaf) Filtreleme ve Bazı Modeller", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.31, S.2, Y.2023, s.755-782.

ÇINARLI, Serkan-DEMİRKOL, Selami-GÜZEL, Oğuzhan-AĞAR, Baykal-AZAK, Kerim: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Emsal Kararları 2020 (Anahtar Kelimeler, Özet ve Tam Metin), Ankara 2021, Yetkin Yayınları.

ÇITAK, Halim Alperen: İdare Hukukunun İçtihadî Karakteri, 1. Baskı, İstanbul Şubat 2020, On İki Levha Yayıncılık A.Ş.

COŞKUN, Sabri-KARYAĞDI, Müjgan: İdari Yargılama Usulü, Örnek İçtihatlar-Yorumlar, 1. Baskı, Ankara Ekim 2001, Seçkin Yayıncılık.

DERBİL, Süheyp: İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 5. Bası, Ankara 1959, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınlarından:133.

DİRİKOÇ, Remzi: Vergi Yargılaması Hukukunda Temyiz, 1. Baskı, İstanbul Ekim 2020, Aristo Yayınevi.

DOĞAN, Ali Abdullah-ALVER, Cemil: Gerekçeli ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve İlgili Mevzuat, Ankara 1988, Varol Matbaası.

DOĞRU, Osman-NALBANT, Atilla: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar, 1. C., 1. Baskı, Ankara 2012, Yüksek Yargı Kurumlarının Avrupa Standartları Bakımından Rollerinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi, Şen Matbaa.

DOLLAT, Patrick: "Fransa İdari İstinaf Örneği", İdari Yargıda İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı ile İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi (SNCA) Arasında Yargı Alanında İşbirliği Programı, Antalya Mayıs 2009, s.92-106, T.C. Adalet Bakanlığı, [Yayınevi ya da basımevi bilgisi bulunmamaktadır].

DURAL, Mustafa-ÖĞÜZ, Tufan: Türk Özel Hukuku C.2 Kişiler Hukuku, 23. Baskı, İstanbul Ekim 2022, Filiz Kitabevi.

DURAN, Lütfi: "Atatürk Döneminde Danıştay", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y.1981, C.2, S.3, s.19-39.

DURAN, Lütfi: "Askeri İdarenin Yargısal Görev ve Yetkilerinin Sınırı", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Onar Armağanı, İstanbul 1976, s.193-251, İstanbul Üniversitesi Yayınevi.

DURAN, Lütfi: "İdari Yargı Adlileşti", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C.3, S.1-3, 1982, s.53-83.

DURAN, Lütfi: "Mahalli İdare Organlarının Devletçe Görevden Alınması", Türkiye Yönetiminde Karmaşa, İstanbul Ekim 1988, s.159-192, Çağdaş Yayınları.

DÜĞER, Sırrı: Anglosakson Hukuk Sisteminde İdarenin Yargısal Denetimi, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2021, Yetkin Yayınları.

EKİNCİ, Ekrem Buğra: Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1996.

ENGİN, Metin: Fransa İdari Yargı Sistemi ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları, T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Fransa Çalışma Ziyareti Raporu, https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/522/dosya/fransa-raporu02-03-202210-29-am.pdf (ET: 1 Temmuz 2023).

EMİROĞLU, Ulya: "Temyiz Yoluna Başvuruda Süzgeç Usulü 'Temyiz İzni'", T.C. Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları 1. Dönem (2017-2018), s.73-81, Ankara 2018, Danıştay Yayınları No:95.

ERARSLAN, Yunus: "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Aşamasında Verilen Gönderme Kararları Üzerine Bir İnceleme", Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.6, S.1, Ocak 2020, s.77-132.

ERKAN, Fikret: "İsveç İdari Yargı Sistemi (İdari İstinaf Sistemi) ve Analizi", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Y.4, S.12, Ocak 2013, s.99-130.

ERKUT, Celâl: İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Tıpkı Basım, [Ankara] 2015, Danıştay Yayınları No:51 (İdari İşlemin Kimliği).

EROĞLU, Hamza: İdare Hukuku Genel Esaslar, İdarî Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, 4. Bası, Ankara [Tarihsiz], Işın Yayıncılık (4. Bası).

EROĞLU, Hamza: İdare Hukuku Genel Esaslar, İdarî Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Ankara 1985, Turhan Kitabevi Yayınları (5. Bası).

ERSÖZ, A. Kürşat: Türk İdare Hukuku Kapsamında Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması, 1. Baskı, İstanbul Eylül 2017, On İki Levha Yayıncılık A.Ş.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası (Tercüme: Prof. Dr. Christian Rumpf ve Dr. Gökçe Uzar Schüller), Yeni Bası, 2022, https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf (ET: 2 Ocak 2024).

FEYZİOĞLU, Turhan: Kanunların Anayasa'ya Uygunluğunun Kazai Murakabesi (Yabancı Memleketlerde-Türkiyede), Ankara 1951, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınlarından No:19-1.

GEDİKLİ, Fethi: Şura'yı Devlet Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla, 2. Baskı, İstanbul Kasım 2018, On İki Levha Yayıncılık A.Ş.

GÖÇGÜN, Muhammet: İdari İşlemin Konu Unsuru, 1. Baskı, İstanbul Mayıs 2017, On İki Levha Yayıncılık A.Ş.

GÖKALP, Ali Sıtkı: İptal Davaları, Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968), Ankara 1968, s.440-480, Türk Tarih Kurumu Basımevi.

GÖRGÜN, Şanal-BÖRÜ, Levent-KODAKOĞLU, Mehmet: Medenî Usul Hukuku, Tamamen Değiştirilmiş ve Güncellenmiş 11. Baskı, Ankara 2022, Yetkin Yayınları.

GÖZLER, Kemal: Türk Anayasa Hukuku, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanununa Göre Güncelleştirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Bursa Temmuz 2018, Ekin Basım Yayın Dağıtım.

GÖZLER, Kemal-KAPLAN, Gürsel: İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş ve Düzeltilmiş Yirmi Beşinci Baskı, Bursa Ağustos 2023, Ekin Basım Yayın Dağıtım.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref: Yönetsel Yargı (Son Değişikliklere Göre Düzenleyen ve Güncelleyen: Yeliz ŞANLI ATAY), Güncelleştirilmiş 37. Bası, Ankara Eylül 2020, Turhan Kitabevi.

GÜLAN, Aydın: "'Danıştayın Temyiz Mercii Olarak Görevi … Hukuka Aykırılıkların Denetimini Yapmakla Sınırlıdır' (2575 Sayılı Kanun'un 23. maddesi, ek cümle 1/7/2016-6723/6 md) Cümlesinin Anlam ve Kapsamı Hakkında Düşünceler", 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.185-207, Danıştay Yayınları No:115.

GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı Ankara Ekim 2015, İmaj Yayınevi (İdare Hukuku).

GÜNDAY, Metin: İdari Yargılama Hukuku, Gözden geçirilmiş ve güncellenmiş 2. Baskı, Ankara Eylül 2022, Turhan Kitabevi (İdari Yargı).

GÜNDÜZ, F. Ebru: İdari Yargılama Hukukunda Kanun Yararına Temyiz (Medeni ve Ceza Yargılama Usulleri ile Karşılaştırmalı), Ankara Kasım 2022, Adalet Yayınevi.

GÜNDÜZ, F. Ebru-GÜNDÜZ, Hakan: "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hükmün Denetlenmesini Talep Etme Hakkı", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Y.13, S.49, Ocak 2022, s.1-28.

GÜNEYLİ, Yamaç: "Kıyı Tesislerinin Faaliyetlerinden Kaynaklı Kirlenmeden Doğan Zararların ve Hukuki Sorumluluğun 5312 Sayılı Kanun Çerçevesinde İncelenmesi", Ankara Barosu Dergisi, C.78, S.4, Ocak 2021, s.123-153.

GÜRAN, Sait: Bölge İdare Mahkemesi ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme, İstanbul 1977, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku İlimleri ve Enstitüsü Yayınları (Yapısal Bir Deneme).

GÜRAN, Sait: "Anayasa'nın 114 üncü ve 140 ıncı Maddeleri Münasebetiyle Mukayeseli Bir Tetkik", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.XXX, S.1-2, Y.1964, s.71-98 (Mukayeseli Bir Tetkik).

GÜZEL, Oğuzhan: Hukuk Devletinde İdarî Davaya Konu Olabilecek İşlem Kavramı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2015 (İdari Davaya Konu Olabilecek İşlem).

GÜZEL, Oğuzhan: "Anayasa Mahkemesinin Kararları Işığında İdarî Yargının Görev Alanına Yönelik Müdahalelerin Değerlendirilmesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVII, Y.2013, S.1-2, s.1483-1524 ("İdari Yargının Görev Alanı").

GÜZEL, Oğuzhan: "Danıştay Kararları Işığında Türk Hukukunda Hükümet Tasarrufları", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, Aralık 2017, s.217-247.

HARRIS, David-O'BOYLE Michael-BATES, Ed-BUCKLEY, Carla: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku (Çevirmenler: Mehveş BİNGÖLLÜ KILICI-Ulaş KARAN), Türkçe Birinci Baskı, Ankara 2013, Yüksek Yargı Kurumlarının Avrupa Standartları Bakımından Rollerinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi, Şen Matbaa.

HASBUTCU, Sebahattin Taha: İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu, 1. Baskı, Ankara Haziran 2016, Adalet Yayınevi.

HECKSCHER, Sten: "İstinafın İşleyişinde İzin Sistemi ve Danıştayın Rolü", İdari Yargıda İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı ile İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi (SNCA) Arasında Yargı Alanında İşbirliği Programı, Antalya Mayıs 2009, s.139-155, T.C. Adalet Bakanlığı, [Yayınevi ya da basımevi bilgisi bulunmamaktadır].

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Kabul Edilişinin 35. Yıldönümü Sempozyumu (Editörler: Ahmet Kürşat ERSÖZ-Oğuzhan GÜZEL), 1. Baskı, İstanbul Ekim 2017, On İki Levha Yayıncılık A.Ş.

İNCEOĞLU, Sibel: "Adil Yargılanma Hakkı", İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme (Editör: Sibel İNCEOĞLU), 1. Baskı, Ankara 2013, Yüksek Yargı Kurumlarının Avrupa Standartları Bakımından Rollerinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi, Şen Matbaa.

İRİŞ, Halil İbrahim: Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi, Ankara 2021, Yetkin Yayınları.

KALABALIK, Halil: İdari Yargılama Usulü Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 16. Baskı, Ankara Şubat 2022, Seçkin Yayıncılık.

KAPLAN, Onur: "1924 Anayasası'nda Yargı Yetkisi ve Şûra-yı Devletin Fonksiyonu", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XXII, Y.2018, S.1, s.171-198.

KAPLAN, Gürsel: Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları, 1. Baskı, Bursa Temmuz 2016, Ekin Basım Yayın Dağıtım (Başvuru Yolları).

KAPLAN, Gürsel: İdari Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş Dokuzuncu Baskı, Bursa Ekim 2023, Ekin Basım Yayın Dağıtım (İdari Yargı).

KARAHAN, Sami: "Ticari İşletme ve Tacir Kavramları İle İlgili 6102 Sayılı Ticaret Kanunu Hükümlerinin Değerlendirilmesi", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Y.2012, C.18, S.2, s.3-10.

KARAHANOĞULLARI, Onur: İdare Hukuku, 2. Baskı, Ankara Eylül 2023, Turhan Kitabevi (İdare Hukuku).

KARAHANOĞULLARI, Onur: İdari Yargı İdarenin Hukuka Zorlanması (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), Ankara Eylül 2009, 1. Bası, Turhan Kitabevi (İdari Yargı).

KARAHANOĞULLARI, Onur: Türkiye'de İdari Yargı Tarihi, 2. Bası, Ankara Eylül 2017, Turhan Kitabevi (İdari Yargı Tarihi).

KARAVELİOĞLU, Celâl-KARAVELİOĞLU, Erdem Cemil: Değişiklik, Açıklama ve İçtihatlarla İmar Kanunu 18. Madde Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemeleri ve Parselasyon, 5.Baskı, Ankara 2010, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi.

KARSLI, Mehmet Rauf: "Üst Kademe Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2020, C.28, S.1, s.187-208.

KASAPOĞLU TURHAN, Mine: "İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü", Ankara Barosu Dergisi, 2015/3, s.184-219.

KENT, Bülent: "Almanya'da İdari Yargı Teşkilatı", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.15, S.2, Y.2017, s.185-214.

KESKİN, İrfan: "İsveç İdari Yargısı ve İstinaf Mahkemeleri, Türk İdari Yargı Sisteminde İsveç İstinaf Mahkemeleri Modeli Olabilir mi? İstinafa Gerek Var mı?" İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı ile İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi (SNCA) Arasında Yargı Alanında İşbirliği Programı, Antalya Mayıs 2009, s.216-220, T.C. Adalet Bakanlığı, [Yayınevi ya da basımevi bilgisi bulunmamaktadır].

KUNTER, Nurullah-YENİSEY, Feridun-NUHOĞLU, Ayşe: Muhakeme Hukukunun Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 18. Baskı, İstanbul Ekim 2010, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

KURU, Baki-AYDIN, Burak: Medenî Usul Hukuku El Kitabı, C.2, Ağustos 2021, Yetkin Yayınları.

KUŞÇU, Enis-DOĞAN, Aişe Sena: "Bölge İdare Mahkemelerinin Dosyayı İlk Derece Mahkemesine İadesi ve Bunun Yargılama İlkeleri Bakımından Değerlendirilmesi", Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2022, C.4, S.2, s.1312-1356.

ODYAKMAZ, Zehra: Türk İdarî Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları, 1. Baskı, İstanbul Mayıs 1993, Alfa Basım Yayım Dağıtım.

ODYAKMAZ, Zehra: "Hazırlanmakta Olan İdarî Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", Prof. Dr. Naci KINACIOĞLU'na Armağan, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.2, Aralık 1997, s.1-21.

ODYAKMAZ, Zehra- KESKİN, Bayram- ERARSLAN, Yunus: "6545 Sayılı Kanunla İdarî Yargıda Kanun Yollarına İlişkin Olarak Getirilen Hükümlerin Yürürlüğü, Uygulanması ve Yorumlanması", Mevlâna Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, S.2, Y. Aralık 2014, s.7-39, Seçkin Yayıncılık.

ODYAKMAZ, Zehra-KESKİN, Bayram-GÜZEL, Oğuzhan: Avrupa Birliği'nin İnsan Hakları Politikası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Yansıması, Mevlâna Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.3, S.1, Y. Haziran 2015, s.7-48, Seçkin Yayıncılık.

OĞURLU, Yücel-ALTIPARMAK, Cüneyd: 101 Soruda İdari Yargılama Hukuku El Kitabı, 1. Baskı, Ankara Eylül 2020, Seçkin Yayıncılık.

ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumî Esasları, I. C., Üçüncü Bası, İstanbul 1966, İsmail Akgün Matbaası (I. C.).

ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumî Esasları, III. C., Üçüncü Bası, İstanbul 1966, İsmail Akgün Matbaası (III. C.).

ÖDEN, Merih: "Türk Anayasa Yargısında On Yıl Süreli Denetim Yasağı", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.55, S.4, Y.2000, s.47-81.

ÖNÜT, Lale Burcu-YAĞCI, Pınar-SEYHAN, Serkan: Fransız İdari Yargılama Usulü Kanunu Türkçe Tercümesi, Fransız, Türk, Federal Alman İdari Yargılama Usulü Kanunları (Editör: Oğuz SANCAKDAR), 1. Baskı, Ankara Aralık 2020, s.43-170.

ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 2017 Anayasa değişikliklerine göre gözden geçirilmiş 19. Basım, Ankara 2019, Yetkin Yayınları.

ÖKÇESİZ, Hayrettin: "Yargıtayın İşyükünün Hafifletilmesinin Bir Aracı Olarak HUMK'nun 427. Maddesi Üzerine", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.2, S.2, Mayıs Ağustos 1987, s.75-79.

ÖZCAN, Emrah-ERMAN, Emre: "Bir Çalışma Ziyaretinin Notları: Bugünkü Görünümü ve Genel Çizgileriyle Fransız İdari Yargı Sistemi", Danıştay Dergisi, Y.2020, S.152, s.71-126, Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu / An-ce Matbaası.

ÖZDEŞ, Orhan: Danıştay'ın Tarihçesi, Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Ankara 1968, s.41-224, Türk Tarih Kurumu Basımevi.

ÖZEKES, Muhammet: Pekcanıtez Usûl Medenî Usûl Hukuku (Editörler: Hakan PEKCANITEZ, Muhammet ÖZEKES, Mine AKKAN, Hülya Taş KORKMAZ), C.III, 15. Bası, İstanbul Mart 2017, Oniki Levha Yayıncılık (Kanun Yolları).

ÖZEKES, Muhammet- BORAN GÜNEYSU, Nilüfer: Deliller ve Hüküm Eksikliği Yönünden İstinaf İncelemesi ve Kararı (HMK m. 353/1-a-6), İstanbul Eylül 2021, Oniki Levha Yayıncılık.

ÖZKAN, Gürsel: "Mukayeseli Hukukta İçtihat Farklılığının Giderilmesi, İdari Uyuşmazlıklarda Hızlandırma Müesseseleri ve Türk İdari Yargısı İçin Öneriler", 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.75-149, Danıştay Yayınları No:115.

ÖZKAYA ÖZLÜER, Ilgın: "İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.9, S.2, Y.2018, s.313-340.

ÖZTAN, Bilge-GÜRPINAR, Damla: Medenî Hukuk'un Temel Kavramları, 47. Baskı, Ankara 2022, Yetkin Yayınları.

ÖZTEK, Selçuk: "HUMK m.427'deki Kesinlik Sınırının Temyiz Kanun Yolunun Amacı Bakımından Değerlendirilmesi ve Anayasa Mahkemesinin 10.1.1986 Tarihli Kararı", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.2, S.2, Mayıs Ağustos 1987, s.62-74.

ÖZTÜRK, K. Burak: Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Ankara 2009, Yetkin Yayınları.

ÖZYÖRÜK, Mukbil: İdare Hukuku-İdarî Yargı-Ders Notları (III. Sınıf Programı), Ankara 1977.

PALABIYIK, Hasan: Adli ve İdari Yüksek Yargı Organları ve Yüksek Yargı Kurulları, Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları, 1. Baskı, Ankara Haziran 2022, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın No:13.

PEKCANITEZ, Hakan-ATALAY, Oğuz-ÖZEKES Muhammed: Medenî Usûl Hukuku Ders Kitabı, 10. Baskı, İstanbul Eylül 2022, Oniki Levha Yayıncılık.

POSTACIOĞLU, İlhan E.-ALTAY, Sümer: Medenî Usûl Hukuku Dersleri, Güncelleştirilmiş, Genişletilmiş 8. Bası, İstanbul 2020, Vedat Kitapçılık.

SANCAKDAR, Oğuz: "İdari Yargıda İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Danıştay ve İdarî Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu, 10 Mayıs 2016 Ankara, Ankara 2016, s.29-113, Danıştay Yayınları No:91 ("İdari Yargıda İstinaf").

SANCAKDAR, Oğuz: "İdari Yargılama Usulünde İvedi Yargılama Usulü ve Grup Davalar", Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu, 12 Mayıs 2014 Ankara, Ankara Kasım 2014, s.109-198, Danıştay Yayınları No:86. ("İvedi Yargılama Usulü")

SANCAKDAR, Oğuz-ÖNÜT, Lale Burcu: İdari Yargılama Hukuku -Genel Esaslar-, Güncellenmiş ve Geliştirilmiş 5. Baskı, Ankara Eylül 2023, Seçkin Yayıncılık.

SAYAR, Zeynel: İdari Yargılama Hukukunda Mahkeme Kararlarının Açıklanması ve Yanlışlıkların Düzeltilmesi, Birinci Baskı, Ankara Ocak 2021, Seçkin Yayıncılık.

SEMİZ, İmran: Türk Vergi Yargılaması Hukukunda İstinaf, 1. Baskı, İstanbul Haziran 2021, On İki Levha Yayıncılık.

SEVER, Çiğdem: Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi, Ankara Mayıs 2021, Turhan Kitabevi.

SEVİNÇ, Ekin: "İdari Yargılama Hukukunda Kanun Yoluna Başvuru Hakkının Anayasal Güvenceye Sahip Olması Bakımından Ele Alınması", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XXIV, Y.2020, S.3, s.421-445.

SINMAZ, Emin: "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. Maddesi ile Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na Yapılan Yollamaların Yol Açtığı Sorunlar ve Usul Hükümlerinin İdari Yargıya Özgülenmesi", 155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, s.385-400.

ŞEN, Nur Zeynep-BERÇİK, Berra: "7410 sayılı Kanun ile 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da Yapılan Değişiklikler", https://sen.av.tr/tr/makale/7410-sayili-kanun-ile-7221-sayili-cografi-bilgi-sistemleri-ile-bazi-kanunlarda-degisiklik-yapilmasi-hakkinda-kanunda-yapilan-degisiklikler (ET: 15 Temmuz 2023).

TAN, Turgut-BEYAZIT, Bahar: İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş Güncelleştirilmiş 10. Baskı, Ankara Ekim 2021, Turhan Kitabevi.

TANRIVER, Süha: Medenî Usûl Hukuku, C.2, Tümüyle Gözden Geçirilmiş, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara 2022, Yetkin Yayınları (Usûl Cilt 2).

TANRIVER, Süha: Yargı Teşkilâtı ve Görevlileri, Ankara 2022, Yetkin Yayınları (Yargı Teşkilâtı).

TANSUĞ, Çağla: İdari Yargılama Hukukunda Yargılamanın Yenilenmesi, 1. Baskı, İstanbul Nisan 2016, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

TAŞPINAR AYVAZ, Sema: "İstinaftan Sonraki Temyiz İncelemeleri ve Sonuçları", Medenî Usûl ve İcra-İflâs Hukukçuları Toplantısı VI, Medenî Usûl Hukukunda Kanun Yolları ve

Arabuluculuk Kanun Tasarısı, İzmir/Çeşme 19-20 Ekim 2007, 1. Baskı, Ankara Eylül 2008, s.151-207, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:150.

TAŞYILDIZ, Şükrü-SOYKÖK, Aylin-ESKİCİOĞLU, Sevil: Federal Alman İdari Yargılama Usulü Kanunu Türkçe Tercümesi, Fransız, Türk, Federal Alman İdari Yargılama Usulü Kanunları (Editör: Oğuz SANCAKDAR), 1. Baskı, Ankara Aralık 2020, s.309-404.

TEKİNSOY, Ayhan: İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması, 1. Baskı, Ankara Nisan 2013, Savaş Yayınevi (Yürütmenin Durdurulması).

TEKİNSOY, Ayhan: "Danıştay'ın Temyiz İncelemesi Üzerine Verdiği Kararların Uygulanması", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2014, C.5, S.2, s.23-50 (Temyiz İncelemesi).

TERCAN, Erdal: Medenî Usûl Hukukunda (Kesin Sürelerin Kaçırılması Halinde) Eski Hale Getirme -Hali sabıka irca-, Ankara 2006, Yetkin Yayınları.

The Administrative Court Judicial Review Guide 2022, Ekim 2022, s.168-170, https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/11/14.130_HMCTS_Administrative_Court_Guide_2022_FINAL_v06_WEB__2_.pdf (ET: 15 Haziran 2023).

TOKLU, Esat: "Türkiye'de İstinaf Uygulamasının İdari Yargıya Etkileri", Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu, 12 Mayıs 2015 Ankara, Ankara Temmuz 2015, s.63-71, Danıştay Yayınları No:89.

TORUN, Fatih: İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, 1. Baskı, Ankara Haziran 2021, Seçkin Yayıncılık.

TUNÇ, Ahmet-PAK, Emre Baran: "Yunanistan'ın Devlet ve Kamu Yönetimi Yapısı", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2017, C.22, S.4, s.1189-1201.

TURAN, Elif: "Üniter Bir Devlet Olarak Finlandiya Yerel Yönetimleri", Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.6, S.1, Y.2018, s.84-102.

TURGUT, Ali Can: İdari Yargıda Temyiz, 1. Baskı, Ankara Temmuz 2021, Seçkin Yayıncılık.

Türk Hukuk Kurumu Türk Hukuk Lûgatı, Türkçe-Türkçe, C.I, 1943 Yılında Yayımlanan Türk Hukuk Lûgatı'nın Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2021 Baskısı, Ankara 2021, Yetkin Yayınları.

Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, 40. C., İslam Araştırmaları Merkezi Yayınevi.

TÜZEMEN, Orhan: "Temyiz ve İstinaf Mercii Olarak Danıştay", Türk İdare Dergisi, Y.39, S.312, Mayıs-Haziran 1968, s.75-84.

Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmeleri & Birleşmiş Milletler-Avrupa Konseyi, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Ankara 2020, https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2020/09/1599131106.pdf (ET: 12 Haziran 2023).

ULUSOY, Ali D.: İdari Yaptırımlar, 1. Baskı, İstanbul Kasım 2013, Oniki Levha Yayıncılık (İdari Yaptırımlar).

ULUSOY, Ali D.: İdari Yargılama Hukuku, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Ankara 2022, Yetkin Yayınları (İdari Yargı).

ULUSOY, Ali D.: Türk İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara 2023, Yetkin Yayınları (İdare Hukuku).

ULUSOY, Ali D.-YILMAZ, Serdar-DAMAR ÇITAK, Fatma-GÜZEL, Oğuzhan: İdare Hukuku Pratik Çalışmaları, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Ankara 2024, Yetkin Yayınları (İdare Hukuku).

ULUSOY, Ali D.-YILMAZ, Serdar-DAMAR ÇITAK, Fatma-GÜZEL, Oğuzhan: İdari Yargılama Hukuku Pratik Çalışmaları, Ankara 2022, Yetkin Yayınları (İdari Yargılama).

ÜLKER, İbrahim: "1879 Usul-i Muhakeme-i Hukukîyye Kanun-ı Muvakkati'nde İmza ve Mühre İtiraz ve İtirazın İncelenmesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y.2016, C.24, S.2, s.93-109.

ÜNLÜÇAY, Mehmet Rıza: Birinci Oturum Açılış Konuşması, Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu, 12 Mayıs 2015 Ankara, Ankara Temmuz 2015, s.7-9.

ÜSTÜN, Gül: "İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu Üzerine Bir Değerlendirme", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.22, S.2, 2016, s.13-38.

ÜSTÜNDAĞ, Saim: Medeni Yargılama Hukuku, C.I-II, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 6. Bası, İstanbul 1997, Alfa Basım Yayım Dağıtım.

Yargı Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Taslağı, https://www.docdroid.net/2WYW6yC/yeni-yargi-paketi-taslak-pdf (ET: 20 Şubat 2024).

YAVAŞ, Murat: Medeni Usul Hukukunda Temyiz, 1. Baskı, Ankara Ekim 2015, Seçkin Yayıncılık.

YENİCE, Kâzım- ESİN, Yüksel: İdari Yargılama Usulü, Ankara Nisan 1983, Arısan Matbaacılık ve Ambalaj Sanayii.

YENİSEY, Feridun-NUHOĞLU, Ayşe: Ceza Muhakemesi Hukuku, Güncellenmiş 11. Baskı, Ankara 2023, Seçkin Yayıncılık

YERLİKAYA, Gökhan Kürşat: "Türkiye'de Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Görevli Şirkete Tanınan Yatırım Dönemi ve Proje Kapsamında Katma Değer Vergisi İstisnası", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LXXI, S.2, 2013, s.527-542.

YEŞİLYURT, Nazile İrem: "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve İvedi Yargılama: Hukuka Sermaye Koşut Hız Ayarı", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.70, No.2, 2015, s.403-433.

YILDIRIM, M. Kamil-AŞİT, Recep: "Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta Kanun Yolunun Amacı", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin Kuruluşunun 40. Yılı Özel Sayısı, C.28, S.2, Aralık 2022, s.865-904.

YILDIRIM, Ramazan-ÇINARLI Serkan-AZAK, Kerim: Türk İdarî Yargılama Hukuku Dersleri, C.3, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 4. Bası, Ankara Eylül 2023, Adalet Yayınevi.

YILDIRIM, Turan-FİŞ ÜSTÜN, Gül: Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu, 2. Baskı, İstanbul Mart 2023, Oniki Levha Yayıncılık.

YILDIZ, A. Çağrı: Alman İdari Yargılama Hukukuna Özgü Bir Dava Türü Yükümlülük Davası,1. Baskı, İstanbul Mart 2021, Oniki Levha Yayıncılık.

YILMAZ, Ejder: Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi, Madde 294-452, 4.C., Genişletilmiş 4. Baskı, Ankara 2021, Yetkin Yayınları (4.C.).

YILMAZ, Ejder: Olağanüstü Temyiz, Kanun Yararına Bozma Yazılı Emirle Bozma, Ankara 2003, Yetkin Yayınları (Olağanüstü Temyiz).

YILMAZ, Halit: "Düzenleyici İşlemlere Karşı Açılan İptal Davasının İvedi Yargılama Usulüne Tabi Olması", Uluslararası Antalya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.8, Aralık 2016, s.13-24 (İvedi Yargılama).

YILMAZ, Serdar: İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 1. Baskı, Ankara Nisan 2021, Seçkin Yayıncılık (İmar Planları).

YILMAZ, Serdar: "İdari Yargıda 'Parasal Sınırlar'ın Konu ve Zaman Bakımından Uygulanması Sorunu" Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.72, S.4, Şubat 2024, s.1905-2006 (Parasal Sınır).

YILMAZOĞLU, Yunus Emre: "Temyiz İncelemesinde 'İçtihat Eksenli' Yaklaşım ve Danıştay İçin Çözüm Önerileri", Danıştay Dergisi, Y.2023, S.156, Ankara Temmuz 2023, s.65-135, Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu Matbaası (İçtihat Eksenli Yaklaşım).

YILMAZOĞLU, Yunus Emre: "2577 sayılı Kanun'un 46. Maddesinin Birinci Fıkrasının 'B' Bendinin İptaline Yönelik Anayasa Mahkemesi Kararı Nedeniyle Oluşan Hukuki Durum ve Kanun Değişikliği Önerileri", Vergi Sorunları Dergisi, S.423, Aralık 2023, s.31-46 (Anayasa Mahkemesi Kararı).

YÜCESOY, Ayşe Aslı: "Şûray-ı Devlet (1868-1876)", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.8, S.2, Y.2017, s.187-216.

ZABUNOĞLU, Yahya Kazım: İdare Hukuku (Cilt 2), Ankara 2012, Yetkin Yayınları.

155. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 10-11 Mayıs 2023, Ankara 2023, Danıştay Yayınları No:115.

ÖZET

Mahkeme kararlarının hukuka aykırı olma ihtimalleri sebebiyle mahkeme kararlarının denetimi gereklidir. Bu denetim kanun yolları vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Teknik anlamıyla kanun yolu, mahkemelerin kesinleşmemiş olan nihai kararlarının bir üst mahkeme tarafından denetlenmesini ifade eder. Temyiz, mahkeme kararlarının hukuka uygunluğu açısından doğruluğunun denetlendiği bir kanun yoludur.

6545 sayılı Kanun ile idari yargılama hukukunda temyiz "ilk kez" üçüncü derece bir yargılama aşaması olarak da düzenlenmiştir. 6545 sayılı Kanun'a göre, temyiz edilebilecek Bölge İdare Mahkemesi kararları, davaların parasal sınırları ve konularına göre belirtilmiştir. Kanun'da belirtilen konular dışındaki Bölge İdare Mahkemesi kararlarına karşı temyiz yolu kapalıdır.

Anayasa Mahkemesi, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda temyize başvuru için parasal sınırı belirleyen hükmü iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin içtihadı sebebiyle hukuki boşluklar ve uygulamada tereddütler ortaya çıkmıştır. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin içtihadındaki gerekçeler doğrultusunda, 6545 sayılı Kanun hükümleri ile getirilen temyiz sisteminin Anayasa'ya uygunluğu sorgulanmalıdır. Yine temyize tabi olabilecek kararlar hakkında Bölge İdare Mahkemesi ve Danıştay kararlarında istikrar bulunmamaktadır. Bu sorunlar kapsamında tezde, temyize konu olabilecek kararların öngörülebildiği, bu konuda farklı yöndeki Danıştay kararları arasında istikrarın sağlandığı ve kanun yoluna başvurma hakkının güvence altına alındığı bir temyiz sistemine geçilmesi gerektiği iddia edilmektedir. Tezde böyle bir temyiz sistemi için öneriler sunulmaktadır. Bu öneriler şöyle özetlenebilir. Öncelikle temyize başvurulabilecek kararlarla ilgili yasal düzenlemeler sadeleştirilmeli ve bu hükümler katı ve şekilci bir tutumdan kaçınılarak yorumlanmalıdır. Bir diğer önerimiz ise idari yargıda değere bağlı temyiz sisteminden kısmen vazgeçilmesidir. Bu kapsamda Kanun ile belirlenecek sınırlı sayıda uyuşmazlığa karşı temyize başvurulabilir. Ancak bu uyuşmazlıklar

dışında Danıştayın temyiz izni verdiği kararlara karşı da temyize başvuru mümkün olmalıdır. Bu fikirler çerçevesinde tez iki ana bölümden oluşmaktadır.

Tezin birinci bölümünde, öncelikle bir kanun yolu olarak temyiz kavramı detaylarıyla açıklanmış, kanun yoluna başvurma hakkının sınırlandırılması Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları ışığında anlatılmış, temel kanun yolu sistemleri tanımlanmış, bazı Avrupa ülkelerindeki kanun yoluna konu olabilecek kararların sınırlandırılması ilgili yasal düzenlemeler alıntılanarak incelenmiştir. Akabinde idari yargıda kanun yolları ve temyizin Türkiye'deki tarihi gelişimi mülga ve yürürlükteki yasal düzenlemeler kapsamında ele alınmıştır.

Tezin ikinci bölümünün konusu, idari yargılama hukukunda temyize konu olabilecek kararlardır. Bu bölümde; Danıştay dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlar, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda verilen kararlar, merkezî ve ortak yargılama usulüne tabi davalarda verilen kararlar ve bölge idare mahkemelerinin İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesinde belirtilen davalar hakkında verdiği kararlar öğretideki görüşler ve güncel Danıştay içtihatları doğrultusunda derinlemesine analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdari Yargıda Temyiz, Temyizin Tarihi Gelişimi, Temyiz İzni, Filtraj Usulü, Temyize Tabilik Kriterleri, Kanun Yoluna Başvurma Hakkı.

ABSTRACT

It is necessary to review court decisions due to the possibility that court decisions may be unlawful. This review is carried out through appeal. In technical terms, appeal refers to the review of the final decisions of the courts that are not finalized by a higher court. In the appeal process, the correctness of court decisions in terms of compliance with the law is reviewed.

Law No. 6545 regulates the appeal "for the first time" as a third-degree stage in administrative proceedings law. According to Law No. 6545, District Administrative Court decisions that can be appealed are specified according to the monetary limits and the subjects of the cases. Except for the matters specified in the Law, the way of appeal against the decisions of the District Administrative Court is closed.

The Constitutional Court annulled the provision of the Administrative Procedure Law foreseeing the monetary limit for appeal. Due to the case law of the Constitutional Court, legal gaps and ambiguities in practice have emerged. In addition, in line with the justifications in the case law of the Constitutional Court, the constitutionality of the appeal system introduced by the provisions of Law No. 6545 should be questioned. Also, there is no consistency in the decisions of the District Administrative Court and the Council of State regarding the decisions that may be subject to appeal. Within the scope of these problems, the dissertation argues that an appeal system should be adopted in which the decisions that may be subject to appeal can be foreseen, stability is ensured between different decisions of the Council of State and the right to appeal is guaranteed. The dissertation offers suggestions for such an appeal system. These suggestions can be summarized as follows. First of all, the legal provisions regarding the decisions that can be appealed should be simplified and these provisions should be interpreted by avoiding a rigid and formalistic attitude. Another recommendation is to partially abandon the value-based appeal system in administrative jurisdiction. In this context, appeals may be filed against a limited number of disputes to be determined by law. However, apart from these

disputes, it should also be possible to appeal against the decisions that the Council of State has granted permission to appeal. Within the framework of these ideas, the dissertation consists of two main parts.

In the first part of the dissertation, firstly, the concept of appeal is explained in detail, the limitation of the right to appeal is explained in the light of the decisions of the Constitutional Court and the European Court of Human Rights, the main appeal systems are defined, and the limitation of the decisions that can be subject to appeal in some European countries is evaluated by quoting the relevant legal regulations. Subsequently, the historical development of appeals in administrative jurisdiction in Türkiye is discussed within the scope of the former and current legal regulations.

The subject of the second part of the dissertation is the decisions that may be subject to appeal in the administrative jurisdiction law. In this chapter, the decisions rendered by the Council of State departments as courts of first instance, the decisions rendered in cases subject to the expedited procedure, the decisions rendered in cases subject to the centralized and common procedure, and the decisions rendered by the district administrative courts on the cases specified in Article 46 of the Administrative Procedure Law are analyzed in depth in line with the scholar opinions and the current case law of the Council of State.

Keywords: Appeal in Administrative Jurisdiction, Historical Development of Appeal, Permission of Appeal, Filtering System, Criteria for Appeal, Right to Appeal.