

İDARİ YARGIDA İSTİNAF'LI SİSTEM

APPEALS SYSTEM IN ADMINISTRATIVE JUSTICE

Taner SARISOY(*)

ÖZ

İdari yargı alanında yaşanan iş yoğunluğu nedeniyle özellikle Danıştay asli görevini yerine getirememe durumuyla karşı karşıya kalmıştır. Bunun giderilmesi için idari yargı alanında bir dizi değişikliğe gidilmesi artık zorunluluk halini almıştır. Bu çerçevede ilk yapılması gereken işlerden birisini, istinaf mahkemelerinin kurulması veya mevcut düzenlemede yer alan Bölge İdare Mahkemelerinin yetkilerinin arttırılması oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İstinaf, idari yargı, kanun yolu, ilk derece mahkemeleri, üst derece mahkemeleri

ABSTRACT

The Council of State has been experiencing difficulties as to conducting its principal duty due to excessive workload in the administrative justice. In order to overcome this situation, it is now an urgent necessity to make a series of changes in the realm of administrative justice. In this respect, one of the first things to do is to establish the courts of appeal or extend the powers of current regional administrative courts.

Key Words: Appeal, administrative justice, course of law, first instance courts, upper instance courts

1- GİRİŞ

İdari yargı alanında görev yapan mahkemelerin özellikle 2006 yılından itibaren iş yükünün ciddi oranda arttığı görülmektedir. Bunun nedenleri olarak ise; toplumun hak arama noktasında bilincinin artması, iletişim imkanlarının ve ulaşım kolaylığı nedeniyle dava açmanın daha kolay ve daha az ma-

(*) Vergi Müfettişi

liyetli bir hale gelmesi yanında idarenin hukuk dışı işlemlerinin artması gösterilmektedir. İş yükünün şu veya bu nedenle artmış olması, idari yargı alanında üst derece ve içtihat mahkemesi olarak Danıştay'ı bu niteliğinden uzaklaştırarak diğer mahkemeler gibi iş gören yani onu "olay mahkemesi" haline getiren dolayısıyla asıl görevi olan "içtihat yaratma"yı yapamayan bir kurum konumuna getirmiştir. Bu nedenle, hem Danıştay'a bu görevini yapmasını olanaklı kılmak için mevcut iş yükünün azaltılmasını sağlamak hem de kişilerin adil yargılanma hakkının bir gereği olarak idari yargı sisteminde denetim muhakemesi yapacak daha etkili ve yetkili bölge idare mahkemelerini istinaf mahkemelerine dönüştürmek zorunlu hale gelmiştir.

Çalışmamızın konusunu, idari yargı alanında karşılaşılan sorunların tanımlanmasından sonra tarihsel süreçlere göre irdelenmesi ve çözüm yolları ve bu çözüm yollarından üzerinde en çok durulan istinaf mahkemelerinin işleyişi hakkında da yapılan ayrıntılı açıklamalar oluşturmaktadır.

2- YARGILAMA HUKUKUNDA DERECE KAVRAMI, KANUN YOLU, İLK DERECE MAHKEMELERİ, ÜST DERECE MAHKEMESİ ve İSTİNAFIN TANIMI

2.1- Yargılama Hukukunda Derece Kavramı

Yargılama makamının baktığı bir işe bir başka yargılama makamının bir daha bakmasına, yargılama hukukunda "derece" denmektedir. Derece bakımından yetki bölüşülmesi her ülkede farklıdır. Davaya asıl bakan mahkemeye bidayet mahkemesi veya olay mahkemesi denmektedir. Ortada henüz bir derece durumu olmadığı halde olay mahkemelerine "birinci derece" veya "ilk derece" de denmektedir. Uyuşmazlıkları ikinci defa, maddi ve hukuki yönleriyle çözen mahkemelere "ikinci derece" mahkemeleri veya asıl derece mahkemeleri denilmektedir[1]. Temyiz yoluna ise "hukuki derece" denilir; çünkü bu aşamada uyuşmazlıkların sadece hukuki kısımları ele alınır[2]. Kesin kararların verildiği temyiz mahkemelerine "son derece" mahkemeleri de denilmektedir.

2.2- Kanun Yolu

Kanun yolu, mahkemeler tarafından verilen kararların düzeltilmesi, iyileştirilmesi veya iptal edilmesi, bir başka ifadeyle yeniden gözden geçirilmesi için başvurulan ve açıkça kanunda yerini bulan yollardır[3]. Bu yollarla, yargılamadaki taraflar, kendi aleyhlerine ortaya çıkan nihai kararın yeniden gözden geçirilmesini sağlayarak, ya kararın düzeltilmesine ya da iptal edilmesine veya aynen kararın onanmasına yol açan süreci başlatmış olurlar.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (İYUK) kanun yoları; **itiraz**, **temyiz, yargılamanın yenilenmesi** ve **kararın düzeltilmesi** olarak belirtilmiştir. İdari yargılama hukukunda, kesinleşmemiş mahkeme kararlarına karşı başvurulabilecek kanun yollarına "olağan kanun yolları", kesinleşmiş mahkeme kararlarına karşı başvurulabilecek kanun yollarına ise "olağanüstü kanun yolları" denilmektedir. Yukarıda zikrettiğimiz kanun yollarından sadece yargılamanın yenilenmesi olağanüstü kanun yolu

[1] Bazı kaynaklarda ikinci derece mahkemeler yerine "ara derece mahkemeler" ibaresinin de kullanıldığı görülmektedir.
[2] Fendoğdu Tahsin; "Yargı Reformu Işığında İstinaf Mahkemelerinin Yeniden Kurulması Sorunu", Cumhuriyet ve Hukuk Sempozyumu'na Sunulan Bildiri, Diyarbakır, 22-23 Ekim 1998, Dicle Ü.Rektörlüğü, 2000, s.106
[3] Avcı Mustafa; "İdari Yargıda İstinaf", TBB Dergisi 2011(96), s.180

olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer kanun yolları ise olağan kanun yolları olarak adlandırılırlar. İstinaf da olağan kanun yolu olarak değerlendirilmektedir [4].

Kanun yollarının amacı somut olayda adil karar verilmesi, yargılamanın çabuklaştırılması, hukukun geliştirilmesi, içtihat ve hukuk birliğinin sağlanması olarak karşımıza çıkmaktadır[5]. Nihai amacın ise gerek istinaf kanun yolunun, gerekse idari yargılama usulünün, bireyin kişisel haklarının korunması olduğu açıktır[6]. Bu nedenle, adil ve doğru yargılama için özellikle istinafa özel önem verilmekte, bu amaca ulaşmada istinaf diğer kanun yollarına göre daha ön planda değerlendirilmektedir.

2.2.1- İstinaf-İtiraz Kanun Yolu Arasındaki Farklar

İtiraz, hakim kararlarına ve mahkemelerin son karar niteliğinde olmayan bazı kararlarına (ara karar) karşı başvurulan bir denetim yoludur. Oysa istinaf, ilk derece mahkemesinin uyuşmazlık konusu olan davaya ilişkin olarak verdiği son karara (nihai karar) karşı başvurulan yargısal denetim yoludur[7].

2.2.2- İstinaf-Temyiz Kanun Yolu Ararsındaki Farklar

Temyiz ile istinaf kanun yolu arasında her ikisinde de ilk derece mahkemeleri tarafından verilmiş olan son kararlara karşı başvurulan yollar olmaları nedeniyle benzerlik olmakla beraber, temyizde, verilmiş olan son karar hakkında sadece hukuka uygun karar verilip verilmediğine bakılırken (hukuki inceleme) istinaf da, hem maddi inceleme hem de hukuki inceleme yapılmaktadır.

2.3- İlk Derece Mahkemeleri

İlk derece mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinden oluşmaktadır. İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalar ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar dışında kalan iptal davaları ve tam yargı davalarına ve tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç olmak üzere; bir kamu hizmetinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalara bakmaktadır[8]. Bahse konu davalardaki uyuşmazlık miktarının 25.000-TL(2012 yılı için)'nı aşmaması halinde iptal ve tam yargı davaları idare mahkemesi hakimlerinden biri tarafından çözüme kavuşturulmaktadır.

Vergi mahkemeleri ise; genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlülükleri ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları ve bu konularda uygulanan 6183 sayılı Kanundan kaynaklanan davalara bakmaktadır[9]. Dava konusu uyuş-

---

[4] Çağlayan Ramazan; İdari Yargıda Kanun Yolları, Seçkin Yayınevi, 1.Baskı, Ankara, 2002, s.18

[5] Buradaki amaç bu olmakla birlikte karar düzeltme ve istinafın yargılamayı çabuklaştırmaktan ziyade süreci uzattığı iddiaları da yapılmaktadır. İstinaf için Bknz.Nevhis Deren Yıldırım, "Teksif İlkesi Açısından İstinaf", TBB-İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı, Ankara, 7-8 Mart 2003, s.95

[6] Yıldırım Kamil; "Kanun Yolu Olarak İstinaf", TBB-İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı, Ankara, 7-8 Mart 2003, s.72

[7] Özbek Veli Özer; "Türk-Alman Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf", http://web.e-baro.web.tr/uploads/35/izmir%20barosu/2010-2012/yay%C4%B1nlar/OZBEK-Ceza%20istinaf-%20izmir%20Barosu.pdf, s.1, Erişim Tarihi, 02.11.2012

[8] 2576 sayılı Kanun Md.6

[9] 2576 sayılı Kanun Md.8

mazlığın 25.000-TL(2012 yılı için) aşmaması halinde vergi mahkemesi hakimlerinden biri tarafından çözüme kavuşturulmaktadır[10].

2.4- Üst Derece Mahkemesi ve Bölge İdare Mahkemesi

Üst derece mahkemesi olarak idari yargıda Danıştay vardır. Bölge idare mahkemeleri yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemelerinde verilen kararları itiraz üzerine inceler ve kesin hükme bağlar. Ayrıca yargı çevresindeki görev ve yetki uyuşmazlıklarını da kesin karara bağlar. Görüldüğü gibi bölge idare mahkemeleri ne temyiz ne de içtihat mahkemesidir. Buna göre, bölge idare mahkemelerini ancak ara derece mahkemesi olarak değerlendirmek mümkün olmaktadır[11].

Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir[12]. Danıştay, idare mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili kararlara temyiz istemlerini inceler ve karara bağlar. Danıştay Kanunu'nda yer alan idari davaları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara bağlar.

2.5- İstinaf Mahkemelerinin Konumu

İstinaf Arapça bir kelime olup, burun, ön, uç anlamına gelen enf kökünden üretilmiştir. Kelime anlamı olarak istinaf; bir işe yeniden başlama olarak tanımlanmaktadır[13].

İlk derece mahkemeleri tarafından verilen kararın bir üst mahkeme tarafından yeniden bakılmasını sağlayan kanun yolu anlamına gelmektedir. Roma hukukunda ilk hakim kararlarına karşı ikinci bir hakime başvurma yolu olarak istinaf mahkemelerine rastlanılmaktadır[14]. Hukuksal anlamıyla istinaf, "yeniden yargılanmayı" ifade etmektedir[15]. Bu anlamda istinafın, klasik ve dar olmak üzere iki farklı tanımı yapılmaktadır. Klasik tanımında istinaf, uyuşmazlığın ilk derece mahkemesinin önünde yapılan yargılamadan tamamen bağımsız olarak, yeni meydana gelen değişiklikler ve bir sınırlamaya tabi olmaksızın ileri sürülebilen, yeni delil ve olaylar da göz önünde tutularak yeniden ele alınması ve karara bağlanmasıdır[16]. Dar anlamda istinafta ise, ilk yargılama baştan sona tekrarlanmamakta ve maddi olaylar yalnızca gereken hususlarda yeniden ele alınıp değerlendirilerek, uyuşmazlıklar hakkında bilgi verilmektedir[17]. Buna göre istinaf, ilk derece mahkemelerinin henüz kesinleşmemiş nihai kararlarının hem maddi hem de hukuki yönlerden denetlenerek, hukuka aykırılıkları ortadan kaldırmak için düzenlenmiş bir kanun yoludur[18]. Dolayısıyla istinafta, ikinci bir hakimin birincisinin yerine

[10] Parasal sınırlar Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerleme oranında artırılması suretiyle uygulanır.

[11] Keskin İbrahim; "Bölge Adliye Mahkemelerinin Yapısı", www.yayin-adalet.gov.tr

[12] Anayasa Md.155

[13] Bilge Necip; Üst Mahkemeler, (Ord.Prof.Sabri Şakir Ansay'ın Hatırasına Armağan), Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1964, s.62

[14] Günal Nadi; Roma Medeni Usul Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf, Ankara, 2007, s.77

[15] Yılmaz Ejder;" İstinaf Kavramı", Perşembe Konferansları, http://www.rekabet.gov.tr./dosyalar/perskonfrs/perskonfyyn6-pdf, Erişim Tarihi, 02.11. 2012

[16] Yılmaz Ejder; İstinaf, 2.Baskı, Ankara, Seçkin Kitapevi, 2005, s.21

[17] Yenisey Feridun; Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979, s.5-6

[18] Çınar Ali Rıza; "İstinaf", Fasikül Aylık Hukuk Dergisi, Yıl:2, Sayı:8, Ankara, 2010, s.14-15

geçerek aynı davayı bütün boyutlarıyla yeniden incelemesi ve birinci hakimin verdiği kararı onaması veya değiştirmesi durumu vardır[19].

Bugün yargılama hukukunda istinaf kavramı daha çok dar anlamıyla kabul edilmektedir[20].

İstinaf 1993 yılındaki tasarıda "üst mahkeme kanun yolu" olarak adlandırılmışken, 2002 yılı tasarısında terim olarak istinaf tercih edilmiştir. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda da söz konusu kanun yolu için istinaf kelimesi kullanılmıştır[21]. İstinaf kelimesinin bölge adliye mahkemelerini ifade ettiğini gösteren metinler de vardır. Kimi yazarlarca istinaf, ikinci derece veya ara dereceli kanun yolu olarak nitelendirilmektedir[22]. Kimi yazarlarca da üst mahkeme olarak tanımlanmaktadır[23].

3- TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE İSTİNAF

3.1- Osmanlı Döneminde Uygulanan Yargılama Sistemi ve İstinaf

İstinaf sistemi Türk yargı sistemine 1879 tarihli "Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanunu" ile girmiştir[24]. İstinaf mahkemeleri 1879-1924 yılları arasında 45 yıl faaliyet göstermiştir[25]. Bu suretle ilk derece mahkemeleri ile temyiz mahkemesi arasında istinaf mahkemeleri kurulmuştur. Tanzimat Fermanı etkisiyle Batı'dan gelen değişim rüzgarlarına kapılarak tek dereceli yargılama sisteminden sonra öngörülen bu iki dereceli yargılama yöntemi sadece büyük şehirlerde yaşama geçirilebilmiştir[26]. 1924 yılında yürürlüğe giren 469 sayılı Kanun (Mehakimi Şer'iyenin İlgasına ve Mehakim Teşkilatına Ait Ahkam-ı Muaddil Kanun) ile mülga olmuştur. İstinaf mahkemelerinin kaldırılma gerekçesinin ise, yargılamayı uzattığı ve faydalarının olmadığı şeklinde olduğu görülmektedir. Oysa asıl gerekçenin söz konusu mahkemelerin ülkenin tamamında kurulamaması, kurulanlarda da yeterli seviyelere ulaşılamaması ve yeterli seviyede hakim bulunmaması olduğu değerlendirilmektedir[27].

3.2- Türkiye'de İstinaf Mahkemelerinin Yeniden Kurulmasının Gündeme Gelişi

İstinaf mahkemelerinin tekrar kurulması çalışmalarına, kaldırıldığı 1924 yılından sonra 1930'lu yıllarda başladığı görülmektedir[28].

1932, 1952, 1963, 1977, 1978 ve 1993 yılarında istinaf mahkemelerinin kurulmasını öneren yeni tasarılar hazırlanmıştır. 1999 yılı, istinaf açısından yeni bir atılım yılı olmuştur. Adalet Bakanlığı tara-

---

[19] Bereket Baş Zuhal; "İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu", Danıştay Dergisi, C.27, S.11, Ankara, 1996, s.94

[20] İstinafın Avrupa ülkelerindeki uygulamalarında da çok istisnai durumlar dışında yargılama yeniden yapılmamakta ilk derece mahkemesinin elde ettiği bilgiler, belgeler ve deliller ışığında karar verilmektedir. Daha açıkçası, İstinaf aşamasında yeni delillerin sunulması kabul edilmemektedir.

[21] Hukuk Muhakemesinde İstinaf El Kitabı Sunuş Yazısı, Adalet Bakanı Cemil Çiçek

[22] Özbek Veli Özer; "Türk-Alman Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf", s.2

[23] Sancakdar Oğuz; İdari Yargıda İstinaf sistemi Üzerine Düşünceler, s.2-4

[24] Akkaya Tolga; Medeni Usul Hukukunda İstinaf, Yetkin Yayıncılık, Mayıs 2009

[25] Bazı kaynaklarda 1864 yılında kurulduğu belirtilmektedir.Bkz. İbrahim Keskin; Bölge Adliye Mahkemelerinin Yapısı, www.yayin-adalet.gov.tr, Erişim Tarihi, 02.11.2012

[26] Gürsel Kasım, "1879 ile 1924 arasındaki istinaf'lı 45 yıl ve uygulamadan beklenenler", Radikal Gazetesi, 13 Mart 2007

[27] Türkiye'de İstinaf Mahkemelerinin Kuruluş Çalışmaları, www.yargitay.gov.tr/abproje/T.Gökçe/-istinaf, Erişim Tarihi, 02.11.2012

[28] Türk Hikmet Sami; "İstinaf Mahkemeleri", Adalet Dergisi, Sayı:2, Ocak 2000, Bölüm No:1

fından kurulan Ceza Usul Hukuku Komisyonuna istinaf konusunda da inceleme görevi verilmiştir[29]. Ancak bu tasarılar kanunlaşmamıştır.

2003 tarihli Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesinde "... istinaf mahkemelerinin kurulması için gereken hazırlıkların yapılması" kısa dönem öncelikler arasında ifade edilmiştir. 2005 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde istinaf mahkemelerinin kurulması çalışmalarına devam edilmesi gerekliliği tekrarlandığı gibi, her yıl yayınlanan ilerleme raporlarında da istinaf mahkemelerinin kurulmasına ilişkin çalışmaların tamamlanmaması eksiklik olarak ifade edilmiştir.

AB Komisyonu adına 2003, 2004 ve 2005 yıllarında hazırlanan Türkiye'de yargının işleyişine ilişkin istişari ziyaret raporlarında da, Yargıtay'ın iş yükünü hafifleteceği ve ona içtihat mahkemesi olma asli fonksiyonunu kazandıracağından bahisle istinaf mahkemelerinin kurulması tavsiye edilmiştir[30]. Strazburg Mahkemesi de, denetim muhakemesinde olay (vakıa) yargılamasına girilmesinin adli yargılanma hakkının bir gereği olduğuna işaret etmektedir.

Katılım Ortaklığı Belgesine cevap niteliğinde olan 2003 tarihli AB Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programda da "Yargının İşleyişi ve Etkin Bir Yargı Sisteminin Kurulması İçin Kapasite Geliştirme" başlığı altında Türkiye'nin yükümlülükleri arasında sayılmış ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Temel Özgürlüklere uygun şekilde yargının etkinlik[31] ve bağımsızlığının güçlendirilmesi için istinaf mahkemelerinin kurulması doğrultusunda gerekli hazırlıkların yapılmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

Bizim hukukumuzda adli yargı ilk derece mahkemelerinden verilen kararları Yargıtayımız hem vakıa hem de hukukilik yönünden denetlemektedir. Vakıa yönünden denetleme, Yüksek Mahkemenin sadece hukuki yönden denetlemeye göre hem çok daha fazla zamanını almakta, hem de onu içtihat üretme fonksiyonundan gittikçe uzaklaştırmaktadır.

İstinaf Mahkemeleri, yargının iş yükünün azaltılması için de gereklidir. Bugünkü bilgilere göre, ilk derece mahkemelerinden verilen kararların büyük bir bölümü Yüksek Mahkeme tarafından bozularak, yerel mahkemeye geri dönmektedir. Bu açıdan, bozulan her dosya yerel mahkemeye ilave bir iş yükü oluşturmaktadır. Yargıtay ile yerel mahkeme arasındaki bu dosya gidiş-gelişleri sıklıkla iki kez, hatta daha fazla olabilmekte; bu da iş yükünün artmasına yol açmaktadır. İstinaf mahkemeleri kanunda öngörülen üç filtreli sistem sayesinde, kural olarak, uyuşmazlıkların yerel mahkemeye geri gönderilmesine engel olduğu gibi, süratle halledilmesini de mümkün kılacaktır. Diğer taraftan, CMK'nın 286 ve HMK'nın 362. maddeleri uyarınca, bir kısım davalar Yargıtay'a gelmeden kesinleşeceğinden, Yüksek Mahkemenin iş yükü de azalacaktır.

26.09.2004 tarihli 5235 sayılı Kanun ile Bölge Adliye Mahkemelerinin kuruluşu öngörülmüştür. Daha sonradan kabul edilen Ceza Muhakemesi Kanunu ile Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda istinaf yoluna ilişkin hükümlere yer verilmiştir[32].

---

[29] Yenisey Feridun; "İstinaf", Adalet Dergisi, Sayı:2, Ocak 2000, Bölüm No:2

[30] Yargıtay, günümüzde 21 Hukuk, 11 Ceza Dairesi ve 250 üye ile bu görevini yerine getirmeye çalışmakta iken bu sayılar 6110 sayılı Kanun ile (09.02.2011) 23 Hukuk, 15 Ceza dairesi olmak üzere toplam 38 olmuştur.

[31] Yargı organının etkinliği, uyuşmazlıkları sonuçlandırma hızına, hukuku belirlemedeki tatminkarlığına ve kararların bağlayıcılığına göre ortaya çıkmaktadır.

[32] CMK'na göre istinafta başvuru süresi 7 gündür (md.273). HMK'na göre, istinaf başvuru süresi iki haftadır (md.345).

İstinaf mahkemelerinin kurulacağı yerler yasada somut olarak belirlenmemiş, sadece 5235 Sayılı Kanun'da bu yerlere ilişkin temel ölçütlere yer verilmiştir. Buna göre istinaf mahkemeleri, bölgelerin coğrafî durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen yerlerde, HSYK'nın olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca kurulacaktır[33]. Kabul edilen 5235 sayılı Kanun ile istinaf mahkemelerinin kurulması öngörülürken, bir taraftan da istinaf kanun yolunun etkin bir şekilde uygulamaya hazır hale gelmesinin sağlanması için Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü tarafından "Türkiye'de İstinaf Mahkemelerinin Kuruluşunun Desteklenmesi Projesi" hazırlanmıştır. Avrupa Birliği Komisyonunca maddi olarak desteklenen ve Hollanda-İsveç ortaklığı ile "eşleştirme" şeklinde yürütülen bu proje, 1000 hâkim ve Cumhuriyet savcısı ile 1200 yardımcı personelin eğitimini kapsamaktadır.

Yapılan çalışmalar sonucunda; 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev Yetkileri Hakkında Kanun'un 25. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Adalet Bakanlığı, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na, ülke genelinde Bölge Adliye Mahkemeleri kurulmasına ilişkin teklifte bulunmuştur.

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu da 15.05.2007 gün ve 205 sayılı kararı ile; 5235 sayılı Kanun'un 25. maddesinin birinci fıkrası gereğince, bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunlukları dikkate alınarak; İstanbul, Bursa, İzmir, Konya, Adana, Ankara, Samsun, Erzurum ve Diyarbakır olmak üzere 9 yerde toplam 109 ceza ile 77 hukuk dairesinden oluşacak olan Bölge Adliye Mahkemelerinin Kurulması konusunda olumlu görüş bildirmiştir.

Yüksek Kurul yine aynı tarihte bir hususta daha karar vermiştir. 206 sayılı söz konusu kararda; Türkiye genelinde görev yapan hâkim, Cumhuriyet savcısı ve yardımcı personel sayısının, hem ilk derece adliye mahkemelerinin hem de bölge adliye mahkemelerinin ihtiyacına cevap veremeyeceğine ve ayrıca zorunlu olan bina, araç ve gereçlerin sağlanamamış olması hususlarına dikkat çekilerek, bölge adliye mahkemelerinin faaliyete geçirileceği tarihin, söz konusu koşulların tamamlanmasından sonra değerlendirileceği belirtilmiştir. Söz konusu 15.05.2007 tarih ve 206 sayılı karardan sonra çalışmalarına devam eden Adalet Bakanlığı, 15.12.2010 tarih ve 1281 sayılı yazısı ile bölge adliye mahkemelerinin faaliyete geçirilmesi ve bu yönde atılması gereken adımların somut bir takvime bağlanmasını talep etmiş; bu talep Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca incelemeye alınmış; Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği tarafından konunun tüm ayrıntıları ile ortaya konulması açısından hazırlanan raporda; bölge adliye mahkemelerine 2010 yılı verilerine göre gelmesi muhtemel iş sayıları incelendiğinde; Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun 15.05.2007 gün ve 205 sayılı kararı ile kurulan hukuk ve ceza dairelerinin mevcut iş yükünü karşılamakta zorlanacağı, bu durumda her dairenin ortalama yılda 2000 dosyaya bakabileceği varsayımından hareketle 168 ceza, 158 hukuk dairesi olmak üzere toplam 326 dairenin kurulması gerektiği sonucuna varılmıştır. Yine söz konusu rapordan; kurulan bölge adliye mahkemelerinin tespit olunan geniş yargı alanlarının; keşif yapılmasını, tarafların mahkemeye ulaşımını zor kılacağı, bu durumun yargılamanın seyrini olumsuz yönde etkileyeceği, bu nedenle; yeni bölge adliye mahkemelerinin kurularak yargı alanlarının yeniden düzenlenmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. 2010 yılı verileri dikkate alındığında; bölge adliye mahkemelerine gelmesi muhtemel iş sayıları itibarıyla bölge adliye mahkemelerinde yaklaşık 1313 adet hâkime ve 359 adet

[33] 5235 sayılı Kanun md.25/2

savcıya ihtiyaç duyulduğu; bununla birlikte adli yargı ilk derece mahkemelerinde 5257 hâkim ve 4034 savcının görev yaptığı tespit edilmiştir.

Rapordaki tüm bu veriler dikkate alınarak, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından verilen 03.02.2011 tarih ve 81 sayılı kararda özetle; bölge adliye mahkemelerinin kuruluş işlemlerinin tamamlamak ve bu mahkemelerin Cumhuriyet başsavcılarının atanmasının sağlanması ile 9 mahal dışında kurulması gereken bölge adliye mahkemelerinin sayısının belirlenmesi için Adalet Bakanlığı ile çalışma yapma kararı alınmıştır.

Bu karar doğrultusunda çalışmalarına devam eden Adalet Bakanlığı, 01.06.2011 tarihli yazısı ile kurulması muhtemel yeni bölge adliye mahkemeleri ile birlikte, bu mahkemelere yapılacak Cumhuriyet başsavcısı, komisyon başkanı ve üyelerin atanmasını da kapsayacak şekilde bölge adliye mahkemelerinin faaliyete geçirilmesi hususunda bir takvim belirlenmesini talep etmiştir.

Bu talebi gündeme alan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu vermiş olduğu 02.06.2011 tarihli kararında;

"1) Kurulan bölge adliye mahkemelerinin mevcut iş yükünü karşılamakta zorlanacağının anlaşılması nedeniyle, Genel Kurulun 03/02/2011 tarihli ve 81 sayılı kararı üzerine Adalet Bakanlığınca teklif edilecek mahallerde kurulacak bölge adliye mahkemeleri başsavcılarının 2011 yılı yaz kararnamesi ile atamalarının yapılmasına, (sonradan kurulan 5 BAM'ın Cumhuriyet Başsavcıları da 19.06.2011 tarihinde atanmışlardır.)

2) Bölge adliye mahkemelerini faaliyete hazır hale getirmek için (personel planlaması, mahkeme binalarının hazırlanması ve tefriş işlemleri, Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi (UYAP) alt yapısının oluşturulması ile diğer hazırlıkları yapmak üzere) gerekli olan bölge adliye mahkemesi adalet komisyonlarının oluşturulması amacıyla bölge adliye mahkemesi başkanları ile komisyon asıl üyesi olarak görevlendirilecek istinaf mahkemesi daire başkanlarının 2011 yılı sonbahar kararnamesi ile atamalarının yapılmasına,

3) Genel Kurulun 03/02/2011 tarihli ve 81 sayılı kararı ile Adalet Bakanlığına teklifte bulunulan hususlara ilişkin önlemlerin alınması ve 5235 sayılı Kanun'un Geçici 3'üncü maddesinin birinci fıkrasında öngörülen koşulların tamamlanması hâlinde, bölge adliye mahkemelerinin diğer başkan ve üyeleri ile savcılarının 2012 yılı yaz kararnamesi ile atamalarının yapılmasına,

4) Bölge adliye mahkemelerinin 2012 yılı Eylül ayında, yeni adli yılın başlamasıyla birlikte faaliyete geçirilmesine karar verilmiştir."

07.06.2011 tarihli kararla da; 5235 sayılı Kanun'un 25. maddesinin birinci fıkrası uyarınca; Antalya, Gaziantep, Kayseri, Sakarya, Trabzon ve Van illerinde İstinaf Mahkemesi kurulması konusunda olumlu görüş verilmiş, 5235 sayılı Kanun'un 29. maddesinin birinci fıkrası uyarınca; daha önceden İstinaf Mahkemelerine yeni daireler ilave edilmiş ve Adana, Ankara, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, Konya, Samsun İstinaf Mahkemelerinin yargı çevrelerinde değişiklik yapılmıştır.

Her ne kadar 02.06.2011 tarihli kararda, kurulan 9 ve kurulacak olan 6 olmak üzere, toplam 15 istinaf mahkemesini faaliyete hazır hale getirmek için gerekli olan istinaf mahkemesi adalet komisyonlarının oluşturulması amacıyla istinaf mahkemesi başkanları ile komisyon asıl üyesi olarak görevlendirilecek olan istinaf mahkemesi daire başkanlarının 2011 yılı sonbahar kararnamesi ile atamalarının yapılacağı karar altına alınmış ise de; yeni kurulan istinaf mahkemelerinin ve önceden kurulmasına

karar verilen bir kısım istinaf mahkemelerinin faaliyete geçmesi için zorunlu olan bina, araç ve gereçlerin halen sağlanamamış olması nedeniyle, kararda yapılan atamalar ötelenmiştir. Bu konuda net bir tarih belirlenmemiş olup, hazırlıkların bitme durumuna göre bir karar verileceği anlaşılmaktadır[34].

İstinaf mahkemeleri faaliyete geçtikten sonra Türk adli yargı sistemi, iki dereceli değil, ilk derece, ikinci derece (istinaf derecesi) ve üst derece (temyiz derecesi) olmak üzere üç dereceli olacaktır. İlk derecede ilk derece mahkemeleri, ikinci derecede bölge adliye mahkemeleri, üst derece de Yargıtay bulunacaktır[35]. Buna göre; bölge adliye mahkemeleri, hukuki denetimin yanı sıra yerindelik denetimi, maddi olayların tespit ve takdirindeki hataları da inceleyecektir. Böylece gerçeğin ortaya çıkması ve adli hataların en aza indirilmesi sağlanacaktır. Mahkemenin yapacağı denetim, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6/1'inci maddesi ile Anayasamızın 36'ncı maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkı açısından önem arz etmektedir[36].

Hukuk yargılaması bakımından istinaf kanun yolu, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda 341 ila 360'ıncı maddeleri arasında düzenlenmiştir. Aksine hüküm bulunmayan hallerde ilk derece mahkemesinde uygulanan yargılama usulü bölge adliye mahkemesinde de uygulanacaktır. İlk derece mahkemelerinden verilen nihai kararlara karşı istinaf yoluna başvurulabilir[37]. İstinaf yoluna başvurabilmek için "nihai karar" verilmiş olması gerekmektedir. Buna göre, hem usule hem de esasa ilişkin nihai kararlara karşı istinaf istemi ile bölge adliye mahkemesine başvurulabilecektir. Bu anlamda; görevsizlik, yetkisizlik, davanın açılmamış sayılması, karar verilmesine mahal olmadığına karar verilmesi gibi usule ilişkin nihai kararlara karşı istinaf yoluna başvurulabilecektir. Buna karşı, her ne konuda olursa olsun ara kararlarına karşı istinaf yoluna başvurma hakkı bulunmamaktadır. Ayrıca, ihtiyati tedbir kararlarına ve ihtiyati tedbir kararlarına itiraz hakkındaki kararlara karşı bölge adliye mahkemesi nezdinde bir başvuru imkanının getirilmiş olmasıyla önemli bir eksiklik giderilmiştir[38]. Adli hukuk yargılamasında ilk derece mahkemelerine karşı istinaf başvuru süresi iki hafta gün olarak belirlenmiştir. İstinaf yoluna başvurma kararın icrasını durdurmamaktadır[39]. Bölge adliye mahkemeleri hukuk dairesince inceleme, davanın özelliğine göre heyetçe veya görevlendirilecek bir üye tarafından yapılacaktır. İnceleme, istinaf dilekçesinde belirtilen sebeplerle sınırlı olarak yapılacaktır. Ancak, bölge adliye mahkemesi kamu düzenine aykırılık gördüğü takdirde bunu resen gözetecektir. İnceleme bazı istisnalar dışında duruşmalı olarak yapılacaktır. Bölge adliye mahkemesince resen göz önünde tutulacaklar dışında, ilk derece mahkemesinde ileri sürülemeyen iddia ve savunmalar dinlenemez, yeni delillere dayanılamaz. İlk derece mahkemesinde usulüne uygun olarak gösterildiği halde incelenmeden reddedilen veya mücbir sebeple gösterilmesine olanak bulunmayan deliller bölge adliye mahkemesince incelenebilir.

---

[34] www.yargitay.gov.tr/T-Gokce

[35] Gözler Kemal; Hukuka Giriş, s.101; Bahri Öztürk(Editör); Ceza Mahkemesinde İstinaf El Kitabı, s.2

[36] İnceoğlu Sibel; Adil Yargılanma Hakkı ve Yargı Etiği, s.38 vd.

[37] Miktar veya değeri bir milyar lirayı geçmeyen malvarlığı davalarına ilişkin kararlar kesin olduğundan bunlara karşı istinaf yolu kapalıdır.

[38] Konuralp Haluk; "Bölge Adliye Mahkemelerinde Uygulanacak Usul", http://www.barobirlik.org.tr/yayinlar/makaleler/index.aspx, Erişim Tarihi, 02.11.2012

[39] 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 36.maddesindeki icranın geri bırakılması hükmü saklıdır.

Adli yargıda ortaya çıkan sorunlara idari yargıda da yaşanmaktadır. İdari yargı yerlerinin yaygınlaştırılması, yürürlükteki mevzuatta ve idari yapıda hızlı ve sık değişikliklerinin gerçekleşmesi, ülkenin iletişim olanaklarındaki artışa koşut olarak, idare edilenlerin hak arama bilinçlerinin gelişmesi, idarenin, idare edilenlerle olan ilişkilerinde, en basit anlaşmazlıkların dahi çözümünün yargıya taşınması ve uyuşmazlığın tüm yargılama evrelerinin tüketilmesine kadar sürdürülmesi konusundaki eğilimin alışkanlık haline gelmesi, Danıştay'ın iş yükündeki artışın nedenleri olarak görülmektedir[40].

Bilindiği gibi idari davanın davalı tarafı, değişmez biçimde kamu idaresidir. Başka anlatımla, idari uyuşmazlıkların kaynağı, idarenin kamu hukuku alanında yapmış olduğu faaliyetleridir. Varlık nedeni, kamu hizmeti üretmek olan idare, ne kadar hukuk içerisinde kalırsa, o kadar az uyuşmazlık yaratmış olur. Dolayısıyla, ilk derece idari yargı yerlerinde açılan dosya sayısında bir dönemde başlayan ve düzenli bir biçimde devam eden artış, bunun böyle olmadığının, idarenin hukuk dışına çıkma eğiliminde artış olduğunun göstergesidir[41].

Danıştay'ın sonraki yıla devreden dosya sayısındaki artış, özellikle 2006 yılından itibaren çok artmıştır.[42] Bu artış, yıl içinde karara bağlanan dosya sayısındaki önceki yıllara nispeten %20'lere varan artışa rağmen gerçekleşmiştir.

Danıştay'ın iş yükünün makul düzeye çekilebilmesi için, daha önce gerçekleştirilen değişikliklerin ve düzenlemelerin yeterli olmadığını; alınması gereken asıl ve etkili önlemin, Danıştay'a açılan dosya sayısının azaltılması olacağını göstermektedir. Bu ise, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacağı davalar ve temyiz incelemesine tabi uyuşmazlıkların yeniden belirlenmesiyle olanaklı bulunmaktadır. Bu dava ve incelemelerin kaydırılacağı yer ise bölge idare mahkemeleridir. Bu şekilde bölge idare mahkemelerinin istinaf mahkemesi olmalarının yolu açılmış olacaktır[43].

4- BAZI ÖNEMLİ AVRUPA ÜLKELERİNDE İSTİNAF UYGULAMASI

4.1- Almanya'da İstinaf

Alman Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf, bir kanun yolu olarak kabul edilmiştir. Al.CMK. 312'de istinafın ilk derece mahkemesi olarak sadece Asliye Ceza Mahkemelerinin kararlarına karşı başvurulabilen, yeniden duruşma yapılan ve yeni delillerin ortaya konulduğu bir kanun yolu olduğu vurgulanmaktadır. İstinaf muhakemesinde, temyizde kabul edilmeyen bir sistemle ikinci kez öğrenme yargılaması yapılır. Bunun anlamı şudur: Her ne kadar istinaf incelemesine kaynaklık teşkil eden bir ilke derece mahkemesi kararı olsa da, istinaf muhakemesinde tüm maddi ve hukuki sorunlar yeniden ele alınır ve yeniden bir karar verilir. Bu bağlamda Almanya' da istinaf mahkemeleri ikinci ilk derece mahkemesi konumundadır.

Alman Ceza Muhakemesi hukukunda istinaf incelemesi Eyalet Mahkemelerinde yapılmaktadır. Temyiz başvuruları ise ya Eyalet Yüksek Mahkemesince ya da Federal Mahkeme tarafından incelenmektedir. Ayrıca Alman yargısında istinaf da yeni kanıtlar ileri sürülebilmektedir. İstinaf başvurusu ya-

[40] Danıştay Kanunu'nun 24 ve İYUK'un 45. maddesinde değişiklik öngören 13.03.2011 günlü Tasarı gerekçesi.

[41] Candan Turgut; "Reform mu? Deform mu? Ya Nedir?", www.danistay.gov.tr., s.2, Erişim Tarihi, 2012

[42] 2006 yılında, Danıştay'da açılan dosya sayısı, 86.040 iken, 2007 yılında, 112.082, 2008 yılında 130.278, 2009 yılında 115.956'dır.

[43] 13.03.2011 günlü tasarıda genel düşüncenin hemen bir istinaf mahkemesi kurmak yerine, mevcut durumdaki bölge idare mahkemelerine itiraz müessesesinin alanını genişletmek şeklinde olduğu görülmektedir.

pılırken herhangi bir gerekçe gösterme zorunluluğu bulunmamaktadır. Eğer başvuru yerinde görülürse istinaf mahkemesi ilk derece mahkemesinin kararını kaldırarak yeni bir karar tesis etmektedir[44].

Alman hukuk yargılamasında dört aşamalı sistem geçerli olup, ilk derecede yerel mahkemeler (sulh mahkemeleri), eyalet mahkemeleri (asliye mahkemeleri), istinaf mahkemeleri (yüksek eyalet mahkemesi) ve federal mahkeme bulunmaktadır. Burada önemli bir husus şudur: ilk derece mahkemeleri, kira ve aile hukukuna ilişkin miktar ve değeri 5.000-Euro'yu geçmeyen hukuk davalarına bakarlar. Bunlar dışındaki tüm davalar ilk derece mahkemesi olarak eyalet mahkemelerinde (asliye mahkemeleri) bakılır[45].

4.2- Hollanda'da İstinaf

Birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi Hollanda'da da üç aşamalı bir yargı sistemi bulunmaktadır. İstinaf aşaması ikinci derece yargılama olarak adlandırılmaktadır.

Hollanda yargı sisteminde, bünyesinde hukuk ve ceza mahkemeleri ile idare mahkemeleri barındıran 19 adet Bölge Mahkemesi bulunmaktadır. Küçük yerleşim yerlerinde bulunan ve tek hakimli olarak faaliyet yürüten alt bölge mahkemeleri de bulunmaktadır.

Bölge ve alt bölge mahkemelerinin üzerinde ise istinaf mahkemeleri bulunmaktadır. Ülke genelinde toplam 5 adet istinaf mahkemesi bulunmaktadır.

Hollanda'da görev yapan en üst yetkili mahkeme ise Yüksek Mahkemedir[46].

4.3- İsveç'te İstinaf

İsveç'te Anayasa ile bağımsızlıkları teminat altına alınan mahkemeler genel ve özel mahkemeler olarak ikiye ayrılırlar. İki adet genel mahkeme organizasyonu bulunmakta olup bir tanesi genel adli mahkemeler diğeri ise genel idari mahkemelerdir. Genel adli mahkemeler hukuk ve ceza davaları ile ilgilenirken, genel idare mahkemeleri kamu otoriteleri ile kişiler arası davalara bakarlar. Bunlardan başka bir de özel mahkemeler bulunmakta olup, özel mahkemeler ise, İşçi Mahkemesi, Pazar Mahkemesi, Patent Mahkemesi ve Toprak Mahkemesidir.

İsveç'te genel adli mahkemelerde üç aşamalı bir yargı sistemi olup bunun ilk aşamasını ilk derece mahkemeleri (yerel mahkemeler) oluşturmaktadır. İkinci aşamayı istinaf mahkemeleri, son aşamayı ise Yüksek Mahkeme oluşturmaktadır.

Yerel mahkemeler ilk derece mahkemeleri olup İsveç'te çeşitli büyüklüklerde 56 yerel mahkeme bulunmaktadır. Yerel mahkeme kararlarına karşı İsveç'te bulunan 6 adet istinaf mahkemesine gidilebilir. İstinaf yoluna başvurulabilecek olan kararlar Ulusal Sigorta Yasası ile her yıl belirlenen miktarı geçen kararlardır. Bu tutarın altında kalan davalarda ise istinaf incelemesi yapılabilmesi izne tabidir[47].

Kural olarak istinaf mahkemesine yeni delil, vakıa veya şartlar getirilemez. Bu kural katı bir kural olup, nedeni ilk derece mahkemelerinde davanın görülmesine vurgu yapmaktır. Ancak yeni vakıa

[44] Özbek Veli Özer; "Türk-Alman Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf", s.3-4

[45] Hukuk Muhakemesinde İstinaf El Kitabı, http://www.abgm.adalet.gov.tr/e-kutuphane/%C4%B0stinaf/HUKUK%20MUHAKEMES%C4%B0NDE%20%C4%B0ST%C4%B0NAF%20EL%20K%C4%B0TABI.pdf, s.12, Erişim Tarihi, 02.11.2012

[46] Hukuk Muhakemesinde İstinaf El Kitabı, s.17-18

[47] Hukuk Muhakemesinde İstinaf El Kitabı, s.10

ve delil getirmeme kuralının istisnaları söz konusudur. Gerçeği bulma amacının geçerli olduğu davalardan olan ceza davaları ile aile hukukuna ilişkin davalarda taraflarca yeni delil, vakıa ve şartlar getirilebilir.

Yüksek mahkeme, en üst dereceli genel mahkemedir. Yüksek mahkeme hem maddi vakıalara hem de hukuki konuları inceleme yetkisine sahiptir. Davanın Yüksek Mahkemede görülebilmesi için izne ihtiyaç vardır. Sınırlı sayıdaki bu haller; davanın yeniden incelenmesinin usul hukuku açısından gerekli olması veya ilk derece mahkemesindeki duruşmada büyük bir usul hatası yapılmış olmasıdır[48].

4.4- Avusturya'da İstinaf

Ülke genelinde 192 alt bölge (sulh) ve 28 üst bölge (asliye) ilk derece mahkemeleri faaliyet göstermektedir. Üst bölge mahkemeleri alt bölge mahkemelerinden verilen kararları istinaf mahkemesi olarak incelemektir.

Üst bölge mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı istinaf mercii olarak İstinaf/Yüksek Üst Bölge Mahkemeleri görev yapmaktadır. Ülke genelinde 4 adet İstinaf Mahkemesi bulunmaktadır.

Avusturya'da en üst düzeydeki yargılama mercii olarak Temyiz Mahkemesi görev yapmaktadır. Temel görevi, istinaf mahkemelerinden verilen kararların temyiz incelemesini yapmaktır[49].

4.5- Fransa'da İstinaf

Fransa'da istinaf mahkemesi ilk derece mahkemelerinin üzerindeki genel nitelikteki yargı organıdır.

Medeni hukuk, ticaret hukuku veya iş hukukuna ilişkin ihtilaflarda, ilk derece genel yetkili veya ihtisas mahkemelerince verilen kararlara karşı yapılan itirazları istinaf mercii olarak inceler ve bağımsız bir şekilde karara bağlar. Söz konusu ilk derece mahkemeleri arasında asliye mahkemeleri, sulh mahkemeleri, ticaret mahkemeleri, iş mahkemeleri ve sosyal güvenlik mahkemeleri gibi mahkemeler yer almaktadır.

Fransa istinaf sistemi 31.12.1987 gününde kabul edilen idari istinaf yasası ile 1.1.1989 tarihinde faaliyete geçmiştir. Ancak, ilk etapta, Conseil d'Etat'nın istinaf yetkilerinin tümü devredilmemiş, istinaf mahkemelerinin deneyim kazanmaları için zaman kazanmaları sağlanmıştır. Bu süreç 6 yılı almıştır.

Fransa'da bir istinaf mahkemesinin yargı çevresinde bir veya birden fazla il bulunmaktadır. Ülkede toplam 7 tane istinaf mahkemesi bulunmaktadır.

5- TÜRK İDARİ YARGI SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

5.1- Günümüz İdari Yargı Sisteminin İşleyişi

İdari Yargı Anayasamızda 125 ve 155. maddelerinde ifade edilmiştir. Anayasa'nın 125. maddesinde;

- idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu,
- idarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu

İfade edilmektedir ki bu ilkeler, hukuk devleti olmanın bir gereğidir.

Anayasa'nın 155. maddesinde ise, idari yargı yüksek mahkemesinin Danıştay olduğu belirtilmiştir.

---

[48] Hukuk Muhakemesinde İstinaf El Kitabı, s.11-12

[49] Hukuk Muhakemesinde İstinaf El Kitabı, s.21

Danıştay ile ilgili düzenlemelere 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda yer verilmiştir. Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri ile ilgi düzenlemeleri ise, 2576 sayılı Kanun'da yer verilmiştir. Buna göre, idari yargı teşkilatı, ilk derece mahkemeleri (idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri), Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay'dan oluşmaktadır[50].

İdare mahkemeleri, bir başkan ve iki üyeden oluşur. Kural olarak kurul halinde çalışır. Toplamı 2012 yılı için 25.000-TL'yi aşmayan tam yargı davaları ile aynı miktarı aşmayan konusu belli bir parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları tek hakimle karara bağlanır.

Vergi mahkemeleri, bir başkan ve iki üyeden oluşur ve kural olarak kurul halinde çalışır. Tek hakim sınırı 2012 yılı için 25.000-TL'dir.

Bölge idare mahkemeleri bir başkan ve iki üyeden oluşur. Yargı çevrelerindeki idare ve vergi mahkemelerinde tek hakimle verilen kararlara karşı yapılan itiraz başvurularını inceler ve bunları kesin hükme bağlar.

İdare ve vergi mahkeme kararlarının temyiz incelemesini yapar.

5.2- Bölge İdare Mahkemesi ile İstinaf Mahkemesi Arasındaki Farklar

Bölge idare mahkemesi evrak üzerinde yaptığı inceleme sonucunda, 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. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan itirazı haklı bulduğu veya davaya görevsiz hakim tarafından bakılmış olması hallerinde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir, bölge idare mahkemesinin bu kararları kesindir.

Bölge idare mahkemelerinin kararları kesindir; temyiz yoluna başvurulamaz[51].

İstinaf mahkemesi, ilk hükmü temelden alarak ve yargılamayı tekrarlayarak sonuca varır. Bu nedenle istinaf duruşması istisnalar dışında, ilk drece duruşmasından pek de farklı değildir[52]. İstinaf mahkemesi kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilmektedir.

6- İDARİ YARGI SİSTEMİMİZDEKİ SORUNLAR ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

6.1- İdari Yargı Sisteminde Karşılaşılan Sorunlar

İdari yargıda temel sorunları şu şekilde sıralayabiliriz:

- İş yükünün artması nedeniyle Danıştay'ın içtihat yaratma işlevini yerine getiremez duruma gelmesi,
- Davaların uzun sürmesi,
- Hataları ortaya çıkaracak bir sistemin (denetim muhakemesi yapacak etkin bir kurum) kurulamamış olması,
- Bilirkişi raporlarının yargı kararlarında belirleyici rol oynaması.

Bu nedenlerden dolayı idari yargının etkin olmaması toplum nezdinde güvensizlik yaratmaktadır.

---

[50] Danıştay, 15 daire, Bölge İdare Mahkemesi, 23 daire, idare ve vergi mahkemesi, 44 idare ve 33 vergi mahkemesi olarak faaliyette bulunulmaktadır.

[51] İYUK md.45

[52] Yurtcan Erdener; "Ceza Yargılamasında İstinaf-Adalet Bakanlığı Tasarılarının Değerlendirilmesi", http://www.barobirlik.org.tr/yayinlar/makaleler/index.aspx, Erişim tarihi, 2 Ekim 2012

6.2- Çözüm Önerileri

İdari Yargıda çözüm önerilerinin temelini Danıştay'ın artan iş yükü oluşturmaktadır. Asıl amaç, Danıştay'ın iş yükünü hafifleterek onu asıl görevine döndürmektir. Bu görev ise, içtihat oluşturmak ve uyuşmazlıklardaki hukuki sorunları çözüme kavuşturmaktır. Bu kapsamda çözüm önerileri olarak şunlar ön plana çıkmaktadır:

- Daire sayılarının artırılması,
- Temyiz yolunun daraltılması,
- Tek hakimle görülecek dava sayılarının artırılması,
- Bölge idare mahkemelerinin görev ve yetkilerinin artırılması,
- İdari uyuşmazlıklarda yargı öncesi uzlaştırma kurulları[53] ve arabuluculuk[54] (mediasyon) müesseselerinin kurulması,
- "Yargısal görüş" isteme yolunun açılması,
- "Geçici askıya alma" ve "yargısal emir" müesseselerinin kabul edilmesidir.

Yargısal görüş, geçici askıya alma ve yargısal emir müesseseleri Fransız idari yargı sistemine 31 Aralık 1987 günü giren istinaf sisteminin sorunları tam olarak çözememesi nedeniyle getirilen uygulamalardır. Bu yöntemlerle uyuşmazlıkların sayılarının azaltılmasına çalışılmaktadır. Buna göre, yargısal görüş, Fransız Danıştay'ından bağlayıcılığı olmayan yargısal görüş istenmesidir. Geçici askıya alma işleminde ise, mahkeme başkanı işlemi yapan makamdan işleminin yürürlüğünü bir süreliğine askıya almasını isteme yetkisini kullanabilmektedir. Yargısal emirde ise, mahkeme idareye araştırma sonucu ortaya çıkan duruma ilişkin belli bir sürede karar vermesi için emir verilmesi söz konusu olmaktadır[55].

6.3- Çözüm Önerisi Olarak İstinaf

Danıştay'ın artan iş yükü nedeniyle idari yargıda reform yapılması yönünde görüşlerinin olduğu bilinmektedir. Nitekim, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nu da kapsayan "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" hakkında Danıştay görüşünde, idarenin karar alma, eylem ve işlemde bulunma sürecini belli usullere bağlayan, uyuşmazlıkların yargı öncesi çözümüne ilişkin yöntemleri düzenleyen genel bir İdari Usul Yasasının kabulü ve İdari İstinaf Mahkemelerinin kurulması önerisi getirilmiştir.

Adalet Bakanlığı ile İsveç Ulusal Mahkemeler İdaresi arasında 22 Ekim 2007 tarihinde imzalanan ikili işbirliği programı konularından birisi idari yargıda mevcut yapının revize edilerek istinaf mahkemesinin kurulmasıdır. Ayrıca, Adalet Bakanlığının 2009 tarihli Yargı Reformu Stratejisinde idari yargıda istinaf mahkemelerinin kurulması ve faaliyete geçirilmesi amaçlanmıştır. Bu yöndeki çalışmalar halen devam etmektedir.

Türk İdare Hukukunun esinlendiği Fransız İdari Yargılama Usulünde 31 Aralık 1987 tarihli İdari Yargı Reformu Yasasıyla idari yargıda istinaf sistemi kabul edilmiştir. Diğer Avrupa ülkelerinde de (Al-

---

[53] Çolak İlker; "İdari uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolu Olarak İdari Uzlaştırma Kurulları", http://www.ilkercolak.net/idari-uyusmazliklarda-alternatif-cozum-yolu-olarak-idari-uzlastirma-kurullari/, Erişim Tarihi, 03.11.2012

[54] http://www.hukuk24.com/mediasyon.htm, Erişim Tarihi, 03.11.2012

[55] Sancakdar Oğuz; "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", www.tr.bibliyotek.com/indir/pdf/istinaf, Erişim tarihi, 2012, s.1

manya, İtalya, Avusturya, Hollanda, İsveç gibi) istinaf uygulaması söz konusudur. Ülkemizde de hukuk ve ceza yargılamasında istinaf kanun yolu kabul edilmiştir.

İstinaf kanun yolu, ilk derece idari mahkemeler ile temyiz incelemesi arasında, ikinci derece bir denetim mekanizması ve kanun yoludur. İstinaf kanun yolu uygulanırsa ilk derece mahkemesi kararından sonra, karar önce istinaf denetimine tabi olacak, bundan sonra şayet temyiz yolu açıksa istinaftan sonra temyiz kanun yoluna gidilebilecektir.

İstinaf sistemi kabul edilirse önce ilk derece yargılaması, ardından bölge idare mahkemelerince istinaf incelemesi, nihayet son olarak da Danıştay'da temyiz incelemesi yapılacaktır. Dolayısıyla üç dereceli sisteme geçilmiş olacaktır.

İstinaf incelemesi temyizden farklı olarak kararın hem hukuki hem de maddi yönden incelenmesi sonucunu doğuracak, ayrıca bölge idare mahkemesi yeni bir yargılama yaparak yeniden karar verebilecektir.

Bu şekilde Danıştay'ın iş yükü önemli ölçüde azalacak ve içtihat mahkemesi rolü daha güçlenecektir.

7- SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Avrupa Birliği'nin 1999 yılında yaptığı Helsinki Zirvesi'nde Birliğe üye adayı olarak kabul edilerek tam üyelik için müzakerelere başlayan ülkemiz açısından katılım müzakereleri devam etmektedir. Tam üyelik için tespit edilen 35 fasıldan 23. fasılda yer alan yargı ve temel haklar faslının müzakerelerinin yürütülmesinden Adalet Bakanlığı doğrudan sorumlu tutulmuştur.

2007 yılına gelindiğinde, Avrupa Birliği yetkilileri, 23. fasıl kapsamında Türkiye'nin yargının tarafsızlığı, bağımsızlığı ve etkinliğinin güçlendirilmesine yönelik olarak bir "Yargı Reformu Stratejisi'ni Komisyona sunması gerektiğini ifade etmiştirler. Bunun üzerine yapılan çalışmalar sonucunda 2009 yılında Bakanlar Kurulu tarafından görüşülerek kabul edilen Yargı Reformu Stratejisi ve Eylem Planı Avrupa Birliği yetkili organlarına sunulmuştur.

Ekonomik ve sosyal gelişmelere bağlı olarak stratejinin gözden geçirilmesi ve revize edilmesi gereği hasıl olmuş ve bu nedenle de Adalet Bakanlığının Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından Eylül 2012 tarihi itibariyle Yargı Reformu Stratejisi Taslağı üzerinde çalışmalara başlanmıştır. Bu taslağa bakıldığında yeni bazı kavramların ve uygulamaların tartışma konusu yapıldığı anlaşılmaktadır. Bunlara baktığımızda; adalet örgütünde saydamlığın artırılması için adliyelerin faaliyet raporları hazırlanması gibi yeniliklerin öngörüldüğü görülmektedir. Ayrıca yargılamanın hızlandırılması için adli zaman yönetimi sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Tasarıda adli yargılamaya ve genel olarak yargılama sürecine (idari yargıyı da içine alarak) ilişkin hedeflere yer verildiği gibi doğrudan idari yargıya ilişkin hedeflere yer verildiği, bu kapsamda kamu ve hazine avukatlarının inisiyatif almasına yönelik uygulamaların geliştirilmesi ve idari uyuşmazlıklar yönünden sulh uygulamasının yaygınlaştırılması, hukuki uyuşmazlıklarda arabuluculuk çözüm yolunun geliştirilmesi ve idari yargıda uyuşmazlıkların yargı öncesi çözüm usullerinin geliştirilmesi ve etkin hale getirilmesi konularına yer verilmiştir.

Buna göre idari yargı alanında mevcut sorunların aşılması noktasında yapılması gerekenler aşağıda sıralanmıştır:

- Hakim ve savcıların yargısal faaliyetlerine destek imkanlarının artırılması, (yardımcı personel alımı vb.)
- Yargıda kalite, güvence ve geliştirme sistemi ile performans yönetiminin geliştirilmesi için standartlar belirlenmesi ve iç denetim kapasitesinin artırılması,

- İdari yargıda da istinaf mahkemelerinin kurulması ve faaliyete geçirilmesi,
- Yüksek mahkemelerinin ilk derece mahkemesi sıfatı ile baktıkları davaların azaltılması,
- Dava daire sayılarının artırılması,
- Temyiz yolunun daraltılması,
- Tek hakimle görülecek dava sayılarının artırılması,
- İdari uyuşmazlıklarda yargı öncesi uzlaştırma ve arabuluculuk (mediasyon) müesseselerinin etkin bir şekilde kullanılması,
- "Yargısal görüş" isteme yolunun açılması,
- "Geçici askıya alma" ve "yargısal emir" müesseselerinin kabul edilmesi,
- İdarenin hukuk çerçevesinde kalmasını ve ona uygun davranmasını sağlayacak önlemlerin alınması, (bunu sağmak için hizmet içi eğitime ve kariyer sistemine ağırlık verilerek, idari görevlerde siyasi olmuş kamu ajanlarına değil, işin ehline görev verilmelidir. Ayrıca, idarenin karar alma mekanizmasını nesnel esaslara bağlayan, idare edilenleri de bu mekanizmalara dahil eden bir idare sistemin kurulmasının sağlanması gerekmektedir. Bunu idarenin karar alma sürecini esas alan usul müesseselerinin kurulması olarak özetleyebiliriz.)
- Düzenli aralıklarla yargıya güven ve memnuniyet anketleri yapılması buna göre reform çalışmalarına devam edilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AKİL, Cenk. İstinaf Kavramı, Yetkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2010.
- AKKAYA, Tolga. Medeni Usul Hukukunda İstinaf, Yetkin Yayıncılık, Ankara, Mayıs 2009.
- AVCI, Mustafa. "İdari Yargıda İstinaf", TBB Dergisi 2011(96).
- BAYRAKLI, Hasan Hüseyin.Vergi Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları, Afyonkarahisar, 2011
- BEREKET BAŞ, Zuhal. "İdari Yargılama Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu", Danıştay Dergisi, C.27, Ankara, 1996.
- BİLGE, Necip. Üst Mahkemeler, (Ord.Prof.Sabri Şakir Ansay'ın Hatırasına Armağan), Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1964.
- CANDAN, Turgut. "Reform mu? Deform mu? Ya Nedir?", www.danistay.gov.tr.(2.11.2012).
- ÇAĞLAYAN, Ramazan. İdari Yargıda Kanun Yolları, Seçkin Yayınevi,1.Baskı, Ankara, 2002.
- ÇINAR, Ali Rıza. "İstinaf", Fasikül Aylık Hukuk Dergisi, Yıl:2, Sayı:8, Ankara, 2010.
- ÇİÇEK, Cemil. Hukuk Muhakemesinde İstinaf El Kitabı Sunuş Yazısı.
- ÇİFTÇİ, Murat Özgür. İstinaf, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, Temmuz 2011.
- ÇOLAK, İlker. "İdari uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolu Olarak İdari Uzlaştırma Kurulları", http://www.ilkercolak.net/idari-uyusmazliklarda-alternatif-cozum-yolu-olarak-idari-uzlastirma-kurullari/,(03.11.2012).
- ERDEM, Mustafa Ruhan. İstinaf, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Ağustos 2012.
- FENDOĞDU, Tahsin. "Yargı Reformu Işığında İstinaf Mahkemelerinin Yeniden Kurulması Sorunu", Cumhuriyet ve Hukuk Sempozyumu'na Sunulan Bildiri, Diyarbakır, 22-23 Ekim 1998, Dicle Ü.Rektörlüğü, 2000.
- GÜNAL, Nadi. Roma Medeni Usul Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf, Ankara, 2007.

- GÖZLER, Kemal. Hukuka Giriş, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2012.
- GÜRSEL, Kasım. "1879 ile 1924 arasındaki istinaf'lı 45 yıl ve uygulamadan beklenenler", Radikal Gazetesi, 13 Mart 2007.
- İNCEOĞLU, Sibel. Adil Yargılanma Hakkı ve Yargı Etiği, Avrupa Konseyi, 2007.
- KESKİN, İbrahim. "Bölge Adliye Mahkemelerinin Yapısı", www.yayin-adalet.gov.tr, (02.11.2012).
- KIZILOT, Şükrü ve Zuhal.Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2011
- KONURALP, Haluk. "Bölge Adliye Mahkemelerinde Uygulanacak Usul", http://www.barobirlik.org.tr/yayinlar/makaleler/index.aspx, (02.11.2012).
- ÖZBEK, Veli Özer. "Türk-Alman Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf", http://web.e-baro.web.tr/uploads/35/izmir%20barosu/2010-2012/yay%C4%B1nlar/OZBEK-Ceza%20istinaf-%20izmir%20Barosu.pdf, (02.11.2012).
- ÖZTÜRK, Bahri. "Avusturya Ceza Muhakemesinde İstinaf", Adalet Dergisi, sayı 2, http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/2sayı.pdf, (02.11.2012).
- SANCAKDAR, Oğuz. "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", www.tr.bibliyotek.com/indir/pdf/istinaf, (02.11.2012).
- Ceza Mahkemesinde İstinaf El Kitabı , (Mart 2007), AB Eşleştirme Projesi, Ankara.
- Hukuk Mahkemesinde İstinaf El Kitabı , (Şubat 2007) AB Eşleştirme Projesi, Ankara.
- TÜRK, Hikmet Sami. "İstinaf Mahkemeleri", Adalet Dergisi, Sayı:2, Bölüm No:1, Ocak 2000.
- Türkiye'de İstinaf Mahkemelerinin Kuruluş Çalışmaları, www.yargitay.gov.tr/abproje/T.Gökçe/-istinaf, (02.11.2012).
- YENİSEY, Feridun. "İstinaf", Adalet Dergisi, Sayı:2, Bölüm No:2, Ocak 2000, www.yargitay.gov.tr/T-Gokce.
- YENİSEY, Feridun. Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979.
- YILDIRIM, Kamil. "Kanun Yolu Olarak İstinaf", TBB-İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı, Ankara, 7-8 Mart 2003.
- YILDIRIM, Nevhis Deren. "Teksif İlkesi Açısından İstinaf", TBB-İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı, Ankara, 6-8 Mart 2003.
- YILMAZ, Ejder. "İstinaf Kavramı", Perşembe Konferansları, http://www.rekabet.gov.tr./dosyalar/perskonfrs/perskonfyyn6-pdf, (02.11. 2012).
- YILMAZ, Ejder. İstinaf, 2.Baskı, Seçkin Kitapevi, Ankara, 2005.
- YILMAZ, Zekeriya. İlk Derece ve Bölge Adliye Mahkemeleri ile HUMK'da İstinaf, Adalet Yayıncılık, Ankara, 2005.
- YURTCAN, Erdener. "Ceza Yargılamasında İstinaf-Adalet Bakanlığı Tasarılarının Değerlendirilmesi", http://www.barobirlik.org.tr/yayinlar/makaleler/index.aspx,(02.11.2012).
- http://www.hukuk24.com/mediasyon.htm, (03.11.2012).