

İSTİNAF KANUN YOLUNUN VERGİ YARGISI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

EVALUATION OF APPEAL TAX LAW WITH REGARD TO TAX LAW

Arş.Gör. Furkan KILINÇ

Hakkari Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, furkankilinc@hakkari.edu.tr, Hakkari/Türkiye

ÖZ

İstinaf, ilk derece mahkemesi ve temyiz mahkemesi arasında yer alan, davaya neden olan olayı hem maddi hem de hukuki açıdan ele alan bir kanun yoludur. Başka bir deyişle istinaf, ilk derece mahkemesi tarafından verilen hükmün, bir üst mahkeme tarafından yeniden ele alınmasıdır. İstinaf kanun yolu, yargılama aşamalarını ikiden üçe çıkaran bir sistemdir. Bu durum ilk bakışta yargılama süresini ve dava ile ilgili nihai kararın geç verileceği düşüncesi yaratsa da aslında durum pekte öyle değildir. İkili yargı sistemine sahip hukuk sistemlerinde, temyiz mahkemesi ilk derece mahkemesinden gelen davayı hem maddi hem de hukuki yönden ele almaya çalıştığı için, dava sürelerinin oldukça uzar ve adalet geç tecelli eder. Ancak istinaf kanun yolunun bulunduğu bir sistemde, davayı hem hukuki hem de maddi olarak inceleyecek yerin istinaf mahkemesi olması, temyiz mahkemesinin gerçek görevi olan davayı sadece hukuki yönden incelemesine neden olacaktır. Temyiz mahkemesinin iş yükünün azalması ise dava ile ilgili nihai kararı hızlandıracaktır. Bu çalışmada öncelikle istinaf kanun yolunun ortaya çıkışı hakkında bilgi verilecektir. Daha sonra amaçlar ve gerekçeler üzerinden istinaf kanun yolu hakkında değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: İstinaf, Kanun Yolu, İlk Derece Mahkemesi.

ABSTRACT

The appeal is an area between the first-instance court and the appeal court, both the material and legal aspect of the event that caused the case. In other words, the appeal is that the judgment given by the first instance court is re-examined by a higher court. This is a case at first glance, the length of the trial and the fact that the final decision on the case will be delayed, is not true. Because the dual judicial system tries to treat the case for both the material and legal aspects for the appeal court in the legal systems it has, the duration of the proceedings is too long and justice is manifested late. However, in a system that is on the way of law, the fact that the appeal court is the real task of the appeal court is the only legal side to examine the case both lawfully and financially. With the reduction of the workload of the appeal court, the final decision on the case will be accelerated. In this study, information about the emergence of the referral law route will be given first. Further evaluations will be made about the reason for the referral law.

Key Words: Appeal, Way of Law, First Degree Court.

1. GİRİŞ

Türk Hukuk sistemi Adli, İdari, Askeri, Yüksek Mahkemeler ve Sayıştay olmak üzere beş ana başlıkta toplanmaktadır ve hukuk sistemimiz genel olarak iki aşamalı olarak çalışmaktadır. İlk derece mahkemelerinde alınan kararların denetimini yüksek mahkemeler yapmaktadır. Yüksek mahkemelerin görevlerinden biri ilk derece mahkemesinde alınan kararın hukuki açıdan incelenmesi ve dava ile ilgili nihai kararın verilmesidir. Ancak yüksek mahkemelerin kuruluşunda belirlenen asıl görevi içtihat oluşturmaktır.

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

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

Çalışmada vergi yargısında istinaf sisteminin gerekçeleri ve istinaf hakkındaki görüşler incelenecektir.

2. İSTİNAF KANUN YOLU

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

2.1. Kanun Yolu Kavramı

İlk derece mahkemelerde alınan kararlardaki hataların asgari düzeye indirilebilmesi için tarafların isteğiyle, bir üst mahkemede davanın tekrar incelenmesi ve denetlenmesi durumuna “kanun yolu” denilmektedir. Böylelikle kanun yoluna başvuru halinde yapılacak incelemede bir hata ile karşılaşırsa, ilk derece mahkemesi kararı bozularak, bu hatanın giderilmesi sağlanacaktır (Pekcantez, Atalay, Özkes, 2005).

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

Dava açma, nasıl hukuksal çıkarın varlığını korumak için oluşmuşsa, kanun yolu da aynı çıkarın korunması için oluşturulmuştur. Kanun yollarına başvurma hakkı sonsuz olmamakla birlikte, kanun yolu hakkına başvurulduğu ya da kanun yoluna başvurma süresi içerisinde başvurulmadığı durumlarda, mevcut hak düşer ve mahkemenin kararı kesinleşir (Kuru, Aslan, Yılmaz, 2006).

2.2. İstinaf Kavramı

Arapça “enf” kökünden gelen istinaf, “burun, ön ve uç” anlamına gelen bir kelime olup, yeniden başlama, baştan alma olarak tanımlanmıştır (Yenisey, 1979). Ahmet Vefik Paşa'nın 1876 yılında kaleme almış olduğu ve Osmanlı döneminin ilk sözlükleri arasında yer alan “Lehce-i Osmani” de istinaf “hukukta bir davaya yeniden bakma” olarak açıklamıştır (internet kaynağı, 2017). Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre ise, “Mahkemenin verdiği kararı kabul etmeyerek bir üst mahkemeye götürme” anlamına gelmektedir (TDK, 2017).

İstinaf, hem bir kanun yolu hem de bir mahkemedir. Mahkeme olarak istinaf, esas incelemesini yapan ilk derece mahkemesinin yargılamasını, ikinci derecede inceleyen bir üst mahkemedir (Bayraktar, 2003). Bir kanun yolu olarak istinaf ise, ilk derece mahkemelerinin henüz kesinleşmemiş son kararlarının hem maddi hem de hukuki yönden denetlenerek, hukuka aykırılıkları gidermek için kabul edilmiş bir olağan kanun yolu olarak ifade edilmektedir (Çınar, 2010). İstinaf, ilk derece mahkemesindeki nihai karardaki uyuşmazlığı “ıslah” metodu ile gideren bir kanun yoludur (Kunter, 1986).

2.3. İstinafın Amacı

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

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

İstinaf, diğer kanun yollarıyla aynı amacı gütsede, istinafi diğer kanun yollarından ayıran en büyük özelliği ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu kararı maddi ve hukuki açıdan tekrardan denetlemesidir. Yargılamada ve alınan kararda maddi ve hukuki açıdan bir hata ya da eksiklik varsa yeniden karar alarak ortaya çıkan adaletsizliği ortadan kaldırmasıdır.

İstinaf mahkemesi ilk derece mahkemesinin almış olduğu kararı, maddi vakıalar ve deliller ışığında hukukî bir değerlendirme ile tekrar gözden geçirir. İlk derece mahkemesinin almış olduğu kararı hukuki ve maddi açıdan

uygun bulmaması halinde, kanunda kendine tanınmış haklar çerçevesinde ilk derece mahkemesinin yerine yeni bir karar verir.

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

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

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

3. İSTİNAF KANUN YOLUNUN GEREKÇELERİ

İstinaf kanun yoluna duyulan ihtiyacın temeli yargı sistemindeki aksaklıklardır. İdari yargıda davaların çözüme ulaşmamasından dolayı Danıştay'da ortaya çıkan aşırı iş yükü hem adaletin geç tecelli etmesine hem de idari denetimin tam anlamıyla gerçekleşmemesine neden olmaktadır (Öztürk, 2015).

Adaletin kısa sürede tecelli edebilmesi için yargılama sürecinin ivedi şekilde gerçekleşmesi gerekmektedir. İstinaf kanun yolu nihai kararın alınmasında ivedi bir yargılama sağlarken, davanın maddi ve hukuki açıdan yeniden ele alınmasıyla yargılamada daha sağlıklı bir sonuç elde edilecektir. İstinaf kanun yoluna geçişin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenlere aşağıda kısaca değinilmiştir.

3.1. Denetimdeki Yetersizlikler

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

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

İdari mahkemelerin denetim mekanizmasındaki aksaklıklarının nedenlerinden biri de nitelik ve uzmanlık isteyen uyuşmazlıklarda kalifiye eleman sayısının yeteri kadar olmamasıdır. İdari yargı mensuplarının doğrudan bilirkişilerin vermiş olduğu raporlar doğrultusunda karar vermeleri aksaklıklara yol açabilmektedir. Ayrıca bilirkişilerin vermiş olduğu raporlarda da hataların çıkma ihtimalinin bulunması, hem dava sürelerini uzamakta hem de tarafların adaletin tecelli edeceği hususundaki kanaatleri olumsuz etkilemektedir (Öztürk, 2015).

3.2. Dava Sürelerinin Uzunluğu

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

durdurulması isteminin kabul edildiği dosyalarda kabul kararları esas kararlar gibi gerekçeli yazılır. Ancak bu aşamada UYAP sisteminden karar numarası alınmamaktadır.

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

Buna karşın, 2577 sayılı İdare Yargılama Usulü Kanununun 20. Maddesinde yer alan re'sen araştırma ilkesi gereği dosyanın çözümü için esastan olduğu gibi yürütmenin durdurulması aşamasında da eksik olan tüm bilgi ve belgelerin araştırılıp temini için ara kararlar alınmaktadır. Yürütmenin durdurulması ve ilk inceleme yanında her ay problemsiz olarak tekemmül eden dosyalar esastan hakimine havale edilir. Ancak, bir aylık süre içerisinde hakimlerin hem ilk inceleme, hem yürütme hem de esastan havale edilen dosyaları okuyup, çözüm üretmek heyete sunmaları ve sunulan dosyaların kararlarını yazmaları gerekmektedir. Dosyaların yaklaşık %90'ı idare mahkemelerinde heyet halinde görülmekte olup her hakim ayda bir hafta sabit üye olarak heyete katılmaktadır. Heyete hakimlerin dinleyici olarak katıldığı hafta, hakimler kendi üzerine havale edilen dosyaları inceleme fırsatı bulamamaktadır. Ankara İdare Mahkemelerinde görülen davaların mahiyetine bakıldığında, genel yetki kuralı gereği kamu kurum ve kuruluşları ve Bakanlıkların Ankara'da olması nedeniyle davaların çoğunun Ankara'da açıldığı görülmektedir. Valilik, Belediyeler, Üniversitelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar ise Ankara dışındaki mahkemelerin konuları olarak dikkat çekmektedir. Ankara İdare Mahkemeleri yapmış oldukları denetleme sırasında tüm merkez teşkilatından gelen davaları kabul ettikleri için çok geniş bir mevzuatı da tetkik etmektedir. Genel görevli olmaları ve adli yargıdaki gibi bir branşlaşmanın bulunmaması nedeniyle idare mahkemelerinde mevzuatın tatbikatı oldukça sıkıntı doğurmaktadır. Çünkü mevzuatın Yasama Organını ilgilendiren kısmı hariç geriye kalan yönetmelikler, tebliğler ve yönergeler sürekli değişikliğe uğramaktadır (Öztürk, 2015).

3.3. İdari Yargıdaki Çözüm Yollarının Etkinliği

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

Çözüm yollarının etkinliği ile anlatılmak istenen idare mahkemelerinde alınan kararların idare ve taraflar nezdinde bir sınırlama etkisi oluşturması ve kararların davacı ve toplum vicdanında kabul görmesini sağlamaktır (Çolak, 2010).

Türk Hukuk Sisteminin genel sorunu yargılama sürelerinin uzun olmasıdır. Bu durum idari yargıda daha da önem kazanmaktadır. Çünkü idari yargıda, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması nedeniyle idari işlemlere karşı dava açılması, kendiliğinden bu işlemlerin yürütülmesine engel olmamakta, idare bu işlemlerini kendiliğinden hatta zor kullanarak yerine getirebilmektedir (Öztürk, 2015). Hukuka aykırılığı belirgin bir işlem dava konusu olmuş olsa bile, mahkeme yürütmenin durdurulması kararı vermediği sürece, idare bu işlemi yürütebilmektedir (Bülbül, 2002). Bu nedenle davada yargılama süresi, idari yargı açısından da daha önemlidir. İptal davalarında bile yargılama süreci çoğu kez bir yılı aşmaktadır. Davanın temyiz süreci de işin içine girdiğinde kesin karar ancak iki üç yıl içinde çıkmaktadır. Yaşanan bu durumun önemli bir nedeni de idari yargıya başvuru sayısının günden güne artmasıdır. İdari yargının sahip olduğu teknik alt yapının gelen iş yükünü kaldıramaz hale gelmesi de sonuç olarak dava sürelerinin uzamasına neden olmakta ve adaletin tecelli etmesini geciktirmektedir (Yet, 2001).

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

Yargı organları bazı durumlarda yargılamanın gidişatını güvence altına almak için bir takım önlemler almaktadır. Bu önlemlere örnek olarak, ceza hukukunda sanık için tutuklama talep edilmesi, tarafların arasında çekişmenin veya kamu yararının gözetildiği davalarda menkul ve gayrimenkul mallara ihtiyatî tedbir ve ihtiyatî haczin uygulanması, idari yargıda ise hukuka aykırı bir durumun gerçekleştiği düşünüldüğü anda davaya konu olan durumla ilgili yürütmeyi durdurma kararının alınması verilebilir.

Yukarıda saydığımız uygulamaların ortak noktaları, davayla ilgili karar alınana kadar o anki şartların korunması ve verilecek olan kararda adaleti etkin bir şekilde sağlamaktır. Yargılamada bu önlemlerin alınmaması durumunda mahkemece verilecek nihai kararın manevi yönü dışında bir anlamı kalmayacaktır (Tutumlu, 1989).

Davada korunması gereken bir hakkın, zamanında gerekli müdahalenin yapılmaması nedeniyle ortadan kalkması durumunda yargılamanın sonucu anlamsız kalacaktır (Tunç, 1990). Bu sebeple idari yargıda yürütmeyi durdurma büyük bir öneme sahip olmakta, idare edilenleri koruma adına en süratli ve tesirli araç olarak ortaya çıkmakta, hukukun üstünlüğünün sağlanmasında önemli bir yere sahip olmaktadır (Akural, 1976).

İdari işlemin hukuka aykırı olması, iptal edilebilmesi için yeterli bir sebeptir. Ancak yürütmenin durdurulması kararı ile geçici bir tedbir alınması durumunda hukuka açıkça aykırı bir şekilde bu uygulama kullanılmakta ve hukuk mantığı açısından eleştirilebilecek bir konu ortaya çıkmaktadır (Akural, 1976). Hukuka aykırılığın idari yargı tarafından açıkça tespiti için davalı idare ya da idarelerin savunmasının alınması ve bazen de ara kararlarının verilmesi söz konusu olmakta ve bu yüzden yürütmenin durdurulması ile ilgili kararların verilmesi uzun zaman almaktadır (Öztürk, 2015). Böylelikle yürütmenin durdurulması uygulamasından gerektiği şekilde yararlanılamamakta ve amacına uygun olarak kullanılmaması nedeniyle beklenen fayda elde edilememektedir.

Yürütmeyi durdurmanın asıl amacı, iptal kararının gerçekleşmesini temin etmektir. Hukuka aykırı olan nedenlerin üzerinden geçerek, telafisi mümkün olmayan bir durumun ortaya çıkıp çıkmadığını incelemektir. Yürütmenin durdurulması halinde bir zararın doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte aranması, yürütmenin durdurulması müessesesini tamamen etkisiz hale getirmek ve idari yargı yerlerinin yürütmenin durdurulması kararı vermelerini engelleme çabalarının bir tezahürü olarak nitelendirilebilmektedir (Aslan, 2001).

Uzun yargılama süreci sonrasında ortaya çıkan çözümlerin idare ve davacı açısından bir memnuniyet oluşturması mümkün değildir. Bununla birlikte ağır iş yükü altında bir an önce karar alma baskısı içinde bulunan idari yargının adaleti gerçekleştirme güçleşmektedir. Davaya yeterli zamanın ayrılamaması halinde asıl sorunun ortaya konulması ve çözümün üretilmesi noktasında aksamaların oluşması riski mevcuttur (Çolak, 2010).

İdari yargıda etkinliği sağlamanın yolu içtihat birliğini sağlamaktan geçmektedir. Şu an uygulamada olan idari sistemde tek hakim tarafından verilen karara karşı Bölge İdare Mahkemesine gidilmektedir. İdari Yargılama Usulü Kanununda yer alan düzenlemelere göre, tek hakimle verilen kararlar ile belli konularda heyet tarafından verilen kararlara karşı davacı veya davalı idareler tarafından itiraz edilmekte ve bu itirazın da Bölge İdare Mahkemesinde incelendiği görülmektedir (Öztürk, 2015). Ancak öte yandan tek hakimle alınan kararın tıpkı temyizde olduğu gibi karar düzeltme kararı için direk olarak Danıştay'a gitmesi, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay arasında içtihat birliğinin oluşmasında sıkıntılara yol açmaktadır.

2014 yılında yapılan düzenleme¹ ile karar düzeltme mülga edilmiş ve kararların çoğunun istinafta kesinleşmesi kararlaştırılmıştır. Böylelikle içtihat birliği sağlanmaya çalışılmış, Danıştay'ın yükünü hafifletmek amaçlanmıştır.

4. İSTİNAF KANUN YOLU HAKKINDAKİ GÖRÜŞLER

İdari yargıda istinaf sisteminin fayda ve sakıncalarına dair görüşlere geçmeden önce istinafın adli yargıda uygulanması halinde ortaya çıkabilecek fayda ve sakıncalarından söz etmek gerekir. Türk Hukuk Sisteminden 1924'te beklenen faydayı vermediği ve işleri uzattığı gerekçe gösterilerek kaldırılan istinaf mahkemelerinin yeniden kurulması gerektiğini savunanlar olduğu gibi, hiçbir faydası olmayacağını ileri sürenler de vardır (Kunter, Yenisey, Nuhoğlu, 2009). Kunter – Yenisey - Nuhoğlu istinaf hakkındaki görüşleri şu şekilde özetlemiştir (Kunter, Yenisey, Nuhoğlu, 2009).

İstinaf mahkemelerinin yeniden kurulmasının lehinde olan görüşler:

- ✓ Tarihin her devrinde adli teşkilatı ileri ve gelişmiş olan ülkelerde istinaf vardır.
- ✓ İstinaf bugün de hemen her ülkede vardır.

¹ 8/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanununun 15 inci maddesiyle, bu fıkrada yer alan "kararın düzeltilmesi veya temyiz yoluna; tek hakim kararına karşı ise itiraz yoluna" ibaresi "İlgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna" şeklinde değiştirilmiştir.

- ✓ İlk mahkemeler etki altında kalabilir.
- ✓ İstinafta belli alanlarda uzmanlaşma olabilir.
- ✓ Uyuşmazlığın ikinci defa halledilmesi isabetli karar verilmesini sağlar.
- ✓ İstinafin varlığı Danıştay'ın iş yükünü azaltır.
- ✓ İstinaf mahkemelerinin daha fazla hakimden oluşması da bir güvencedir.
- ✓ İstinaf sayesinde insanlar hukuken tatmin olabilir ve temyiz yoluna başvurmayabilir, böylece Danıştay'ın iş yükünün azalması yönünde katkı sağlayabilir (Sezginer, 2011) şeklinde özetlenebilir.

İstinafin tekrar kabul edilmesinin aleyhinde olan görüşler ise şöylece özetlenebilir:

- ✓ İstinaf ilk defa feodalitenin yıkılması sırasında ortaya çıkmıştır. Krallıklar mahkemelerin yetkisini azaltmak için böyle bir usul öngördüler. Yani hukuki değil siyasi mahkemelerdi.
- ✓ İstinaf her ülkede yoktur. Kabul edilmesinde tarihi ve siyasi etkiler ağırlıktadır.
- ✓ Bazı ülkelerde istinaf mahkemelerinin kaldırılması yönünde eğilim vardır.
- ✓ İstinaf mahkemesi hakimleri daha çok etki altında kalabilir. Önemli olan hiçbir hakimin etki altında kalamamasıdır.
- ✓ İstinaf muhakemesinin varlığı ilk derece mahkemelerini “nasıl olsa bir daha incelenecek rahatına sokar.
- ✓ İstinafin kabul edildiği ülkelerde istinaf yaygın bir kanun yolu olmayıp sınırlı durumlar için kabul edilmiştir.
- ✓ Danıştay'ın yargı yükünü azaltmak için alınacak asıl tedbirler başkadır.

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

İstinafin idari yargı açısından önemine bakıldığında ise; “hukuk devletinin gereği olan idari yargı denetiminin öngörülen anlamda işleyebilmesi için istinaf kaçınılmaz gözükmektedir” (Bereket, 1996). Başka bir görüşe göre ise, idari yargıda istinafin kurulması Danıştay'ın iş yükünü azaltacaktır (Alan, 1997).

İstinaf hakkında bir diğer yoruma göre, istinafin bir tür temyiz olduğu ve kararın adeta hem bölge idare mahkemesinde hem de Danıştay'da aynı şekilde iki defa inceleneceği ve zaman kaybı olacağı yanılgısı ve adalete erişimin daha pahalı olacağı ve yargılamanın uzayacağı ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, istinaf başvurusundan sonra belirli konularda Danıştay'a temyiz başvuru hakkının getirilmesinin de bir takım sakıncaları bulunmaktadır. Ancak dar anlamda istinaf sisteminin kabulü halinde yargılamanın uzayacağına yönelik tereddütler zaten ortadan kalkacaktır (Sancakdar, 2013). Öte yandan karar düzeltme yolu kaldırılacak olursa hem davanın tarafları hem de devlet için istinafin maliyet ve ek gider oluşturacağı görüşü mevcuttur. Ancak, idari yargının basit ve az masraflı olmasının yanı sıra bölge idare mahkemesi yapılanmasının hazır olması nedeniyle bu eleştiri önemini yitirmektedir².

Tarihi kökeni açısından istinaf kurumuna çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Örneğin, Fransa'da istinaf mahkemelerinin dayanağına bakıldığında onun bir “krallık kurumu” olduğu yönünde eleştiriler mevcuttur (Sancakdar, 2013). Bu yaklaşıma göre, istinaf kurumunun Fransa'daki tarihi gelişimine atıf yapılmakta ve yetkilerini senyörlerden değil de krallardan alan mahkemeler olduğuna vurgu yapılmakta ve bu mahkemelerin yerel mahkemeleri zayıflatmak ve merkezi bir mahkemeyi kuvvetlendirmek amacıyla siyasi bir amaçla kurulduğu iddia edilmektedir (Erem, 2001).

Öte yandan karşıt görüşe göre ise, istinaf mahkemeleri tek merkezde olmayıp yurdun çeşitli yerlerinde kurulacağından, vatandaşın oralara ulaşması daha kolay olacaktır. Bu görüşün temel iddiası istinafin halka daha yakın bir sistem olduğu, şeklinde ifade edilmiştir (Yıldırım, 2000).

² 6545 sayılı Kanun ile Bölge İdare Mahkemesinde ve Danıştay'da karar düzeltme yolu kaldırılmıştır

İstinaf sistemine getirilen bir diğer eleştiri ise istinaf sisteminin içtihat farklılıklarına yol açabileceği eleştirisidir. Bu yöndeki eleştiriler 5235 sayılı Kanunun 35. Maddesindeki³ yasal düzenlemelere benzer düzenlemeler yapılmak suretiyle Danıştay'da içtihadı birleştirme kararı yoluyla sorunun çözümü mümkün hale getirilmek suretiyle bertaraf edilebilir (Sancakdar, 2013).

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

İstinaf karşıtı görüşlerden bir diğeri de iyi ve tecrübeli hakimlerin ilk derece mahkemelerine atanmaları suretiyle istinafa gerek kalmayacağıdır (Bilge, 1964). Bu yaklaşım göreceli olup temyiz kanun yolunun varlığı ve yargılamanın yenilenmesi müesseseleri dikkate alındığında bu yaklaşımın tartışmasız olmadığı söylenebilir. Nitekim istinaf mahkemesinin varlığının ilk derece mahkemesi hakiminin görevini yaparken daha az özen göstermesi sonucunu doğuracağı iddia edilir iken, karşıt görüşe göre bu sistemin ilk derece hakimini daha dikkatli davranmaya sevk edeceği ileri sürülmektedir.

Bir davanın ilk önce ilk derece mahkemesinde bir kere de istinaf mahkemesinde incelenmesinin, verilecek hükmün doğru ve isabetli olmasını sağlayacağı şeklinde görüşler de mevcuttur (Yüce, 1967). Buna karşın bu görüş ilk bakışta haklı gibi görülse de bazı olumsuzlukları da birlikte bünyesinde barındırmaktadır. Örneğin, ilk derece mahkemesinin yapacağı yargılamanın bir formalite haline dönüşmesi tehlikesi de mevcuttur. Çünkü istinaf mahkemesi yeniden yargılama yapacaktır. Buna bağlı olarak ilk derece mahkemelerinin itibarı azalacaktır.

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

Bilindiği üzere, yargılamanın kısa olması değil, adil ve güvenli olması önemlidir. Buna göre, ilk derece mahkemesi kararlarına karşı hâlen yapılmakta olan tek dereceli kontrol ve denetim mekanizması yerine, iki dereceli bir kontrol mekanizması oluşturulacaktır. Daha sağlıklı ve doğru karar verilmesi açısından bir kararın iki ayrı ve birisi üst yargı organınca denetlenmesi, önemli bir güvence sağlayacaktır. Böylece adil yargılanmayla ilgili sorunlar önemli ölçüde giderilecek ve daha etkin bir hukuki koruma sağlanmış olacaktır. Öte yandan, bazı kararların istinaf aşamasında kesinleşmesi de mümkün olabilir. Görüldüğü üzere istinaf, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir (Sancakdar, 2013). İstinaf mahkemelerinin bir diğer olumlu yönü de belli merkezlerde bulduklarından ilk derece mahkemelerine göre yerel baskılardan daha uzak olmalarıdır (Kuru, 2001).

Danıştay'a etkisi açısından bakıldığında istinaf kurumu sayesinde Danıştay'ın iş yükü önemli ölçüde azalacak ve içtihat mahkemesi rolü daha güçlenecektir (Sezginer, 2011). Buna göre, kanunla kurulacak olan idari istinaf mahkemeleri, iş ve nüfus yoğunluğuna göre belirli bölgelerde teşkilatlanacak ve istinaf incelemesini yapacaklardır. Ayrıca, hakimlerin kariyer planlaması açısından da istinaf sistemi yararlı olabilir. Zira yargı mercileri arasında bir piramit oluştuğundan ilk derece idari yargı mercii hakimi idari istinaf mahkemesi üyesi olursa Danıştay üyesi olma ihtimalinin de yüksek olduğunu bilecektir (Sancakdar, 2013).

5. SONUÇ

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

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

Buna karşın istinaf kanun yolunun aleyhinde de çeşitli görüşler mevcuttur. İstinaf mahkemelerinin kabulünün ilk derece mahkemelerinin etkisini zayıflatacağı, yargılama sürecinin uzayacağı ve iş yükünü arttıracacağı, istinaf mahkemeleri arasında içtihat aykırılıklarının oluşacağı ve istinaf mahkemelerinin kesin olarak verdikleri

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

kararların kişi özgürlüğü ve güvenliğini tehlikeye sokacağı şeklindeki görüşler ise aleyhte görüşlere örnek olarak verilebilir.

Yukarıda verilen lehte ve aleyhte görüşler ışığında istinaf mahkemeleri hakkında genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, öncelikle istinaf mahkemelerinin kuruluş amacının, sadece Danıştay'ın iş yükünü azaltmak olmadığı söylenebilir. Nitekim Danıştay'ın iş yükünü azaltmak için düşünülen diğer bütün çareler istinaf mahkemeleri kadar Danıştay'ı rahatlatmayacaktır. İstinaf kanun yolunun sakıncalarını en aza indirerek özellikle yargılamada makul sürenin aşılmasının önüne geçecek doğrudan ve dolaylı tedbirlerin alınması şartıyla anılan sistem, idari yargı ve vergi yargısında da başarılı şekilde uygulanabilir. Bu amaçla, küçük miktarda parasal uyuşmazlıklar gibi bazı idari kararlar hakkındaki yargısal kararların kesin hüküm oluşturmamasından dolayı temyizde filtre sisteminin getirilmesi yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKURAL S. (1976). "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları", İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21, Ankara.
- ALAN N. (1997). "İdari Yargının Sorunları ve Çözüm Önerileri", Danıştay Dergisi, Sayı 29, Ankara.
- BAYRAKTAR K. (2003). Bugünkü Ceza Yargılamasında İstinaf, TBB Yayınları, Ankara.
- BİLGE N. (1964). Üst Mahkemeler, Ord. Prof. Dr. Sabri Sakir Ansay'a Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- BÜLBÜL E. (2003). "Fransız İdari Yargılama Hukukunda İvedi Yargılama Usulleri Reformu", Danıştay ve İdari Yargı Günü, Sempozyum, Danıştay Yayını, Ankara.
- ÇINAR A. R. (2010). "İstinaf", Fasikül Aylık Hukuk Dergisi, Sayı 8, Ankara.
- ÇOLAK N. İ. (2010). "İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolu Olarak İdari Uzlaştırma Kurulları", Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Sayı: 65-66, İstanbul.
- EREM F. (1950). İstinaf Mahkemeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1950/1-2, Ankara.
- KUNTER N. (1986). Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul.
- KUNTER N., YENİSEY F., NUHOĞLU A. (2009). Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul.
- KURU, B. (1963). "İstinaf Mahkemeleri Kurulurken", Adalet Dergisi, Sayı:5-8, Yıl:54, Ankara.
- KURU B., ASLAN R., YILMAZ E. (2006). Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZTÜRK Ü. V. (2015). Türk İdari Yargı Sistemi Bağlamında İstinaf Kanun Yolunun Değerlendirilmesi, Gazi Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- PEKCANTEZ H. , ATALAY O. , Muhammed ÖZEKES. (2005). Medeni Usul Hukuku, Vedat Kitapçılık, Ankara.
- SANCAKDAR, O. (2013). "İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler", Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara.
- SEZGİNER, M. (2011). "İdari Yargıda İstinaf", İdari Yargı Uygulaması Karşılaşılan Sorunlar, Panel, Konya Barosu Yayınları, Konya.
- TUNÇ H. (1990). "Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, Konya.
- TUTUMLU M. A. (1989). "Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması Üzerine", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 5, Ankara.
- YENİSEY F. (1979). Ceza Muhakemesinde İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu, İstanbul.
- YET O. (2001). "İdari Yargıda Yapısal Değişim", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, Ankara.
- YILDIRIM K. (2000). Hukuk Devletinin Gereği: İstinaf, Nesil Matbaacılık, İstanbul.

YÜCE T. T. (1967). Türk Alman Ceza Muhakemesi Hukukunda Kanun Yolları, (İtiraz, İstinaf, Temyiz), Ötüken Yayınları, Ankara.

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

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, [http://www.tdk.gov.tr/genel sözlük](http://www.tdk.gov.tr/genel_sozluk), (30.01.2017).