

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2022/48

Karar Sayısı : 2022/93

Karar Tarihi : 20/7/2022

R.G. Tarih-Sayısı : 17/8/2022-31926

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun;

A. 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen 45. maddesinin;

1. (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin,

2. (6) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin,

2577 sayılı Kanun'un 48. maddesinin (7) numaralı fıkrasının "...2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir." bölümü yönünden,

B. 5/4/1990 tarihli ve 3622 sayılı Kanun'un 17. maddesiyle değiştirilen 48. maddesinin 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 21. maddesiyle değiştirilen (7) numaralı fıkrasının "...2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir." bölümünün,

Anayasa'nın 2., 13., 36. ve 155. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi talebidir.

OLAY: Davacının aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali talebiyle açılan davanın reddine yönelik karara karşı istinaf yoluna başvurulması üzerine itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükümleri

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı;

1. 45. maddesi şöyledir:

"İstinaf:

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

1. İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.

2. **İstinaf, temyizın şekil ve usullerine tabidir.** İstinaf başvurusuna konu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın dosyalar bölge idare mahkemesine gönderilir.

3. Bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulursa istinaf başvurusunun reddine karar verir. Karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararı verir.

4. Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden bir karar verir. İnceleme sırasında ihtiyaç duyulması hâlinde kararı veren mahkeme veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesi istinabe olunabilir. İstinabe olunan mahkeme gerekli işlemleri öncelikle ve ivedilikle yerine getirir.

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.

6. **Bölge idare mahkemelerinin 46 ncı maddeye göre temyize açık olmayan kararları kesindir.** (Ek cümle: 20/7/2017-7035/6 md.) Bu kararlar, dosyayla birlikte kararı veren ilk derece mahkemesine gönderilir ve bu mahkemelerce yedi gün içinde tebliğe çıkarılır.

7. İstinaf başvurusuna konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim, aynı davanın istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz.

8. İvedi yargılama usulüne tabi olan davalarda istinaf yoluna başvurulamaz.”

2. 48. maddesi şöyledir:

“Temyiz dilekçesi

Madde 48- (Değişik: 5/4/1990-3622/17 md.)

1. Temyiz istemleri Danıştay Başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır.

2. Temyiz dilekçelerinin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmesi gereklidir, düzenlenmemiş ise eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması hususu, kararı veren Danıştay veya bölge idare mahkemesince ilgiliye tebliğ olunur. Bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına Danıştay veya bölge idare mahkemesince karar verilir.

3. Temyiz dilekçeleri, ilgisine göre kararı veren bölge idare mahkemesine, Danıştaya veya 4 üncü maddede belirtilen mercilere verilir ve kararı veren bölge idare mahkemesi veya Danıştayca karşı tarafa tebliğ edilir. Karşı taraf tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde cevap verebilir. Cevap veren, kararı süresinde temyiz etmemiş olsa bile düzenleyeceği dilekçesinde, temyiz isteminde bulunabilir. Bu takdirde bu dilekçeler temyiz dilekçesi yerine geçer.

4. (Değişik:10/6/1994-4001/21 md.) Kararı veren Danıştay veya bölge idare mahkemesi, cevap dilekçesi verildikten veya cevap süresi geçtikten sonra dosyayı dizi listesine bağlı olarak, Danıştaya veya Kurula gönderir.

5. Yürütmenin durdurulması isteği bulunan temyiz dilekçeleri, karşı tarafa tebliğ edilmeden dosya ile birlikte, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmek üzere kararı veren bölge

idare mahkemesince Danıştay Başkanlığına, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda, görevli dairece konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna gönderilir. Danıştayda görevli daire veya kurul tarafından yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verildikten sonra tebligat bu daire veya kurulca yapılarak dosya tekemmül ettirilir.

6. Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren; merci tarafından verilecek yedi günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, ilgili merci, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması veya kesin bir karar hakkında olması halinde de kararı veren merci, temyiz isteminin reddine karar verir. İlgili merciin bu kararları ile bu maddenin 2 nci fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir.

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, temyiz 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.”

B. İlgili Görülen Kanun Hükmü

Kanun'un 46. maddesi şöyledir:

“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 bulursa dahi Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren otuz 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.*
- f) İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar.*
- g) Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun uygulanmasından doğan davalar.*

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

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

i) 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.

j) 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması 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 Kanunun uygulanmasından doğan davalar.

k) 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

l) 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

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

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN ve Kenan YAŞAR'ın katılımlarıyla 21/4/2022 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural ve sınırlama sorunları görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükümlerin iptalleri için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

3. 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde istinafin temyiz için şekil ve usullerine tabi olduğu belirtilmiş, 48. maddesinde de temyize ilişkin şekil ve usul kurallarına yer verilmiştir. Dolayısıyla 48. maddede temyiz yolu için öngörülen şekil ve usul kurallarının istinaf yolu bakımından da geçerli olduğu anlaşılmaktadır.

4. Kanun'un 48. maddesinin (2) ve (6) numaralı fıkralarında temyiz incelemesine konu kararı veren mercinin temyiz dilekçesi üzerinde hangi şekli ve usuli incelemeleri yapacağı ve bu incelemeler üzerine ne tür kararlar verebileceği hükme bağlanmıştır.

5. Bu kapsamda anılan maddenin (2) numaralı fıkrasında temyiz dilekçelerinin 3. madde esaslarına göre düzenlenmesinin gerekli olduğu, düzenlenmemiş ise eksikliklerin on beş gün içinde tamamlanması hususunun kararı veren Danıştay veya bölge idare mahkemesince ilgiliye tebliğ olunacağı, bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına Danıştay veya bölge idare mahkemesince karar verileceği belirtilmiştir.

6. Maddenin (6) numaralı fıkrasında da temyiz dilekçesi sunulurken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması hâlinde karara hükmeden merci tarafından verilecek yedi günlük süre içinde eksikliğin tamamlanması, aksi hâlde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususunun temyiz edene yazılı olarak bildirileceği, verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde ilgili mercinin kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar vereceği, temyiz kanuni süre geçtikten sonra yapılması veya kesin bir karar hakkında olması hâlinde de kararı veren mercinin temyiz isteminin reddine karar vereceği, ilgili mercinin bu kararları ile (2) numaralı fıkrada belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

7. (7) numaralı fıkrada ise temyiz merciinin de temyiz dilekçeleri üzerinde (2) ve (6) numaralı fıkralarda belirtilen hususlar yönünden aynı incelemeleri yapması ve bu incelemeler üzerine tespit ettiği aykırılık hâline göre anılan fıkralarda gösterilen kararları -kararı veren merciden farklı olarak- kesin nitelikte olmak üzere vermesi öngörülmüştür.

8. Kanun'un 45. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesi uyarınca istinafin temyiz şekil ve usullerine tabi olması nedeniyle istinaf merciinin istinaf dilekçesi üzerinde 48. maddenin (2) ve (6) numaralı fıkralarında belirtilen mahiyet ve nitelikte bir inceleme yapmasının ve bu inceleme üzerine tespit ettiği aykırılık hâline göre anılan fıkralarda belirtilen kararları kesin nitelikte vermesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

9. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme istinaf mercii olup Kanun'un 45. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin, 48. maddenin (7) numaralı fıkrasının "...2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir." bölümü yönünden iptalini talep etmektedir. Buna göre itiraz konusu kuralda 48. maddenin (2) ve (6) numaralı fıkralarında sözü edilen tüm şekil ve usul konularına ilişkin olarak belirtilen kararların dosyanın gönderildiği istinaf mercii tarafından kesin olarak verilmesi öngörülmektedir.

10. Somut olayda Mahkeme istinaf mercii olarak incelediği istinaf talebinin kanuni süresi geçtikten sonra yapıldığını değerlendirmektedir. Buna göre bakılmakta olan davada 48. maddenin (2) numaralı fıkrası kapsamında belirtilen şekil ve usul konuları ile bunlara dair verilebilecek kararlarla ilgili herhangi bir durum bulunmamaktadır. (6) numaralı fıkrada belirtilen şekil ve usul konularından ise sadece istinaf talebinin kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli söz konusudur.

11. Bu itibarla söz konusu kuralın esasına ilişkin incelemenin "*istinafin kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli*" yönünden yapılması gerekmektedir.

12. Diğer yandan Kanun'un 45. maddesinin (6) numaralı fıkrasının itiraz konusu birinci cümlesinde bölge idare mahkemelerinin 46. maddeye göre temyize açık olmayan kararlarının kesin olduğu hükme bağlanmaktadır. İtiraz konusu kuralın atıfta bulunduğu 46. maddede esasen bölge idare mahkemelerinin konu itibarıyla hangi davalardaki uyuşmazlıkların çözümüne dair verdikleri kararlara karşı temyiz yoluna gidilebileceği düzenlenmektedir. Bu bağlamda bölge idare mahkemelerinin 46. maddeye göre temyize açık olmayan kararlarının kesin olduğunu hükme bağlayan itiraz konusu kuralda belirtilen bölge idare mahkemesi kararlarının, konu itibarıyla 46. maddede sayılanlar dışında kalan davalardaki uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin kararlar olduğu

anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle kuralla istinaf merciinin (bölge idare mahkemesinin) şekil ve usul kurallarına uygun görmek suretiyle incelemeyi kabul ettiği istinaf talebi üzerine 46. maddede sayılmayan uyuşmazlık konuları hakkında verdiği kararların kesin olması öngörülmektedir. Başvuran mahkemede ise bu aşamada davaya konu bir uyuşmazlığın maddi olarak çözümü ve buna dair bir karar verilmesi değil, istinaf talebinin şekil ve usul kurallarına uygun olup olmadığının değerlendirilmesi durumu ve bu kapsamda verilmesi öngörülen bir karar söz konusudur.

13. Bu itibarla Kanun'un 45. maddesinin (6) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin, 48. maddenin (7) numaralı fıkrasının "...2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir." bölümü yönünden itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle söz konusu kurala ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

14. Başvuran Mahkeme ayrıca Kanun'un 48. maddesinin (7) numaralı fıkrasının "...2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir." bölümünün iptalini talep etmiştir.

15. Daha önce de belirtildiği üzere itiraz yoluna başvuran Mahkemede bakılmakta olan davada Kanun'un 48. maddesinin (2) numaralı fıkrası kapsamında belirtilen şekil ve usul konuları ile bunlara dair verilebilecek kararlarla ilgili herhangi bir durum söz konusu olmayıp (6) numaralı fıkrada belirtilen şekil ve usul konularından da sadece istinaf talebinin kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli mevcuttur.

16. Bu itibarla itiraz konusu kuralda yer alan "...2..." ibaresinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle söz konusu ibareye ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

17. Öte yandan kuralın kalan kısmında yer alan "...fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir." ibaresi bakılmakta olan davanın konusu olan (6) numaralı fıkranın yanı sıra bakılmakta olan davada uygulanma imkânı bulunmayan (2) numaralı fıkra yönünden de geçerli ortak kural niteliği taşımaktadır.

18. Bu bağlamda kuralın kalan kısmına ilişkin esas incelemenin bakılmakta olan davanın konusu gözetilerek "...ve 6 ncı..." ibaresi ile sınırlı olarak ve bu ibarenin de "istinafın kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli" yönünden yapılması gerekmektedir.

19. Açıklanan nedenlerle 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun;

A. 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen 45. maddesinin;

1. (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin 2577 sayılı Kanun'un 48. maddesinin (7) numaralı fıkrasının "...2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir." bölümü yönünden esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin "istinafın kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli" yönünden yapılmasına,

2. (6) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin, 2577 sayılı Kanun'un 48. maddesinin (7) numaralı fıkrasının "...2 ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir." bölümü yönünden itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu cümleye ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. 5/4/1990 tarihli ve 3622 sayılı Kanun'un 17. maddesiyle değiştirilen 48. maddesinin 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 21. maddesiyle değiştirilen (7) numaralı fıkrasının "...2

ve 6 ncı fıkralarda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca, kesin olarak verilir.” bölümünün;

1. “...2...” ibaresinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu ibareye ilişkin başvurunun mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

2. Kalan kısmının esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin “...ve 6 ncı...” ibaresi ile sınırlı olarak “*istinafin kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli*” yönünden yapılmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

20. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Gülbin AYNUR tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayarılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğeryasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünöldü:

A. Anlam ve Kapsam

21. İdari yargılama usulünde temyiz dilekçelerinin taşıması gereken şekil ve usul şartları ile yargı mercilerinin bu dilekçeler hakkında verecekleri karar ya da yapacakları işlemler 2577 sayılı Kanun’un 48. maddesinde gösterilmiştir.

22. Anılan maddenin (6) numaralı fıkrasında temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması ve kararı veren merci tarafından tanınan yedi günlük süre içinde de bu eksikliğin tamamlanmaması durumunda kararın temyiz edilmemiş sayılmasına, temyiz kanuni süre geçtikten sonra yapılması veya kesin bir karar hakkında olması hâlinde ise temyiz isteminin reddine, kararı veren merci tarafından ve temyiz yolu açık olmak üzere karar verilmesi öngörölmüştür.

23. Kanun koyucu istinaf talebi içeren dilekçeler ve ilgili yargı mercileri tarafından bu dilekçelerle ilgili yapılacak iş ve işlemler bakımından da aynı usul ve esasların uygulanmasını öngörmüş olup Kanun’un 45. maddesinin (2) numaralı fıkrasının itiraz konusu birinci cümlesinde istinafin temyiz şekil ve usullerine tabi olduğu hükme bağlanmıştır. Kural “*istinafin kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli*” yönünden incelenmiştir.

24. Kanun’un 48. maddesinin (7) numaralı fıkrasında yer alan itiraz konusu “...ve 6 ncı...” ibaresiyle ise anılan maddenin (6) numaralı fıkrasında belirtilen kararların Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca kesin olarak verilmesi öngörölmüş olup kural “*istinafin kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli*” yönünden incelenmiştir.

25. Kurallar istinaf başvurusunun kanuni süresinde yapılmadığının bölge idare mahkemelerince ilk kez değerlendirildiği hâllerde istinaf talebinin reddine yönelik verilen kararın kesin nitelikte olmasını öngörmektedir. Buna göre istinaf merciinin istinafin kanuni süre geçtikten sonra yapıldığını tespit etmesi hâlinde istinaf talebinin reddine kesin olarak, başka bir deyişle kanun yolu kapalı olmak üzere karar vermesi gerekmektedir.

B. İtirazın Gerekçesi

26. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kurallarla birden fazla dereceli yargılama usulüne tabi olan ve esas yönünden muhakemesi ilk derece yargı merciince yapıлып istinaf merci

önüne kadar gelebilecek bir davanın, istinaf başvurusu hakkında ilk defa verilecek ve temyiz denetimine tabi olmayan süreden ret kararıyla sona erdirilmesine yol açıldığı, halbuki istinaf mercii tarafından dava dosyasındaki belgelerden istinaf başvurusunun süresinde olmadığı anlaşılrsa dahi tebligat usulsüzlüğü, mücbir sebep gibi hukuksal anlamda muhakeme edilmeye değer olup da henüz ilgilisi tarafından ileri sürülme gereği ya da imkânı olmadığı için dosyaya aktarılmamış birtakım hususların söz konusu olabileceği, bu itibarla bireyin, istinaf başvurusunun aslında süresinde olduğu veya süresinde kabul edilmesi gerektiği yönündeki iddia ve delillerini ortaya koyabilme imkânından yoksun bırakıldığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 13., 36. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

27. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 40. maddesi yönünden de incelenmiştir.

28. Anayasa'nın "*Hak arama hürriyeti*" başlıklı 36. maddesinin birinci fıkrasında "*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*" hükmüne yer verilmiştir.

29. Anayasa'nın anılan maddesinde güvence altına alınan hak arama özgürlüğü, yargılama usulüne ilişkin güvencelerle hakkaniyete uygun yargılama yapılmasını hedefleyen ve demokratik toplumda vazgeçilmez nitelikte olan adil yargılanma hakkını da kapsayan geniş bir içeriğe sahiptir.

30. Hak arama özgürlüğünün temel unsurlarından biri mahkemeye erişim hakkıdır. Mahkemeye erişim hakkı bir uyumsuzluğu mahkeme önüne taşıyabilmek ve uyumsuzluğun etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek anlamına gelmektedir (*Özkan Şen*, B. No: 2012/791, 7/11/2013, § 52). Bu hak ilk derece mahkemesinde dava açma hakkının yanı sıra hukuk sisteminin öngördüğü itiraz, istinaf veya temyiz gibi kanun yollarına başvurma hakkını da içerir (*Ali Atlı*, B. No: 2013/500, 20/3/2014, § 49).

31. Mahkeme kararlarının hukuka uygun olup olmadığına yönelik uyumsuzluğun çözümlenmek üzere bir yargı makamı önüne taşınması ise *kanun yoluna başvurma* olarak nitelendirilmektedir. Gerek suç isnadına bağlı yargılamalarda gerekse medeni hak ve yükümlülüklerle ilişkin yargılamalarda istinaf veya temyiz gibi kanun yollarına başvurma imkânı tanınmış ise bu kanun yolları yönünden de hak arama özgürlüğü kapsamındaki güvencelerin sağlanması gerekmektedir (benzer yöndeki karar için bkz. *Hasan İştin*, B. No: 2015/1950, 22/2/2018, § 37).

32. Belirli bir kanun yoluna başvurulmasını süre şartına tabi kılan düzenlemelerin mahkemeye erişimle ilgili olduklarında tereddüt bulunmamaktadır. Nitekim kanun yolu başvurusunun süre aşımından reddedilmesiyle birlikte kanun yolu mercii dosyadan elini çekmekte, dolayısıyla ilk derece mahkemesi kararı üzerinde kanun yolu denetimi kapsamında herhangi bir inceleme gerçekleştirilmemektedir. Başka bir anlatımla birey, başvuru imkânı tanınmış bir kanun yolunda, kanun yolu denetimine tabi kılınan mahkeme kararının hukuka uygun olup olmadığına yönelik uyumsuzluğu ilgili yargı makamının önüne taşıyamamaktadır.

33. İtiraz konusu kurallarda ilk derece mahkemesi kararlarına karşı başvuru imkânı tanınmış olan istinaf yolunun süre şartına tabi kılınmasıyla ilgili değil, istinaf mercii istinaf talebini süre aşımından reddetmesi durumunda bu karara karşı başka bir kanun yoluna başvuru imkânının tanınmamasıyla ilgili bir düzenleme öngörülmektedir. Kurallarla kesin olması öngörülen söz konusu kararlar istinaf başvurusunun kanuni süresinde yapılmadığı gerekçesiyle verildiğinden, kanun koyucunun istinaf yolunu açık tuttuğu, dolayısıyla mahkemeye erişim hakkı kapsamında kullanılan

bir istinaf talebi süre aşımı nedeniyle reddedilmiş olduğundan bu kararlar mahkemeye erişim hakkına sınırlama teşkil etmektedir.

34. Anayasa'nın "*Temel hak ve hürriyetlerin korunması*" başlıklı 40. maddesinin birinci fıkrası "*Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlâl edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir*" hükmünü içermektedir. Anılan hükme göre kişilerin yargı makamları ile idari makamlar önünde haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması anayasal bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, temel hak ve özgürlüğü ihlal edilen ya da ihlal edildiğini iddia eden kişilerin ilgili yargı veya idari merciler nezdinde şikâyetlerini dile getirmesi hususunda devlete gerekli ve yeterli mekanizmaları oluşturarak uygun koşulları sağlama yükümlülüğü getirmektedir (AYM, E.2019/102, K.2019/99, 25/12/2019, § 16).

35. Bu çerçevede Anayasa'nın anılan maddesinde güvence altına alınan etkili başvuru hakkı; anayasal bir hakkının ihlal edildiğini ileri süren herkese hakkın niteliğine uygun olarak iddialarını inceletebileceği makul, erişilebilir, etkili, ihlalin gerçekleşmesini veya sürmesini engellemeye ya da sonuçlarını ortadan kaldırmaya elverişli idari ve yargısal yollara başvuruda bulunabilme imkânının sağlanmasını teminat altına almaktadır (AYM, E.2019/102, K.2019/99, 25/12/2019, § 17).

36. Bu kapsamda, mahkemeye erişim hakkı ile bağlantılı olan kurallarla Anayasa'nın 40. maddesi kapsamında devletin, bu hakkın korunmasıyla ilgili gerekli koşulları sağlama fonksiyonunu ne ölçüde yerine getirdiğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

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 öngörülemeyen 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 ölçsüz 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.

40. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 36. ve 40. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Esas Sayısı : 2022/48
Karar Sayısı : 2022/93

Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

Kurallar Anayasa'nın 36. ve 40. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 13. ve 155. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

IV. HÜKÜM

6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun;

A. 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen 45. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin,

B. 5/4/1990 tarihli ve 3622 sayılı Kanun'un 17. maddesiyle değiştirilen 48. maddesinin 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 21. maddesiyle değiştirilen (7) numaralı fıkrasında yer alan "...ve 6 ncı..." ibaresinin,

"*istinafın kanuni süre geçtikten sonra yapılması hâli*" yönünden Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Yıldız SEFERİNOĞLU ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 20/7/2022 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. İtiraz talebine konu edilen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 48. maddesinin yedinci fıkrasında yer alan ve istinafin kanuni süre geçtikten sonra yapılması halinde konuyu değerlendiren ilgili istinaf dairesinin ilk kez verdiği, istinaf talebinin süre geçtikten sonra yapılmış olduğu yönündeki kararının kesin olması durumunun, çoğunluk tarafından Anayasa'nın 40. maddesine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmiştir.

2. 2577 sayılı Kanun'un 48. maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde "Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması veya kesin bir karar hakkında olması halinde de kararı veren merci, temyiz isteminin reddine karar verir. İlgili merciin bu kararları ile bu maddenin 2. fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir." hükmü yer almaktadır.

3. Bu düzenleme çerçevesinde kanuni yollara başvurulma konusunda iki aşamalı bir değerlendirme yapılmaktadır. Kanun yoluna müracaat noktasında kendisine başvuru alan 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 karara karşı 2577 sayılı Kanununun 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. Yukarıda 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.

11. Çoğunluğun anayasal bir sorun olarak gördüğü konu ise kanun yoluna müracaatın süresinde olmadığı ilk kez tespit edilmesi durumunun ilk derece mahkemesinde değil istinaf aşamasında belirlenmesi durumudur. Bu aşamada yapılan tespitin başka bir merciin denetimine tabi olmaması çoğunluk tarafından Anayasal bir mesele olarak nitelendirilmektedir.

12. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki ihtilafların aşamalarda farklı kararlarla sonuçlanmış olması durumunun anayasal olarak bir kez daha değerlendirme zorunluluğunu açıkça ortaya koyan bir düzenleme bulunmamaktadır.

13. Belli bir aşamada ortaya çıkan sonuç ne olursa olsun sürecin makul bir aşamada sonlandırmak doğal bir gereklilik olduğu gibi davaların mümkün olan süratle bitirilmesini gerekli kılan Anayasa'nın 141/son maddesinin de bir sonucudur.

14. İlk kez aşamalarda ortaya çıkan her yeni durumun bir kez daha incelenmesi gerekliliği konunun mahiyeti de nazara alınmak suretiyle değerlendirilmesi gereken bir husustur. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında ilk derece mahkemesi tarafından verilen beraat kararının istinaf incelemesinde ilk kez iki yılın altında hürriyeti bağlayıcı cezayı gerektiren bir mahkumiyete dönüşmesi ve temyiz edilememesi halini Anayasa'ya aykırı görmüştür. ((AYM, E.2018/71, K.2018/118, 27/12/2018)

15. Mahkeme bu değerlendirmesinde hürriyeti bağlayıcı ceza ile sonuçlanma durumunun ağırlığını iptal gerekçesi yapmıştır (11. Prg.).

16. Yine Türkiye'nin taraf olduğu Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 14. maddesinin (5) numaralı fıkrasında da *"Bir suçtan hüküm giyen herkes, mahkumiyet ve cezanın yasalara uygun olarak daha yüksek bir yargı organınca yeniden incelenmesi hakkına sahip olacaktır"* denilmek suretiyle ceza mahkumiyetine özel bir vurgu yapılmaktadır.

17. Somut dosyada ise yapılan değerlendirmenin konusu kanun yoluna müracaatın süresinde olup olmadığına ilişkin matematiksel yönü ağır basan usule ilişkin bir incelemedir. Konunun ağırlıklı olarak yoruma veya takdire tekabül ettiğini iddia etmek de mümkün değildir.

18. Dahası ihtilaf konusunda karar veren istinaf mahkemesi yargılamanın muhtevasına göre maddi konuyu sonuca bağlamaya yetkili olan en üst mercidir. Maddi konuda ve asıl uyuşmazlık noktasında en son kararı nihai olarak verme yetkisi bulunan istinaf dairesinin daha tali nitelikte olan süre konusunda son karar mercii olmaması gerektiğini iddia etmek mümkün değildir.

19. Bu yöndeki bir kabul, ilk derece, istinaf veya temyiz mercilerinin konu ve önemine nazaran ilk elden kesin nitelikte vermiş oldukları her kararın kanun yolu denetime tabi tutulmasını gerekli kılar ki böyle bir gereklilik Anayasa'da bulunmamaktadır.

20. Sayılan bu gerekçelerle çoğunluğun iptal yönündeki görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye
Muammer TOPAL

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Basri BAĞCI