

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2023/60

Karar Sayısı : 2023/176

Karar Tarihi : 11/10/2023

R.G.Tarih-Sayı : 13/12/2023-32398

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

İTİRAZIN KONUSU: 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen 45. maddesinin (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin "...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,..." bölümünün "bölge idare mahkemesinin vereceği kesin kararlar" yönünden Anayasa'nın 2., 36., 141. ve 142. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi talebidir.

OLAY: İdari para cezasının iptali talebiyle açılan davanın istinaf incelemesi aşamasında itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 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 öngörülmuş 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, temyizî 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

Esas Sayısı : 2023/60

Karar Sayısı : 2023/176

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.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 22/3/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Murat ÖZDEN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı başvurulabilecek kanun yollarından biri olan *istinaf*, 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinde düzenlenmiştir.

4. Anılan maddeye göre idare 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 kanun yoluna başvurulabilir. Bununla birlikte konusu beş bin (2023 yılı için yirmi bin) Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup bunlara karşı istinaf yoluna başvurulması mümkün değildir.

5. Söz konusu Kanun'un 20/A ve 20/B maddelerine göre de ivedi yargılama ile merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usullerinde ilk derece mahkemesi kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulması mümkün olmayıp bu kararlara karşı temyiz kanun yolu açıktır.

6. 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.

7. Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde *temel ilke* bölge idare mahkemesi tarafından işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesidir. 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.

8. Bölge idare mahkemesinin hukuka uygun bulmadığı kararları kaldırarak dosyayı ilk derece mahkemesine göndereceği, başka bir deyişle işin esası hakkında yeniden karar vermesinin istisnaları anılan Kanun'un 45. maddesinin (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde sayılmıştır. Anılan cümleye göre 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. Söz konusu cümlenin "*...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,...*" bölümü itiraz konusu kuralı oluşturmakta olup kural "*bölge idare mahkemesinin vereceği kesin kararlar*" yönünden incelenmiştir.

9. İdari davalarda ilk inceleme aşamasında dikkate alınacak hususlar 2577 sayılı Kanun'un 14. maddesinde sayılmıştır. Bu maddeye göre ilk incelemede dava dilekçesi görev ve yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, süre aşımı, husumet, Kanun'un dilekçelerin şekil şartlarına ilişkin 3. maddesi ile aynı dilekçeyle dava açılabilir hâlleri ve bağlantılı davaları düzenleyen 5. maddesine uygun olup olmadığı yönlerinden sırasıyla değerlendirilir.

10. İlk inceleme neticesinde verilecek kararlar ise 15. maddede belirtilmiştir. Anılan madde uyarınca adli yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine; idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine; dava ve taraf ehliyetinin bulunmaması, işlemin idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmaması, süre aşımı hâllerinde davanın reddine; davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması durumunda dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine; dilekçenin 3. ve 5. maddelere uygun şekilde düzenlenmemesi yahut ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış olması durumunda usulüne uygun düzenlenmek veya bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçenin reddine; idari merci tecavüzü bulunması durumunda ise dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine karar verilir.

11. İlk inceleme üzerine verilen; idari yargının görevli olduğu konularda davanın görev ve yetki yönünden reddine ilişkin kararlarla, gerçek hasma tebliğ ve dilekçe ret kararları dışında, ilgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna başvurulabilir. İstinaf ya da temyiz yoluna başvurulamayan kararlar da nihai kararlarla birlikte istinaf ya da temyiz başvurusuna konu edilebilir.

12. Kanun'un 46. maddesinde ise temyiz kanun yoluna başvurulacak hâller düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin maddede sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir.

B. İtirazın Gerekçesi

13. Başvuru kararında özetle; uyuşmazlığın bir kısmı hakkında inceleme yapılmadan hüküm kurulması, dava hakkında eksik hüküm kurulması, dava dosyası tamamlanmadan uyuşmazlık hakkında karar verilmesi, davanın konusunun hatalı nitelendirilmesi suretiyle yargılama yapılması, duruşma yapılmadan karar verilmesi, dava dilekçesinin reddini veya merciine tevdiini gerektiren sebeplerin bulunmasına rağmen esas hakkında karar verilmiş olması, dava hakkında karar verilmesine yer olmadığına veya davanın incelenmeksizin reddine dair kararların hukuka aykırı

bulunması, eksik veya yanlış hasımla davanın görülmesi, gerekçe ile hüküm fıkrası arasında uyumsuzluk bulunması, görüşme tutanağı ile kararın çelişkili olması ve benzeri usule ilişkin durumlarda ilk derece mahkemesi kararının kaldırılarak yeniden karar verilmek üzere dava dosyasının bu mahkemeye gönderilmesi gerektiği, bu eksikliklerin istinaf merciince giderilerek işin esası hakkında bir karar verilmesinin hukuki güvenlik ve belirlilik, kanuni hâkim ve iki dereceli yargılama ilkelerini ihlal ettiği, adil yargılanma hakkını sınırladığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 36., 141. ve 142. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

14. Anayasa'nın 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.*" denilerek yargı organlarına davacı ve davalı olarak başvurabilme hakkı ve bunun doğal sonucu olarak da iddia, savunma ve adil yargılanma hakkı güvence altına alınmıştır. Bu düzenleme ile güvence altına alınan hak arama özgürlüğü, kendisi bir temel hak niteliği taşımasının ötesinde diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmayı ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden birisidir (AYM, E.2017/120, K.2018/33, 28/3/2018, § 17).

15. Anayasa Mahkemesinin kararlarında, Anayasa'nın mahkemelerce verilen hükmün bir başka yargı mercii tarafından denetlenmesini talep etme hakkını Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğü kapsamında güvenceye kavuşturduğu kabul edilmiştir (AYM, E.2018/71, K.2018/118, 27/12/2018, §§ 8-10; E.2020/21, K.2020/53, 1/10/2020, § 19; E.2022/89, K.2022/129, 26/10/2022, § 22).

16. Anayasa'nın 141. maddesinin son fıkrasında "*Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir.*" denilmiş ve "*usul ekonomisi*" olarak da adlandırılan bu ilkeyle yargılama maliyetinin en düşük şekilde olmasının ve bu sürecin mümkün olan en hızlı yöntemlerle gerçekleştirilmesinin yargının görevlerinden olduğu ifade edilmiştir (AYM, E.2017/120, K.2018/33, 28/03/2018, § 18).

17. Anayasa'nın 142. maddesinde ise "*Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir.*" hükmüne yer verilmiştir. Hukuk devletinde kanun koyucu, Anayasa'nın temel ilkelerine ve Anayasa'da öngörülen kurallara bağlı kalmak koşuluyla yargılama usullerinin belirlenmesi konusunda takdir yetkisine sahiptir (AYM, E.2017/120, K.2018/33, 28/03/2018, § 19).

18. Anayasa'nın hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkını düzenleyen 36. maddesinde bu hakka yönelik herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş ise de mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usullerinin kanunla düzenleneceğini öngören Anayasa'nın 142. ve davaların mümkün olan süratle sonuçlandırılmasını öngören Anayasa'nın 141. maddelerinin hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkının kapsamının belirlenmesinde gözetilmesi gerektiği açıktır. Anayasa'nın tüm maddeleri aynı etki ve değerde olup aralarında bir üstünlük sıralaması bulunmadığından uygulamada bunlardan birine öncelik tanımak mümkün değildir. Bu nedenle Anayasa'da aynı konuya ilişkin bulunan farklı düzenlemelerin birlikte uygulanmasını sağlayacak şekilde yorum yapılması kural olmakla birlikte bazı durumlarda Anayasa kurallarından biri diğerinin sınırını oluşturabilmektedir. Bu bağlamda hukuk sisteminin ve özellikle yargılama usulünün yargılamaların makul süre içinde bitirilmesini mümkün kılacak şekilde düzenlenmesi ve bu düzenlemelerde davaların nedensiz olarak uzamasına yol açacak usul kurallarına yer verilmemesi makul sürede yargılanma ilkesinin bir gereğidir. Ancak bu amaçla alınacak kanuni tedbirlerin yargılama sonucunda işin esasına yönelik adil ve hakkaniyete uygun bir

karar verilmesine engel oluşturmaması gerekir. Açıklanan bu kurallara uygun olmak kaydıyla yargılama yöntemini belirlemek ise Anayasa'nın 142. maddesi gereğince kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır (AYM, E.2017/120, K.2018/33, 28/3/2018, § 20).

19. Anılan takdir yetkisi kapsamında kanun koyucu, istinaf incelemesi açısından hukuka aykırılıkları tespit ederek maddi ve usule ilişkin eksikliklerin ilk derece mahkemesince giderilmesine ve bu mahkemece işin esasına karar verilmesini öngörebileceği gibi, hukuki ve maddi eksikliklerin istinaf mercii tarafından tamamlanarak bu merci tarafından karar verilmesini de öngörebilir.

20. İtiraz konusu kuralla idari yargılama usulü açısından 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 istinafin, dosyayı ilk derece mahkemesine göndermesi gerektiği hüküm altına alınmış ancak bunun dışındaki hâllerde maddi ve hukuki eksikliklerin istinaf mercii tarafından tamamlanarak nihai kararın da istinaf mercii tarafından verilmesi öngörülmüştür. Nitekim kuralın gerekçesinde de *“istinaf incelemesinde kural, ilk derece mahkemesince verilen kararda tespit edilen maddi veya hukuki eksikliklerin istinaf mercii tarafından tamamlanarak nihai kararın da istinaf mercii tarafından verilmesidir. Ancak bu kuralın bir istisnası söz konusudur. Şayet ilk derece mahkemesinin 2577 sayılı Kanununun 14 ve 15 inci maddeleri uyarınca ilk inceleme üzerine vermiş olduğu bir karara karşı istinaf başvurusu yapılmış ve istinaf mercii bu başvuruyu haklı görmüş ise istinaf mercii bu kararı bozacak ve dosyayı kararı veren mahkemeye geri gönderecektir. Bunun gibi ilk derece mahkemesindeki davaya görevsiz ya da yetkisiz mahkeme tarafından yahut reddedilmiş ya da yasaklanmış hakim tarafından bakılmış olması halinde de, istinaf mercii kararı bozmak suretiyle dosyayı geri gönderecektir.”* şeklindeki açıklamalara yer verilmiştir.

21. Bu itibarla kanun koyucu, kuralda sayılan hâlleri diğer usule ilişkin ve maddi eksikliklerden farklı ve önemli görmüştür. Bu yönüyle kurala konu hâllerin uyumsuzluğunun esasına ilişkin kararlara yönelik olmadığı gözetildiğinde kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında kalan kuralın adil yargılanma hakkını ve adalet duygusunu zedeleyen bir yönü bulunmadığı gibi Anayasa'nın davaların kısa sürede sonuçlandırılmasını öngören 141. ve mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usullerini düzenleyen 142. maddelerine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

22. 2577 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasına göre Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinden yapılır. Anılan Kanun'un 20. maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre de bu merciler, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar. Mahkemeler, belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilir. Bu maddenin (6) numaralı fıkrasında bölge idare mahkemelerindeki istinaf kanun yolu incelemelerinde, gerekli görülen bilgi ve belgelerin istenmesine ve ek süre verilmesine ilişkin ara kararlarının daire başkanı, mahkeme başkanı veya dosyanın havale edildiği üye tarafından da verilebileceği düzenlenmek suretiyle ilk derece mahkemesince eksik bilgi ve belgeye dayalı olarak karar verilmesi durumunda, bu eksiklerin istinaf merciiince tamamlanacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 45. maddesinin (4) numaralı fıkrasında da istinaf incelemesi 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.

23. Yazılı yargılama usulüne dayanan ve mahkemelerce resen inceleme yapılan idari davaların niteliği de dikkate alındığında itiraz konusu kuralda belirtilen istisnalar dışında maddi ve

Esas Sayısı : 2023/60

Karar Sayısı : 2023/176

hukuki eksiklerin istinaf mercii tarafından tamamlanarak nihai kararın bu mercilerce verilmesinin yargılamanın hızlandırılması ve usul ekonomisinin sağlanması yönündeki meşru amacın gerçekleştirilmesi için öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

24. Kural, istinaf mercii tarafından hukuka aykırı bulunarak yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın ilk derece mahkemesine gönderileceği hâlleri düzenlemektedir. Bu hâllerin dışında, yaptığı inceleme neticesinde ilk derece mahkemesi kararının hukuka aykırı olduğu kanaatine varan istinaf mercii, söz konusu kararı kaldırarak gerekli araştırmayı bizzat yapmak suretiyle işin esası hakkında karar vermektedir.

25. Hükmün denetlenmesini talep etme hakkı açısından kişilerin ne şekilde bu haktan yararlanacakları ve bu hakkın temini bakımından nasıl bir sistemin kurulacağı hususunda da kanun koyucunun geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır (AYM, E.2018/71, K.2018/118, 27/12/2018, § 15).

26. İstinaf mercii tarafından verilen kararların temyizi Kanun'un 46. maddesinde düzenlenmiş olup bu maddede sayılan davalara ilişkin istinaf kararlarının hukuki denetimi Danıştay tarafından yapılmaktadır.

27. Anılan maddenin birinci fıkrasında temyize tabi davalar sayılmış olup bunun dışındaki davalarda istinaf mercii tarafından verilen kararlar temyiz incelemesine tabi değildir ve Kanun'un 45. maddesinin (6) numaralı fıkrasına göre bu kararlar kesindir. Dolayısıyla 45. maddenin (5) numaralı fıkrası dışındaki hâllerde istinaf mercii tarafından bu maddenin (4) numaralı fıkrası gereğince işin esasına ilişkin olarak verilen kararların denetimi anılan düzenlemelere tabidir. Böylece istinaf mercii tarafından yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilebileceği hâlleri düzenleyen kuralın hükmün denetlenmesi hakkıyla ilgisinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

28. Öte yandan istinaf mercii'nin hukuka uygun bulmadığı kararları kaldırarak dosyayı ilk derece mahkemesine göndermeye ilişkin yetkilerinin genişletilmesi kanun koyucunun yargılama usullerini belirleme konusundaki takdir yetkisi kapsamında yapmış olduğu düzenlemeleri uygulanamaz hâle getirebilir. Bu bağlamda kuralda belirtilen hâller dışında da istinaf incelemesi sırasında tespit edilen ilk derece mahkemesinde yapılan yargılamadaki maddi ve usule ilişkin eksiklerin giderilmesi için dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilmesi ve hükmün denetlenmesi hakkının bu yolla tesisinin zorunlu olduğu söylenemez.

29. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 36., 141. ve 142. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Kadir ÖZKAYA ve Engin YILDIRIM bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 36. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen 45. maddesinin (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin "...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,..." bölümünün "bölge idare mahkemesinin vereceği kesin

Esas Sayısı : 2023/60

Karar Sayısı : 2023/176

kararlar” yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Kadir ÖZKAYA ile Engin YILDIRIM’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 11/10/2023 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Muammer TOPAL

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun (Kanun) 45. maddesinin (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin “...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, ...” bölümünün “bölge idare mahkemesinin vereceği kesin kararlar” yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

2. Çoğunluk kararında, bölge idare mahkemeleri tarafından verilen kararların temyizi hususunun Kanun’un 46. maddesinde düzenlenmiş olduğundan hareketle, “istinaf mercii tarafından yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilebileceği hâlleri

Esas Sayısı : 2023/60

Karar Sayısı : 2023/176

düzenleyen kuralın hükmün denetlenmesi hakkıyla ilgisinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır” (§ 27).

3. Bu görüşe katılmak mümkün değildir, zira kuralın aynı zamanda işin esasının ilk kez bölge idare mahkemesince kesin olarak karara bağlanması durumunu da düzenlediği anlaşılmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, daha önce aynı kuralı “*temyize tabi kararlar*” yönünden incelemiş ve şu tespiti yapmıştır: “*Bu bağlamda işin esasının ilk defa bölge idare mahkemesince karara bağlandığı ve söz konusu hükmün kesin nitelikte olduğu durumlarda bunun hükmün denetlenmesini talep etme hakkına müdahale oluşturması mümkündür*” (AYM, E.2022/89, K.2022/129, 26/10/2022, § 28).

4. Bununla birlikte, anılan kararda kural bölge idare mahkemelerinin *kesin olmayan*, başka bir ifadeyle Danıştay denetimine tabi olan kararları yönünden incelendiği için doğal olarak hükmün denetlenmesini talep etme hakkına yönelik bir müdahalenin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır (AYM, E.2022/89, K.2022/129, 26/10/2022, § 28). Somut başvuruda ise iptali istenen kuralda öngörülen hususlar dışında istinaf mercii tarafından işin esasına ilişkin olarak ilk kez ve temyize kapalı şekilde verilen kararların denetlenmesinin talep edilip edilemeyeceği hususu söz konusudur.

5. Kanun’un 46. maddesinde bölge idare mahkemelerinin temyize açık kararları tahdidi ve tadadi olarak sayılmış, bunun dışındaki kararların kesin olduğu öngörülmüştür. Bölge idare mahkemesinin işin esasına ilişkin olarak ilk kez vereceği kesin kararların kişilerin aleyhine olabileceği açıktır. Temyize tabi olmayan bölge idare mahkemesinin kararları arasında başta mülkiyet hakkı olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerine ağır müdahalelerin söz konusu olabileceği izahıta varestedir.

6. Anayasa Mahkemesi, yakın tarihli 2023/36 esas sayılı kararında konusu yüz bin TL’nin (2023 yılı itibarıyla beş yüz seksen bir bin TL) altında kalan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalarda istinaf mercii tarafından verilen kararların temyize tabi olmamasını hükmün denetlenmesini talep etme hakkına aykırı bulmuştur. Mahkemeye göre “*kural nedeniyle bu hükmün denetlenmemesi kişilere aşırı külfet yüklemekte, Danıştayın iş yükünün azaltılması amacı ile davacıların hükmün denetlenmesini talep etme haklarını kullanmadaki menfaatleri arasındaki denge davacılar aleyhine bozulmakta*”, dolayısıyla bu durum “*hükmün denetlenmesini talep etme hakkına orantısız bir sınırlama getirmektedir*” (AYM, E.2023/36, K.2023/142, 26/07/2023, § 23).

7. İtiraz konusu kural yönünden de bu sonuçtan ayrılmayı gerektiren bir durum tespit edilememiştir. Kural uyarınca *ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâlleri dışındaki usul hatalarının bulunması* durumunda bölge idare mahkemesi dosyayı ilk derece mahkemesine gönderemeyecek ve işin esasını da kendisi karara bağlayacaktır. Bölge idare mahkemelerinin bu kapsamdaki kesin kararlarının denetlenmemesi sonucunu doğuran bu durum kişiler açısından ağır bir külfete neden olmakta ve hükmün denetlenmesini talep etme hakkına orantısız bir sınırlama getirmektedir.

8. Açıklanan gerekçelerle, kuralın Anayasa’nın 36. maddesine aykırı olduğunu düşündüğümden çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

KARŞI OY

Mahkememiz çoğunluğunca, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen 45. maddesinin (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin "...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,..." bölümünün "bölge idare mahkemesinin vereceği kesin kararlar" yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiş bulunmaktadır.

Söz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olması nedeniyle iptali gerektiği yolunda Başkan Sayın Zühtü Arslan tarafından yazılan karşı oyda belirtilen gerekçelerle anılan kuralların iptali gerektiği görüşüyle çoğunluk görüşüne dayalı iptal talebinin reddine dair karara katılmıyorum.

Başkanvekili

Kadir ÖZKAYA

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Dava konusu kuralla bölge idare mahkemesinin ilk derece mahkemesinin hukuka uygun bulmadığı kararlarını kaldırarak dosyayı ilk derece mahkemesine göndereceği haller davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş hâkim tarafından bakılmış olması hâlleriyle sınırlandırılmıştır. Bu durumlar dışında bölge idare mahkemesi meseleyi kendisi inceleyerek karara bağlamakta ve bunlar kesin olmaktadır.

2. Bölge idare mahkemesinin hukuka aykırı bulduğu ilk derece mahkemesi kararlarını kendisinin karara bağlaması durumunda bu kararların kesinlik kazanmaktadır. Bu durum, hak arama özgürlüğü kapsamındaki güvencelerinden biri olan hükmün denetlenmesini talep hakkına aykırı düşmektedir.

3. Anayasa'nın mahkemelerce verilen hükmün bir başka yargı mercii tarafından denetlenmesini talep etme hakkını Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğü kapsamında güvenceye kavuşturduğu kabul edilmiştir (AYM, E.2018/71, K.2018/118, 27/12/2018, §§ 8-10; E.2020/21, K.2020/53, 1/10/2020, § 19).

4. Hükmün denetlenmesini talep etme hakkı, kişinin aleyhine verilen bir hükmün başka bir yargı mercii tarafından gözden geçirilmesini ve denetlenmesini isteyebilmesini teminat altına almaktadır (AYM, E.2018/71, K.2018/118, 27/12/2018, § 12). Öte yandan hükmün denetlenmesini talep etme hakkı, işin esasının ilk derece mahkemesince karara bağlanmadığı veya işin esasının

Esas Sayısı : 2023/60

Karar Sayısı : 2023/176

maddi olguların eksik araştırılmasına dayalı olarak hatalı bir şekilde karara bağlandığı hâllerde istinaf mahkemesince dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilmesini garanti etmemektedir. İlk derece mahkemesince işin esasıyla ilgili olarak hüküm kurulmadığı veya işin esasıyla ilgili olarak kurulan hükmün eksik incelemeye dayalı olduğu durumlarda işin esasının istinaf mahkemesince mi karara bağlanacağı veya dosyanın ilk derece mahkemesine geri mi gönderileceği hususunun belirlenmesi bir hukuk politikası sorunu olarak kanun koyucunun takdirindedir. Bununla birlikte kanun koyucunun bu konudaki tercihinin diğer anayasal güvencelere aykırı olmaması gerekir (AYM, E.2022/89, K.2022/129, 26/10/2022, § 27).

5. Yukarıda açıklanan gerekçeyle dava konusu kuralın Anayasa'nın 36. maddesine aykırı olduğu düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Engin YILDIRIM