

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2025/267

Karar Sayısı : 2026/86

Karar Tarihi : 16/4/2026

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 23. İdare Mahkemesi

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

OLAY: Vazife malullüğü nedeniyle aylık bağlanması talebiyle yapılan başvurunun reddine yönelik işlemin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un 45. maddesinin itiraz konusu (5) numaralı fıkrası şöyledir:

“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.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 25/12/2025 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında uygulanacak kural sorunu görülmüştür.

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 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 görev kapsamına 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 nitelikteki kurallardır.

3. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin (5) numaralı fıkrasının iptalini talep etmiştir.

4. İtiraz konusu fıkranın birinci cümlesinde bölge idare mahkemesinin ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş ya da yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde istinaf başvurusunun kabulüne ve ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye göndereceği hüküm altına alınmıştır. Fıkranın ikinci cümlesinde ise bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararlarının kesin olduğu öngörülmüştür.

5. Anılan birinci cümlede bölge idare mahkemesi tarafından istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verilerek dosyanın ilgili mahkemeye gönderileceği hâller sayılmıştır. Bakılmakta olan dava ise daha önce verilmiş olan görevsizlik kararının istinaf mercii tarafından kaldırılarak dosyanın gönderildiği ilk derece mahkemesi aşamasındadır. Dolayısıyla itiraz konusu fıkranın istinaf merciince yapılacak incelemenin konusunu ve verilebilecek kararları düzenleyen birinci cümlesinin bakılmakta olan davanın bu aşamasında uygulanma imkânı bulunmamaktadır.

6. Açıklanan nedenle 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;

A. Birinci cümlesinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu cümleye yönelik başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. İkinci cümlesinin esasının incelenmesine,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

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

A. Anlam ve Kapsam

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

9. Söz konusu Kanun'un 20/A ve 20/B maddeleri uyarınca ivedi yargılama ile merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usullerinde ilk derece mahkemesi kararlarına

karşı istinaf yoluna başvurulması mümkün olmayıp bu kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurulabilir. Bununla birlikte konusu otuz bir bin (2026 yılı için elli 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 başvurulması mümkün değildir.

10. İstinaf incelemesi açısından bölge idare mahkemesinin hukuka uygun bulmadığı kararları kaldırarak işin esasını inceleyerek yeniden karar vermesi ilke olmakla birlikte bunun istisnalarına Kanun'un 45. maddesinin (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer verilmiştir. 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 kabulüne ve ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Söz konusu fıkranın itiraz konusu ikinci cümlesinde ise bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verdiği kararların kesin olduğu hüküm altına alınmıştır.

11. İdari davalarda ilk inceleme aşamasında dikkate alınacak hususlar Kanun'un 14. maddesinde sayılmıştır. Buna 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 açılabilecek hâlleri ve bağlantılı davaları düzenleyen 5. maddesine uygun olup olmadığı yönlerinden sırasıyla değerlendirilir.

12. İlk inceleme sonucunda verilecek kararlar ise 15. maddede düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre 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 ve süre aşımı hâllerinde davanın reddine, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması hâlinde 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 ya da bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçenin reddine, idari merci tecavüzü durumunda ise dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine karar verilir.

13. İdari yargının görevli olduğu konularda davanın görev ve yetki yönünden reddine ilişkin kararla, gerçek hasma tebliğ ve dilekçe ret kararları dışında ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı ilgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna başvurulabilir.

14. Bölge idare mahkemesinin, 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 ilk derece mahkemesi kararını kaldırdığı ve dosyayı bu mahkemeye gönderdiği durumlarda buna ilişkin kararlar kural gereğince kesindir. Diğer bir ifadeyle bölge idare mahkemesinin bu kararına karşı taraflar kanun yollarına başvuramaz ve ilk derece mahkemesince bu kararlara direnilemez.

B. İtirazın Gerekçesi

15. Başvuru kararında özetle; bölge idare mahkemesinin göreve ilişkin konularda ilk derece mahkemesi kararını kaldırarak dosyayı bu mahkemeye gönderdiği kararlara karşı mahkemelerin direnemediği, bu nedenle Uyuşmazlık Mahkemesinin emsal davalarda uyuşmazlığın çözülmesinde adli yargının görevli olduğuna dair kararlarının bulunduğu durumlarda dahi ilk derece mahkemelerinin uyuşmazlığı çözmek durumunda kaldığı, bölge idare mahkemelerinin göreve ilişkin konulardaki kararlarına ilk derece mahkemelerinin direnemesi durumunda göreve ilişkin hususların içtihat makamı olan Danıştayın ilgili dairelerince çözülebileceği, bu durumun Danıştayın içtihat makamı olma işlevini de güçlendireceği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13. ve 36. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

16. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 141. ve 142. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

17. Anayasa Mahkemesi 11/10/2023 tarihli ve E.2023/60, K.2023/176 sayılı kararında 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin bölge idare mahkemesinin dosyayı ilk derece mahkemesine göndereceği hâlleri düzenleyen *"...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,..."* bölümünü *"bölge idare mahkemesinin vereceği kesin kararlar"* yönünden incelemiştir.

18. Anılan kararda Anayasa'nın 142. maddesinin -yargılama sonucunda işin esasına yönelik adil ve hakkaniyete uygun bir karar verilmesine engel oluşturmamak kaydıyla-yargılama yöntemini belirlemek hususunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanıdığı, bu takdir yetkisi kapsamında kanun koyucunun, maddi ve usule ilişkin eksikliklerin giderilmesi ve işin esasına karar verilmesi için istinaf mercii tarafından dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilmesini öngörebileceği gibi hukuki ve maddi eksikliklerin istinaf mercii tarafından tamamlanarak işin esası hakkında bu merci tarafından karar verilmesini de öngörebileceği vurgulanmıştır (AYM, E.2023/60, K.2023/176, 11/10/2023, § 8, 18,19).

19. Kararda kanun koyucunun anılan bölümde sayılan hâlleri diğer usul eksiklikleri ve maddi eksikliklerden farklı ve önemli gördüğü ve bu hâllerin uyuşmazlığın esasına ilişkin kararlara yönelik olmadığı gözetildiğinde kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında kalan kuralın, adil yargılanma hakkını ve adalet duygusunu zedeleyen bir yönünün bulunmadığı gibi Anayasa'nın davaların kısa sürede sonuçlandırılmasını öngören 141. ve mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usullerini düzenleyen 142. maddelerine de aykırı bir yönünün bulunmadığı sonucuna varılmıştır (AYM, E.2023/60, K.2023/176, 11/10/2023, § 21).

20. Ayrıca kararda, istinaf mercii tarafından verilen kararlardan temyize tabi olanların anılan Kanun'un 46. maddesinde düzenlendiği, bu maddede sayılan davalara ilişkin istinaf kararlarının hukuki denetiminin Danıştay tarafından yapıldığı, bunların dışındaki davalarda istinaf mercii tarafından verilen kararların temyiz incelemesine tabi olmadığı ve

Kanun'un 45. maddesinin (6) numaralı fıkrasına göre bu kararların kesin olduğu, dolayısıyla 45. maddenin (5) numaralı fıkrası dışındaki hâllerde istinaf mercii tarafından işin esasına ilişkin olarak verilen kararların denetiminin anılan düzenlemelere tabi olduğu belirtilerek, istinaf mercii tarafından yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın ilk derece mahkemesine gönderilebileceği hâlleri düzenleyen kuralın hükmün denetlenmesi hakkıyla ilgisinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır (AYM, E.2023/60, K.2023/176, 11/10/2023, §§ 26, 27)

21. İtiraz konusu kural bakımından da Anayasa Mahkemesinin anılan kararından ayrılmayı gerektirir bir durum bulunmamaktadır.

22. Kuralda kesin olduğu öngörülen kararlar uyumsuzluğu sona erdirmemekte, dosyanın gönderildiği ilgili mahkemelerce yeniden bir karar verilmektedir. İlk derece mahkemelerinin yeniden verecekleri bu kararlara karşı 45. maddenin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesine göre istinaf, istinafin vereceği kararlara karşı da 46. madde kapsamında -bu maddede sayılan davalarla sınırlı olmak üzere- temyiz kanun yoluna başvurulabilir.

23. Kuralla kanun yoluna başvurulamayacağı ve direnilemeyeceği öngörülen bölge idare mahkemesi kararlarının uyumsuzluğun esasını sonuçlandırdığı da 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 yönünün de bulunmadığı sonucuna varılmıştır (benzer yöndeki değerlendirmeler için ayrıca bkz. AYM, E.2017/48, K.2017/129, 26/7/2017, §§ 50, 51).

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

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 36., 141. ve 142. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 13. maddesiyle ilgisi 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 ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE 16/4/2026 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Başkanvekili
İrfan FİDAN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI