

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE DANIŞTAY İÇTİHATLARI BİRLEŞTİRME SİSTEMİ ¹

FROM PAST TO PRESENT THE SYSTEM OF UNIFICATION OF CONFLICTED JUDGMENTS OF THE COUNCIL OF STATE

Dr. Zeki UYSAL*

ÖZ

Hukuk devletlerinde hukuki güvenliğin ve hukukun üstünlüğünün gerekliliklerinden birisi, içtihat birliğinin sağlanmasıdır. Hem Anayasa Mahkemesi (AYM) hem de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarında içtihat birliğini sağlama görevinin, ilgili yargı kolundaki yüksek mahkemeye düştüğünün pek çok defa vurgulanmış olduğu dikkate alındığında, Danıştay, öncelikle kendi daire ve kurullarının verdiği kararlar arasındaki birliği sağlamalıdır. Aksi bir durum olduğunda, bunu giderme görevi de yine Danıştaya aittir.

İdari yargı sistemimizde içtihat aykırılıklarını gidermek amacıyla yürürlüğe konulan içtihatları birleştirme sistemi, 90 yılı aşkın süredir kesintisiz bir şekilde uygulanmaktadır. Getirilen sistem, Danıştay daireleri veya kurullarınca verilen kararlar arasındaki içtihat aykırılıklarının Danıştay Kanununda öngörülen usul uyarınca Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu (DİBK) tarafından verilen kararlarla giderilmesine dair usul öngörmektedir.

Sistem, kuruluşundan bugüne değin kendisine ihtiyaç olmadığından, Anayasaya aykırı olduğuna kadar pek çok yönden sert eleştirilere maruz kalsa da anayasaya uygunluk denetiminden geçerek uygulamadaki yerini korumaktadır. İçtihat aykırılıklarının

Makalenin Geliş Tarihi : 10.10.2022

Makalenin Kabul Tarihi : 19.12.2022

¹ Bu makale “İdari Yargıda İçtihat Aykırılığının Önlenmesi ve Giderilmesi Usulü” isimli doktora tezinden türetilmiştir.

* Ankara 8.Vergi Mahkemesi Başkanı

zekiuyosal78@hotmail.com ORCID ID: 0000-0002-4861-025X

giderilmesinde etkin bir role sahip olan sistemin ülkede içtihat birliğinin sağlanması amacının gerçekleştirilmesi bakımından nihai halka olarak görev yaptığını vurgulamak gerekir. Bu durumu çıkış noktası olarak gören çalışma, içtihatları birleştirme sisteminin ulusal mevzuata dâhil edildiği günden bugüne değin idari yargı sistemimizde ne şekilde düzenlendiği, icra etmekte olduğu fonksiyon ve sisteme yöneltilen eleştirilerle bu eleştirilerin AYM'nin anayasaya aykırılık denetimi aşamasında ne şekilde karşılandığı hakkında açıklamalar içermektedir.

Anahtar Kelimeler: Yargısal İçtihat, İçtihat Aykırılığı, İçtihatların Birleştirilmesi Sistemi.

ABSTRACT

One of the requirements of legal certainty and the rule of law in a state of law is to ensure the unity of judgment. When it is taken into consideration that it has been many times emphasized in the decisions of both the Constitutional Court of Turkey and the European Court of Human Rights that the task of ensuring the unity of judgments is incumbent upon the highest court of the relevant judicial branch, the Council of State should primarily ensure the unity between the decisions made by its own chambers and boards. If a contrary case occurs, the duty of eliminating it falls within the remit of the Council of State too.

The system of unification of conflicted judgments, which was put into effect in order to eliminate the conflicting judgments in Turkish administrative justice system, has been applied uninterruptedly for more than 90 years. This system envisages a procedure for elimination of conflicting judgments between the decisions made by the chambers or boards of the Council of State, with the decision made by the Assembly on the Unification of the Conflicted judgments in accordance with the procedure set forth in the Law on the Council of State. Although it has been harshly criticised for being unnecessary and unconstitutional since its establishment, having passed the constitutionality review of the Constitutional Court, it is still applied. It should be emphasized that the system, which has an active role in elimination of the conflicting judgments, is the final step on the way to the achievement of the unity of judgment in the administrative judiciary branch.

Considering this situation as a starting point, this study contains explanations about the regulation of the system of unification of

conflicted judgments in our administrative judiciary system since the day it was included in the national legislation, its functions, the criticisms and the way that these criticisms were met at the stage of Constitutional Court's constitutional review.

Keywords: Judicial Judgment, Conflicting Judgment, System of Unification of Conflicted Judgments

GİRİŞ

Yargısal içtihat, yargı kararıyla arasında herhangi bir ayrıma gidilmesine gerek duyulmaksızın mahkemelerce verilen kararlarda hukuki bir meselenin çözümü için izlenen yolu ifade eden, somut bir konu hakkında yargının uyumsuzluğu çözümleyen kararı şeklinde tanımlanabilir.²

Genel eserlerin neredeyse tamamında, diğer hukuk dallarıyla kıyaslandığında yargısal içtihatların idare hukukunda daha ayrı ve önemli bir yere sahip olduğu ifade edilir. Bu durum bir nevi idare hukukunun alametifarikası olarak sunulur. Buna göre, yargısal içtihatlar idare hukukunun kurucu kaynağı niteliğinde olup, bu noktada beklenen, idare hukukundaki temel kavram, kurum ve ilkelerin ilk olarak hukuk kurallarıyla değil, yargısal içtihatlar yoluyla ortaya çıkmasıdır.³ Henüz birkaç asırlık mazisi bulunan idare hukuku ve kurallarının diğer hukuk dallarına kıyasla çok sık değişip yenilenmesi, bu hususta etkili bir faktördür. Bu noktada vurgulamak gerekir ki; idare hukukunun tedvin (kodifiye) edilmemiş olması, yazılı olmadığı anlamına gelmemekte olup, aksine, idare hukuku pek çok yazılı hukuki

² GEDİK Fırat, KOÇ Emel, "Hüküm Kurma ve İçtihat" ABD, Sayı 67(2), 2009, s. 157.

³ Yargısal içtihadın idare hukukunda kanun boşluğu doldurmak için değil, tedvin edilmiş olan bu hukuk dalında kanun geçerliliğinde kuralların yaratılması için söz konusu olması nedeniyle Anayasadan sonra geldiğine ilişkin görüş için bkz. ZEYBEK, Ali Cavit, "Yargı İçtihatlarının Hukuk Kaynağı Olarak Yeri Ve Değeri", Danıştay Dergisi, Sayı 68-69, 1988, s. 75. Adli yargı içtihatları ikinci derecede kaynak olmasına karşın, idari yargı içtihatları asli hukuk kaynağıdır. İdare hukukunda kaynak olarak gösterdiği değer nedeniyle yargısal içtihat, bu hukuk dalının en önemli organik kaynağıdır. ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1. Cilt, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaa ve Kitapçılık Müesseseleri, İstanbul, 1966, s. 406.

düzenlemeye konu olmuş bir hukuk dalıdır.⁴ Ayrıca, idari yargıcın önüne gelen davada kanunu somut olaya uygulayan yerine, idarenin uygulamasını denetleyen pozisyonda bulunması da içtihat üretimini tetiklemekte, bu durum idari yargıcı kurucu pozisyona taşımakta ve idare hukukunun yargısal içtihatlar üzerine inşa edilmesi yani sahip olduğu içtihadîlik karakteri, ona esneklik, süreklilik ve intibak kabiliyeti kazandırmaktadır. Bu nedenle, hukukun dinamizmini⁵ yargısal içtihatlarla sürdürdüğü gerçeği, idare hukuku açısından daha çarpıcı bir özellik arz etmektedir.

Diğer yandan, içtihadîlik, aynı zamanda hukuki güvenlik ve belirliliği tehdit eden ciddi sakıncalar da doğurmaktadır.⁶ Bahsi geçen sakıncaları ortadan kaldırmak adına istikrarlı içtihatlar oluşturmak oldukça önemlidir. Bugün gelinen noktada, benzer olaylarda benzer sonuçlar ortaya çıkması, yargılamanın temel başarı ölçütlerinden bir olarak kabul edildiğinden, istikrarlı içtihatlar oluşturulması bu yönüyle idare hukuku açısından da vazgeçilmezdir.⁷

Somut olayın özelliklerini göz önünde bulundurmaya gerektiren yargılama faaliyetiyle uyumsuzluğun çözümünde dikkate alınacak soyut normun (hukuk kuralının) anlamı araştırılıp yorumlanmakta olduğundan, yargı organlarınca sadece idare hukuku açısından değil, tüm hukuk dalları açısından da geçerli olabilecek şekilde aynı ya da benzer konularda farklı (birbirine aykırılık gösteren) sonuçlara varılması sonucu doğabilmektedir. Esasında, Anayasanın 138. maddesinin 1. fıkrasında da bu duruma zımnen cevaz verildiği söylenebilir. Zira, anılan maddeye

⁴ AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, 15. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Ekim 2022, s. 17.

⁵ PICHONNAZ, Pascal, “İçtihat Değişikliğinin Geçmişe Etkisi: Metodolojik Çoğulculuk Açısından Bazı Düşünceler”, Çeviren: Zafer Kahraman, İÜHFD, Sayı 7(2), 2016, s. 484: “Doğası gereği hukuk, mahkemelerin kendisi hakkında sahip olduğu kavrayışa göre değişen bir evrim geçirir. Bu, faydacı metodolojik çoğulculuğun bir sonucudur.”

⁶ Aynı yöndeki görüş için bkz. ONAR, a.g.e., s. 404; ÇITAK, Halim Alperen, İdare Hukukunun İçtihadî Karakteri, Doktora Tezi, Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2019, s. 1, 68, 72, 78 ve 126.

⁷ SUNAY, Zühal Aysun, İptal Davalarında Gerekeçeli Karar Hakkı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016, s. 55.

göre, hâkimlerin Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verecekleri düzenlenmiştir. Buna göre, aynı ya da benzer durumlar uyuşmazlık açısından söz konusu olsa dahi, adaletin hâkimin vicdani kanaatine göre farklı bir şekilde tezahür etmesi mümkün olmaktadır. Bahsi geçen hüküm uyarınca, yargı faaliyetlerinde emir, direktif, talimat gibi hiyerarşi yetkilerinin kullanımının söz konusu olmaması nedeniyle, yargısal içtihatlarda her zaman için farklılık oluşması kaçınılmaz bir gerçekliktir. Tek tip (yeknesak) bir uygulamanın idari faaliyetlerin aksine, yargısal faaliyetlerde sağlanamamasının arkasındaki zorluk işte buradan kaynaklanmaktadır.⁸

Hukuk kurallarının yargılama aşamasında yorumu, yargı organlarının takdir yetkisi kapsamına girmekle birlikte yargı kararları arasında aykırılık bulunması, tüm hukuk sistemlerinde tartışılan ve hayati önemi haiz bir sorundur. Çünkü, aynı ya da benzer nitelikteki uyuşmazlıklar hakkında verilen yargısal kararlar arasında aykırılık bulunması hâli, ortada hukuki belirlilik ve hukuki güvenlik gibi hukuk devletinin aslî unsurlarıyla ilgili bir olgudan hem de yargının güvenilirliği sorununu da aşar biçimde söz etmeyi gerektirmektedir.⁹ Bir hukuk sisteminde aynı ya da benzer uyuşmazlıklarla ilgili verilen yargısal içtihatların birbirine aykırı olması, sadece ilgili yargı sistemi açısından ilkesel bir soruna işaret etmez, bu durumda somut bazı sonuçları olan önemli bir problem de söz konusu olabilir.¹⁰ Zira, mahkemelerin aynı ya da benzer konudan kaynaklanan davalarda farklı sonuca ulaşmaları sonucu ortaya çıkan içtihat aykırılığı, yeterli düzeyde gerekçelendirilmiş içtihat değişikliği niteliğinde değilse, ihtimale dayalı ve birbirine zıt hukuki durumlar oluşmasına yol açacaktır. Böyle bir manzara, elbette bireylerin genel olarak adalete ve özelde yargı

⁸ SEZGİNER, Murat “İdari Yargıda İçtihat Aykırılıklarının Giderilmesinde Danıştayın İçtihat Mahkemesi Rolünün Önemi”, 151. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu Günü, Danıştay Yayınları, Ankara, 2019, s. 167.

⁹ SEZGİNER, a.g.m., 2019, s. 167.

¹⁰ SEZGİNER, Murat, “İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları İle İstinaf Uygulamasında İçtihat Aykırılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları”, 150. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu Günü, Danıştay Yayınları, Ankara, 2018, s. 128.

sistemine duymaları beklenen güvene zarar verecek¹¹ hatta adalet duygusunu temelden sarsıcı birtakım etkiler oluşturacaktır.¹² Sarsılan güven neticesinde, hukuki güvenliğin sağlanması ise giderek zorlaşacaktır. İşte bu noktada, içtihat aykırılıkları toplum hayatında bir istikrar unsuru olması gereken yargısal içtihatların, hem bu hem de bir ölçüde de olsa düzenleyici olmak vasfını kaybetmesine neden olur. Böyle olduğu hâlde, sadece ülkemizde değil, başka ülkelerde de mahkemeler, emsal olaylarda çeşitli içtihatlarda bulduklarından dolayıdır ki, kendilerinden bekleneni bazı hâl ve zamanlarda verememişlerdir.¹³

Sözü geçen olumsuz durumun ortadan kaldırılmasını temin etmek amacıyla ülkemizde sadece idari yargı özelinde değil, adli yargı açısından da yürürlüğe konulan sistemin adı “içtihatların birleştirilmesi”dir.¹⁴ Ülkemizdeki anlamı ve bağlayıcı gücüyle Türk hukukunun kendine özgü¹⁵ az sayıdaki usulünden biridir.¹⁶ Sistem,

¹¹ VURAL Mahmut, GÜNDOĞDU Selim, “Danıştay’da Raporlama ve İstatistik Birimleri Kurulması (İçtihat Takibi)”, Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları, 1. Dönem (2017-2018), Danıştay Yayınları No:95, 2019, s. 94.

¹² AYM, 12.06.1969, E:1968/38, K:1969/34. (Erişim Tarihi: www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr, 08.04.2020). Karar, aynı zamanda 29.01.1970 tarih ve 13412 sayılı Resmi Gazetede de yayımlanmıştır.

¹³ TUNCAY Aydın H., ÖZDEŞ Orhan, BAŞPINAR Recep, “Danıştay’ın Tarihçesi”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968, s. 704.

¹⁴ Sistemin ismi, gerek 2575 sayılı Danıştay Kanununda ve gerekse 2797 sayılı Yargıtay Kanununda çoğul hâliyle yani "içtihatları" birleştirme olarak geçmektedir. Böyle olmakla birlikte, doktrinde ve Danıştay kararlarında tekil hâl olan "içtihadı" birleştirme de kullanılmaktadır. Özellikle, Danıştay uygulamasında hem çoğul hem de tekil hâlin eşanlı olarak kullanılması nedeniyle sistemi isimlendirme açısından hangi hâlin kullanıldığına sonuçta sistemle kastedilene herhangi bir etkide bulunmadığı değerlendirilmektedir. Bu noktada, sisteme konu usulün işletilebilmesi için aykırılık veya uyuşmazlık gösteren birden fazla içtihadın söz konusu olması gerektiği dikkate alınarak, çalışmada kavram birliği sağlamak adına dayanak Kanunlarda yer verilen terminolojiye uygun olarak sistemin isimlendirilmesi açısından çoğul hâli kullanmayı tercih ediyoruz. Aynı yöndeki görüş için bkz. ÇITAK, a.g.t., s. 140'taki 190 nolu dipnot.

¹⁵ KURU, Baki, İçtihatların Birleştirilmesi Yolu İle İlgili Bazı Sorunlar, AÜHF Yayınları, No:415, Sevinç Matbaası, Konferanslar Dizisi No:1, Ankara, 1977, s. 12-13; BİLGE, Necip, “Yargıtay Kurullarında Gelişme ve Reform Zorunluluğu”, AÜHFD, Sayı 22-23(1-4), 1965-1966, s. 311.

ülkemizde hiçbir dönemde usul kanunlarında düzenlemiş değildir. Konuyla ilgili düzenlemeler yüksek mahkemelerin kuruluş kanunlarında¹⁷ yer almaktadır.¹⁸

I. İDARİ YARGIDA İÇTİHATLARIN BİRLEŞTİRİLMESİ SİSTEMİ

A. Sistemin Temelleri

Aynı ya da benzer uyuşmazlıklarda birbirine aykırılık teşkil eden kararların verilmesiyle oluşacak sakıncaları önleme ve aynı zamanda içtihat aykırılıklarını gidermeye yönelik ihtiyacın karşılanması için "içtihatları birleştirme sistemi", ülkemizde Danıştay daireleri ve kurullarının birbirine aykırılık veya birbiriyle uyuşmazlık gösteren kararları açısından 1931 yılından bu yana yürürlüktedir.

Doktrinde, içtihatları birleştirme sistemine duyulan ihtiyaç farklı açılardan ele alınmış bulunmaktadır. Zaman içinde yargı mercilerinden çıkan kararların birbirleriyle çelişiklik göstermesi normal ise de, bunların giderilmeden bırakılmasını anormal gören ÖZYÖRÜK, sistemin “yargısal çözümleri uyumlaştırma” anlamına geldiğini belirterek “insanların hukuki istikrar ihtiyacı ve beklemeye tahammül imkânı olmamasını” doğuş nedeni olarak ifade etmiştir.¹⁹ BİLGİ’ye göre, ilk kuruluşundan itibaren bugüne kadar Danıştay ve Yargıtayın daire sayılarının sürekli olarak artması nedeniyle yüksek mahkemelerin

¹⁶ Gerçekten, batı hukukunda tevhide içtihat kararlarını tanzim eden bir hükme rastlanmaz. Bu sistemin batı kaynaklarından iktibas ettiğimiz usul kanunlarımızda gözükmeyip yüksek mahkemelerin kanunlarında (Danıştay ve Yargıtay) düzenlenmiş bulunmasının da sebebi budur. BİLGİN Arif, “Anayasa Düzenimizde Tevhidi İchtihat Müessesesinin Yaşama Şansı”, İBD, Sayı 11-12, İstanbul, 1957, s. 592.

¹⁷ İdari yargı açısından 2575 sayılı Danıştay Kanunu ve adli yargı açısından 2797 sayılı Yargıtay Kanunu.

¹⁸ DİBK, 29.12.1983, E:1983/3, K:1983/12 (Azlık Oyu) “Bilindiği gibi, içtihatların birleştirilmesi müessesesi, Hukuk (Usulü) Muhakemeleri Usulü, Ceza Muhakemeleri Usulü veya İdari Yargılama Usulü Kanunlarında değil, Danıştay veya Yargıtay Kanunlarında yer almaktadır. Bu nedenle de yalnız yargılama usulü kanununu esas alarak madde madde izleyen kitaplarda içtihatların birleştirilmesi müessesesine rastlanmamaktadır. Demek ki Danıştay ve Yargıtay Kanunları soruna nasıl bir çözüm getirmişse o uygulanmaktadır.”

¹⁹ ÖZYÖRÜK, Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları (Teksir), Ankara, 1973, s. 176.

kendi içtihatları arasında doğabilecek çelişkilerin giderilmesi ihtiyacı sistemin ortaya çıkmasına neden olmuştur.²⁰ IŞIKLAR'a göre ise, içtihatları birleştirme kurumu, yüksek mahkemelerin uygulamada hukuk birliğini sağlama yollarının başında gelir ve hatta yargı birliğinin sağlanması kurumun varlık sebebidir.²¹ ÇOŞKUN da içtihatları birleştirme yoluna başvurmanın gerekli olduğu yolundaki düşüncelerin, ülkede yargı birliğinin sağlanması gerektiği fikrine dayandığını belirtmektedir.²² KAYHAN ise, içtihatları birleştirme kurumunun hukuki güvenlik ve eşitlik ilkelerinin hayata geçirilebilmesi için zaruri olduğunu ifade etmektedir.²³

Sistemin temellerinin daha da iyi anlaşılabilmesi için, 1961 Anayasası döneminde mülga Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun ısrar kararının bozulmasına ilişkin Yargıtay Genel Kurulu kararına uyulmasının zorunlu olduğunu kurala bağlayan 429. maddesinin son fıkrasına ilişkin hükmün iptali talebiyle AYM'ye yapılan başvuru üzerine Anayasaya aykırılık talebinin oybirliğiyle reddi yolunda verilen karardan bahsedilmesi gerekir. Her ne kadar, doğrudan içtihatları birleştirme kurumunu düzenleyen yasal hükümlere yöneltilen bir Anayasaya aykırılık iddiası üzerine verilmiş karar olmasa da; bahsi geçen talep üzerine AYM tarafından alınan karar içeriğinde sisteme duyulan ihtiyacın nedeni hakkında şu açıklamalara yer verilmiştir: “*Hâkimler de her insan gibi yanılabilirler, usul ve kanuna aykırı olarak karar verebilirler veya verdikleri kararlar taraflar için doyurucu olmayabilir. Bu durum, mahkeme kararlarına karşı mahkemenin kendisine veya başka bir mahkemeye başvurarak bu kararların yeniden incelettirilmesi, bunlardan yanlış olanların bozulması, doğru olanların da doğru olduklarının belirtilmesi ve bunun sonucu olarak doğru kararlar üzerindeki yanlışlık kuşkusunun ortadan kaldırılması zorunluğunu doğurmaktadır. Yargıtay, her şeyden önce, bu zorunluğu karşılamak*

²⁰ BİLGE, Necip, “Yargısal İçtihatların Bağlayıcı Etkileri ve İçtihadı Birleştirme Kararları”, Recai Seçkin’e Armağan, AÜHF Yayınları, No:351, Ankara, 1974, s. 245.

²¹ IŞIKLAR, Celal, “İdari Yargıda İçtihatların Birleştirilmesinin Hâl ve Şartları”, TAAD, Yıl 4, Sayı 14, 2013, s. 468 ve 472.

²² ÇOŞKUN, M. Kürşat, “İçtihatların Birleştirilmesi”, ABD, Sayı 1, 2001, s.103.

²³ KAYHAN Fahrettin, “Özel Hukuk Uygulamasında Yargı İçtihatlarının ve İçtihadı Birleştirme Kararlarının Normatif Gücü”, TBBD, Sayı 2, 1999, s. 361.

ereğiyle ve özel kanunla kurulmuştur. Anayasa da bu niteliğini belirterek Yargıtay'ı Anayasa kurumları arasına almıştır. Bundan başka Yargıtay, ülkede içtihat birliğini de gerçekleştirmektedir; zira, hâkimlerin belli olaylarda uyguladıkları kanunları ve öbür hukuk kurallarını kendi kanularına göre farklı biçimde yorumlanmaları mümkün olduğundan, mahkemelerden, benzeri olaylarda verilecek kararlar arasında çelişmeler olabilmekte ve bu çelişmeler Anayasa'nın 12. maddesiyle tanınan kanun önünde eşitlik ilkesini zedelemekte ve bundan dolayı içtihatlar arasında birlik sağlanması da zorunlu bulunmaktadır.”²⁴

B. Sistemin Tarihi Gelişim Süreci

Cumhuriyetin kabulünden önce memleketimizde tutuk adalet (justice retenue) ilkesi hâkimdi. Böyle bir esasın hâkim olduğu bir memlekette içtihatların birleştirilmesi sisteminin mevcudiyetine esasen imkân bulunmadığından, bu tarihten önceki hukukumuzda (idari yargıda) bu sistem yer almamıştır.²⁵

Sisteme ilk olarak 1926 yılında Yargıtay bünyesinde yer verilmiştir.²⁶ Adli yargı alanında içtihatların birleştirilmesi kurumu, 1926 yılında çıkarılan 834 sayılı Kanunla kabul edilmiştir. İdari yargı alanında ise, bu kurum daha geç olmak üzere 669 sayılı Devlet Şurası Kanununda değişiklik yapmak üzere 1931 yılında çıkan 1859 sayılı Kanunla benimsenmiştir. Hatta, 1859 sayılı Kanuna ait hükümet tasarısında içtihatların birleştirilmesi konusunda bir hüküm bulunmadığı hâlde, Adliye Encümeni raporunda “Deavi dairelerinden verilecek mümasil mesailde birbirine mübâyin kararlar için içtihadın tevhidini

²⁴ 14.09.1968 tarih ve 13001 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan AYM'nin 13.02.1969, E:1967/11, K:1968/7 sayılı kararı. (Erişim Tarihi: www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr, 08.04.2020).

²⁵ TUNCAY, Aydın H., “İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları”, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:14, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1972, s. 247.

²⁶ 1926 yılında 834 sayılı Mahkeme-i Temyiz Teşkilatının Tevsiine Dair Kanunun 3. maddesiyle oluşturulan Kurula içtihatları birleştirme konusunda yetki ve görev verilmiş bulunmaktadır. Çeşitli değişikliklere rağmen hâlen 2797 sayılı Yargıtay Kanununun 15., 16. ve 45. maddelerinde yer verilen düzenlemelerle Yargıtay bünyesinde varlığını korumaktadır. Ancak Yargıtay İç Yönetmeliğinde ve konuya ilişkin Başkanlar Kurulu İlke Kararlarında sisteme ilişkin tamamlayıcı hükümler bulunması yönüyle idari yargıdan ayrı özellik göstermektedir.

hususunda bir hüküm konmasının tamamen münasip görüldüğü” belirtilmiş ve Meclis Genel Kurulu da Encümenin bu önerisini benimseyerek kanunlaştırmıştır.²⁷ Aynı hüküm, 1938 yılında çıkarılan 3546 sayılı Devlet Şurası Kanununda (m.29) olduğu gibi, 1961 Anayasasının kabulünden sonra 1964 yılında çıkarılan 521 sayılı Danıştay Kanununda (m.45) bazı değişikliklerle yer almış bulunmaktadır.²⁸

Hâlihazırda, 1982 yılından bu yana yürürlükte bulunan 2575 sayılı Danıştay Kanununda (m.18, 39 ve 40) da içtihatları birleştirme sistemi düzenlenmekte ve “**DİBK**”²⁹ vasıtasıyla sorunun çözümüne hizmet etmek üzere varlığını korumaktadır. Anılan Kanunun 18. maddesinde Kurulun kimlerden oluşacağıyla toplantı ve karar yeter sayıları düzenlenmiştir.³⁰ 39. maddesinde, Kurulun görevleriyle içtihatların birleştirilmesi ve değiştirilmesiyle ilgili şartlar düzenlenmişken,³¹ 40.

²⁷ 1859 sayılı Şurayı Devlet Kanununun Bazı Maddelerinin Tadiline ve Tayyına ve Kanuna İlâve Edilecek Bazı Maddelere Dair Kanun 02.08.1931 tarih ve 1862 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Söz konusu Kanunun 15. maddesi hükmü şu şekildedir: “Deavi daireleri kararları arasında ihtilâf vukuunda Şurayı Devlet Reisi içtihadın tevhidini için keyfiyeti Deavi Daireleri Umumî Heyetine tevdi eder. Bundan sonra tekevvün edecek mümasil hadiselerde bu heyet tarafından verilecek karara ittiba mecburidir.”

²⁸ BİLGE, a.g.m., 1974, s. 245.

²⁹ 2575 sayılı Kanunun 18.maddesinin başlığı “İçtihadları Birleştirme Kurulu” olsa da, gerek bu madde içeriğinde yer alan hükümlerde gerekse Kanunun sisteme ilişkin diğer hükümlerinin yer aldığı 39. ve 40. maddeleri başlık ve içeriklerinde Kurulun ismi “İçtihatları Birleştirme Kurulu” olarak düzenlenmektedir. Bu nedenle çalışmada Kanunun genelinde yazıldığı şekli kullanılacaktır.

³⁰ “İçtihadları birleştirme kurulu” başlıklı 18. madde metni şu şekildedir: “1. İçtihatları Birleştirme Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, dava daireleri başkanları ve üyelerinden kurulur. 2. Toplanma ve görüşme yeter sayısı en az otuzbirdir. Toplantıda hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye Kurula katılmaz. 3. Esas hakkındaki kararlar, birinci toplantıda Kurul üye tamsayısının salt çoğunluğu ile bu toplantıda karar yetersayısı sağlanamaz ise ikinci toplantıda mevcudun salt çoğunluğu ile verilir. Kurulun diğer kararları oyçokluğu ile verilir. 4. İçtihatları Birleştirme Kuruluna yeteri kadar tetkik hâkimi ve memur verilir.”

³¹ “İçtihatları birleştirme kurulunun görevleri” başlıklı 39. madde metni şu şekildedir: “İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi

maddesinde ise içtihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi konusunda yetkili olanlarla kararların Resmi Gazetede yayımlanacağı ve bağlayıcılığı konusunda hükümler yer almaktadır.³² Bu hükümlere göre, Danıştay içtihatların birleştirilmesi sistemi, ancak bahsi geçen Kanunun 39. maddesinde belirtilen nitelikteki kararlar yönünden, yine maddede yer verilen belli şartların mevcut olması kaydıyla ve yalnızca aynı Kanunun 40. maddesi hükmü uyarınca yetkili kılınanlarca yapılabilen başvurularla ilgili işletilebilecek hukuki bir usuldür.

C. Sistemin Amacı ve Fonksiyonu

Ulusal mevzuatımızdaki düzenleme biçiminden de anlaşılacağı üzere, içtihatları birleştirme sistemi; belirli, somut uyuşmazlıkların çözümlenmesinde taraflarca başvuru olan bir kanun yolu olmayıp, hukuk kurallarının uygulanmasında ülke çapında birliği ve eşitliği sağlama amacına yönelik ve bu nedenle resen işletilebilen bir yargılama yöntemidir. Böyle olunca, DİBK'nın hukuki sorun dışında kalan maddi olgu veya olaylardan sıyrılarak, hukuk ilkeleri üzerinde bir çözüme ulaşma yolunu seçmesi ve bunun için de olabildiğince soyutlama ve genelleme yöntemini üstün tutmaları gerekir. Başka bir deyişle, içtihatları birleştirme kurumunun amacı, somut davalarla ilgili özel ve öznel kararlar vermek değil, benzer olaylarda uygulama bakımından yararlanılabilecek genel ve nesnel kurallara erişmektir.³³ DURAN'a göre, içtihatların birleştirilmesinin esas amacı, yargısal faaliyetlerde birlik sağlamaktır. Çünkü, idari alanda yargısal faaliyet, mevzuat

alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir.”

³² “İçtihatların birleştirilmesini istemeye yetkili olanlar” başlıklı 40. madde metni şu şekildedir: “1. İçtihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri kurulları veya Başsavcı tarafından istenebilir. 2. Aykırı kararlarla ilgili kişiler, içtihatların birleştirilmesi için Danıştay Başkanlığına başvurabilirler. 3. Kurulun, içtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkındaki kararları, gönderildikleri tarihten itibaren bir ay içerisinde Resmi Gazetede yayımlanır. 4. Bu kararlara, Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır.”

³³ BİLGE, a.g.m., 1974, s. 278. Yazara göre, kanun koyucunun içtihatları birleştirme yetkisini, alt dereceli mahkemelere tanımayıp sadece yüksek dereceli mahkemelere tanımasının bir nedeni de budur.

değişikliklerinden kolayca etkilenmeyecek bir bütünlüğe, genelliğe ve sürekliliğe sahip olmalıdır.³⁴ TUNCAY, sistemin yargısal faaliyetlerde birliğin sağlanması amacıyla kurulmuş olduğunu ifade etmektedir.³⁵ BİLGE'ye göre ise, sistem, hukuk uygulamasında birlik sağlamak amacıyla mevzuatımıza girmiş bulunmaktadır.³⁶

Danıştaya göre, içtihatların birleştirilmesindeki amaç, yargı yerlerince incelenen en az iki davayı sonuçlandıran kararlar arasında oluşan aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesi suretiyle hukuki istikrarın sağlanmasıdır.³⁷ Söz konusu hukuki istikrar, ülke genelinde aynı hukuk kurallarının aynı şekilde uygulanmasıyla temin edilebilecektir. Bu nedenle içtihatların birleştirilmesi sistemiyle hukuk uygulamasında birlik ve bütünlüğün sağlanmasının hedeflendiği söylenebilir.³⁸ DİBK yakın tarihte verdiği bir kararında ise; ilgili kanun hükümlerinin farklı yorumlanmasını önlemek, uygulamada yeknesaklığı ve kanun önünde eşitliği sağlamak üzere kararlar arasındaki aykırılığın içtihatların birleştirilmesi yoluyla giderilmesi gerektiğini belirtmiştir.³⁹

Kurul tarafından hangi ifadeler kullanılırsa kullanılsın, sistemle nihai amaçlananın uygulamada birlik sağlanması olduğu söylenebilir. Birbirine aykırı veya birbiriyle uyuşmazlık gösteren içtihatları birleştirmeye yetkili kılınan yargı mercileri (idari yargı açısından Danıştay) çelişen ve çatışan özel ve öznel kararlarına konu olan somut uyuşmazlık ve olaylardan sıyrılarak, bunların ortaya çıkardığı tartışmalı ve çetin hukuk sorununu içtihatları birleştirme yoluyla genel ve nesnel bir çözüme bağlamak, yani o hususta bir prensip kararı almak durumundadır. İşte Danıştay, somuttan soyuta çıkmayı ve öznelde nesnele geçmeyi sağlayan bu işlemleriyle, hukuka daha çok ve daha açık biçimde katkı sağlamak olanağına sahiptir.⁴⁰ Bu noktada ONAR, önemli

³⁴ DURAN, Lütfi, “Danıştayın İçtihatları Birleştirme Uygulaması”, Doç. Dr. Cem Sar'a Armağan, AÜSBFD, Sayı XXVII(3), 1973, s. 429.

³⁵ TUNCAY, a.g.e., s. 257.

³⁶ BİLGE, a.g.m., 1974, s. 266.

³⁷ DİBK, 02.07.2012, E:2009/1, K:2012/2; DİBK, 16.01.2001, E:1999/3, K:2001/3; DİBK, 29.02.1996, E:1995/1, K:1996/1.

³⁸ DİBK, 13.06.1985, E:1985/1, K:1985/1; YİBK, 04.10.2019, E:2018/1, K:2019/5 (Resmi Gazete: 08.07.2020, 31179).

³⁹ DİBK, 12.12.2018, E:2018/1, K:2018/4 (Resmi Gazete:25.07.2019, 30842).

⁴⁰ DURAN, a.g.m., 1973, s. 419.

meseleye değinerek, Danıştayın (ve aynı zamanda Yargıtayın) içtihatları birleştirme fonksiyonunun yasama fonksiyonuna çok yaklaştığını, çünkü burada tamamen objektif hareket edilerek bir uyuşmazlığın çözümlenmesinden ziyade bir ilkenin çıkarılmasına çalışıldığını ifade etmektedir.⁴¹

İçtihatların birleştirilmesi sistemi, Uyuşmazlık Mahkemesi önünde hüküm uyuşmazlıklarının çözümlenmesi gibi, belki ondan da daha sıkı kayıt ve şartlar altında, sadece belirli bir uyuşmazlığa uygulanacak hukuk kuralının nelerden ibaret bulunduğunu veya uygulanış biçimini saptamaktadır. Buna göre, hukuk birliğini ve eşitliği sağlamaya yarayan ayrıcalıklı bir prosedürdür. Aynı zamanda hukuki sorunlar etrafındaki değişik ve ayrışık görüş ve anlayışları, uygulama bakımından belirli ve müstakar bir içtihada bağlamaya yarayan bir yoldur. Bu nedenle, bu usule başvurmaksızın içtihadın istikrar bulduğu söylenemez.⁴² Konuyu adli yargı açısından ele alan KURU'ya göre, mahkemelerin benzer konulardaki kararları arasında çelişki bulunmaması, ilk önce Yargıtay dairelerinin veya kurullarının her olay hakkında verdikleri birbiriyle tutarlı kararlarla sağlanır. Bir Yargıtay dairesinin veya kurulunun kendi kararları arasında veya kendi kararlarıyla diğer Yargıtay daireleri ve kurullarının kararları arasında uyum varsa kanunlar bütün yurttaki aynı şekilde uygulanıyor demektir. Aksi hâlde, Yargıtay kararları arasındaki uyuşmazlığın giderilmesi gerekir; bu da içtihatların birleştirilmesi yoluyla olur. Ancak, içtihatların birleştirilmesi yolu, bir kanun yolu değildir ve içtihatların birleştirilmesinin istenmiş olması, benzer olaylar hakkında görülmekte olan davalara ve işlere bakılmasını kendiliğinden durdurmaz.⁴³

⁴¹ ONAR, a.g.e., s. 409.

⁴² DURAN, a.g.m., 1973, s. 419-421 ve s. 432-438

⁴³ KURU, a.g.e., s. 9-42 (Yazar tarafından Yargıtay açısından ele alınan hususlar, Danıştay açısından da aynı şekilde geçerlidir); DİBK, 13.06.1985, E:1985/1, K:1985/1 (Azlık Oyu): “Bu nedenle de Prof. Dr. Baki Kuru, bu konuda açıklamalarda bulunurken Yargıtay Kanununa göndermeler yapmaktadır. Prof. Dr. Baki Kuru, Hukuk Muhakemeleri Usulü Kitabında (1968 baskısı, s. 31) içtihatların birleştirilmesinden bahsederken ‘Yargıtayın en önemli görevi, bütün yurttaki kanunların aynı şekilde uygulanmasını sağlamaktır. Yani, benzer hadiseler karşısında yurdun her tarafındaki mahkemeler aynı şekilde karar vermelidir. Başka bir deyimle, mahkemelerin kararları arasında aykırılık olmamalıdır. Bunu Yargıtay

İçtihatların birleştirilmesi yoluna başvurulmasıyla Danıştayın o konudaki kararlı tutumu belli olur ve Danıştayın farklı dairelerinin birbirinden farklı şekilde karar vermesi nedeniyle çıkan bozma ve ısrar kararlarının sayısı azalır. Yani, Danıştay kararları arasında aykırılık bulunan bir konuda içtihatların birleştirilmesi yoluna gidilmesi, aynı zamanda Danıştayın iş yükünü de azaltır.⁴⁴

Bu hususta ayrıca vurgulanması gereken, içtihatların birleştirilmesinin belli uyuşmazlıkların çözümünde olağan ya da olağanüstü bir kanun yolu niteliğinde olmadığıdır. Bu nedenle, içtihatların birleştirilmesi kararları içtihadı birleştirmeye yol açan ilamların taraflarını ve daha önce kesinleşmiş hukuki durumlarını etkilemezler.⁴⁵ İçtihatları birleştirme sistemi işletilerek verilen kararlar birbirine aykırı veya birbiriyle uyuşmazlık gösteren Danıştay dairelerinin veya kurullarının vermiş olduğu kararlarla ortaya çıkan görüşlerden hangisinin uygun bulunduğu belirlenir. İçtihatları birleştirme kararı yasa gibi yeni bir hukuk kuralı koymak amacıyla değil, ancak ilgili hukuk kuralının hangi anlamda uygulanacağını saptamak veya hukuki durumu açıklamak amacıyla verilir.⁴⁶ Bu yolla DİBK, bir hukuk kuralının nasıl ve ne zaman uygulanması gerektiği yolundaki düşünceler arasında bir muhakeme yapar ve en doğru olduğuna inandığı görüşü benimser. Sonuçta verilen karar aracılığıyla o konudaki görüşünü açıklar ve bundan sonra vereceği kararları da bu görüşe uygun olur. O nedenle artık, idari yargı mercilerince verilen kararlar arasında bir uyumsuzluğun bulunması mümkün değildir. İdari yargı derece mahkemeleri de bu şekilde Danıştayın o konu hakkındaki görüşü

daireleri sağlar. Bir dairenin kendi içtihatları ve kendi içtihatlarıyla diğer daire ve genel kurullar içtihatları arasında ahenk bulunduğu müddetçe, kanunlar yurttaki aynı şekilde uygulanıyor demektir. Fakat bu içtihatlar arasında uygunluk yoksa o zaman kanunların bütün yurttaki aynı şekilde tatbikini sağlamak için, içtihatlar arasındaki bu ihtilafın giderilmesi gerekir ki, bu da içtihatların birleştirilmesi yoluyla olur.” demektedir. Prof. Dr. Baki Kuru yukarıda aldığımız düşüncelerinde Yargıtay üzerinde durmuştur. İdari yargı alanı bakımından, askeri yargı dışında uygulanacak kanunlar yönünden Danıştayın durumu da Yargıtay gibidir. O da idari yargıyı ilgilendiren kanunların uygulanmasında bütün yurttaki ayniyeti sağlayacaktır.”

⁴⁴ KURU, a.g.e. s. 96’da da önceden de ifade edildiği üzere, yazar tarafından Yargıtay açısından ele alınan hususlar, Danıştay açısından da aynı şekilde geçerlidir.

⁴⁵ DİBK, 10.06.1993, E:1992/1, K:1993/2; DİBK, 09.05.1970, E:1965/3, K:1970/23.

⁴⁶ DİBK, 10.06.1993, E:1992/1, K:1993/2 (Azlık Oyu).

konusunda fikir sahibi olurlar ve kural olarak kararlarının bozulmaması için bu görüşe uygun karar verirler. Sonuç olarak ülkede içtihat birliği sağlanmış olur.⁴⁷

Görüldüğü üzere sistem, ülkede içtihat birliğinin sağlanması amacıyla nihai halkadır. İdari yargı mercilerince kararlar verilirken, gerek kendilerinin gerekse diğer yargı mercilerinin verdiği daha önceki kararlarıyla uyumlu olmaya gayret edilmektedir. Buna rağmen, bir içtihat aykırılığı doğdu ise, bu aykırılık içtihatların birleştirilmesi sistemiyle giderilmektedir.⁴⁸ Bu kapsamda, uygulamada birlik sağlanamayan ve henüz içtihatların birleştirilmesi başvuru sürecine konu edilmemiş birtakım hukuki meselelerin netleştirilmesi de sistemin işletilmesi suretiyle mümkün olabilmektedir. Örneğin, Anayasanın 40. maddesinin 2. fıkrası hükmüne⁴⁹ aykırı olarak başvuru yollarının ve sürelerinin gösterilmemesi hâlinde ne şekilde bir yol izleneceği, yani yargı mercilerinin konu hakkındaki kararlarının ne olacağı konusunda yaşanan içtihat aykırılıkları sorununun ancak DİBK'nın alacağı bir içtihatları birleştirme kararıyla çözüme kavuşturulabileceği ifade edilmiştir.⁵⁰

Sonuçta, bahsi geçen konu hakkındaki içtihatların birleştirilmesi için DİBK'ya yapılan başvuru üzerine alınan kararla; yazılı olarak bildirilen özel veya genel dava açma süresine tabi idari işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hallerde genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği doğrultusunda içtihadın birleştirilmesine karar verilmiş bulunmaktadır.⁵¹

İçtihatları birleştirme kararları ülkede içtihat birliğini sağlayarak öylesine önemli bir görev yapmaktadırlar ki, bu nedenle sistemden

⁴⁷ ÇOŞKUN, a.g.m., s. 102.

⁴⁸ ÇOŞKUN, a.g.m., s. 94.

⁴⁹ T.C. Anayasasının “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40. maddesine 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunun 16. maddesi ile eklenen 2. fıkrası hükmü şu şekildedir: “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.”

⁵⁰ AKBULUT, Emre, “İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi”, TBB, Sayı 81, 2009, s. 12.

⁵¹ DİBK'nın 19.06.2022 tarih ve 31871 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan E:2021/2, K:2022/1 sayılı kararı.

vazgeçilmesi söz konusu değildir.⁵² Ancak, sistem işletilerek verilen kararlar, birleştirme talebine konu birbirine aykırılık ya da birbiriyle uyumsuzluk gösteren kararların etkisi giderilemez, ayrıca önceden tesis edilmiş idari işlem veya eylemler de hukuka uygun veya aykırı addedilemez. Bu nedenlerle, içtihat farklılığından kaynaklanan sakıncaları baştan önleme noktasında herhangi bir potansiyele sahip olmaksızın sadece geleceğe ilişkin olarak içtihat farklılığını giderme, yani problemi yalnızca ortaya çıktıktan sonra kaldırma özelliği ile karşımıza çıkan bir uygulamadır.⁵³

II. İÇTİHATLARIN BİRLEŞTİRİLMESİ SİSTEMİNE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

A. Genel Olarak

İçtihatları birleştirme sistemi, ulusal mevzuatımıza dâhil edildiği tarihten bu yana, hem idari hem de adli yargı açısından sert eleştirilere tabi tutulmuştur. Doktrinde, Anayasaya aykırılığı nedeniyle tamamen kaldırılması gerektiğini ileri süren yazarlar bulunduğu gibi,⁵⁴ Anayasaya aykırılığın önüne geçmek üzere yeni öneriler getirenlere de rastlanmaktadır.⁵⁵ Diğer yandan, faydalı hatta zorunlu olduğunu kabul edenler de mevcuttur.⁵⁶

Bu noktada, sisteme yöneltilen eleştiriler şu şekilde sıralanabilir:

1- Hukuk kurallarının geçerlik şartlarından biri de onların böyle bir kural koymaya yetkili makam ve organlarca alınmış olmasıdır. Anayasal yetki meselesi olan bu konuda Danıştayın ve aynı zamanda Yargıtayın

⁵² ULER, Yıldırım, İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, AÜHF Yayınları No:281, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 19-20.

⁵³ ÇITAK, a.g.t., s. 143-145.

⁵⁴ Bkz. TUNCAY, a.g.m., s. 264-266; BİLGİN, a.g.m., s. 594-597; TUNCAY, ÖZDEŞ, BAŞPINAR, a.g.e., s. 712.

⁵⁵ ÇOŞKUN, a.g.m., s. 145-146; KAYHAN, a.g.m., s. 360-363.

⁵⁶ Bkz. DURAN, a.g.m., 1973, s. 24-26; KURU, a.g.e., 85-87; ÖZYÖRÜK, a.g.m., s. 175-177.

kaynağını Anayasadan alan böyle bir yetkileri yoktur.⁵⁷ Zira, Anayasaya göre, kaynağı Anayasa olmayan bir Devlet yetkisi kullanılamaz.⁵⁸

2- İçtihatları birleştirme kararlarının bir kanun hükmü niteliğinde olduğu, hatta bu kararların Anayasaya uygunluğunu denetleyen bir mekanizma bulunmadığından kanundan daha güçlü olduğu ifade edilmektedir.⁵⁹ Bu nitelikteki bir kararın yasama organı yerine bir yargı organınca (DİBK) alınmış olmasının kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmadığı, ayrıca yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine de aykırı olduğu ileri sürülmektedir.⁶⁰ Zira, yasama yetkisi bir tekel olarak TBMM'ye aittir ve başka bir kişiye, kuruma veya organa devredilmesi söz konusu olamaz.⁶¹

3- İçtihatlar, hukukun dinamizmini sağlayan bir vasıta olarak hukukun gelişmesine katkıda bulunmakta ve toplumla hukuk kuralı arasında bir köprü vazifesi görmekte olduğundan içtihat kapısının

⁵⁷ TUNCAY, a.g.e., s. 268.

⁵⁸ T.C. Anayasasının “Egemenlik” başlıklı 6. maddesinin 3. fıkrasının 2. cümlesi şu şekildedir: “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” Hukuk kurallarının sıhhat şartlarından biri, böyle bir kural tesisine yetkili makam veya organlarca alınmış olmasıdır. Anayasamıza göre Danıştayın böyle bir hukuk kaidesi düzenlemesine hukuken imkân yoktur ve bu konu tamamıyla görev alanının dışında kalır. İşte bu sebeptendir ki, bu kararlar “sıhhatli bir objektif hukuk kuralı” niteliğine haiz değildirler. TUNCAY, ÖZDEŞ, BAŞPINAR, a.g.e., s. 705-712

⁵⁹ Yüksek yargı mercileri tarafından verilen içtihatları birleştirme kararlarının da daha başka bir organ tarafından denetlenmesini hukuk devleti ilkesinin bir gereği sayma görüşünün zorunluluk olarak benimsenmesi hâlinde, aynı mantıkla devam edilerek, her yargı mercii için daha başka bir denetleme organı bulma çabası içine girilmesinin gerekeceği, bu durumun ise, işlerin sonunu getirme olanağını ortadan kaldıracığı, dolayısıyla içtihatları birleştirme kararlarını denetleyecek başka bir yerin bulunmayışının Anayasaya aykırılığı iddiasının doğru olmadığına ilişkin görüş hakkında bkz. BİLGİ, a.g.m., 1974, s. 274. İçtihadı birleştirme kararlarının, Anayasaya aykırılık iddiasıyla AYM'ye götürülmelerinin hukuken mümkün olmaması açısından bu yolun açık tutulduğu yasalardan bile daha güçlü olduğuna ilişkin görüş için bkz. SEROZAN, Rona, Hukukta Yöntem, Vedat Kitapçılık, 1. Baskı, İstanbul, 2015, s. 38.

⁶⁰ ÇOŞKUN, a.g.m., s. 136-137. Benzer görüş için bkz. BİLGİN, a.g.m., s. 596.

⁶¹ T.C. Anayasasının “Yasama yetkisi” başlıklı 7. maddesi hükmü şu şekildedir: “Yasama yetkisi, Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.”

kapatılması, hukukun kalıplaştırılması sonucunu doğurur ki bu, istenmeyen bir şekilde çağın gerisinde kalan hukukun toplumun ihtiyaçlarını karşılayamaması anlamına gelmektedir. Kararının bozulmasını istemeyen hâkim, içtihatları birleştirme kararında kendisine gösterilen yolu (anılan kararın bağlayıcı olduğuna ilişkin ilke nedeniyle) takip etmek zorunda kalacak ve söz konusu karar değiştirilinceye veya kaldırılincaya kadar hiçbir hâkim ve dahi mahkeme farklı bir karar vermeyecektir. Bu da hukukun ve toplumun dinamik yapısına aykırı bir durumdur. Bu hâlde, hukuk kalıplaşacak ve yeni zamana ayak uyduramayacaktır.⁶² Sonuç olarak, içtihatları birleştirme kararları, toplum hayatının en önemli vasfı niteliğindeki dinamiklik ilkesine olumsuz etki ederek onun tabiatına ters düşmek suretiyle hukukun yaratıcı vasfına zarar vermekte ve dinamik olması gereken toplum hayatını dondurmaktadır.⁶³

4- İçtihatları birleştirme kurumunun amacı ve verilecek kararın taşıyacağı bağlayıcılık niteliğinin gereği olarak, içtihatları birleştirme taleplerini karara bağlamak konusunda yetkili kılınan DİBK'nın yapısı da özeldir. Danıştay Başkanının başkanlığını yürüttüğü⁶⁴ Kurul, 2575 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca dava dairesi başkan ve üyeleri dışında Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri, dava dairesi başkanları ve üyelerinden oluşan geniş katımlı bir yapıya sahiptir. Bu yapısı sebebiyle sık toplanamamakta ve toplandığı zamanlarda Danıştayın diğer kurulları ve dava daireleri çalışmamaktadır.⁶⁵ Ayrıca,

⁶² ÇOŞKUN, a.g.m., s. 140-142.

⁶³ TUNCAY, a.g.e., s. 266. Söz konusu eleştirinin içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı niteliğine yöneltile eleştirilerle ilgisi olduğu açıktır. Bu noktada yapılan eleştirilerin, birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesine ilişkin mevzuatta yer verilen imkânın etkin bir şekilde kullanılması suretiyle hukuki anlamını kaybedeceği görüşü hakkında bkz. KURU, a.g.e., s. 38, 92-96.

⁶⁴ 2575 sayılı Kanununun 55. maddesi hükmü uyarınca, DİBK'ya Danıştay Başkanı başkanlık eder.

⁶⁵ Bölge idare mahkemesi kararları arasındaki aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin usulü düzenleyen 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanununun 3/C maddesinde değişiklik öngören 7188 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 7. maddesinin gerekçesinde bu hususa aynı şekilde yer verilmektedir. Madde gerekçesinin tam metnine ulaşmak

sözü edilen geniş katılım, idari ve vergi dava dairesi başkan ve üyelerinin DİBK’da vergi ve idare uyuşmazlığı ayrımı olmaksızın tüm idari uyuşmazlıklar hakkında oy hakkına sahip olması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum, Kurulun vergi dava dairesiyle idari dava dairesi uyuşmazlıkları arasında herhangi bir uzmanlaşma söz konusu olmaksızın karar vermesine neden olmaktadır.

Bu başlık altında bundan sonra yapılacak diğer açıklamalar, çalışmanın sınırları dikkate alınarak öncelikle sistemin gerekliliği meselesi özelinde olacaktır. Devamla, eleştirilerin odağındaki içtihatları birleştirme kararının bağlayıcılığı meselesi diğer eleştirilerden ayrı tutularak ele alınacak, diğer eleştiriler hakkında ise ilgili olduğu ölçüde açıklamalar yapılacaktır.⁶⁶

B. İçtihatların Birleştirilmesi Sistemi Gerekli Midir?

Hukukun dinamik yorumu ve gelişimi bağlamında farklı bir sonuca ulaşıldığının tatmin edici gerekçeyle ortaya konulmadığı hâllerde, hukuka güven duymayı bekleyen bireyler bu güvenden yoksun kalacaklardır. Böyle bir durumda, içtihat farklılıkları hukuki belirliliğin ortadan kalkmasına neden olacak, bu nedenle meydana gelen öngörülemezlik olgusu da kamunun yargıya, yargı sistemine ve adalete olan güveninin sarsılmasına yol açacaktır.⁶⁷ Sonuçta, sarsılan güven neticesinde hukuki güvenliğin sağlanması ise zorlaşacaktır.

Hukukun, eşit durumda olan herkese herhangi bir ayrımcılık yapılmaksızın eşit bir şekilde uygulandığının bilindiği yani böyle bir

için link:<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=256570&pkanunnumarasi=7188> (Erişim Tarihi: 08.10.2022)

⁶⁶ Yargıtayın içtihatları birleştirme sistemi 1961 Anayasası döneminde Anayasaya aykırılık iddiasıyla somut norm denetimiyle AYM'nin önüne getirilmiştir. Bu kapsamda, Yargıtay Kanununun içtihadı birleştirme kararlarını düzenleyen maddesinin Anayasanın bazı maddelerine aykırılığı iddia edilerek iptaline karar verilmesi istenmiştir. AYM'nin 12.06.1969 gün ve E:1968/38, K:1969/34 sayılı kararlar Anayasaya aykırılık iddiası oybirliğiyle reddedilmiştir. Bahsi geçen kararlar ilgili ayrıntılı açıklamalar "Anayasaya Aykırılık Durumunun Ele Alınması" isimli takip eden başlıkta yapılacaktır.

⁶⁷ YILMAZOĞLU, Yunus Emre, “İçtihat Farklılıklarının Temel Hak ve Özgürlükler Yönünden Değerlendirilmesi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı 18, 2019, s. 554.

inancın geçerli olduğu durumlar, bireylerin devlete olan sadakat duygusunun gelişmesini sağlar. Aksi durum ise, sadakat duygusunun sarsılmasına sebep olacağından telafisi çok güç veya imkânsız sonuçların oluşmasına yol açacaktır.⁶⁸ Bu yönüyle bir hukuk devletinde hukuki güvenliğin ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasının en önemli gerekliliklerinden birisi de içtihat farklılıklarının giderilmesi olmaktadır. Zira, yargı düzeni içerisinde oluşması her zaman mümkün olan içtihat aykırılıklarının giderilememesi, hukuk devleti bakımından ağır sonuçları olan kabul edilemez bir durumdur. Dolayısıyla, bu sorunun çözümüne yönelik mekanizmaların kurulması ve işletilmesi gerekir.⁶⁹ İdari yargı özelinde Danıştayın etkin bir biçimde bu konudaki görevini yerine getirmesi, hukuki belirliliğin ve hukuk güvenliğinin tesis edilmesine ve halkın yargıya güvenmesine katkıda bulunacaktır.⁷⁰

Ülkemizde, idari yargı açısından içtihat birliğini sağlamakla görevli olan Danıştay⁷¹, öncelikle kendi daire ve kurullarının verdiği kararlar arasındaki içtihat uyumunu sağlamalıdır. Danıştay kararları arasında bir ahenk mevcut ise ülkede içtihat birliği vardır. Danıştay daire ve kurullarının kararları arasında uyumsuzluğun bulunması hâlinde, bu uyumsuzluğu giderme görevi de yine Danıştaya aittir.⁷² Nitekim, gerek AYM kararlarında gerekse de AİHM kararlarında içtihat aykırılığını gidererek içtihat birliğini sağlama görevinin, ilgili yargı kolundaki yüksek mahkemeye düştüğü vurgulanmıştır.⁷³ İdari yargı özelinde

⁶⁸ ÖZKAN, Gürsel “Yargıya Güven Sağlanması İhtiyacı”, DD, Sayı 151, 2019, s. 71-72.

⁶⁹ SEZGİNER, a.g.m., 2019, s. 179. Mahkemelerin birebir aynı olaylarda farklı kararlar verme konusunda takdir yetkilerinin daha sınırlı olması gerektiği ve dahası bunun da doyurucu bir gerekçeyle desteklenmesi gerektiği aşıkardır. EVREN, Çınar Can, “Bir Örnek Olay Üzerinden Mahkeme Kararlarında İstikrar”, YBHD, Yıl 4, Sayı 2019/2, 2019, s. 135.

⁷⁰ YILMAZOĞLU, a.g.m., s. 620

⁷¹ YILMAZOĞLU, a.g.m., s. 551: "Bu üç dereceli yeni sistemde temyiz mercii olan yüksek mahkemelerden içtihat belirleyici bir rol üstlenmeleri beklenmektedir."

⁷² ÇOŞKUN, a.g.m., s. 94. Yazar tarafından Yargıtay açısından ele alınan açıklamalar Danıştay açısından da aynı şekilde geçerlidir. Çünkü, Danıştay idari yargı açısından bu görevi içtihatların bileştirilmesi yolu ile ifa eder.

⁷³ AYM, İslam Şahin, B. No:2014/1780, 21.01.2016, § 55: "Yüksek mahkemelerin oynaması gereken rol tam da yargı kararlarında doğabilecek içtihat farklılıklarına bir çözüm getirmektir." AİHM, Albu ve Diğerleri/Romanya, B. No:34796/09,

Danıştayın ve genelde yüksek mahkemelerin rollerinden biri aynı hukuki soruna ilişkin uyuşmazlıklarda tutarlı yaklaşımın benimsenmesini sağlamaktır. Yüksek mahkemelerin bu görevi ifa edebilmeleri de aynı hukuki sorunun çözümüyle ilgili içtihat farklılıklarını giderecek mekanizmalarla donatılmış olmasını gerektirir.⁷⁴ İşte bu yönüyle, Danıştaya kendi daire ve kurullarının kararları arasında ortaya çıkan içtihat aykırılıklarını gidererek idari yargı kolunda içtihat birliğini sağlayabilme gücü veren içtihatları birleştirme sistemi son derece gerekli bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sistem, belirli uyuşmazlıkların çözümlenmesinde başvuru olan olağan veya olağanüstü bir kanun yolu olmayıp⁷⁵, hukuk birliğini ve eşitliği sağlamaya yarayan ayrıcalıklı bir prosedür içermektedir. Diğer yandan, Danıştay, sadece danışma kararları ile değil, yargı kararları ile de idarenin karşılaştacağı hukuki güçlüklerden ve çıkmazlardan kurtulması için ona doğru ve sağlam yol ile yöntemi göstermek durumundadır. İçtihatları birleştirme sistemi de bu fonksiyonun yerine getirilmesinde ve nihayetinde idari yargı kolunda uygulama birliğinin sağlanmasında elverişli bir araçtır. Nihayet, daha önceden de bahsedildiği üzere içtihatları birleştirme sistemi, benzer hukuki sorunlar

12.05.2012, § 39: "İçtihat birliği sağlamaktan sorumlu en yüksek mahkemeler aracılığıyla tam ve hızlı bir şekilde uygulanması gereken etkin mekanizmalar oluşturulmasının nedeni, çeşitli yerel mahkemelerin kararlarında oluşacak tutarsızlığı gidermek ve böylece halkın yargıya duyduğu güveni sürdürmektir."

⁷⁴ YILMAZOĞLU, a.g.m., s. 619.

⁷⁵ Hukuki güvenlik ve eşitlik ilkelerinin yaşama geçirilebilmesi için içtihatları birleştirme sisteminin hukuki anlamda varlığı zorunluluk teşkil etmektedir. Ancak mevcut düzenleme şekliyle yasama faaliyeti niteliğinde olduğundan bahisle Anayasaya aykırıdır. Sistemle ilgili mevcut düzenlemenin yargı faaliyeti içine çekilmesi ve kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun hâle getirilmelidir. Bunun için de içtihatları birleştirme talebinin temyiz gibi bir kanun yolu hâline getirilmesi gerekmektedir. Öneriye göre, Yüksek Mahkemenin herhangi bir dairesinde görülen davada verilen karar, aynı Yüksek Mahkemenin aynı veya başka daire ve hatta kurullarında benzer nitelikteki olaylarda verilen kararlardaki içtihatlarla veya bir içtihadı birleştirme kararıyla çelişiyorsa, somut davada hukuki yararı olan taraf, içtihadı birleştirme yoluna müracaat etmelidir. Bu durumda, DİBK tarafından verilecek kararın yargısal faaliyet olduğu konusunda hiçbir tereddüt doğmayacak ve somut dava üzerinde yapılan kanun yolu incelemesi sonucunda verilen kararın Anayasaya aykırı olduğunu iddia edecek hukukçu olmayacaktır. KAYHAN, a.g.m., s. 361-363.

etrafındaki değişik ve ayrışık görüş ve anlayışları, uygulama bakımından belirli ve müstakar bir içtihadı bağlamaya yarayan yol olduğundan, mevcut içtihat aykırılığının giderilerek içtihadın istikrara kavuşturulması ve sonuçta uygulama birliğinin sağlanması açısından sistemin gerekli olduğunu düşünmekteyiz.⁷⁶

Ayrıca belirtmek gerekir ki; içtihatların birleştirilmesi sistemi sayesinde Anayasanın 10. maddesinde ifade edilen kanun önünde eşitlik ilkesi etkin bir şekilde uygulanabilecektir. Ülkede içtihat birliğinin sağlanamamasının, adalet duygusunu incitici ve hatta temelden sarsıcı birtakım etkilerinin de bulunabilmesi nedeniyle içtihatların birleştirilmesi, anayasal bir ilke olan kanun önünde eşitlik ilkesinin gerçekleşmesi anlamında olmazsa olmaz bir şart olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna ek olarak, içtihadı birleştirme kararları en olumsuz bakış açısıyla dahi (en azından teorik olarak) mevcut içtihat aykırılığını ortadan kaldırarak yeknesak çözümü belirlediğinden, bu şekilde hukuk kurallarının ülkede farklı şekillerde uygulanmasının önüne geçilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla sistem, Anayasanın "Mahkemelerin bağımsızlığı" başlıklı 138. maddesinde öngörülen hâkimlerin hukuka uygun karar verme yükümlülüğünün yerine getirilmesini sağladığı gibi, hukukun üstünlüğünün ülkede hâkim kılınması amacına da hizmet ettiğinden gereklidir.⁷⁷

Yukarıda ayrıntılı şekilde yapılan açıklamalar göstermektedir ki; içtihatların birleştirilmesi sistemi işletilerek verilen kararlar ülkede içtihat birliğinin sağlanmasında çok önemli bir görev ifa etmektedir. İçtihat aykırılıklarını giderme noktasında etkin bir role sahip olan bu sistemin ülkede içtihat birliğinin sağlanması amacının gerçekleştirilmesi bakımından daha önceden de belirttiğimiz gibi nihai halka olarak görev yaptığını, bu nedenle çok faydalı ve aynı zamanda gerekli olduğunu düşünmekteyiz.⁷⁸

⁷⁶ DURAN, a.g.m., 1973, s. 419-421 ve s. 432-438.

⁷⁷ ÇOŞKUN, a.g.m., s. 138.

⁷⁸ Sistem işletilerek verilen kararların ülkede içtihat birliğini sağlamak suretiyle çok önemli bir görev yaptığı ve bu nedenle sistemden vazgeçilmesinin söz konusu olmadığı hakkında bkz. ULER, a.g.e., s. 19-20.

C. İçtihatların Birleştirilmesi Kararları Bağlayıcı Olmalı Mıdır?

Hukuk sistemimizde içtihatları birleştirme kararlarının belki de ayırıcı vasfı, diğer içtihatlardan farklı olarak bu kararlara uyulmasının zorunlu olması, yani bu kararların sahip olduğu bağlayıcılık niteliğidir.

İçtihatların birleştirilmesi yolunda DİBK tarafından verilen kararlara, 2575 sayılı Kanununun 40. maddesinin 4. fıkrası hükmü gereğince Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeleri ve idare uymak zorundadır. Bu noktada, öncelikle ifade etmek gerekir ki; her yargı kolu açısından verilen karar, yalnızca o yargı kolundaki yargı mercilerini bağlar. Yani, adli yargı mercileri (Yargıtay Genel Kurulları ve daireler dâhil) DİBK kararlarına uymak zorunda değillerken, idari yargı mercileri de (Danıştay daire ve kurulları dâhil) Yargıtayın içtihatları birleştirme kararları ile bağlı değillerdir.

Hukuk uygulamasında birlik sağlamak amacıyla 1931 yılında Danıştay Kanunu ile idari yargı mevzuatımıza girmiş bulunan içtihatları birleştirme sisteminin çeşitli yönlerine ilişkin hükümler, başlangıçtan bugüne kadar çeşitli defalar değişikliğe uğramış olsa da, bir noktanın değişmeden süregeldiği söylenebilir: O da, içtihatları birleştirmeye ilişkin kararların benzer meselelerde bağlayıcı nitelik taşımasıdır.⁷⁹ Ancak, içtihatları birleştirme kurumuna karşı olanlar tarafından ileri sürülen en ciddi eleştiri de kurumun bu en önemli özelliğine yöneliktir. Şöyle ki, bu görüşü savunanlara göre, bu kararların bağlayıcı nitelik taşıması nedeniyle hukuk kalıplaştırılmakta, hukukun dinamizmi engellenmekte ve hâkimlerin bağımsızlığı ilkesine de aykırı bir durum ortaya çıkmaktadır.⁸⁰

Bu noktadaki eleştiriler farklı şekillerde ileri sürülmektedir. Şöyle ki; TUNCAY, görevlerinde hukuk, kanun ve vicdani kanaatlerinden başka hiçbir şeyle bağlı olmamaları gereken hâkimlerin, içtihatların birleştirilmesi yolunda verilen kararların taşıdığı bağlayıcılık niteliği nedeniyle neticede meslektaşlarının görüşlerini kabule zorlanmalarının, Anayasada düzenlenen mahkemelerin bağımsız olduğuna ilişkin ilkeyle

⁷⁹ BİLGE, a.g.m., s. 266.

⁸⁰ Bilgin, a.g.m., s. 595. Benzer yöndeki görüş için bkz. TUNCAY, ÖZDEŞ, BAŞPINAR, a.g.m., s. 705.

bağdaşmadığını ifade etmektedir. Ayrıca, içtihatları birleştirme kararlarının çoğu defa DİBK'yi oluşturan üyelerin yarısından bir veya birkaç fazlasının oyuyla oluşan çoğunluk kararıyla alındığını ve böylece uyumsuzluğun çözümlenmesinde az bir çoğunlukla alınmış içtihatların birleştirilmesi kararlarının hâkimin görüşüne hâkim kılındığını vurgulamıştır.⁸¹

DURAN'a göre, hâkimlerin içtihatları birleştirme kararlarıyla bağlı kılınması, Anayasada düzenlenen hükme aykırı olarak hâkime emir, bir yönüyle de talimat verilmesi anlamına gelmektedir. Bu durum, aynı zamanda yine aynı maddede yer verilen hâkimin vicdani kanaatine göre karar vereceğine ilişkin ilkeye de aykırılık niteliğindedir.⁸²

Ne tarafından bakılırsa bakılsın, sistemin Anayasal düzenimiz ve hatta hukuk düzenimiz içinde yeri olmaması gerektiğini belirterek sisteme doktrinde sert eleştirileri getiren BİLGİN ise, bu noktada aynı sonuca varırken, bahsi geçen iddiaya ek niteliğinde başka bir bakış açısıyla soruna yaklaşmıştır. İki ayaktan oluşan bu bakış açısında ilk ayak, bir nevi genel bir değerlendirme içeren karşılaştırmalı hukuktaki duruma ilişkindir. Buna göre, içtihatları birleştirme usulünün yabancı ülke uygulamalarına konu olmamasından yola çıkılarak, ülkemiz dışındaki uygulamalarda herhangi bir yüksek mahkeme dairesinin prensip mahiyetinde bağlayıcı bir karar vermesinin dahi hâkimlerin bağımsızlığı ilkesiyle bağdaştırılamayacağı vurgulanmıştır.⁸³ İkinci ayak

⁸¹ TUNCAY, a.g.m., s. 265-267. Bununla beraber, içtihatların birleştirilmesi sisteminin doğmasındaki sebep ne kadar kuvvetli olursa olsun, varlığının yine de sakıncadan hâli ve toplum hayatının dinamik oluşuna ilişkin niteliğiyle kabili telif olmadığı ve sonuçta, sistemin gerek maddi bakımdan gerekse hâkimlerin bağımsızlığı prensibi gibi hükümler bakımından Anayasaya aykırı olduğuna dair görüş için bkz. TUNCAY, ÖZDEŞ, BAŞPINAR, a.g.e., s. 705-712.

⁸² DURAN, Lütfi, "Tevhidi İçtihat Nedir?", Siyasi İlimler Mecmuası, Sayı 269, 1953, s. 226.

⁸³ Bu noktada, Almanya, Fransa veya İsviçre'de olduğu gibi veya Türk doktrininde bazen önerildiği gibi, sadece görülmekte olan davalarla ilgili olarak, uyumsuzluğu önleyici biçimde uygulanacak içtihatları birleştirme yönteminin, oralarda da şikâyet konusu olan, işleri aksatma ve geciktirme sakıncası dikkate alınacak olursa, yüksek yargı mercileri aşırı derecede yüklü olan ülkemiz bakımından, içtihatların genel bağlayıcılığından doğan sakıncaların daha hafif olduğu ve böylece düzenleme biçiminin ülkemiz koşullarına daha uygun düştüğüne ilişkin görüş için bkz. BİLGE, a.g.m., 1974, 275.

ise, Anayasada yer verilen ve hâkimin karar verirken hukuka göre hareket edeceğine ilişkin ilkeyle doğrudan ilgilidir. Buna göre, içtihatların birleştirilmesi kararları hâkimin kaynakları arasında zikredilmediğinden, maddedeki hukuk tabirini bu anlamda değerlendirme imkânı bulunmamaktadır. Hukuk, geniş ve akıcı olan bir ilim iken, içtihatların birleştirilmesi ise olsa olsa, bu ilme aykırı düşmemesi gereken ve muayyen bir zümrenin görüşü olarak nitelendirilebilen bir hâl şeklindedir.⁸⁴

İçtihatların birleştirilmesini düzenleyen yasal metinlerde birleştirilmiş içtihatların nasıl değiştirileceğinin de gösterilmiş olması nedeniyle sistemin hukuku kalıplaştırdığı yolundaki iddiaya katılmayan ve ülkedeki içtihat uyuşmazlığını ortadan kaldırmaya hizmet eden bu sistemin fonksiyonunu ifa edebilmesi için içtihatları birleştirme kararlarına bağlayıcı nitelik tanımak gerektiğini savunan ÇOŞKUN, adliye mahkemelerinin (idari yargı açısından idari mahkemelerin) verilen kararlarla bağlı tutulmasının sistemin niteliğine aykırı olduğunu, zira amacının adliye mahkemeleri arasındaki içtihat uyuşmazlıklarının değil, Yargıtay (Danıştay) daire ve kurullarının arasında ortaya çıkacak içtihat uyuşmazlıklarının giderilmesine ilişkin olduğunu belirtmiştir. Yani, yazara göre, içtihatların birleştirilmesine ilişkin kararların Yargıtay (Danıştay) daireleri ve kurullarını bağlaması Anayasaya aykırı değil iken, adliye (idari) mahkemelerini bağlaması Anayasaya aykırıdır.⁸⁵

Diğer yandan, ilgili içtihatları birleştirme kararından çıkan ilke ve kurallar, yeni bir içtihat ortaya çıkıncaya kadar devam edecektir. Bu kararın bağlayıcılığının kuvveti, Danıştayın konu ile ilgili görüşünü ortaya koymuş olmasına ve idari yargı sistemine dâhil mahkemelerin (Danıştay daire ve kurulları dâhil) bu karara aykırılık teşkil eden

⁸⁴ BİLGİN, a.g.m., s. 595-597. Mevcut hâliyle içtihatları birleştirme kararlarının fiili bağlayıcılığının tartışmalı olduğu, bu nedenle hiçbir etkinliği olmayan ve kağıttan kural (paper rule) niteliğindeki, içtihatların birleştirilmesi kararlarının bağlayıcı olduğu yolundaki yasal hükme hiç gerek bulunmadığına ilişkin görüş için bkz. KAYHAN, a.g.m., s. 362.

⁸⁵ ÇOŞKUN, a.g.m., s. 44.

kararlarının bozulacağına işaret etmesinden gelir.⁸⁶ İçtihatları birleştirme kararlarına yasal hükümlerle tanınan bağlayıcı güç, yargısal içtihatların hiç olmazsa bir bölümüne ayrı bir önem kazandırmaktadır.⁸⁷ Çünkü, idari yargı sistemine dâhil mahkemelerce (Danıştay dâhil) verilip bu şekilde genel bir bağlayıcılık niteliğine haiz başkaca bir karar türü bulunmamaktadır.⁸⁸

Sonuçta, yüksek yargı mercilerinin (çalışma özelinde DİBK'nın) verdiği içtihatları birleştirme kararlarına uyulma noktasında ulusal mevzuatta bulunan zorunluluğun, hem derece mahkemelerinin keyfi denilebilecek tamamen kişisel karar vermelerine engel olacağını, hem de hukuki uygulamadaki birliği sağlayacağını düşünmekteyiz. Bu itibarla, söz konusu kararların bağlayıcılık niteliği taşıması, kanımızca sosyal adalet ve eşitlik ilkesine de uygundur.⁸⁹

Yukarıda anlatılan hususların dışında, DİBK'nın geniş katılımı yapısının sık toplanamamasına ve toplandığı zamanlarda da Danıştayın diğer kurulları ve dava dairelerinin çalışmamasına sebep olduğu bilinmektedir. Ayrıca, söz konusu yapı, vergi ve idari dava dairelerinin görev alanları arasında herhangi uzmanlaşma gözetilmeksizin Kurulu oluşturan tüm katılımcıların Kurulun tüm toplantılarına katılarak görüş beyan etmesi sonucunu da ortaya çıkarmaktadır. Sözü edilen olumsuz durumların ortadan kaldırılması için, Kurulun yapısı ve çalışma usulleri

⁸⁶ ONAR, a.g.e., 1966, 410. Aynı yöndeki görüş için bkz. GEDİK, KOÇ, a.g.m., s. 161.

⁸⁷ BİLGE, a.g.m., s. 228-229.

⁸⁸ Bölge idare mahkemeleri kararlarının temyiz aşamasında Danıştay tarafından bozulması sonrasında verilen ısrar kararının temyizi hâlinde talep, konusuna göre Danıştay İDDK veya VDDK tarafından incelenip karara bağlanmaktadır. Bu hâlde, 2577 sayılı Kanunun "Temyizen verilecek karar üzerine yapılacak işlem" başlıklı 50. maddesinin 5. fıkrası hükmü uyarınca Danıştay İDDK ve VDDK kararlarına uyulması zorunludur. Aynı şekilde, Danıştay dava dairelerinin 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinde belirtilen hâllerde ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararların temyiz ve karar düzeltme istemlerini incelemek üzere görevlendirilen dava daireleri kurullarının verdikleri kararlara da 2575 sayılı Kanunun "Temyiz incelemesi üzerine verilecek kararlar" başlıklı 49. maddesinin 4. bendi uyarınca uyulması zorunludur. Ancak, her iki durumda da, verilen kararlar içtihatların birleştirilmesi kararlarından genel bir bağlayıcılık niteliği taşımamakta yalnızca kararın verildiği uyumsuzluk bakımından bağlayıcılığı bulunmaktadır.

⁸⁹ BİLGE, a.g.m., s. 238-239.

hakkında mevzuat değişikliği yapılmasının faydalı olacağını düşünmekteyiz.

Yapılacak yeni düzenlemeyle, DİBK'nın ikili yapıda çalışacak şekilde formüle edilmesi suretiyle vergi dava dairelerinin görevine giren uyuşmazlıklarda Danıştay Başkanının başkanlığında, Danıştay Başsavcısı, Vergi Dava Daireleri Kurulu (VDDK) başkanı, vergi dava daireleri başkanları ve üyelerinin katılımıyla; idari dava dairelerinin görevine giren uyuşmazlıklarda ise yine Danıştay Başkanının başkanlığında, Danıştay Başsavcısı, İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK) başkanı, idari dava daireleri başkanları ve üleriyle toplanması sağlanmalıdır. Böylece, toplanma zorluğu, geç karar verme ve uzmanlaşma açısından yöneltilen eleştiriler ile toplantı zamanlarında Danıştay'ın diğer çalışmalarında meydana gelebilecek aksaklıklar da minimize edilmiş olacaktır.⁹⁰

Kanımızca, içtihatları birleştirme sistemini tartışırken hem sisteme yöneltilen eleştiriler hem de sistemle ilgili getirilen öneriler dışında dikkate alınması gereken husus, bu sistemin hukuki güvenlik ve hakkaniyet dengesini sağlayıp sağlayamadığı olmalıdır. Çünkü mevcut düzenleniş şekliyle sistem, içtihadiliğin Kıta Avrupası özelinde getirdiği bir dezavantaj olan içtihadî kuralların farklılığı probleminin ortaya çıkmasını önleyebilme, yani içtihat aykırılığının ortaya çıkmasını engelleyebilme potansiyeline sahip olmayıp, yalnızca problemi ortaya çıktıktan sonra ortadan kaldırma yani giderme özelliğiyle ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle, sisteme yöneltilen eleştirilerin odağında yer alan hususlardan birisi de sistemin neden içtihat aykırılıklarını henüz

⁹⁰ Konu hakkında yürürlükteki mevzuat düzenlemesinin yeterli hükümler içermediği, yapısı ve çalışma usulünde yapılacak mevzuat değişikliğiyle DİBK'nın uzmanlaşan esnek bir yapıya kavuşacağı ve sonuçta çok daha etkin hâle getirilebileceğine ilişkin görüş ve somut önerilere ayrıntılı bir şekilde değinilmesinin çalışmanın kapsamını aşacağı düşünülerek bahsi geçen hususlar çalışma kapsamı dışında bırakılmıştır. Sözü edilen görüş ve öneriler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. UYSAL Zeki, İdari Yargıda İçtihat Aykırılığının Önlenmesi ve Giderilmesi Usulü, Seçkin Yayınevi, Ankara, Temmuz 2021; GÜLER, Mürteza “İçtihat Aykırılıklarının Giderilmesinde Önleyici ve Giderici Mekanizmaların Güçlendirilmesi”, 151. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu Günü, Danıştay Yayınları, Ankara, 2019, Ankara, 181-190.

ortaya çıkmadan önleme gücüne sahip olmadığıdır.⁹¹ Bu durum, içtihat aykırılıklarını önleyici mekanizmaların, giderici mekanizmalarla kıyaslandığında sorunu ilk aşamada çözen, olumsuz sonuçlar doğma ihtimalini daha başlangıçta ortadan kaldıran ve daha az maliyetli niteliği haiz olduğu dikkate alındığında, sistemin amacını gerçekleştirmesi bakımından etkinliğini azaltan bir olgu olarak ileri sürülmektedir.⁹²

III. İÇTİHATLARI BİRLEŞTİRME SİSTEMİNİN ANAYASAYA AYKIRILIK DURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

İçtihatları birleştirme sistemine yöneltilen eleştiriler, 1961 Anayasası döneminde uygulamada da karşılığını bulmuştur. İstanbul 19. Asliye Hukuk Mahkemesinde görülen bir kira tespiti davası dolayısıyla Yargıtaya verilen içtihatları birleştirme yetkisinin Anayasaya aykırı olduğu görüşü davalı tarafça ileri sürülmüştür. Mahkemenin de bu görüşü benimsemesi üzerine iddia hakkında karar verilmek üzere dosya AYM'ye gönderilmiştir.⁹³ Talebi inceleyen AYM ise aykırılık iddialarının tamamını oybirliğiyle reddetmiştir. Kararda bahsedildiği şekilde, yerel mahkemenin aykırılık iddiaları şu şekildedir;⁹⁴

1- Anayasa, yasama yetkisinin yalnızca TBMM tarafından kullanılabileceğini düzenlemiştir. Bu nedenle, Yargıtayın içtihadı birleştirme kararı vermek suretiyle sürekli, genel ve bağlayıcı nitelikte hukuk kuralları koyması düşünülemez.

⁹¹ ÇITAK, a.g.t., s. 143-145.

⁹² Önleyici tedbirler ile giderici tedbirlerin kıyaslanmasına dair görüş ve içtihat aykırılıklarını önleyici etkin mekanizmaların Türk idari yargısına kazandırılmasına dair öneriler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. UYSAL, Zeki, "Türk İdari Yargısında İçtihat Aykırılıklarının Önlenmesi Ve Giderilmesine Yönelik Çözüm Önerileri", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı 18, 2021, s. 417-455.

⁹³ Yargıtayın kuruluşuna ilişkin 1221 sayılı Kanunun 21.04.1953 günlü ve 6082 sayılı Kanunla değiştirilmiş olan ve içtihadı birleştirme kararlarını düzenleyen 8. maddesinin Anayasanın kuvvetler ayrılığı ilkesini benimseyen hükümlerine, mahkemelerin bağımsızlığı hakkındaki (132. madde) ve Yargıtayı düzenleyen (139. madde) maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istenilmiştir.

⁹⁴ AYM, 12.06.1969, E:1968/38, K:1969/34. (Erişim Tarihi: www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr, 08.04.2020). Karar, aynı zamanda 29.01.1970 tarih ve 13412 sayılı Resmi Gazetede de yayımlanmıştır.

2- Anayasa, Yargıtayın görevini açıklarken onun sürekli, genel ve bağlayıcı nitelikte kurallar koyabilmesini öngörmüş değildir. Bu nedenle içtihadı birleştirmeye ilişkin yasa hükmü, bu maddeye dahi aykırıdır.

3- Ayrıca, Anayasal hüküm uyarınca ancak Anayasaya kanuna, hukuka ve vicdani kanaatlerine göre hüküm verecek olan hâkimlerin bunlar dışında kalan içtihadı birleştirme kararlarına göre hüküm vermekle ödevli tutulmaları, anılan fıkra hükmüne aykırıdır. Ayrıca, hiç bir makam, merci veya kişinin mahkemelere emir verme, tavsiye ve telkinde bulunma veya genelge gönderme yetkisinin bulunmadığı Anayasa'da açıkça ifade edilmiştir. Ancak, Yargıtayın içtihadı birleştirme kararları verebilmesine imkân sağlayan yasal hükümle, bahsi geçen fıkroda yer verilen kurala aykırı şekilde mahkemelere genelge niteliğinde bağlayıcı kararlar göndermek olanağı sağlanmaktadır.

4- Anayasanın hukuk devleti ilkesiyle, güçler ayrılığı ilkesi uyarınca hiçbir organ sınırsız işlem yapma yetkisiyle donatılmadığı gibi, organların işlemleri de denetime tabi bulunmaktadır, ayrıca bütün organlar işlemlerinde kazanılmış haklara saygı göstermekle ödevlidirler. Ancak, içtihadı birleştirme kararı denetlenemez, iptali için başvurma yolu yoktur, alındığı tarihten çok önce geçmiş olan olaylara dahi herhâlde uygulanır. Böylece, içtihadı birleştirme kararlarına dayanak olan yasa hükmü, Anayasanın hukuk devleti ilkesiyle güçler ayrılığı ilkesine dahi aykırı bulunmaktadır. Söz konusu aykırılık iddialarını görüşen AYM, kanunla Yargıtaya tanınan içtihatları birleştirme yetkisinin Anayasaya aykırı olmadığına karar verirken, sadece sistemin Anayasaya uygunluğu hakkında çok kıymetli tespitlerde bulunmamış, bugüne değin ulaşan uygulamasının hukuki altyapısının sağlamaştırılmasına da katkıda bulunmuştur. Şöyle ki; söz konusu kararın verildiği tarihten bugüne kadar sistemin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla başkaca herhangi bir başvuru yapılmamıştır.⁹⁵ Yani,

⁹⁵ T.C. Anayasasının 152. maddesinin son fıkrası hükmü şu şekildedir: “Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği ret kararının Resmî Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.” Sisteme yönelik Anayasaya aykırılık talebinin reddine ilişkin bahsi geçen kararın üzerinden 30 yılı aşkın bir süre geçtiğinden, bahsi geçen hüküm uyarınca aynı kanun hükmüyle ilgili olarak

çalışmamız kapsamında incelenen karar, bu konuda doğrudan sistemin Anayasaya aykırılığı iddiasının AYM nezdinde görüşüldüğü tek karar olma niteliği taşımaktadır.

He ne kadar, Yargıtayın içtihatları birleştirme yetkisinin dayanağı yasal hüküm başvuruya konu edilmiş ise de, gerek mevzuat hükümlerinin ilkeler anlamında birbirine çok benzemesi, gerekse de sisteme yöneltilen eleştirilerin aynı zamanda Danıştayın içtihatları birleştirme yetkisini de aynı oranda kapsamaması nedeniyle AYM'ce verilen bahsi geçen karar, çalışmamız açısından hayli önem arz etmektedir. Çünkü, idari yargıda sistemin ilk yürürlüğe konulduğu 1931 yılından bu yana teşkilat kanunlarıyla DİBK'ya herhangi bir zaman kesintisine uğramaksızın verilen içtihatları birleştirme yetkisinin dayanağı yasal hükümlerle alakalı olarak bugüne kadar herhangi bir tarihte, gerek soyut norm ve gerekse somut norm denetimi kapsamında yapılmış bir Anayasaya aykırılık başvurusu ve dolayısıyla AYM'ce verilen herhangi bir karar bulunmamaktadır. Bu hususun, sisteme yöneltilen eleştirilerin anılan karar özelinde değerlendirilmesi bağlamında, karara ayrı bir önem atfettiğini düşünmekteyiz.

Karara tekrar dönecek olursak, AYM, aşağıda yer verilen gerekçelerle yerel mahkemenin iddialarına itibar etmemiş ve içtihatları birleştirme sisteminin Yargıtaya verilen yetki açısından Anayasa aykırı olmadığına hükmetmiştir.

Bu aşamada, yerel mahkemenin Anayasaya aykırılık iddialarına ilişkin olarak AYM'nin sırasıyla olmak üzere madde bazlı inceleme yaptığı hususunu dikkate alarak, kararın ilgili kısımlarına aynen yer verilmesinin daha sistematik olacağı değerlendirilmiştir. Devamında, kararla ve karara konu gerekçelerle ilgili olarak genel bir değerlendirme yapılmasının konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacağı sonucuna varılmıştır.

1- Anayasanın yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine ilişkin maddesine ve bu şekilde sonuçta kuvvetler aykırılığı ilkesine aykırılık iddiası yönünden: “İçtihadı birleştirme kararı, o zamana değin hukuk alanında hukuk kuralı olarak bulunmayan yeni bir kural koymayı

tekrar başvuruda bulunulmasının önünde herhangi bir hukuki engel bulunmamaktadır.

erek edinmiş olan bir hukuk işlemi değildir. Gerçekten, istem konusu yasa hükmü incelendiğinde görülür ki, bir olayda uygulanacak olan hukuk kuralının hangisi olduğu yönünde verilen kararlar arasında çelişmeye düşülmesi veya bir olayda uygulanacak olan bir hukuk kuralının farklı davalarda farklı şekillerde yorumlanarak uygulanması söz konusu olur ise, ortaya atılan hukuki görüşlerinden hangisinin hukuka uygun bulunduğunu belirtmek üzere içtihadı birleştirme kararı verilmesi yoluna gidilir. Demek ki içtihadı birleştirme kararı, belli bir olay için yeni bir hukuk kuralı koymak ereğiyle değil, ancak ve ancak belli bir olaya uygulanacak yasanın veya nesnel nitelikte olan tüzük ve yönetmelik kuralları gibi diğer hukuk kurallarından hangisinin, hangi anlamda uygulanacağını saptamak için verilir. Buna göre içtihadı birleştirme kararı, yasa koyucu veya yetkisi içinde idare tarafından ortaya konulmuş bulunan nesnel hukuk kurallarının uygulanma biçimini gösteren ve bu bakımdan yenilik doğurucu nitelikte bulunmayan, ancak hukuki bir durumu açıklayan nitelikte bir hukuk işlemidir. Bundan ötürü bu işlem; genel, nesnel ve yenilik doğurucu nitelikte bir işlem olan yasa koyma işlemiyle bir tutulamaz ve içtihadı birleştirme kararı veren Yargıtay'ca Türkiye Büyük Millet Meclisine özgü yasama yetkisinin kullanılmış ve böylece Anayasanın öngördüğü güçler ayrılığı ilkesinin çiğnenmiş olduğu ileri sürülemez.”

2- Anayasanın bir yüksek mahkeme olarak Yargıtaya yer verdiği maddesine aykırılık iddiası yönünden: “Anayasanın 139. maddesi gereğince Yargıtay adliye mahkemelerince verilen karar ve hükümlerin son inceleme yeridir. Hâkimler de her insan gibi yanılabilir, usule ve yasaya aykırı kararlar verebilir veya hâkimlerin verdikleri kararlar, taraflar için doyurucu olmayabilir. Bu durum, mahkeme kararına karşı mahkemenin kendisine veya başka bir mahkemeye başvurarak bu kararların yeniden incelettirilmesi zorunluğunu doğurmuştur. Yargıtay, bu zorunluğu karşılamak ereğiyle ve özel yasayla kurulmuştur. Anayasanın 139. maddesi hükmüyle 12. maddesi hükmü bir arada düşünülünce, Yargıtayın anayasal görevleri arasında içtihat birliğini sağlama görevinin bulunduğu da açıkça görülmektedir. Yargıtayın, gerek alt mahkemelerin verdikleri kararları denetlemek görevini, gerekse hukuk kurallarının yorumlanmasında birliği gerçekleştirme için, verdiği kararların hiç değilse bir bölümünün mahkemeleri bağlayıcı kararlar olması gerekmektedir. Gerçekten, Yargıtay kararlarının hiç değilse bir bölümüne bağlayıcı nitelik

tanınmayacak olursa, Yargıtay görüşünün benimsenmesi, mahkemelerin iradesine bağlı kalacak ve Yargıtayın durumu, danışma yoluyla karar veren bir yer olmaktan ileri gidemeyecektir. Sosyal açıdan adaletin en önemli gereklerinden birisi, belli olaylara belli hükümlerin tek anlamda olmak üzere uygulanmasıdır. Demek ki, aynı nitelikteki olaylara farklı hükümlerin ya da aynı hükmün farklı şekillerde uygulanması, doğrudan doğruya adalet duygusunu incitici ve yurttaşların Devlete karşı güvenini azaltıcı ve yerine göre temelden sarsıcı bir etki doğurmaktadır. İşte sosyal bakımdan çok ağır olan bu sakıncayı önlemek üzere Anayasa, Yargıtaya, adli yargı alanında hukuk uygulamalarında birliği sağlamak görevini dahi vermiştir. Özet olarak denilebilir ki, içtihadı birleştirme kararları vermek yetkisi ve bu kararların bütün mahkemeler için bağlayıcı olmak niteliği, bir bakıma Anayasanın 139. ve 12. maddeleri hükümlerinin uygulanmasını sağlamaya elverişli tedbirlerdendir.”

3- Anayasanın mahkemelerin (yargının) bağımsızlığını düzenleyen maddesine aykırılık iddiası yönünden: “Anayasanın 132. maddesinin 1. ve 2. fıkralarındaki yargı bağımsızlığına ilişkin hükümler açısından düşünüldüğünde, Yargıtayın içtihadı birleştirme kararı vermesinin ve bu kararların mahkemeleri bağlayıcı nitelikte bulunmasının mahkemelerin bağımsızlığı kuralıyla bağdaşmadığı savunulamaz. Buradaki bağımsızlık hükümlerinin ereği, yargı çalışmalarını, yargı işlerine yabancı olan etkilerin dışında tutmak, yani yargı işlerinin dışarıdan gelecek etkilerden uzak ve yalnız hukuki ölçülere göre değerlendirilip hükme bağlanmasını sağlamaktır. Buna göre, bir hâkim kararının başka bir hâkim tarafından da denetlenmesi bu maddenin kapsamı dışında kaldığı gibi, bir hâkim kararının Yargıtayın görüşüne uygun olarak verilmesi ödevinin hâkimlere yükletilmesi dahi bu maddenin koyduğu yasaklayıcı kuralların kapsamı dışında kalmaktadır. Az yukarıda belirtildiği üzere, Türkiye’de adli yargı alanındaki hukuk uygulamalarında görüş birliğini sağlamak için Anayasanın 139. maddesiyle görevlendirilen Yüksek Mahkemenin bağlayıcı nitelikteki yorum kararını 132. maddenin 2. fıkrası kapsamına giren bir genelge veya buyruk saymak bu yüksek mahkemeye verilen görevin gereklerine aykırı düşer.

Anayasa, Anayasa yargısından başka adli yargı, idari yargı, askeri yargı ayrımını yapmakla her yargıyı kendisi içinde bir bütün saymış ve birisinin diğerinin işlerine karışmasını doğru görmemiştir. Ancak,

incelediğimiz olayda, adli bir mahkemenin kararlarını denetleme yeri olan yüksek adli mahkemenin kararlarının hiç değilse bir bölümüyle alt adli mahkemelerin bağlı tutulması söz konusu olduğundan, adli yargı işine başka türden bir yargı yerinin karışmış olduğundan ve böylece adli yargının Anayasanın 132. maddesinin 1. fıkrasına dayanan (belli davada uygulanacak hukuk kuralının hangisi olduğunu belli etme ve uygulanacak kuralı yorumlama gibi) yetkilerinin Anayasa'ya aykırı biçimde sınırlandırılmış bulunduğundan dahi söz edilemez. Yüksek adli mahkeme olan Yargıtay, bir içtihadı birleştirme kararıyla belli olayda hangi kuralın uygulanacağını veya uygulanacak kuralın ne anlama geldiğini saptamış bulunursa, artık mahkemenin Yargıtayın görüşü yerine kendi görüşüyle hüküm verme yetkisi söz konusu olamaz. Çünkü mahkemenin yetkisi, Yargıtayın Anayasa'ya uygun yasa hükmüne dayanarak vermiş olduğu içtihadı birleştirme kararıyla belli olay için sınırlandırılmış bulunmaktadır. Demek ki hâkimlerin içtihadı birleştirme kararına göre karar verme ödevi, Anayasanın 132. maddesinin 1. fıkrasıyla kendisine yükletilen yasaya ve hukuka göre karar vermek ödevinin belli alanda bir uygulamasıdır. Bir de içtihadı birleştirme kararının hâkimleri vicdani kanaatlerine aykırı kararlar vermeğe zorlaması bakımından Anayasanın 132. maddesinin 1. fıkrası hükmüne aykırılığı ileri sürülebilir. Sözü edilen 132. maddenin 1. fıkrasındaki sıraya göre vicdani kanaat etkeni, en sonda anılmıştır. Bu, ilke olarak Anayasa, yasa ve hukuk kuralları çevresinde edinilecek vicdani kanaatin yargıya temel tutulacağını göstermektedir; şimdi, hâkimin Anayasa'ya, yasaya ve hukuk kurallarına uymayan bir vicdani kanaatten ve bunun sonucu olarak, bu yönden Anayasa'ya aykırılıktan söz edilemez.”

4- Anayasanın hukuk devleti ilkesiyle güçler ayrılığı ilkesini düzenleyen maddelerine aykırılık iddiası yönünden: “... Bu kararların hukuku kalıplaştırdığı savı dahi, doğru değildir; zira, tartışma konusu 8. madde içinde içtihadı birleştirme kararlarının değiştirilmesi yolu gösterilmiştir. Buna göre içtihadı birleştirme kararlarının değiştirilemeyeceği görüşü de doğru görünmez. Gerçekten, güçlü gerekçeler gösterilerek içtihadı birleştirme kararlarının değiştirilmesi sağlanabilir ve bunun uygulanması da vardır. Denetleme konusuna gelince: Anayasamız hukuk devleti ilkesini benimsemiş olması dolayısıyla yasama işlemlerini ve idare işlemlerini yargı denetimine ve yine alt mahkemelerin kararlarını da, kural olarak, yüksek mahkemelerin denetimine bağlı tutmuş ise de yüksek mahkeme kararları için başka bir

denetim yeri öngörmüş değildir. Şimdi, Yargıtayın içtihadı birleştirme kararlarını denetleyecek başka bir yerin bulunmayışının Anayasa'ya aykırılığı savı da doğru sayılamaz.”

Bu noktada, içtihatların birleştirilmesi kurumunun Anayasaya aykırı görülmediği AYM kararına ve gerekçelerine aynen katılmakta olduğumuzu öncelikle ifade etmek isteriz.⁹⁶

Doktrinde sisteme getirilen en büyük eleştiri olan içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcı oluşu açısından bir değerlendirme yapmak gerekirse; 1961 Anayasasının 132. maddesinin (1982 Anayasasında birebir aynı şekilde yer alan 138. maddesinin) amacı, mahkemeleri yargı işlerine yabancı olan etkilerin (özellikle yasama ve yürütme organının etkileri) dışında tutmaktır. Mahkemelerin içtihatları birleştirme kararlarıyla bağlı olması, onların işlerine müdahale etme, onlara emir veya talimat verme, genelge gönderme, tavsiye veya telkinde bulunma olarak nitelendirilemez. Ülkede içtihat birliğinin sağlanması için mahkemelerin içtihatların birleştirilmesi kararlarıyla bağlı olması zorunludur. Nitekim, mahkemeler, ısrar kararlarının bozulmasına ilişkin olarak; adli yargı açısından Hukuk Genel Kurulu, idari yargı açısından ise konusuna göre İDDK veya VDDK tarafından verilen karara uymak zorundadır ve bu kural da Anayasaya aykırı görülmemiştir.⁹⁷ Buna ek olarak, içtihatların birleştirilmesi kararlarının ancak kanun niteliğinde olduğunun kabul edilmesi hâlinde TBMM'ye ait yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırılık söz konusu olacaktır. Böyle bir durumdan söz edilemeyeceğinin AYM kararıyla ortaya konulmuş olması, bu noktadaki eleştirilerin hukuki anlamda doğru olmadığını belki de en büyük kanıtı niteliğindedir. Zira, DİBK kararı ilk elden bir norm oluşturamaz, yasama organı tarafından oluşturulan normun uygulanmasına ilişkin olup, bir kanunu da değiştiremez. TBMM ise yeni bir norm oluşturarak DİBK kararını ortadan kaldırabilir. Tüm bu açıklamalara göre, içtihatları birleştirme usulünün işletilmesiyle belli bir olaya uygulanacak hukuk kurallarının uygulanma biçimini gösteren nitelikte bir karar alınmış olması nedeniyle müstakilen yasama organına ait bir yetkinin kullanımı söz konusu

⁹⁶ Aynı yöndeki görüşler için bkz. BİLGE, a.g.m., 1974, s. 274; KURU, a.g.e., s. 11; ÇOŞKUN, a.g.m., s. 138.

⁹⁷ KURU, a.g.e., s. 85.

değildir. Sonuç olarak, kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılıktan da söz edilmesi mümkün olmasa gerekir.

Diğer yandan, AYM kararında da belirtildiği üzere, birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesine ilişkin hukuki bir imkân olarak mevzuatta bulunan hüküm, içtihatları birleştirme kararlarının hukuku kalıplaştırmadığının göstergesidir. Bu imkânın kullanılmasıyla daha önceki tarihte verilmiş olan içtihatları birleştirme kararı, değiştirilmiş yeni içtihatları birleştirme kararına kaynak oluşturacağından, sistemin hukuku kalıplaştırmak yerine bizzat hukukun dinamizmini sağlayan bir vasıta hâline gelmesinin önü açılacaktır.

Yüksek yargı mercileri tarafından verilen içtihatları birleştirme kararlarının başkaca bir organ tarafından denetlenemiyor olması, tek başına Anayasaya aykırı sayılacaksa, her yargı mercii için daha başka bir denetleme organı bulma çabası içine girilmesi gerekecektir. Zira, verildiğinde kesin olan ve bu nedenle başkaca bir organ, mahkeme veya kurul değerlendirmesine tabi tutulmayan tek yüksek mahkeme kararı içtihatları birleştirme kararı olmayıp, bu nitelikte verilen başkaca kararlar da ulusal hukuk sistemimizde mevcuttur. Bu tip kararlardan biri olan, direnme kararlarının temyizi üzerine Hukuk Genel Kurulunca verilen kararların kesin olduğuna ilişkin mülga Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 429. maddesinin son fıkrası hükmüne yöneltilen Anayasaya aykırılık iddiası da AYM'ce reddedilmiştir. Son olarak, AYM kararıyla mahkemelerin (hâkimlerin) bağımsızlığıyla ilgili Anayasal hükmün çerçevesi çizilerek kapsamının belirlenmiş bulunduğunu belirtmekte fayda vardır. Bu kapsam uyarınca varılan sonuç, hukuken anlamlıdır. Zira, buradaki bağımsızlığın mutlak manada bir bağımsızlık olması, işin doğasına aykırıdır. Çünkü hâkim, her hâlükârda hukuk kurallarıyla bağlıdır. Bu bakımdan hukuk kurallarının içeriğini açıklamaktan ibaret olan içtihatları birleştirme kararlarının hâkimleri bağlamasının, sözü edilen bağımsızlığa istisna niteliğinde olmadığı, bilakis bağımsızlığın gereğini oluşturduğu sonucuna varılmaktadır.⁹⁸ Bahsi geçen bağlayıcılık, içtihatları birleştirme sisteminin nihai amacı olan yargı uygulamasında birlik sağlanmasına da hizmet etmektedir. Zira, içtihatların birleştirilmesi yolunda verilen

⁹⁸ AYM, 13.02.1969, E:1967/11, K:1968/7.

kararlara, ancak ilgili yargı kolundaki mercilerce uyulmasında zorunluluk bulunduğu hallerde birbiriyle tutarlı kararların verilmesiyle yargıya olan güven temin edilebilecektir. Aksine bir düşüncenin kabulü, hâkimin mutlak anlamda bağımsız olduğu sonucuna ulaşmayı gerektirir ki, bu sonuç asıl o zaman Anayasamızda ifadesini bulan hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkelerine aykırı olacağından, Anayasaya aykırılık teşkil edecektir.

SONUÇ

Kıta Avrupası sistemini benimsemiş, aralarında ülkemizin de bulunduğu memleketlere ait hukuk sistemlerinde yargısal içtihatların sahip olduğu tamamlayıcı unsur, içtihat aykırılığının ortaya çıkışında önemli bir etkidir. Bu aykırılıkların ortaya çıkması, özellikle ülkemiz gibi yargı ayrılığını benimsemiş olan ülkeler yönünden doğal karşılansa da aykırı içtihatların varlığı nedeniyle oluşan hukuki belirsizlik ortamının sürüp gitmesi, sonuçta yargıya güveni zedeleyeceğinden kabul edilemez niteliği haizdir. Bu durum, tamamen içtihadî nitelik taşıyan idari yargı açısından ise, çok daha dramatik sonuçlara yol açacak niteliktedir. İdari yargıda içtihat birliğini sağlamakla görevli olan Danıştay, sözü geçen sonuçların ortaya çıkmasının önüne geçmek için öncelikle kendi daire ve kurullarının verdiği kararlar arasındaki birliği sağlamalıdır. Danıştay kararları arasındaki tutarlılık, ülke genelinde sağlanması amaçlanan içtihat birliğinin en önemli aşaması niteliğindedir.

Danıştay daire ve kurulları kararları arasında aykırılık veya uyumsuzluğun bulunması hâlinde, bunu ortadan kaldırma görevi de yine Danıştaya aittir. İdari yargıda içtihat birliğinin, sonuçta da hukuki istikrarın ve yargıya güvenin sağlanması amacıyla Türk idari yargı sistemi, yaklaşık bir asırlık süredir Danıştay teşkilat kanunlarında yer verilen düzenlemelerle içtihatları birleştirme sistemini DİBK tarafından verilen kararlarla kesintisiz bir şekilde uygulamaktadır. Bu sistem ancak içtihat aykırılığı ortaya çıktıktan sonra devreye girdiğinden, yalnızca içtihat aykırılığını giderici bir mekanizma niteliğinde olup, önleyici herhangi bir etkiye sahip bulunmamaktadır.

Sistem; mevzuatta yer verildiği tarihten itibaren kendisine ihtiyaç olmadığı, hukuku kalıplaştırdığı, DİBK'nın geniş katılımlı olması nedeniyle toplantı zamanlarında diğer daire ve kurulların çalışmasına olanak bırakmadığı, hatta Anayasaya aykırı olduğundan tamamen

kaldırılması gerektiğine kadar sert eleştirilere maruz kalmış olmasına rağmen adli yargı özelinde AYM'nin anayasaya uygunluk onayını almıştır. İçtihat aykırılıklarını giderme noktasında oldukça etkin bir role sahip olan bu sistemin ülkede içtihat birliğinin sağlanması amacının gerçekleştirilmesi bakımından nihai halka olarak görev yaptığını, bu nedenle çok faydalı ve aynı zamanda gerekli bir sistem olduğunu, ayrıca Anayasaya aykırılık niteliğinin bulunmadığını düşünmekteyiz. Diğer yandan, Danıştay içtihatları birleştirme sistemi hakkında yürürlükteki mevzuat düzenlemesi yeterli hükümler içermemekte olup, yapısı ve çalışma usulünde yapılacak mevzuat değişikliğiyle Kurulun uzmanlaşan ikili bir yapıya kavuşturulması suretiyle sistemin daha etkin hâle getirilmesi mümkündür.

KAYNAKÇA

AKBULUT, Emre, “İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi”, TBBĐ, Sayı 81, 2009, s. 1-21.

AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, 15. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Ekim 2022.

BİLGE, Necip, “Yargıtay Kurullarında Gelişme ve Reform Zorunluluğu”, AÜHFD, Sayı 22-23(1-4), 1965-1966, s. 305-325.

BİLGE, Necip, “Yargısal İçtihatların Bağlayıcı Etkileri ve İçtihadî Birleştirme Kararları”, Recai Seçkin'e Armağan, AÜHF Yayınları, No:351, Ankara, 1974, s. 217-283.

BİLGİN Arif, “Anayasa Düzenimizde Tevhidi İçtihat Müessesesinin Yaşama Şansı”, İBD, Sayı 11-12, İstanbul, 1957, s. 592-597.

ÇITAK, Halim Alperen, İdare Hukukunun İçtihadî Karakteri, Doktora Tezi, Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2019.

ÇOŞKUN, M. Kürşat, “İçtihatların Birleştirilmesi”, ABD, Sayı 1, 2001, s. 87-146.

DURAN, Lütfi, “Tevhidi İçtihat Nedir?”, Siyasi İlimler Mecmuası, Sayı 269, 1953, s. 226- 229.

DURAN, Lütfi, “Danıştayın İçtihatları Birleştirme Uygulaması”, Doç. Dr. Cem Sar'a Armağan, AÜSBFD, Sayı XXVII(3), 1973, s. 419-441.

EVREN, Çınar Can, “Bir Örnek Olay Üzerinden Mahkeme Kararlarında İstikrar”, YBHD, Yıl 4, Sayı 2019/2, 2019, s. 113-136.

GEDİK Fırat, KOÇ Emel, “Hüküm Kurma ve İçtihat” ABD, Sayı 67(2), 2009, s. 157-163.

GÜLER, Mürteza, “İçtihat Aykırılıklarının Giderilmesinde Önleyici ve Giderici Mekanizmaların Güçlendirilmesi”, 151. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu Günü, Danıştay Yayınları, Ankara, 2019, Ankara, 181-190.

İŞIKLAR, Celal, “İdari Yargıda İçtihatların Birleştirilmesinin Hâl ve Şartları”, TAAD, Yıl 4, Sayı 14, 2013, s. 467-500.

KAYHAN Fahrettin, “Özel Hukuk Uygulamasında Yargı İçtihatlarının ve İçtihadı Birleştirme Kararlarının Normatif Gücü”, TBBD, Sayı 2, 1999, s. 341-363.

KURU, Baki, İçtihatların Birleştirilmesi Yolu İle İlgili Bazı Sorunlar, AÜHF Yayınları, No:415, Sevinç Matbaası, Konferanslar Dizisi No:1, Ankara, 1977.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1. Cilt, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaa ve Kitapçılık Müesseseleri, İstanbul, 1966.

ÖZKAN, Gürsel “Yargıya Güven Sağlanması İhtiyacı”, DD, Sayı151, 2019, s. 47-93.

ÖZYÖRÜK, Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları (Teksir), Ankara, 1973.

PICHONNAZ, Pascal, “İçtihat Değişikliğinin Geçmiş Etkisi: Metodolojik Çoğulculuk Açısından Bazı Düşünceler”, Çeviren: Zafer Kahraman, İÜHFD, Sayı 7(2), 2016, s. 483-502.

SEROZAN, Rona, Hukukta Yöntem, Vedat Kitapçılık, 1. Baskı, İstanbul, 2015.

SEZGİNER, Murat, “İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları İle İstinaf Uygulamasında İçtihat Aykırılıkları Sorunu ve Çözüm

Yolları”, 150. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu Günü, Danıştay Yayınları, Ankara, 2018, s. 111-134.

SEZGİNER, Murat “İdari Yargıda İçtihat Aykırılıklarının Giderilmesinde Danıştayın İçtihat Mahkemesi Rolünün Önemi”, 151. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu Günü, Danıştay Yayınları, Ankara, 2019, s. 167-180.

SUNAY, Zühal Aysun, İptal Davalarında Gerekçeli Karar Hakkı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016.

TUNCAY Aydın H., ÖZDEŞ Orhan, BAŞPINAR Recep, “Danıştay’ın Tarihçesi”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968.

TUNCAY, Aydın H., İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:14, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1972.

ULER, Yıldırım, İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, AÜHF Yayınları No:281, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

UYSAL Zeki, İdari Yargıda İçtihat Aykırılığının Önlenmesi ve Giderilmesi Usulü, Seçkin Yayınevi, Ankara, Temmuz 2021.

UYSAL, Zeki, “Türk İdari Yargısında İçtihat Aykırılıklarının Önlenmesi Ve Giderilmesine Yönelik Çözüm Önerileri”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı 18, Aralık 2021, s. 417-455.

VURAL Mahmut, GÜNDOĞDU Selim, “Danıştay’da Raporlama ve İstatistik Birimleri Kurulması (İçtihat Takibi)”, Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları, 1. Dönem (2017 - 2018), Danıştay Yayınları No:95, 2019, s. 82-100.

YILMAZOĞLU, Yunus Emre, “İçtihat Farklılıklarının Temel Hak Ve Özgürlükler Yönünden Değerlendirilmesi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı 18, 2019, s. 551-622.

ZEYBEK, Ali Cavit, “Yargı İçtihatlarının Hukuk Kaynağı Olarak Yeri Ve Değeri”, Danıştay Dergisi, Sayı 68-69, 1988, s. 46-105.

