

DANIŞTAY İÇTİHATLARI BİRLEŞTİRME USULÜNÜN FORMEL İŞLEYİŞİ ÜZERİNE

ON FORMAL PROCESS OF THE COUNCIL OF STATE'S UNIFICATION OF CONFLICTING JUDGMENTS PROCEDURE

Serkan KIZILYEL*

Özet: İctihatları birleştirme, Türk İdare Hukukuna özgü olan ve hukuki istikrarı ve güvenliğı sağlamayı amaçlayan bir usuldür. Bu usul ile bir hukuk normunun ileriye dönük olarak nasıl uygulanacağı ortaya konulmaktadır. Olağan ve olağanüstü kanun yollarından farklı olan bu usulün yaygın olarak işletilememesi sonucunu doğuran sıkı bir formel yapısı vardır. Bu makalenin amacı, Danıştay içtihatları birleştirme usulünün detaylı inceleme konusu yapılmayan formel işleyişini eleştirel bir şekilde incelemektir.

Anahtar Kelimeler: İctihatları Birleştirme, Danıştay, Formel İşleyiş, İdare Hukuku, İdari Yargılama Usulü.

Abstract: The unification of conflicting judgments procedure that is unique to the Turkish administrative law aims to provide legal stability and security. By this legal procedure, it is set out how to apply to a norm prospectively. This procedure that is different from the ordinary and extraordinary remedies has a strict formal structure that results in failure to operate in a widespread manner. The purpose of this article is to examine the formal process of the Council of State's unification of conflicting judgment procedure in a critical way.

Keywords: Unification of Conflicting Judgment, Formal Process, Council of State, Administrative Law, Procedure of Administrative Justice.

1. Giriş

Hukuku uygulamak suretiyle önüne gelen somut olayda adaleti gerçekleştirme görevini üstlenmiş olan hâkime sağlanan en önemli araç, takdir yetkisidir. Bu yetkinin verdiği olanakla hâkim, önüne gelen uyuşmazlıklarda farklı değerlendirmeler yapabilmekte ve önceden verilmiş olan kararlarla bağılı olmaktan kurtulmaktadır. Bu hu-

* Dr., Danıştay İctihatları Birleştirme Kurulu Kıdemli Tetkik Hakimi, s_kizilyel@hotmail.com

kuki aygıt, hâkimler eliyle taraflar arasında adaletin, hakkaniyetin ve nesafetin uygulanabilmesine olanak sunmaktadır. Takdir yetkisinin bulunmaması halinde, hâkimin hareket alanı daralacak, kendisinden beklenen rolü yerine getiremeyecek ve normların hukukun genel ilke-leri ve adalet ile yumuşatılması mümkün olmayacaktır.

Bununla birlikte, hâkimin takdir yetkisinin çok geniş tutularak bu konuda sınırlandırmaya gidilmemesi halinde, hukuki güvenlik ilkesi- nin mahkeme kararlarıyla ihlal edilmesi tehlikesi söz konusu olabilir. Takdir yetkisini dengeleyen en önemli araçlardan biri, hâkimin daha önce verilen kararlarla hukuken olmasa da ahlaken kendisini bağlı hissetmesidir.¹ Mahkemelerden bir hukuk normunun benzer olaylar- da aynı şekilde yorumlanmasını beklemek doğaldır. Başka bir ifadeyle aynı normun benzer maddi olaya uygulanması sırasında farklılığa gi- dilmesi mahkemeler için bir eksikliktir.

Bununla birlikte, aynı normun aynı olaya farklı uygulanmasını meşru kılacak bir takım nedenler de olabilir. Yaşayan bir aygıt oldu- ğu gerçeğinden hareketle hukukun günün koşulları dikkate alınarak yorumlanması ve koşulların değişmesi halinde normun önceki yoru- mundan farklı bir sonuca ulaşılması mümkündür.² Bu nitelikteki bir değişimin, bir veya sayısı belli bir uyumsuzluk için değil, bundan son- raki tüm uyumsuzlukları kapsayacak nitelikte uygulanması gerekir. Dolayısıyla koşulların değişimine bağlı içtihatdaki değişim, hukukun gelişimine ve sağlıklı bir hukuk sisteminin varlığına işaret eder.

Türk idare hukukunda, hukuki istikrarı ve eşitliği sağlama adına bulunan dengenin adı içtihatları birleştirmedir.³ Avrupa örneklerinde

¹ Ahlaki bağlılık kavram ile kast edilen, meşru ve açıklanabilir bir gerekçe olmadan mahkemelerin önceden verdiği kararları devam ettirmesi konusundaki iradesidir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarındaki istikrarın nedeni, yeni yargıçlar- ın önceki yargıçlar tarafından verilen kararlara ahlaki bağlılığıdır.

² E.B./Fransa, AIHM, No. 43546/02, 22.1.2008, p. 92.

³ Bu usulün adının ne olması gerektiği hususu açıklanmaya muhtaçtır. Usulün adı için “ıctıhatları birleştirme” ya da “ıctıhadı birleştirme” ifadelerinden hangisinin kullanılması daha doğru olacaktır? Sentaktik ve semantik olarak daha doğru olan hangisidir? Terminoloji konusunda mevzuatta tam bir uyum bulunmamaktadır. 1859 sayılı Kanunda “ıctıhat” kelimesi kullanılmış ve kelime “lar” eki almamışken, 521 sayılı Kanun ile 2575 sayılı Kanunda çoğul ekli olarak “ıctıhatlar” kelimesi kul- lanılmıştır. 2797 sayılı Yargıtay Kanunu da “ıctıhatlar” kelimesi geçmektedir. Da- nıştay uygulamasında da, her iki kelimenin eş zamanlı ve eş anlamlı olarak kulla- nıldığı görülmektedir. Sözcük anlamı itibarıyla ıctıhat şu şekilde tanımlanmakta-

rastlanmayan bu hukuki yol, Türk hukukunun kendine özgü az sayıdaki usulünden biridir.⁴ 1925 yılında kabul edilen 669 sayılı Şurayı Devlet Kanununun ilk halinde bulunmayan bu usul, 1931 yılında yapılan değişiklik ile getirilmiştir.⁵ Bu düzenleme ile Danıştay'a verilen bu görev ve yetki, sonraki tarihlerde kabul edilen tüm kuruluş kanunlarında varlığını korumuştur.

dır: "Yasada veya örf ve âdet hukukunda uygulanacak kuralın açıkça ve tereddütsüz olarak bulunmadığı konularda, yargıcın veya hukukçunun düşüncelerinden doğan sonuç." Bkz. (Erişim) http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.54d8c605464c82.75240847, 10.2.2014. Benzer şekilde, yargısal içtihat hukuki uyumsuzluklar hakkında mahkemeler tarafından verilen kararlardır. Bkz. Atilla İnan, "Genel Olarak İctihatları Birleştirme Kurumu ve Sayıştay'da İctihatları Birleştirme", *Yargıtay Dergisi*, Ankara 1984, C. 10, S. 1-2, 1984, s. 56. Yılmaz, "icthadı birleştirme kararı" ve "icthāt" kavramlarını kullanmıştır. Bkz. Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, 7. baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 511. Bununla birlikte, "icthāt" ve "icthātlar" kelimelerinin birlikte kullanıldığı sözlükler de bulunmaktadır. Bkz. Hüseyin Özcan, *Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü*, 7. baskı, Alfa Basım, İstanbul, 1993, s. 328. Arapça bir kelime olan icthāt, tek başına tekildir. Kelimenin çoğul hali icthadattır. Bkz. Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Doğu Matbaası, Ankara, 1970, s. 487. İctihāt, uygulanabilir (bozulmamış) olan yüksek yargı organı kararı anlamında kullanılmaktadır. Bu anlam, teoride, uygulamada ve pozitif düzenlemelerde yaygın olarak kullanılmaktadır. İctihatları birleştirme usulü, doğası gereği, çoklu sayının bire indirgemesi olduğundan, bu usulün adında "icthāt" kelimesi yerine, çoğul eki almış hali olan "icthātlar" kelimesinin kullanılması yerinde olur. Dolayısıyla bu çalışmada, 2575 sayılı Kanunda yer alan terminolojiye uygun olarak "icthātlar" kelimesi kullanılacaktır.

⁴ Arif Bilgin, "Anayasa Düzenimizde Tevhidi İctihat Müessesesinin Yaşama Şansı", *İstanbul Barosu Dergisi*, İstanbul 1972, C. 27, S. 3, s. 592.

⁵ Mülga Kanunun 15. maddesi şöyleydi: "Deavi daireleri kararları arasında ihtilaf vukuunda Şurayı Devlet Reisi icthadın tevhidi için keyfiyeti deavi daireleri umumî heyetine tevdi eder. Bundan sonra tekevvün edecek mümasil hadiselerde bu heyet tarafından verilecek karara ittiba mecburidir." Metinle ilgili olarak Adliye Encümeni tarafından şu yönde bir değerlendirme yapılmıştı: "Deavi dairelerinden verilecek mümasil mesailde bir birlerine mübayın kararlar için icthadın tevhidi hususunda bir hüküm konmasını tamamen mucip gören encümenimiz, ancak bu maksatla bir dairenin karar vermeden evvel keyfiyeti umumî heyete havalesini doğru bulmamış ve çünkü aynı mahiyetteki mesail hakkında diğer dairenin ne yolda karar verdiğini mutlak olarak öteki dairenin bilmesinin imkânsızlığı nazarı itibare alınmakla beraber bundan nasılsa zühul edilerek bir karar verildiğinde kararın netayicine müessir olabilmesi mahzuru da derpiş edilerek dairelerin biri birine mütenakiz kararlarının hükmüne halel gelmemek üzere tenakuz anlaşıldıktan sonra işin umumî heyetçe tetkik ile verilecek karara ondan sonra tekevvün edecek hadiselerde ittihad edilmesi hukukî noktai nazardan lüzumlu görülerek madde bu suretle değiştirilmiştir." Bkz. Adliye Encümeni mazbatası, 13.7.1931, E:1/128, K:16, TBMM Zabıt Ceridesi, Dördüncü Devre, C. 3, Otuz birinci İnikat, 19.7.1931.

İçtihatları Birleştirme Kurulunun⁶ verdiği kararların en önemli özelliği, benzer durumdaki tüm olaylar bakımında bağlayıcı olmasıdır. Bu özelliği ile diğer yargı kararlarından ayrılır. Başka bir ifade ile içtihatları birleştirme kararı, genel ve soyut bir normu yorumladığından benzer tüm durumlar yönünden icrai bir nitelik taşımaktadır. 2575 sayılı Danıştay Kanununun 40. maddesine göre, bu kararlara Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idareler uymak zorundadır.⁷

İçtihatları birleştirme yoluyla Danıştay, somuttan soyuta ve öznel- den nesnele geçerek hukuka daha çok ve daha açık bir biçimde katkıda bulunmaktadır.⁸ Bu kararlar ile objektif hareket edilmekte, bir uyumazlığın çözümlenmesinden ziyade bir ilke ortaya konulmaktadır.⁹ Daha açık bir ifadeyle Danıştay, bu yolu kullanarak idarenin hukuki çerçevesini ve yönünü belirleyerek, benzer veya yakın bütün olay ve durumlarda geçerli genel ve nesnel kurallar ve ilkeler öngörmekte, bireylerin hak ve özgürlükleri ile kamu gücü ve yararı arasındaki dengeyi kuran esasları koyarak idarenin gelişmesine ve yenileşmesine katkı sunmaktadır.¹⁰

Bununla birlikte, kesinleşmiş yargı kararlarının, verilecek bir içtihadı birleştirme kararı uyarınca değiştirilmesi ya da ortadan kaldırılması ve bu suretle ilgililer lehine yeni bir hukuki durumun ortaya çıkması söz konusu olamadığından, bu yolla geriye dönük olarak bir hakkın sağlanması mümkün değildir.¹¹ İctihadın birleştirilmesine iliş-

⁶ Bu çalışmanın ana metninde “Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu”nu ifade etmek için “Kurul”, dipnotlarında ise kararı veren yeri ifade etme anlamında “DİBK” kısaltması kullanılacaktır.

⁷ Maddenin içtihatları birleştirme kararlarıyla bağlı olanları “Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare” olarak tek tek sayması dikkate değerdir. Anılan yargısal ve idari merciler, somut normu uygulamak suretiyle işlem tesis eden ve eylemde bulunanlar ile bunun yargısal denetimini yapan yerlerdir. Tek tek sayılmak yerine “herkes” ibaresi de kullanılabilirdi. Kanaatimizce yasama ya da yürütme tarafından kabul edilen normlardan bağlayıcılık yönüyle farklılığını ortaya koymak için kararlara zorunlu olarak uyacak olan yerlerin belirlenmesi yoluna gidilmiştir.

⁸ Lütfi Duran, “Danıştay’ın İçtihatları Birleştirme Uygulaması”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ankara 1972, C. 27, S. 3, s. 419.

⁹ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. I, 3. baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 409.

¹⁰ Duran, s. 439.

¹¹ DİBK, 27.2.1992, E:1991/1, K:1992/2.

kin kararlar geriye yürümeyeceğinden ancak verildikleri tarihten sonrakı olaylara uygulanır.¹²

Belirtmek gerekir ki içtihatları birleştirme kararları bakımından yapılan açıklamaların önemli bir kısmı, birleştirilmiş olan içtihatların değiştirilmesi bakımından da geçerlidir. Zira bu değişiklikler de teknik olarak bir içtihatları birleştirme kararı ile olmaktadır. Birleştirilmiş olan içtihatların değiştirilmesi, içtihatları birleştirme kararlarının donmasını gidermeye dönük bir tedbirdir.¹³ Zamanın ruhunun gerisinde kalan ve gözden geçirilmesinde hukuki zorunluluk bulunan birleştirilmiş içtihatlar, aynı usul takip edilmek suretiyle değiştirilebilir. Birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi konusu ayrı bir irdelemeyi gerektirdiğinden bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

Bu çalışma, içtihatları birleştirme kararlarının esası hakkında herhangi bir açıklama içermemektedir. Başka bir ifadeyle makalede içtihatları birleştirme usulünün hukuki niteliği ve kararlarının bağlayıcılığı konularına girilmeden formel bir inceleme yapılmaktadır. Buna göre, çalışma bütünüyle içtihatları birleştirme kararının esasına geçilmeden önceki süreci, yani içtihatların birleştirilmesi için yapılan taleplerin kabul edilebilirliğini ele almaktadır.

Çalışmayla idare hukuku bakımından içtihatları birleştirmeye gerek olup olmadığı, içtihatları birleştirmenin yarar ve zarar analizi, bu kararların bağlayıcılığı sorunu ile kanun ve diğer düzenleyici normlarla karşılaştırılması gibi alanlara yoğunlaşan akademik çalışmalara, içtihatları birleştirmenin formel işleyişini eklemlmek suretiyle bu alandaki akademik çalışmaların farklılaştırılması ve uygulamaya açıklık getirilmesi amaçlanmaktadır.

2.İçtihatları Birleştirme Usulünün Şartları

2575 sayılı Kanunun 39. maddesine göre, içtihatların birleştirilmesi yoluna gidilebilmesi için birden fazla yargısal kararın olması, bu kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluğun bulunması ve içtihadın

¹² Aydın H. Tuncay, Orhan Özdeş ve Recep Başpınar, “İdari Yargılama Usulü”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1968, s. 709.

¹³ Ibid, s. 708.

birleştirilmesinin lüzumlu görülmesi gerekir.¹⁴ Buna göre, bir konu hakkında içtihatların birleştirilmesi ancak bu üç şartın bir arada bulunması halinde mümkündür.

Bu şartlar arasında bir öncelik söz konusudur. Birden fazla karar ve bunlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk bulunması şartları, hukuki ve şekli nitelik taşıması nedeniyle lüzum unsurundan önce aranır.¹⁵ Buna göre, lüzum unsuru Kurulun işin esasına geçmeden önce arayacağı son şarttır.

Anılan şartların varlığını, içtihatları birleştirme için bir usul sorunu olarak değerlendirmek gerekir. Zira Kurul, ancak bu şartların gerçekleşmesi halinde işin esasına geçebilir. Şu halde, anılan şartların varlığı, kabul edilebilirlik niteliğinde olması nedeniyle bu usulün formel işleyişine ilişkindir.

2.1. Birden Fazla Karar Şartı

İçtihatların birleştirilebilmesi için öncelikle ortada birden fazla kararın bulunması gerekir.¹⁶ Bu şart, madde metninden ve usulün doğasından çıkan bir zorunluluktur. Karar sayısının alt sınırı en az ikidir. Bununla birlikte, bu konuda bir üst sınır yoktur. İçtihatları birleştirme usulünde yaygın olarak iki ya da üç karar söz konusudur. İçtihat aykırılığı yönünden iki ya da daha fazla kararın bulunması arasında bir fark yoktur.

¹⁴ Madde metni şöyledir: “İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk görüldüğü veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir.” Tuncay, içtihatları birleştirme şartı olarak temelde “lüzum unsurunu” kabul etmiş, aykırılık ve uyumsuzluk şartını da “zaman ve yer bakımından ayniyat aranmalıdır” başlığı ile lüzum unsuru altında değerlendirmeyi uygun bulmuştur. Bkz. Aydın H. Tuncay, İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Danıştay Başkanlığı Yayınları, No. 14, Ankara, 1972, s. 254. Bu yöndeki sınıflandırmanın kısmen de olsa Işıklar tarafından da devam ettirildiği görülmektedir. Bkz. Celal Işıklar, “İdari Yargıda İçtihatların Birleştirilmesinin Hal ve Şartları”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Ankara 2013, Y. 4, S. 14, s. 480.

¹⁵ Işıklar, s. 471.

¹⁶ Ceza hukuku anlamında “birden fazla” ifadesi, iki veya daha çok sayıyı ifade eder. Bkz. Zeki Hafızoğulları ve Muharrem Özen, *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler: Kişilere Karşı Suçlar*, 3. baskı, US-A Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 181.

İçtihatları birleştirme anlamında karar, bir normu yorumlayan karardır. Buna göre, içtihatları birleştirmede, bir normu farklı şekilde yorumlayan kararların varlığı aranır. Aynı yöndeki yorumu içeren sayısız karar, bu yönüyle tek bir karar olarak kabul edilir.

Her yargı organı tarafından verilen kararın içtihatları birleştirmeye konu olması mümkün değildir. Sadece Danıştay idare ve vergi dava daireleri kurulları ile dava daireleri kararları bu usulde incelenebilir. Böyle olunca, idari yargıda görülen iki farklı karar türü içtihatların birleştirilmesinin konusu dışında kalmaktadır. Bunlardan birincisi, idare, vergi ve bölge idare mahkemesi kararlarıdır.¹⁷ Kural olarak bu kararlar aleyhine içtihatları birleştirme yoluna gidilemez.

Yine, Danıştay'ın danışma işlevini üstlenen idari dairesince ve bu dairenin kararlarını yasa gereği kendiliğinden veya sevk üzerine inceleyen İdari İşler Kurulunca verilen kararlar, yargısal nitelikli olmaması nedeniyle içtihatları birleştirme usulüne konu olması mümkün değildir.

Kural olarak bu usule konu olabilecek kararlar, esas hakkında verilen kararlardır. Zira bu kararlarda, Danıştay bir normu yorumlamak suretiyle maddi olayın hukukiliği konusunda kanaatini ortaya koymaktadır. Bu nitelikteki kararlar, dava sonrasında verilen kararlar ile temyiz ve karar düzeltme istemleri üzerine verilen kararları kapsamaktadır. Bununla birlikte, yargı merciinin dosyadan elini çekmesini gerektiren yargılama usulüne dair kararlar da içtihatları birleştirmeye konu olabilir.¹⁸ Ara kararları ve özellikle yürütmenin durdurulması istemleri üzerine verilen kararlar bakımından içtihatları birleştirmeye gidilemez.

¹⁷ 18.6.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanunun 6. maddesiyle 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanuna eklenen 3/C maddesinde yer alan "Benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık bulunması hâlinde; resen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştay Başkanlığına iletme." hükmüyle bölge idare mahkemesi kararlarına karşı içtihatları birleştirme imkânı tanınmış ise de, 2576 sayılı Kanunun Geçici 20. maddesi nedeniyle bu düzenleme halen yürürlüğe girmemiştir.

¹⁸ Tuncay, s. 250.

Aynı daire tarafından da birbirine aykırı kararlar verilmekte ise de, yaygın biçimiyle içtihatları birleştirme usulü farklı dava dairelerinin kararları arasında söz konusu olmaktadır. Danıştay daireleri arasında işbölümüne dayanan bir uzmanlaşma söz konusu olduğundan ve 2575 sayılı Kanunun 27. maddesinin mevzuat ayırımına dayalı bir uzmanlaşmayı öngördüğünden, kural olarak farklı dairelerin aynı normu uygulamaması beklenir.

Buna karşın, Kanunun öngördüğü bu ayırımın uygulamada sağlanması mümkün gözükmemektedir. Kamu görevlilerine ve vergiye ilişkin mevzuattan doğarlarda olduğu gibi bazı uyuşmazlık türleri, birden fazla daire tarafından görülmektedir. Zira bu normlardan doğan uyuşmazlık, bir daire hatta bazen iki daire tarafından çözülemeyecek kadar çok olabilmektedir. Durum böyle olunca, benzer maddi olaylara aynı hukuk normunun farklı dairelerce farklı şekilde yorumlanması ve uygulanmasıyla karşılaşmaktadır.¹⁹

Yerel mahkemelerce verilen ısrar kararları ile dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararların temyiz ve karar düzeltme istemlerini incelemek üzere görevlendirilen dava daireleri kurullarının verdikleri kararlar, kararın verildiği uyuşmazlık bakımından yerel mahkemeleri ve Danıştay dava dairelerini bağlar. Doğal olarak, üst derece yargılama yapan kurulların bu nitelikteki kararları ile aynı dosya için Danıştay dava dairelerinin verdiği kararlar arasında aykırılık olduğu ileri sürülemez. Bununla birlikte, kurul kararlarının dahi genel bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Hal böyle olunca, aynı uyuşmazlık için verilmemiş olması kaydıyla kurul kararları ile daire kararları arasında da aykırılık bulunduğu bahisle içtihatları birleştirme yoluna gidilebilir.²⁰

Yargısal içtihat, bir konuda aynı yönde verilen kararın devamlılık kazanacak kadar sürmesi anlamına gelir.²¹ İçtihadın birleştirilmesindeki amacın da kararlar arasında oluşan aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesi suretiyle hukuki istikrarın sağlanması olduğu dikkate alındığında, isteme konu kararlardaki norm yorumunun hukuki istikrarı zedeleyecek nitelikte bir sürekliliği haiz olması gerekir.²² Buna

¹⁹ Bkz. DİBK, 14.11.2002, E:2002/1, K:2002/4.

²⁰ Bkz. DİBK, 7.12.2007, E:2005/2, K:2007/1; DİBK, 2.7.2012, E:2009/1, K:2012/1.

²¹ Ali Cavit Zeybek, "Yargı İçtihatlarının Hukuk Kaynağı Olarak Değeri ve Yeri", *Danıştay Dergisi*, Ankara 1988, S. 68-69, s. 91.

²² DİBK, 2.7.2012, E:2009/1, K:2012/2.

göre, belli bir süre devam etmek suretiyle istikrar kazanmayan kararın içtihatları birleştirmeye konu olmaması gerekir. Bununla birlikte, istikrar kazanmanın kaç kararla yahut ne kadar süre devam etmekle sağlanacağı konusunda somut bir belirlemeye gitmek de mümkün değildir. En azından, Kurulun karar verdiği dönem itibariyle de bu kararın devam ettiğinin tespit edilmesi yerinde olacaktır.

Benzer şekilde, içtihadın birleştirilmesi yoluna gidilmesi için aykırı kararların belli bir etki genişliğine de ulaşması gerekir.²³ İdare hukuku alanında geniş uygulama alanı bulmayan veya bulma potansiyelini bünyesinde barındırmayan, bir ya da birkaç kişinin menfaatiyle ilgili münferit kararlar, bu usulün işletilmesi için gerekli olan objektiflikten yoksundur.²⁴ Şu halde, bu usule konu olabilecek kararların bireysel olma niteliğini aşması ya da aşabilecek nitelikte olması gerekir.

Son olarak, içtihatları birleştirmeye konu olabilecek kararların kesinleşmesinin gerekip gerekmediğinin de irdelenmesi gerekir. 2575 sayılı Kanunun 39. maddesi, herhangi bir sıfatı bulunmayan yalın bir karardan bahsetmektedir. Buna göre, karar aleyhine kanun yollarına başvurulması bu usulün işletilmesine engel teşkil etmemektedir. Başka bir ifadeyle kanun yollarının sonucunun beklenilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır.²⁵ Böyle olunca, temyiz üzerine verilen karar sonrasında eş zamanlı ve çoğu zaman aynı dilekçe ile hem karar düzeltme hem de içtihatları birleştirme isteminde bulunulduğu görülmektedir. Bu durumda, karar düzeltme aşamasında düzeltilebilecek ayrılığın içtihatların birleştirilmesine konu yapılması durumu söz konusu olabilmektedir. Uygulamada sorun olabilecek bu husus, içtihatların birleştirilmesi konusunun karar düzeltme isteminin karara bağlanmasından sonra ele alınması suretiyle yine uygulamada geliştirilen filtrelerle giderilmeye çalışılmaktadır.²⁶

²³ DİBK, 17.6.1982, E:1977/4, K:1982/6.

²⁴ Tuncay, s. 257.

²⁵ 2576 sayılı Kanunun 3/C maddesine göre, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk bulunması hâlinde, içtihatların birleştirilmesi yoluna gidilebilecektir. Bölge idare mahkemesi kararları yönünden içtihatların birleştirilmesi yoluna gidilebilmesi için kanun yollarına gidilmemesi ya da gidilmiş ise verilecek nihai kararın beklemesi gerekecektir. Böylece bölge idare mahkemesi kararları yönünden. 2575 sayılı Kanunun 39. maddesinden farklı bir düzenleme yapılmıştır.

²⁶ Bkz. DİBK, 7.2.2012, E:2009/1, K:2012/2.

2.2. Aykırılık veya Uyuşmazlık Şartı

2575 sayılı Kanunun 39. maddesinde, kararların birbirinden farklı olması gerektiğini ifade etmek üzere aykırılık ve uyuşmazlık ibareleri birlikte kullanılmıştır. “Aykırılık” kavramı ile hükme esas alınan ve sonuca etki eden normun birbirine tam zıt ve aksi yönde yorumlanması kastedilirken, “uyuşmazlık” kavramı ile norma verilen anlamların tam olarak örtüşmemesi anlatılmaktadır. İçtihatların birleştirilmesi için aykırılık veya uyuşmazlık durumlarından birinin gerçekleşmesi yeterlidir.

İçtihatların birleştirilmesi yoluna gidilirken kararların maddi ve hukuki konusunun aynı olması konusunda özenli davranılması gerektiği savunulmaktadır.²⁷ Bununla birlikte, Kanundaki “aykırılık veya uyuşmazlık” ibaresinin bu şartın dar bir şekilde yorumlanması nedeni olarak görülmemesi gerekir. Bu usulün işletilmesi için ortada hukuki meselelere getirilen çözümlerin birbirinden belirgin bir şekilde farklı olması yeterli görülmelidir.²⁸

Aykırılık ve uyuşmazlık şartı, iki ayrı niteliği bünyesinde barındırır. Bunlardan ilki, kararlara konu maddi olayın aynı veya benzer olmasıdır. Aynılık veya benzerlik şartı, tarafları, konusu ve sebebi aynı olan uyuşmazlıklar anlamında kullanılamaz.²⁹ Bilindiği gibi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 53. maddesi, tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki kararın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması halini yargılamanın yenilenmesi nedeni saymıştır. İçtihatları birleştirme usulü bu kadar dar yorumlanmamalıdır.

Bu usulün işletilmesi için kararların taraflarının aynı olması aranmaz. Bu durum davacı taraf için olduğu kadar, davalı idare için de

²⁷ Tuncay, s. 255.

²⁸ Işıklar, s. 473.

²⁹ Baki Kuru, Hukuk Muhakemeleri Usulü, C. V, 6. baskı, Demir Demir Yayıncılık, İstanbul, 2001, s. 4946; Duran, s. 421; “Bu duruma göre içtihadın birleştirilmesi istemine neden olan ve yukarıda anılan kararlarda maddi olay yönünden birlik bulunmadığından, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 39 uncu maddesinde ‘belirtilen kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık’ söz konusu değildir.” Bkz. DİBK, 17.6.1982, E:1981/11, K:1982/7.

aynıdır. Buna karşın, maddi olayın konusunun ve sebebinin aynı veya benzer olması gerekir. Örneğin, askerlik hizmetini yapmaktayken askeri kanunlara aykırı davranması nedeniyle hüküm giyen kamu görevlisinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca memuriyet şartlarını yitirip yitirmediği sorununun tartışıldığı bir uyuşmazlık yönünden maddi olayın konusunun ve sebebinin aynı olduğu kabul edilebilir.

Bir kararında Kurul, birbirine aykırı olduğu ileri sürülen kararlardan ilkinde davanın konusunun kamulaştırma kararının ve bu karara bağlı işlemlerin ilgisine kamulaştırma kararından iki yılı aşkın bir süre sonra tebliğ edilmesine, ikincisinde ise iki kez kamulaştırılan aynı yer hakkında yeniden kıymet takdiri yapılması gerekirken iptal edilen ilk kamulaştırmaya ilişkin değer takdir edilmesine ilişkin olduğu ve bu iki kararın konuları arasında aynılık bulunmadığı gerekçesiyle içtihatların birleştirilmesine yer olmadığına karar vermiştir.³⁰

Burada dikkat edilmesi gereken husus, maddi olayın fiziki dünyadaki gelişiminin değil, hukuki nitelemesinin aynı veya benzer olmasıdır. Maddi olayın hukuki nitelemesinin önemli olması nedeniyle fiziki dünyadaki karşılığı benzer olan uyuşmazlıklar için dahi içtihatları birleştirme usulü işletilemez.

Her olayın özelliğine göre farklı değerlendirmeler nedeniyle farklı sonuca varılması mümkündür. Bu gibi durumlarda bir içtihat aykırılığından ve dolayısıyla içtihatların birleştirilmesi gereğinden söz edilemez. Aksi düşünce modern hukukun kabul etmediği şekilde, hâkimin takdir hakkının kısıtlanması sonucunu doğurur.³¹ Önüne gelen bu nitelikteki bir olayda Kurul, yargı kararlarının uygulanmamasından doğan zararın kesinleşme safhasının her somut olaya göre değişkenlik göstermesi nedeniyle yargı kararı gereği işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan idarelere karşı açılacak tazminat davalarında usul ve sürelerin belirlenmesi konusunda görüş birliğine varılmasının olanaksız olduğu gerekçesiyle içtihadın birleştirilmesine yer olmadığına karar vermiştir.³²

³⁰ DİBK, 20.5.1982, E:1981/2, K:1982/3.

³¹ DİBK, 27.1.1983, E:1966/55-56-57-78-41, K:1983/4.

³² DİBK, 25.12.1997, E:1996/2, K:1997/2.

Aynı konuda ve aynı normlar uygulanmak suretiyle bile olsa delillerin değerlendirilmesinden dolayı farklı kararların verilmesi durumunda içtihadın birleştirilmesi yoluna gidilemez.³³ Bazı durumda, aynılık ya da benzerlik bulunmasına rağmen delillerin farklı olması yahut farklı değerlendirilmesi nedeniyle sonuç farklı olabilmektedir. Delillerin takdirindeki bu farklılıklar, ancak olağan kanun yolu incelemesinde ileri sürülebilir. Bir kararında Kurul, çeşitli vergilendirme dönemlerinde ortaya çıkan maddi olaylarda, bu olayların özelliğine göre delillerin değerlendirilmesinde farklı sonuçlara varılmış bulunmasının, içtihatların birleştirilmesi anlamında farklı kararların bulunduğu anlamına gelmediği sonucuna varmıştır.³⁴

İkinci nitelik ise, içtihatların birleştirilebilmesi için konusu ve sebebi aynı olan olayların, ayrı normların uygulanması veya aynı normun farklı yorumlanması suretiyle çözümlenmiş olmasıdır.³⁵ Ancak bu şekilde verilmiş olan kararlar bu usule konu edilebilir.

İçtihatların birleştirilmesi anlamında normun kapsamına, öncelikle bir kanun hükmü girer. Kural olarak, içtihatların birleştirilmesine yol açan karar uyumsuzluğunun temelinde bir kanun hükmünün farklı yorumlanması yatar. Bununla birlikte, tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemler de farklı yorumlanıp uygulanması halinde içtihatları birleştirme usulüne konu olabilir. Zira norm, uyumsuzluğun mutlaka kanundan kaynaklanması gerektiğine ilişkin bağlayıcı bir kural bulunmamaktadır.³⁶

İçtihatların birleştirilmesi yürürlükte bulunan standart hükümler için geçerlidir. Ek ve geçici maddelerin bu usule konu olması noktasında bu maddelerin niteliğine bakılması gerekir. Bilindiği gibi ek madde, mevzuatta yapılacak yeni düzenlemenin mevcut maddelerden birine eklenememesi ve mevcut maddelerin sıralamasına uygun düşmemesi durumlarında karşımıza çıkar.³⁷ Ek maddelerle getirilen hükümler, devamlılık arz etmesi nedeniyle bu usule konu olmalıdır.

³³ DİBK, 6.1.1984, E:1983/5, K:1984/2.

³⁴ DİBK, 7.12.1989, E:1988/2-3-4, K:1989/5.

³⁵ DİBK, 20.5.1982, E:1981/2, K:1982/3.

³⁶ Işıklar, s. 497.

³⁷ Bkz. 17.2.2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 16. maddesi.

Benzer şekilde, yeni mevzuat metni ile getirilen düzenleme uygulanmaya başlayınca ya da yürürlüğe girinceye kadar geçecek süre içinde yapılacak işlem ve düzenlemeler ya da uyulacak ilke ve kurallar ile daha önceki düzenlemelerden doğan hakların korunmasına ilişkin hususlar ve benzeri geçiş hükümleri için kabul edilen geçici maddelerin³⁸ devamlılık unsuru taşıdığı hallerde içtihatları birleştirmeye konu olabilir. Dolayısıyla düzenleme bir kez ya da kısa bir süre uygulanmakla tükenecek nitelikte ise, içtihatları birleştirmeye konu edilmemesi gerekir.

İdari yargılama usulüne ilişkin düzenlemeler gibi bazı normların, her bir olayda farklı değerlendirmeyi gerektirmesi nedeniyle içtihatları birleştirmeye konu olması hususunda çekingen davranılmaktadır. Bir ilkeye bağlanması zor olan bu gibi normlar hakkında içtihatları birleştirme yoluna gidilmemesi önerilmektedir.³⁹ Özellikle süre ve ehliyet gibi konuları farklı kararlar arasında, kıyas yoluyla aykırılıklar aranarak içtihadın birleştirilmesi yoluna gidilmesi bu usul kurumlarının amacına uygun düşmez.⁴⁰ Ancak bu usul kurallarının da içtihatları birleştirmeye konu edilmesinin teorik olarak mümkün olduğunun kabul edilmesi gerekir.

2.3. Lüzum Şartı

2.3.1. Genel Olarak Lüzum Şartı

2575 sayılı Kanunun 39. maddesinde, diğer şartların varlığı halinde bile bir konunun Kurulda esastan görüşülmesi lüzum şartına bağlanmıştır. Kanun koyucunun Kurula tanıdığı bu çok geniş takdir yetkisinin objektif kurallar çerçevesinde kullanılması gerektiği açıktır. Dolayısıyla, Kurulun lüzum şartı nedeniyle bir konunun esasına girmediği hallerde inandırıcı gerekçelere dayanması gerekir.⁴¹ Bu gerekçelerin de usulün amacı, işlevi ve niteliği merkezinde olması sağlanmalıdır.

Kurul, ortada içtihatları birleştirmeyi gerektiren bir durumun bulunmasına rağmen içtihatların birleştirilmesinde bir hukuki yararın

³⁸ Bkz. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 16. maddesi.

³⁹ Tuncay, s. 260.

⁴⁰ DİBK, 27.1.1983, E:1965/5, K:1983/7.

⁴¹ Duran, s. 424.

bulunmaması halinde işin esasına girilmesine lüzum görmeyebilir.⁴² Dolayısıyla Kurulun, lüzum şartı konusunda değerlendirme yaparken başvurabileceği temel kavram, hukuki yarardır. Buradaki hukuki yarar, tarafların yararının çok ötesinde bir kavramdır. Bu yararın temelinde, içtihatları birleştirmek suretiyle hedeflenen hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik ile bunu yaparken takdir yetkisinin kısıtlanmaması ve içtihatların gelişiminin engellenmemesi arasındaki makul denge yatmaktadır.

2.3.2. Lüzum Şartının Gerçekleşmediği Özel Durumlar

2.3.2.1. Normun Uygulanabilir Olmaktan Çıkması

Yürürlükten kalkan⁴³ veya değiştirilen⁴⁴ norma dayanan kararlar arasındaki aykırılık veya uyumsuzluğun içtihatları birleştirmeye konu edilmesinde bir yarar bulunmamaktadır.⁴⁵ Daha açık bir ifadeyle, normun yürürlükten kalkması veya değişmesi karşısında, bundan böyle eski norma dayalı olarak aynı nitelikte uyumsuzlukların doğması beklenmeyeceğinden, içtihadın birleştirilmesine yer olmadığına karar verilmektedir. Bu durum içtihatların birleştirilmesinin, bir normun ileriye dönük olarak uygulanmasına açıklık getirme işlevinin doğal bir sonucudur.

⁴² Zeybek, s. 102.

⁴³ DİBK, 17.6.1982, E:1978/4-5, K:1982/8.

⁴⁴ Bir olayda, emniyet mensuplarının sicilleriyle ilgili olarak açılan davayı görmeye yetkili mahkemenin belirlenmesi konusunda Beşinci ve Onuncu Dairelerin kararları arasında çıkan içtihat aykırılığı Kurulun önüne sorun olarak gelmiştir. Beşinci Daire kararında, davacıların olumsuz sicillerinin görevli bulundukları yer bünyesi içindeki makamlarca düzenlenerek tamamlanmış bulunduğundan olumsuz sicile karşı açılacak iptal davalarında yetkili mahkemenin sicil düzenlendiği yerdeki idare mahkemesi olacağı belirtilmiştir. Buna karşın, Onuncu Dairece ilgili yönetmelikte birinci ve ikinci sicil amirlerince verilen sicil raporlarının Emniyet Genel Müdürlüğü Değerlendirme Komisyonunca olumlu veya olumsuz olarak değerlendirilmesi sonucunda bir karara bağlanarak kesinleştiği gerekçesiyle olumsuz sicil ilgililere bildirilmesi üzerine açılan davalarda, Ankara idare mahkemeleri yetkili görülmüştür. Anılan aykırı içtihatlar rağmen Kurul kararında, ilgili yönetmelikte yer alan Emniyet mensuplarının olumsuz sicillerinin Komisyon kararı ile kesinleşeceğine ilişkin hükmün yürürlükten kaldırılmasından sonra Onuncu Daire tarafından anılan düzenlemeye bağlı olarak davaların sicil tekemmül ettiği yer idare mahkemesinde görülmesi gerektiği yönündeki kararlara dikkat çekilmiştir. Böylece Beşinci ve Onuncu Daire kararları arasındaki ayrılıklar ortadan kalmış olduğundan içtihadın birleştirilmesine yer olmadığına karar verilmiştir. Bkz. DİBK, 15.11.1990, E:1989/3, K:1990/1.

⁴⁵ Duran, s. 424.

Kurul, 3546 ve 521 sayılı Kanunları kapsayan dönemde idari işlemden kaynaklanan tam yargı davalarında sürenin başlangıcıyla ilgili birbirine aykırı verildiği ileri sürülen kararların dayanağı olan iki Kanunun da yürürlükten kaldırılmış olması ve 2577 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi nedeniyle içtihatların birleştirilmesinde hukuki yarar bulunmadığına karar vermiştir.⁴⁶

Benzer şekilde, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 10. maddesinde yer alan tüzel kişilerle küçüklerin ve kısıtlıların, vakıflar ve cemaatler gibi tüzel kişiliği olmayan teşekküllerin mükellef veya sorumlu olmaları halinde bunlara düşen ödevlerin kanuni temsilcileri, tüzel kişiliği olmayan teşekkülleri idare edenler ve varsa bunların temsilcileri tarafından yerine getirileceği, bunların bu ödevleri kasıt ve ihmalleriyle yerine getirmemeleri yüzünden mükelleflerin ve vergi sorumlularının varlığından tamamen veya kısmen alınamayan vergi alacaklarının kanuni ödevleri yerine getirmeyenlerin varlıklarından alınacağı yolundaki hüküm karşısında vergi borcunun zamanında ödenmemiş olmasının, kanuni temsilcinin kasıt ve ihmali göstermeye yeterli olup olmadığı konusunu değerlendiren Kurul, 213 sayılı Kanununun 10. maddesinde yer alan “kasıt ve ihmal” unsurunun 3505 sayılı Kanunla madde metninden çıkarılması nedeniyle ileride bu tür uyuşmazlıkların doğmasının beklenemeyeceği gerekçesiyle içtihadın birleştirilmesine yer olmadığına karar vermiştir.⁴⁷

Uygulanmakla tükenen normlar da içtihatların birleştirilmesi anlamında normun yürürlükten kaldırılması gibi değerlendirilir. 2705 sayılı Kanunun Geçici 1 inci maddesi uyarınca bazı personelin Türkiye Elektrik Kurumunca devrinin zorunlu olup olmadığı konusunda verilen kararlar arasında içtihat aykırılıkların irdeleyen Kurul, aykırılık ve uyuşmazlık bulunduğunu kabul etmekle birlikte, 2705 sayılı Kanunun

⁴⁶ DİBK, 17.6.1982, E:1965/100, K:1982/4; Kamu iktisadi teşebbüslerine bağlı müesseselerin vergi borçlarından dolayı taşınır ve taşınmaz mallarının haczedilip edilemeyeceği konusunda içtihatların birleştirilmesini değerlendiren Kurul, kararların dayanağını teşkil eden 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 70 inci maddesinin 1 inci bendinin 3986 sayılı Kanunla değiştirildiği ve 4011 sayılı Kanunla da 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 57 nci maddesinin 2 nci bendinin yürürlükten kaldırıldığı, bu nedenle aynı konuda yeni uyuşmazlıkların çıkmasının söz konusu olmadığı gerekçesiyle içtihatların birleştirilmesine gerek bulunmadığına karar vermiştir. Bkz. DİBK, 4.5.1995, E:1994/1, K:1995/1.

⁴⁷ DİBK, 7.12.1989, E:1988/2-3-4, K:1989/5.

Geçici 1 inci maddesi çerçevesinde gerçekleştirilen devir işlemlerinin tümüyle tamamlandığı, bu madde uygulamasından doğan uyuşmazlıkların tamamen karara bağlandığı, zaman itibarıyla uygulama olancağı kalmayan geçici maddenin yoruma dayalı içtihat aykırılığının artık söz konusu olamayacağı gerekçesiyle içtihatların birleştirilmesine yer olmadığına karar vermiştir.⁴⁸

Bir normun yürürlüğü ile uygulanabilirliği farklı kavramlardır. Yürürlükte olan her norm aynı zamanda uygulanabilir norm ise de, yürürlükten kaldırılan normun uygulanabilir olması mümkündür. İdari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi, işlem ve eylem tarihinde yürürlükte bulunan norma göre yapıldığından, bazen yürürlükten kaldırılan bir norm mahkeme tarafından uygulanmaya devam edilir. Bununla birlikte, yürürlükten kalkan normun bu tür münferit uyuşmazlıklar için içtihatları birleştirmeye konu edilmesi rasyonel değildir. Ancak, normun yürürlükten kaldırılmış halinde dahi, onun idare veya yargı organları önünde ihtilaf konusu yapılması mümkün olduğundan, içtihat yolunun da açık olması gerektiği savunulmaktadır.⁴⁹

Anayasa Mahkemesinin bir kanun hükmünü iptal etmesinin de içtihatların birleştirilmesi üzerinde etkisi vardır. Bilindiği gibi Anayasa Mahkemesi kararları geriye yürümediği⁵⁰ için, Mahkemece iptal edilen kanun hükmü ileriye dönük olarak yürürlükten kaldırılmaktadır. Bu durum, kanun koyucu tarafından yerine başka bir düzenleme yapılmadan bir kanun hükmünün yürürlükten kaldırılmasından farklıdır. Bu yönü dikkate alındığında, iptal edilen bir hüküm nedeniyle içtihat aykırılığının giderilmesine gerek bulunmamaktadır.⁵¹

2.3.2.2. İçtihatların Doğal Seyrinde Birleşmesi

Danıştay'ın önüne ilk kez gelen bir hukuki uyuşmazlığı tüm yönleriyle irdelendikten sonra karara bağlaması ve bu kararını bundan sonra gelen benzer uyuşmazlıklarda da dikkate alması gerekir. Buna rağmen, aynı konuda verilen kararlar arasında dalgalanmalara rastlanmaktadır. Bu, daha çok seri ya da grup dava denilen uyuşmazlık türlerinden zaman itibarıyla önce gelenlere verilen kararın, serinin

⁴⁸ DİBK, 24.2.1994, E:1992/3, K:1994/1.

⁴⁹ Duran, s. 429; Tuncay, s. 257.

⁵⁰ Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 153. maddesi.

⁵¹ Duran, s. 426.

geri kalanları için verilmemesi halinde yaşanmaktadır. Başta verilen kararın sonradan değişmesi ve geri kalan dosyaların sonuçlandırılması durumunda, farklı verilen ilk kararlar nedeniyle içtihatları birleştirme usulü işletilmemektedir. Daha açık bir ifadeyle, Danıştay dava daireleri ve kurulları, önüne gelen aynı nitelikteki davalardan az bir kısmını belli yönde, geri kalanları tutarlı bir şekilde başka yönde karara bağladığı hallerde, o konuda içtihadın doğal yollarla istikrar kazandığı kabul edilerek içtihatların birleştirilmesine gerek görülmemektedir.⁵²

İçtihatların istikrar kazanmış olmasından, idari uygulamanın istikrar kazanmasını anlamamak gerekir. İdarenin bir normun uygulaması konusunda istikrar kazanmış bir uygulamasının bulunması, içtihatların birleştirilmesi usulüne başvurulmasına asla engel teşkil etmez.⁵³

Koruma amaçlı imar planlarının kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinde olup olmadığına ilişkin Altıncı Dairenin içtihatları arasında oluşan aykırılığın giderilmesi istemini ele alan Kurul, son kararlarında Altıncı Dairece planların idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlem niteliğinde görülerek uyuşmazlıkların karara bağlandığı ve bu haliyle kararların istikrar kazandığı gerekçesiyle içtihatların birleştirilmesine gerek bulunmadığına karar vermiştir.⁵⁴

⁵² Ibid, s. 430. Tahakkuk eden vergi hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 48 inci maddesine dayanılarak bir verginin vadesi bitmeden ve teminat gösterilmeden yazılı tescil talebinde bulunulmasının, bu istek hakkında bir karar verilip ilgisine tebliğine kadar tahsilatının ödeme emri ile yürütülüp yürütülemeyeceği konusunda Dördüncü ve Yedinci Daireler arasında verilen farklı kararlar üzerine konuyu değerlendiren Kurul, 6183 sayılı Kanunun 48 inci maddesi gereğince tescil talebinde bulunulmasının tahsilata ilişkin yürütmeyi durdurmadığı ve aynı Kanunun 55 inci maddesine göre kamu alacağının vadesinde ödenmemesi halinde ödeme emri tebliğ edilmesinin usulsüz olmadığı yönünde karar veren Yedinci Dairenin içtihatlarını, tescil talebinde bulunulmasından sonra isteğin reddi halinde idarece azami otuz güne kadar belirlenecek bir vade, istemin kabulü halinde ise belirlenecek taksit süreleri ve koşullarda bir ödemenin söz konusu olduğunu belirten Dördüncü Daire içtihadı doğrultusunda değiştirdiği gerekçesiyle içtihadın birleştirilmesine yer olmadığına karar vermiştir. Bkz. DİBK, 27.2.1992, E:1991/1, K:1992/2.

⁵³ Duran, s. 433.

⁵⁴ DİBK, 14.11.2002, E:2002/2, K:2002/5; Kamu personelinin başlangıç derecesinin tespiti ve intibaklarının yapılmasına ilişkin işlemlerin her zaman dava konusu edilip edilmeyeceği hususunda verilen aykırı kararlar üzerine Kurul, Beşinci Daire tarafından verilen ilk kararda, intibak işleminin memuriyet yaşamı boyunca etkisini sürdürdüğü ve her ay hukuki sonuçları doğurduğundan hareketle aynı konuda idareye başvurarak ileriye dönük sonuç doğurmak üzere tesis ettirecek-

Benzer şekilde, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu uyarınca emekli aylığı almakta iken 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 8 inci maddesine göre Yükseköğretim Denetleme Kurulu üyeliğine atananların, 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun 25 inci maddesinin yürürlüğe girmesiyle emekli aylıklarının kesilmesi ve hatalı ödendiği ileri sürülen emekli aylıklarının borç çıkartılması konusunda Onbirinci Daire tarafından verilen kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesi konusunu değerlendiren Kurul, Onbirinci Daire tarafından aynı normun farklı yorumlandığını, dolayısıyla içtihatların birleştirilmesi istemine konu kararlar arasında aykırılık oluştuğunu belirlemiştir.

Bununla birlikte Kurul, aynı konuda birbirine aykırı kararlar verilmesinin bu usule gidilebilmesi için yeterli olmadığı, konunun lüzum unsurunun da irdelenmesine gerek bulunduğu ve içtihadın birleştirilmesinde amacın kararlar arasında oluşan aykırılık veya uyumsuzluğun giderilmesi suretiyle hukuki istikrarın sağlanması olduğu tespitine yer vererek Dairenin son verdiği aynı yöndeki kararlarıyla hukuki istikrarın kendiliğinden oluştuğunu ve bu nedenle lüzum unsurunun olayda gerçekleşmediğini hükme bağlamıştır.⁵⁵

İstikrar kazanan son içtihat, hukuken yanlış ya da daha az isabetli olduğu düşüncesiyle içtihatları birleştirmeye konu edilemez. Zira Kurulun, dava dairelerinin ve kurulların üzerinde yargısal denetim yapma görevi bulunmamaktadır. Kurulun tek görevi uygulama birliğini sağlamak olduğundan, kendiliğinden istikrar kazanmış olan içtihadın hukuki isabetliliği tartışmaya açılamaz.⁵⁶ Farklı verilen kararlar yönünden özel bir durum ortaya çıkmışsa da, sorunun giderilmesinde içtihatları birleştirme usulü doğru adres değildir.

leri işlemlere karşı dava açılabilceğinin kabul edildiğini, ikinci kararda ise bu işlemlerin ancak, ilk tesis ve tebliğ tarihinden itibaren dava konusu edilmeleri gerektiğine karar verildiğini, böylece her iki uyumsuzlukta aynı süre kuralları uygulandığı halde farklı sonuçlara ulaşıldığını, buna göre ortada birbirine aykırı iki kararın mevcut olduğunu tespit edilmiştir. Bununla birlikte, ilgisine bildirildiği halde süresi içinde dava konusu edilmeyen intibak işleminin düzeltilmesi isteğiyle yapılan başvuru üzerine idarece, tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda içtihadın davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmesi yönünde istikrar kazandığı gerekçesiyle içtihadın birleştirilmesine yer olmadığına karar verilmiştir. Bkz. DİBK, 4.5.1995, E:1993/1, K:1995/2.

⁵⁵ DİBK, 2.7.2012, E:2008/1, K:2012/1.

⁵⁶ Tuncay, s. 256.

2.3.2.3. Kararı Veren Dairenin Görevsiz Hale Gelmesi

İçtihatların birleştirilmesinde aranılan lüzum şartının gerçekleşmediği kabul edilen durumlardan birisi de, kararları veren dairenin görevsiz hale gelmesi oluşturmaktadır. 2575 sayılı Kanunun 27. maddesine göre, Danıştay dava daireleri arasında işbölümüne dayalı olarak uygulanan bir uzmanlaşma söz konusudur. Bu işbölümü belli dönemlerde gözden geçirilerek bir dairede görülen bir uyuşmazlık türü, başka dairelerin görevine bırakılabilmektedir. Böyle bir durumda, yeni görevli dairenin verdiği kararların eski görevli daire kararlarıyla aykırılık oluşturduğu ileri sürülemez.⁵⁷ Benzer şekilde, eski görevli dairenin kararları arasındaki aykırılığın içtihatları birleştirmeye konu edilmesine gerek bulunmamaktadır.

Kurul, mesleğe özel yarışma sınavı ile girmeyen müfettişlerin, 657 sayılı Kanunda düzenlenen özel bir ek göstergeden yararlandırılıp yararlandırılmayacakları konusunda Onuncu, Beşinci ve On İkinci Dairelerce verilen kararlar arasında aykırılığın giderilmesi talebi karşısında, emeklilik ve kamu görevlilerin parasal haklarını ilgilendiren mevzuattan doğan uyuşmazlıkların Başkanlar Kurulu kararıyla On Birinci Daireye devredildiği, yeni duruma göre Onuncu, Beşinci ve On İkinci Dairelerin bu konudaki uyuşmazlıkları çözme görevinin kalmadığı, buna bağlı olarak da söz konusu kararlar arasındaki aykırılığın sürmesi olasılığının da ortadan kalktığı gerekçesiyle içtihatların birleştirilmesine gerek bulunmadığına karar vermiştir.⁵⁸

⁵⁷ 2575 sayılı Kanununun yürürlüğe girmesiyle hukuki varlığını yitirmiş olan mürettep dairede bulunan memur hukukuna ilişkin dosyalar aynı Kanunun Geçici 7. maddesine göre Üçüncü Daireye devredildiği ve Üçüncü Dairenin davaları Beşinci Daire kararlarına egemen olan görüş doğrultusunda sonuçlandırdığı için hukuki varlığını yitirmiş olan bir dairenin aksi yönde verdiği kararlardan dolayı içtihatların birleştirilmesini istemeye yasal yönden imkân bulunmamaktadır. Bkz. DİBK, 6.1.1984, E:1983/4, K:1984/1 ve DİBK, 27.1.1983, E:1982/2, K:1983/6.

⁵⁸ DİBK, 24.1.2002, E:1999/2, K:2002/2; Yine ithal edilen kömür nedeniyle Çevrenin Korunması Yönünden Kontrol Altında Tutulan Maddelere İlişkin 93/16 sayılı İthalat Tebliği uyarınca Çevre Bakanlığına verilen taahhünameye aykırı hareket edildiğinden bahisle ithal edilen kömürün CİF bedeli tutarının %60'ının Çevre Kirliliğini Önleme Fonuna yatırılmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalarda, Onuncu ve Altıncı Dairelerce verilen kararlar arasındaki aykırılık tespitini inceleyen Kurul, Başkanlar Kurulunca kabul edilen karar sonrasında Onuncu Dairenin Çevre Kanununun uygulanmasına ilişkin uyuşmazlıkları karara bağlama görevinin kalmadığı gerekçesiyle içtihatların birleştirilmesine gerek bulunmadığına karar vermiştir. Bkz. DİBK, 16.1.2001, E:1999/4, K:2001/2.

Yine, noter satış sözleşmesi ile yapılan satış işlemine rağmen yeni malik adına kayıt ve tescil işlemi yaptırılmamış olan aracın motorlu taşıtlar vergisi mükellefinin kim olacağı konusunda Yedinci ve Dokuzuncu Daire kararları arasında çıkan aykırılık konusunda Kurul, Başkanlar Kurulu kararı ile Yedinci Dairenin motorlu taşıtlar vergisine ilişkin davaları çözümlemekle görevlendirilmesi sonrasında Dokuzuncu Dairenin bu konuda görevinin kalmadığı gerekçesiyle içtihatların birleştirilmesine gerek bulunmadığına karar vermiştir.⁵⁹

Son olarak, aykırı olduğu ileri sürülen kararlardan birinin görevli olmayan daire tarafından verildiğinin belirlenmesi durumunda dahi Kurul, tek görevli olarak kalan dairenin verdiği kararların kendi içinde istikrar kazanıp kazanmadığı irdelemesini de yapmaktadır. Yukarıda verilen kararda Kurul, ek bir gerekçe olarak da Yedinci Daire kararlarının, satış sözleşmesinin düzenlendiği tarih itibarıyla taşıtı satanın mükellefiyetine son verilmesi gerektiği yönünde istikrar kazandığını tespit etmiştir.⁶⁰ Bu da, Kurulun içtihatları birleştirme konusunu kısmi olarak genişletmeye yetkili olduğunu göstermektedir.

2.3.2.4. Uyuşmazlık Mahkemesinin Görev Alanına Giren Konular

Kural olarak içtihatları birleştirmenin kapsamına girebilecek kararla ilgili bir sınırlama bulunmamaktadır. Bu bakımdan, yargı merciinin dosyadan elini çekmesi sonucunu doğuran tüm hususların bu kapsamda değerlendirilmesi mümkündür. Bununla birlikte Uyuşmazlık Mahkemesinin görevine giren konularda farklı bir durum ortaya çıkmaktadır.⁶¹ 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun ile kurulan Mahkeme, Anayasa ile görevlendirilmiş adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmekle yetkilidir. Hal böyle olunca, adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarına ilişkin kararlar yönünden içtihatların birleştirilmesi usulüne başvurulması olanağı bulunmamaktadır.

⁵⁹ DİBK, 16.1.2001, E:1998/1, K:2001/1.

⁶⁰ DİBK, 16.1.2001, E:1998/1, K:2001/1.

⁶¹ Tuncay, s. 277.

3. İctihatları Birleştirme Usulüne Başvurabilecekler

İctihatları birleştirme, çok sıkı şartlara bağlanan bir usuldür. Dolayısıyla ilgililerinin doğrudan işletmesine hukuki olanak sunulmamıştır. 2575 sayılı Kanunun 40. maddesi ictihatları birleştirme usulüne başvurabilecekleri iki gruba ayırmıştır.⁶² Başvuruculardan bir kısmı usulü doğrudan, diğerleri ise dolaylı olarak işletebilmektedir. 2576 sayılı Kanunun 3/C maddesi de yeni bir başvuru grubunu belirleyerek bölge idare mahkemelerine usulü işletme konusunda yetki vermiştir.

3.1. Doğrudan Başvurabilenler

İctihatları birleştirme usulünü doğrudan işletebilecek bir başvuru grubu bulunmaktadır. Doğrudan başvurabilmekten kast edilen, araya başka herhangi bir iradenin girmesine gerek olmaksızın Kurulda bir konunun görüşülmesini sağlayabilmektir. Doğrudan başvurabileceklerin, talep şartına bağlı olmaksızın Kurulu toplamalarına olanak bulunmaktadır. Bu yetki resen kullanılabilecek bir yetkidir. Kurulun bir konuyu karara bağlamak için toplayabilme münhasır yetkisi, Danıştay'daki iki makama ve yargı mercilerine verilmiştir.

Bir konuda ictihadın birleştirilmesini isteyebilecek makamların başında Danıştay Başkanı gelir.⁶³ Aynı zamanda Kurulun da başkanı olan Danıştay Başkanı, Danıştay'ın genel işleyişinden ve uyumundan sorumlu olmasına bağlı olarak bir konuda farklı kararın verildiğini resen tespit etmesi durumunda Kurulu toplayabilir. Danıştay Başkanı, bir konunun Kurulda görüşülmesini sevk yazısı ile sağlar. Sevk yazısında, hangi konuda hangi daire ya da kurul kararları arasında aykırılık olduğu detaylı olmayacak şekilde yer alır.

Kurulu resen toplayabilecek ikinci makam ise, Danıştay Başsavcısıdır. Danıştay Başsavcısı, kendisine bağlı olan savcılarla birlikte kamu adına uyuşmazlıklarda düşünce bildirmeye, kanun yararına bozmaya

⁶² Madde metni şöyledir: "1. İctihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş ictihatların değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri kurulları veya Başsavcı tarafından istenebilir.

2. Aykırı kararlarla ilgili kişiler, ictihatların birleştirilmesi için Danıştay Başkanlığına başvurabilirler.

3. Kurulun, ictihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkındaki kararları, gönderildikleri tarihten itibaren bir ay içerisinde Resmi Gazete'de yayımlanır."

⁶³ Bkz. DİBK, 7.12.1989, E:1988/2-3-4, K:1989/5; DİBK, 7.12.1989, E:1988/2-3-4, K:1989/5; DİBK, 6.1.1984, E:1983/6, K:1984/3.

gitmeye ve olumlu görev uyusmazlığı çıkarmaya yetkili makamdır. Danıştay Başsavcısının da aynı konuda farklı karar verildiğini tespit etmesi halinde, bu usulü resen işletebilmesine olanak sağlanmıştır.

Son olarak Danıştay'ın yargısal mercileri olan dava daireleri ve dava daireleri kurullarının da içtihatları birleştirme yoluna başvurma yetkileri vardır.⁶⁴ Bu yönde başvuruda bulunan daire ya da kurulun aykırı olduğu belirtilen kararlardan birinin karar vericisi olması beklenir. Ancak Kanunda böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Daire ve kurulların, bu usulü işletmeleri, bir ara kararı ile olur. Karar, başkan ve üyeler tarafından imzalanarak gereğinin yapılması için Kurula gönderilir.

3.2. Dolaylı Başvurabilenler

Doğrudan başvurulardan farklı olarak dolaylı başvuranların bu usulü salt kendi iradeleriyle işletmeleri mümkün değildir. 2575 sayılı Kanunun 40. maddesine göre, aykırı kararlarla ilgili kişiler, içtihatların birleştirilmesi için Danıştay Başkanlığına başvurabilirler. Burada, ilgili kişiler ile Kurul arasına, Danıştay Başkanının iradesi gibi bir filtre konulmuştur. Kanun koyucu, böyle yapmakla bu usulün bir kanun yoluna dönüştürülmesini ve sık karar almasını önlemek istemiştir.

Düzenlemede geçen “aykırı kararlarla ilgili kişiler” ibaresi yeterli açıklıkta olmadığından, değerlendirme konusundaki takdir Danıştay Başkanına bırakılmıştır. İlgili kişilerin kapsamına, sadece aykırı kararların tarafları girmektedir. İlgili kişilerin, içtihatları birleştirmeye başvurma konusunda güncel bir menfaatinin bulunması şart değildir.⁶⁵ Başvuran davacı taraf⁶⁶ olabileceği gibi davalı idare⁶⁷ de olabilir. Bununla birlikte, idare mahkemesinin içtihat talep etmesi üzerine de konunun içtihadı birleştirmeye sevk edildiği görülmüştür.⁶⁸ Ancak bu son durumun, kanun metni ile bağlaşmadığı söylenebilir.

İlgili kişilerin başvurması için bir şekil şartı bulunmamaktadır. İlgililer, Danıştay Başkanlığına veya Kurul Başkanlığına hitaplı müs-

⁶⁴ Bkz. DİBK, 2.7.2008, E:2008/1, K:2012/1.

⁶⁵ Kuru, s. 4952.

⁶⁶ Bkz. DİBK, 20.5.1982, E:1981/2, K:1982/3.

⁶⁷ Bkz. DİBK, 14.11.2002, E:2002/2 K:2002/5.

⁶⁸ Ankara 5. İdare Mahkemesi, 19.1.2001, E:2000/1484, K:2001/36 kararı üzerine bkz. DİBK, 14.11.2002, E:2002/1, K:2002/4.

takil bir dilekçeyle başvurabilirler.⁶⁹ Bununla birlikte, yargılaması devam eden bir uyuşmazlıkta, temyiz ya da karar düzeltme dilekçesiyle birlikte de başvurunun yapılması mümkündür. Bu takdirde, başvurunun yapıldığı yargısal merci, dilekçenin bir örneğini içtihatları birleştirme istemi yönünden değerlendirmek üzere Danıştay Başkanlığına gönderir.

İçtihatları birleştirme başvurusu için süre şartı aranmamaktadır.⁷⁰ Uzun yıllar önce verilen kararlar esas alınarak içtihatların birleştirilmesi talep edilebilir. Bununla birlikte, dilekçede gösterilen kararlardaki hukuki uygulamanın değişmemesi, aynı yaklaşımın halen uygulanıyor olması gerekir. Yine, bu kararların münferit değil, devam eden hukuki yaklaşımın bir parçası olması da zorunludur.

Danıştay Başkanına bu tür başvurularda verilen değerlendirme olanağının kapsamı önem arz etmektedir. Danıştay Başkanı, doğal olarak, başvuruda içtihatları birleştirmenin şartlarının oluşup oluşmadığına göre bir değerlendirme yapmaktadır. Dolayısıyla başvurunun Kurul önüne gelmesi halinde, Kurulun işin esasına geçmeden önceki ilk aşamada yapması gereken tüm değerlendirmeler, Danıştay Başkanı tarafından da yapılmaktadır. Şu halde, Danıştay Başkanı aykırı ve uyumsuz olan birden fazla kararın bulunup bulunmadığını ve sevk için lüzum şartının oluşup oluşmadığını değerlendirmektedir.

Bununla birlikte, Danıştay Başkanı tarafından yapılacak değerlendirmenin Kurala göre daha genel ve yüzeysel olması gerekir. Önemli hukuki sorunların Kurulda görüşülmesi sağlanmalıdır. Şu halde, açık nedenlerin bulunması halinde başvurunun reddedilmesi; şartların gerçekleşmesi halinde ise tartışmalı olan ya da ilk kez karşılaşılan durumların Kurulda görüşülmesinin sağlanması yerinde olur.

3.3. Bölge İdare Mahkemesi Kararları Yönünden Başvurabilenler

2575 sayılı Kanun sistematığında idari mahkemelere içtihatları birleştirme usulüne başvurma olanağı sunulmamıştır. Bununla

⁶⁹ Yargılama hukukunun genel doğasına uygun olarak başvurunun yazılı olması gerektiğine kuşku bulunmamaktadır. M. Kürşak Çoşkun, "İçtihatların Birleştirilmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 2001, S. 1, s. 109. (87-146)

⁷⁰ Kuru, s. 4952.

birlikte, 18.6.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanunla 2576 sayılı Kanuna eklenen 3/C maddesi ile bu usulü işletme konusundaki Danıştay tekeline son verilmiştir. Hükme göre, benzer olaylarda, aynı veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık bulunması hâlinde, resen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştay Başkanlığına iletmek konusunda bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu yetkili kılınmıştır.⁷¹

Düzenleme ile aynı ya da farklı bölge idare mahkemesi dairelerinin kesin kararları arasındaki aykırılık ve uyuşmazlıklar yönünden içtihatları birleştirme usulünü işletme yetkisi münhasıran bölge idare mahkemesi başkanlar kuruluna verilmiştir. Böyle bir ihtiyacın belirmesi halinde, bölge idare mahkemesi bu yetkisini resen kullanabilir. Bu durumda, başkanlar kurulu usulü işletme anlamında doğrudan başvuru yapabilecek son grubu oluşturmaktadır. Başvurunun yapılması halinde konu Kurulda görüşülmek durumundadır.

Öte yandan, içtihatların birleştirmesini bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunan tarafların istemeleri halinde, başkanlar kurulu bir değerlendirme yapmak durumundadır. Bu başvuru üzerine konuyu içtihatları birleştirmeye sevk edip etmemeye başkanlar kurulu yetkilidir. Daireler ile istinaf yoluna başvurma hakkı bulunan taraflar, dolaylı başvurabilen grubuna dahildir.

2576 sayılı Kanunun 3/C maddesine eklenen bu düzenlemenin yürürlüğe girip girmeyeceği, girecek ise ne zaman gireceği ve yürürlüğe girmesi halinde bölge idare mahkemesi kararları arasında içtihat birliğini sağlayıp sağlamayacağı konusunda bir belirlilik bulunmamaktadır. Bununla birlikte, düzenlemenin iki bakımdan eksik olduğu savunulabilir. Bunlardan birincisi, bölge idare mahkemelerinin birbirine aykırı olan kararlarını, Danıştay'ın da içtihatları birleştirmeye konu edebilmesi gerekir. Yetkinin Danıştay'da yer alan hiçbir makam ve yargı merciine bırakılmaması doğru değildir. Bu yetkinin Kurul

⁷¹ Anılan hükmün 2576 sayılı Kanunun Geçici 20. maddesi nedeniyle halen yürürlüğe girmedigi için içtihatları birleştirmeye ilgili olarak sadece 2575 sayılı Kanunun uygulanmaktadır.

Başkanı olan Danıştay Başkanına dahi tanınmamış olması, Kurulun gündeminin Başkan tarafından belirlenememesi gibi bir sonucu da beraberinde getirmektedir.

İkinci olarak, bölge idare mahkemelerinin birbirine aykırı olan kararlarını görüşmek üzere toplanan Kurulun oluşumu bakımından bir eksiklik söz konusudur. Bölge idare mahkemelerinin kararlarının değerlendirileceği Kurul toplantılarına, bölge idare mahkemesi başkanlarının da üye olarak katılması yerinde olur. Bu suretle, yerel mahkemelerin yaklaşımlarının daha iyi analiz edilmesine ve içtihatları birleştirme kararlarının bölge idare mahkemesi kararlarına gecikmeksizin yansıtılmasına olanak sunulmuş olur.

4.İçtihatları Birleştirme Başvurusunun Değerlendirme Süreci

İçtihatları birleştirmenin sürecine ve işleyişine ilişkin olarak 2575 sayılı Kanunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Buna ilişkin tüm detaylar uygulama ile ortaya konulmuştur. Süreç, başvuruyu yapanın kim olduğuna göre belirlenir. Doğrudan başvurabilenler tarafından başlatılan süreç daha kısa ve basit iken, dolaylı başvuru yapabilenlerin süreci daha uzun ve karmaşıktır.

Doğrudan başvuru yapmaya yetkili olanlardan biri tarafından bir konunun Kurulda görüşülmesinin istenmesi halinde bir karar verilerek, karar ve ekleri içtihatları birleştirme esas numarası alınması için yazı işlerine gönderilir. Yazı işleri tarafından esas numarası verildikten sonra dosyanın sevk ve idaresi Kurul Başkanı sıfatıyla Danıştay Başkanı tarafından yapılır. Dosya ilk aşamada düşüncesi alınmak üzere Danıştay Başsavcısına gönderilir. Danıştay Başsavcısı düşüncesini yazılı ve detaylı olarak verir. Düşünceyi veren Başsavcının emeklilik gibi bir nedenle görevinden ayrılması halinde yerine seçilen yeni Başsavcı tarafından tekrar düşünce bildirilir. Bu suretle, Kurulda sözlü olarak düşüncesini ifade eden Başsavcının yazılı olarak düşünce bildirmesi sağlanır.

Başsavcı düşüncesini oluştururken hem içtihatları birleştirmeye gerek olup olmadığını hem de işin esasında içtihatların hangi yönde birleştirilmesi gerektiğini belirtmek durumundadır. Başsavcı, içtihatların birleştirilmesine gerek olmadığını düşünse dahi esas hakkında da ayrıca görüş bildirmek durumundadır.

Başsavcının yazılı düşüncesini bildirmesinden sonra, bu kez konu hakkında bir rapor hazırlaması için dosya belirlenen raportör üyeye gönderilir. Raportör üye, Danıştay üyeleri arasından Danıştay Başkanı tarafından belirlenir. Raportör üye belirlenirken, birbirilerine aykırı kararları veren dairelerde görev almamasına ve konu hakkında yetkin ve geniş bilgi ve tecrübe sahibi olmasına özen gösterilir.

Raportör üye tarafından hazırlanan raporda, içtihatları birleştirme usulü için şartların gerçekleşip gerçekleşmediği, yani başvurunun esasına geçilmeden reddedilmesi gerekip gerekmediği ve konunun esastan görüşülmesi halinde içtihatların hangi yönde birleştirilmesi gerektiğine ilişkin değerlendirmeler yer alır. Raporda nesnel değerlendirmeler yanında raportör üyenin kişisel düşüncelerine de yer verilir.

Tamamlanan raporun bir örneği, toplantının konusu ve zamanını içeren gündem ekinde Kurul üyelere dağıtılır. Kurulun toplantısında öncelikle raportör üye içtihatların birleştirilmesine gerek olup olmadığı yönünden raporunu sunar, Danıştay Başsavcısı bu yönüyle düşüncesini bildirir ve konunun tartışmaya açılmasından sonra oylamaya geçilir. İchtihatları birleştirmesine gerek olmadığına kararı verilirse dosya sonuçlanmış olur. Eğer içtihatların birleştirilmesi yönünde karar verilirse bu takdirde işin esasına geçilir ve sırasıyla raportör üye ve Başsavcı düşüncelerini Kurula aktarır; konu tartışıldıktan sonra esas yönünden oylanır.

Kurulun içtihatların birleştirilmesine karar verdiği durumlarda içtihat, söz konusu kararlardan biri yönünde veya hepsinin dışında yepyeni bir çözüm biçiminde olabilir. İchtihatların salt kararlardan biri yönünde birleştirilmesi gerektiğini ileri sürenler de vardır. Ancak bu tezin kabul edilmesi halinde, hâkimin bağımsız bir biçimde hukuka en uygun çözüm yolunu araştırıp bulması olanağı reddedilmiş oluncaktır.⁷² Uygulamada daha çok aykırı kararlardan biri yönünde içtihatların birleştirilmesi tercih edilmektedir.⁷³ Esas hakkında verilen karar Resmi Gazetede yayımlanır.

İchtihatları birleştirmeye ilgililerden birinin başvurusu halinde ise, daha farklı bir usul takip edilmektedir. Birbirilerine aykırı olduğu ileri sürülen kararlardan birinin tarafı olan ilgilinin başvurusu değişik iş numarası alır. Danıştay Başkanının bu başvuruyu yerinde

⁷² Tuncay, s. 251.

⁷³ Duran, s. 435.

görmemesi halinde talep reddedilir. Başvurunun reddine ilişkin karar Danıştay Başkanı tarafından imzalanarak ilgilisine tebliğ edilir.⁷⁴ Ret kararına karşı bir itiraz yolu öngörülmemiştir. Başvurunun ciddi ve yerinde görülmesi halinde, Danıştay Başkanı bu başvuruyu içtihatları birleştirmeye sevk edebilir. Bu takdirde, başvuruya esas numarası verilerek yukarıda açıklanan Kurulun görüşme süreci başlamış olur.

Bazı hallerde durum bir karar vermeyi mümkün kılmayacak kadar karmaşık yahut belirsiz olabilir. İşte bu tür durumlarda, Danıştay Başkanı ön inceleme yaptırmaktadır. Fazla detaylı olmayan ön inceleme yapılması ve rapor hazırlaması için bir Danıştay üyesi görevlendirilir. Ön incelemede istenen husus, başvuru konusunun içtihatları birleştirmeyi gerektirecek nitelikte olup olmadığının tespiti ile sınırlıdır. Kanunda yer almayan önceleme, uygulamayla getirilen bir yöntemdir. Ön inceleme raporunun hazırlanmasından sonra, Danıştay Başkanı, ret veya Kurula sevk yönündeki iradesini, raporun sonucu ile bağlı olmaksızın kullanabilmektedir.

5. Sonuç

Birçok nedene bağlı olarak bir hukuk normu farklı şekillerde yorumlanabilmektedir. Bu yorumlardan birinin yargı tarafından kabul edilerek benzer tüm olaylarda uygulanması beklenir. Böylece, hukuki güvenliğin, öngörülebilirliğin ve eşitliğin⁷⁵ pekişmesi sağlanır. Bunun gerçekleşebilmesi için yargı mensuplarının içtihat haline gelen yorum ile kendilerini ahlaki olarak bağlı hissetmeleri gerekir.

Hâkimin yorum özgürlüğü öne çıkarılarak bu ahlaki yükümlülüğün zayıflatılması halinde, hukuki bağlayıcılığı olan bir usulün kabul edilmesi zorunlu hale gelir. Ahlaki bağlayıcılığın yaygın olmadığı Türk idari yargı uygulamasında, uygulama birliğini sağlayacak etkin bir usul de içtihatları birleştirmedir. Bu yönüyle bakıldığında, içtihatları birleştirme kararlarının pek çok faydası vardır.

Beklenen faydanın sağlanabilmesi için bu usulün daha etkin kullanılması gerekir. Buna karşın, Danıştay'ın içtihatları birleştirme usu-

⁷⁴ Danıştay Başkanı tarafından başvuruca hitaplı olarak verilen ret kararları herhangi bir yerde yayımlanmadığından tarih ve sayısı verilerek buraya taşınması uygun görülmemiştir.

⁷⁵ Hukuk kurallarının tüm ülke çapında herkese aynı şekilde uygulanması eşitlik ilkesinin bir gereğidir. Coşkun, s. 101.

lünü işletmekte çekingen davrandığı da bir gerçektir. Rakamsal verilere bakıldığında bu gerçek daha yalın bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Kurul, 1965-2015 tarihlerini kapsayan son 50 yıl içinde sadece 90 başvuruyu esastan incelemiştir. Bu rakam, usulün kendisinden beklenen amacı yerine getirmekten çok uzak olduğunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Formel işleyişine pozitif düzenlemede yer verilmemesi ve geniş bir inisiyatifin Danıştay'a bırakılması, içtihatları birleştirmenin etkin bir şekilde işletilememesinin temel nedenini oluşturmaktadır.

İstinaf incelemesinin kabul edilmesinden sonra, bölge idare mahkemelerinde kesinleşen kararlar aleyhine bu usulün işletilmesi yerindedir. Bununla birlikte, hiç olmazsa Danıştay Başkanı ve Başsavcısına da bölge idare mahkemesi kararları aleyhine içtihatları birleştirme usulünü işletme olanağı sunulması ve bölge idare mahkemesi başkanlarının Kurul üyesi olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- Bilgin Arif, "Anayasa Düzenimizde Tevhidi İçtihat Müessesesinin Yaşama Şansı", *İstanbul Barosu Dergisi*, İstanbul 1972, C. 27, S. 3, s. 592-59.
- Çoşkun M. Kürşak, "İçtihatların Birleştirilmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 2001, S. 1, s. 87-146.
- Devellioğlu Ferit, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Doğu Matbaası, Ankara, 1970.
- Duran Lütfi, "Danıştay'ın İçtihatları Birleştirme Uygulaması", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ankara 1972, C. 27, S. 3, s. 419-441.
- Hafızoğulları Zeki ve Özen Muharrem, *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler: Kişilere Karşı Suçlar*, 3. baskı, US-A Yayıncılık, Ankara, 2013.
- Işıklar Celal, "İdari Yargıda İçtihatların Birleştirilmesinin Hal ve Şartları", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Ankara 2013, Y. 4, S. 14, s. 467-500.
- İnan Atilla, "Genel Olarak İçtihatları Birleştirme Kurumu ve Sayıştay'da İçtihatları Birleştirme", *Yargıtay Dergisi*, Ankara 1984, C. 10, S. 1-2, 1984, s. 55-69.
- Kuru Baki, *Hukuk Muhakemeleri Usulü*, C. V, 6. baskı, Demir Demir Yayıncılık, İstanbul, 2001.
- Onar Siddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. I, 3. baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- Özcan Hüseyin, *Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü*, 7. baskı, Alfa Basım, İstanbul, 1993.
- Tuncay Aydın H., *İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları*, Danıştay Başkanlığı Yayınları, No. 14, Ankara, 1972.
- Tuncay Aydın H., Özdeş Orhan ve Başpınar Recep, "İdari Yargılama Usulü", *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1968, s. 599-729.
- Yılmaz Ejder, *Hukuk Sözlüğü*, 7. baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002.
- Zeybek Ali Cavit, "Yargı İçtihatlarının Hukuk Kaynağı Olarak Değeri ve Yeri", *Danıştay Dergisi*, Ankara 1988, S. 68-69, s. 46-109.