

Benzer Olaylarda Bölge İdare Mahkemelerince Verilen Kesin Nitelikteki Kararlar Arasındaki Aykırılıkların Giderilmesi Müessesesi

Ahmet Tekin¹Selim Gündoğdu²

Başvuru/Received: 17/04/2025

Yayın/Online Published: 20/10/2025

Kabul/Accepted: 23/08/2025

Özet

İdari yargı alanında bölge idare mahkemelerinin faaliyete geçmesiyle birlikte çok ciddi bir yapı/sistem değişikliği gerçekleşmiş ve istinaf genel kanun yolu haline gelmiştir. Bu dönüşümle birlikte ortaya çıkması beklenen en önemli sorun (halihazırda mevcut olan ve derinleşmesi beklenen) içtihat farklılıklarıdır. Bölge idare mahkemelerinin farklı dairelerinin kesin nitelikteki kararları arasında uygulama ve içtihat birliğinin sağlanarak bahsi geçen sorunun çözülmesi amacıyla getirilen aykırılığın giderilmesi müessesesinin bütün unsurlarıyla ortaya konulmasını amaçlayan bu çalışmada öncelikle istinafa ilişkin açıklamalara yer verilerek konuya ilişkin mevzuat detaylı bir biçimde ele alınmıştır. Daha sonra mekanizmanın unsurları ve işleyişi açıklanmak suretiyle Danıştay'ın ilgili kurulları tarafından verilen kararların hukuki niteliği ve bağlayıcılığı tartışılmıştır. Son olarak da, Ceza Muhakemesi Kanunu'nda yer alan kanun yararına bozma yoluna ilişkin düzenlemelerden hareketle İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda değişiklik yapılması yolunda bir öneri getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: idari yargı, bölge idare mahkemeleri, istinaf, aykırılıkların giderilmesi, nihai karar

JEL Sınıflandırması: K3, K30, K39

Institution for Resolving Discrepancies Between Final Decisions Given by Regional Administrative Courts in Similar Cases

Abstract

With the commencement of the regional administrative courts in the field of administrative jurisdiction, a serious structural/system change has taken place and appeal has become general legal remedy. The most important problem expected to emerge with this transformation (which is currently present and expected to deepen) is the differences in case law. This study, which aims to present the institution of resolving the discrepancies introduced for the purpose of solving the aforementioned problem by ensuring the unity of practice and case law between the final decisions of different chambers of regional administrative courts, first includes explanations on appeal and the relevant legislation is discussed in detail. Then, the legal nature and binding nature of the decisions given by the relevant councils of the Council of State are discussed by explaining the elements and functioning of the mechanism. Finally, a proposal has been made to amend the Administrative Procedure Law based on the regulations regarding the remedy of reversal in favor of the law in the Code of Criminal Procedure.

Keywords: administrative jurisdiction, regional administrative courts, appeal, resolution of discrepancies, final decisions

JEL Classification: K3, K30, K39

¹Prof. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Maliye Bölümü, atekin@ogu.edu.tr, Orcid No: 0000-0002-6675-6500

² Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, selimsbf@yahoo.com, Orcid No: 0009-0003-7157-372X

1. Giriş

İdari Yargı Sistemimizde, uzun yıllardır yürütülen tartışmalar ve reform çalışmaları sonucunda 28 Haziran 2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile son derece önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelerle çok ciddi bir anlayış/yapı/sistem değişikliğine gidilerek istinaf genel kanun yolu haline getirilirken, temyizinin de yalnızca kanunda sayılan hallerde başvurulacak istisnai bir kanun yolu olması öngörülmüş, bu yeni sisteme uyum sağlanması amacıyla itiraz ve kararın düzeltilmesi yolları kaldırılmış, mevcut durumda itiraz merci olarak görev yapan bölge idare mahkemeleri, sayıları azaltılarak istinaf merciine dönüştürülmüştür. Böylelikle iki dereceli yargılamadan üç dereceli yargılamaya geçilmiştir.

Genel olarak idari yargının ve özel olarak da vergi yargısının etkinliği, genelde dosya sayıları, iş yükü ve yargılama süreleri üzerinden değerlendirilir. Ancak, bu sorunların giderilmesi tek başına vergi yargısının etkinliğini sağlayamaya yetmez. Verilen kararların niteliği ve tutarlılığı da en az dosya sayıları, iş yükü ve yargılama sürelerinin azaltılması kadar önemlidir. İstinafların faaliyete geçmesiyle birlikte içtihat birliğinin sağlanması hususu çok daha önemli hale gelmiş ve literatürde bu konuda sorun yaşanacağı yolunda neredeyse oybirliğine dayalı bir düşünce hakim olmuştur. İlk kurulduklarında sekiz olan bölge sayısı Adana Bölge İdare Mahkemesinin kurulmasıyla dokuza çıkmış; böylece farklı yerlerde bulunan bölge idare mahkemelerince benzer olaylarda farklı kararlar verilmesi hususu kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu durum, adalete ve yargıya duyulan güveni temelinden sarstığı gibi kişilerin adil yargılanma hakkını da ihlâl ettiğinden, bölge idare mahkemelerinin farklı dairelerinin kesin nitelikteki kararları arasında benzer olaylara ilişkin aykırılık bulunması halinde bunun giderilmesi yoluyla hukuki istikrar ve hukuk birlik sağlanarak bu sorunların üstesinden gelinmeye çalışılmıştır.

İşte bu çalışma ile bölge idare mahkemelerinin farklı dairelerinin kesin nitelikteki kararları arasında ortaya çıkan aykırılıkların ve uyuşmazlıkların giderilmesi yolunun bütün unsurlarıyla ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bu amaçla, ilk bölümde genel olarak istinafa ilişkin açıklamalara yer verilmiş, ikinci bölümde konuya ilişkin mevzuat detaylı bir biçimde açıklanmış, üçüncü bölümde aykırılığın giderilmesi mekanizmasının unsurları ve işleyişi açıklanarak Danıştay’ın ilgili kurulları tarafından verilen kararların hukuki niteliği ve bağlayıcılığı tartışılmıştır. Son bölümde de, idari yargı ile ceza muhakemesi arasındaki benzerliklerden hareketle Ceza Muhakemesi Kanunu’nda yer alan kanun yararına bozma yoluna ilişkin düzenlemenin bir benzerinin İdari Yargılama Usulü Kanunu’na aktarılabilceği yolunda bir öneri getirilmiştir. Böylelikle, aykırılığın giderilmesine ilişkin kararların lehlerine olması durumunda davacıların hukuki durumunu etkilemesi, söz konusu kararların geçmişe dönük şekilde uygulanabilmesine olanak sağlanması amaçlanmaktadır.

2. Genel Olarak İstinaf

Genel olarak, “mahkemenin verdiği kararı kabul etmeyerek bir üst mahkemeye götürme” şeklinde tanımlanan (<https://sozluk.gov.tr/>; Erişim: 28/12/2024) istinaf; “baştan başlamak, yeniden başlamak; dava mahkemesinin verdiği hükmü beğenmeyip bozulmasını daha üst mahkemeden istemek, dava mahkemeleri ile temyiz mahkemesi arasındaki bir derece yüksek mahkemeye verilen isim” anlamında kullanılmaktadır. (<https://tr.wiktionary.org/wiki/istinaf>; Erişim: 28/12/2024)

İstinaf, ilk derece mahkemeleri ile temyiz mercii arasında ikinci derece bir denetim mekanizması olarak işleyen bir kanun yoludur. Buna göre, ilk derece mahkemesi kararından sonra şartları varsa, karar önce istinaf denetimine tabi olduktan sonra yine şartları varsa temyiz denetimine tutulabilmektedir (Sancakdar, 2013: 19). Üç dereceli bir yargılama öngören bu tip bir sistemde istinaf mahkemeleri ilk derece mahkemelerine göre üst mahkeme konumundadır.

İstinaf aşamasında ilk derece mahkemesi kararlarının, ikinci derece yargılama yeri olarak maddi ve hukuki yönden incelenmesi esastır. Buna göre, istinaf merci, kararı yerinde görerek istinaf isteminin reddine karar verebileceği gibi kararı kaldırarak maddi olayları, delilleri, iddia ve savunmaları tekrar değerlendirmek suretiyle yeniden yargılama yaparak bir karar verebilir (Onar, 1966: 1992). Zaten, kanun yolları tasnif edilirken istinafin ilk derece mahkemesi kararının mükemmelleştirilmesi, eksikliklerinin giderilmesi ve kuvvetlendirilmesine vurgu yapan reformatif özelliği ön plana çıkarılır. Diğer kanun yolları ise (temyiz gibi) kararı geri almaya yönelik (retraktif) olarak nitelendirilmektedir (Gülan, 2016: 20, 21).

İstinaf sisteminin olumlu yönleri şu şekilde sıralanabilir:

- “Uyuşmazlığın kıdemli ve tecrübeli bir heyet tarafından hem maddi olay, hem de hukuki açıdan incelenmesine olanak tanınması.
- En baştan yeniden yargılama yapılması nedeniyle ilk derece mahkemesi kararlarındaki maddi ve hukuki eksikliklerin ortadan kaldırılmasına yardımcı olması.
- Dosyanın tam ve eksiksiz olarak tekemmül ettirilmesi nedeniyle temyiz aşamasında Danıştay’ın incelemesi bakımından kolaylıklar sağlaması ve yargılamayı hızlandırması.
- Taraflar için daha güvenceli ve güvenilir bir sistem olması.
- Adil yargılanma ve hak arama özgürlüğüne katkı sağlaması.
- Danıştay’ın içtihat mahkemesi olma işlevini yerine getirmesine katkıda bulunması.
- İlk derece mahkemelerinin verimli, etkili, süratli ve güvenli çalışmasını sağlaması.
- Yargısal denetimi güçlendirmesi” (Telli, 2016: 142, 143).

İstinaf sistemine yönelik olarak getirilen eleştirileri sıralamak gerekirse:

- “Yargılama sürecinin daha da uzayacağı.
- İlk derece mahkemesinde görev yapan hakimlerin özensiz davranabileceği.
- İdari yargının işleyişini değiştirmek yerine idari dava sayısını azaltmak için farklı önlemler alınması gerektiği.
- İstinaf sistemiyle birlikte birbirine aykırı olarak verilen bazı kararların bu haliyle kesinleşebileceği, içtihat birliğini sağlamanın zorlaşacağı” (Telli, 2016: 143).

Görüldüğü üzere istinaf sistemine getirilen eleştirilerin belki de en önemlisi içtihat ve uygulama birliğinin sağlanması konusunda yaşanacak zorluklardır. Gülan, istinaf kanun yoluna ilişkin olarak en çok dikkat çekilen hususun içtihat birliğinin sağlanması olduğu; ancak, içtihat birliğinin henüz Yargıtay ve Danıştay daireleri arasında dahi sağlanmadığı bir durumda bunun nasıl gerçekleşeceğini bilmediğini ifade etmiştir (2016: 25).

Demirkol'a göre de, aynı uyuşmazlığın, aynı hukuk kurallarının uygulandığı bir sırada farklı bir bölge idare mahkemesinin önüne gelmesi durumunda, aynı konu hakkında farklı kararlar verilmesi olasılığı içtihat birliğinin sağlanması amacına uygun düşmez (2016: 138). İstinaf sisteminin içtihat farklılıklarına yol açabileceğini belirten Sancakdar, içtihadı birleştirme kararı yoluyla sorunun çözülebileceğini ileri sürmüştür (2013: 21). İstinaf mahkemelerince verilen kararların büyük bir bölümüne karşı temyiz yoluna başvurulamamasının idari yargıda içtihat birliğinin sağlanmasında önemli güçlükler doğuracağını; farklı bölge istinaf mahkemelerince aynı konuda verilebilecek çelişik kararların, yargıya olan güveni ve hukuk düzenini olumsuz etkileyeceğini dile getirenler de olmuştur (Ünlüçay, 2015: 8 – Akyıldız, 2015: 18).

Öte yandan, 2576 sayılı Kanun'un 3/C maddesinin 4. fıkrasının (c) bendinde düzenlenen başvuru yolunun layıkıyla uygulanması halinde, idari yargının kanayan yarası olan farklı bölge idare mahkemelerince verilmiş biri diğerinden farklı kesin kararlar sorununa getirilmiş en sağlıklı çözüm yolu olabileceği de iddia edilmiştir. (Toklu, 2015: 69)

Şu ana kadar yapılan tahmin, yorum ve eleştiriler ya istinafin henüz faaliyete geçmediği ya da faaliyete geçmesinin hemen akabindeki dönemlere ilişkindi. Saygın, yaklaşık 7 yıllık istinaf tecrübesini göz önünde bulundurarak değerlendirmelerde bulunmuştur. İstinafin kabulü ile Ülkede içtihat birliğinin sağlanamayacağı görüşünü, Danıştay tarafından da kabul olunduğu üzere yadsımak mümkün değildir. Danıştay, kendisine verilen aykırılığın giderilmesi görevini etkin bir biçimde yerine getirme çabası içindedir. (2023: 181,182)

Yukarıda değinilen değerlendirmeler göstermektedir ki, istinafların faaliyete geçmesiyle birlikte içtihat ve uygulama birliğinin sağlanması hususunda ciddi sıkıntılar ortaya çıkmıştır. İşte bir sonraki bölümde bu sıkıntıları çözmek adına getirilen aykırılıkların giderilmesi müessesesi ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır.

3. İlgili Mevzuat

İdari yargı sistemimizde 2014 yılında üç aşamalı yargılamaya geçilmesi için ihtiyaç duyulan yasal değişikliklerin yapılması ve 2016 yılında istinafların tüm Yurtta göreve başlamalarının ardından³ istinaf genel, temyiz ise istisnai kanun yolu haline gelmiş; bu yeni sistemde

³ İstinafların kurulmasına ilişkin 6545 sayılı Kanun 2014 yılında yayımlanarak yürürlüğe girmiş olmakla birlikte anılan Kanun'un 14. maddesi ile 2576 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 20. maddenin 1. fıkrasında "Adalet Bakanlığı'nın, bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde, Kanun'un, bu Kanun'la değişik 3. maddesinde öngörülen bölge idare mahkemelerini kuracağı; bölge idare mahkemelerinin kuruluşları, yargı çevreleri ve tüm yurtta göreve başlayacakları tarihin, Resmî Gazete'de ilan edileceği" hüküm altına alınmıştır. Söz konusu madde uyarınca Adalet Bakanlığı 07 Kasım 2015 tarih ve 29525 sayılı resmi Gazete'de yayımlanan kararları ile "İstanbul, Bursa, İzmir, Ankara, Konya, Samsun, Erzurum ve Gaziantep olmak üzere toplam 8 ilde bölge idare mahkemelerini kurmuş ve söz konusu mahkemelerin tüm yurtta göreve başlayacakları tarihi 20 Temmuz 2016 olarak" belirlemiştir.

uyuşmazlıkların büyük kısmının bölge idare mahkemelerince verilecek kararlar üzerine kesinleşmesi nedeniyle de benzer olaylarda bölge idare mahkemelerince verilecek kesin nitelikteki kararlar arasında oluşması beklenen aykırılıkların giderilmesine yönelik bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmuştur.

Kanun Koyucu anılan ihtiyaca binaen 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3/C maddesinin 4. fıkrasının (c) bendinin ilk halinde, "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 Başkanlığı'na iletmeyi bölge idare mahkemesi başkanlar kurulunun görevleri" arasında saymış; aynı maddenin 5. fıkrasında ise, "4. fıkranın (c) bendine göre yapılacak talepler hakkında 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 39 ve 40. maddelerinin uygulanacağını" kabul etmiştir. 2575 sayılı Kanun'un 39. maddesi İçtihatları Birleştirme Kurulunun görevlerini, 40. madde ise içtihatların birleştirilmesini istemeye yetkili olanları düzenlemektedir.

2576 sayılı Kanun'un 3/C maddesinin 4. fıkrasının (c) bendinin ilk halinin yürürlükte kaldığı yaklaşık üç yıllık dönemde bu hüküm uyarınca Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu yalnızca bir tane aykırılığın giderilmesi kararı vermiştir. Müessesenin daha etkin hale getirilmesi amacıyla 17/10/2019 tarih ve 7188 sayılı Kanun'la (c) bendinde yer alan "Danıştay Başkanlığına iletmek." ibaresi "Danıştay'dan bu konuda karar verilmesini istemek." şeklinde; 5. fıkra da, "4. fıkranın (c) bendine göre yapılacak istemler, konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna iletilir. İlgili dava daireleri kurulunca üç ay içinde karar verilir. Aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin olarak bu fıkra uyarınca verilen kararlar kesindir." şeklinde değiştirilmiştir. Bu durumda, aykırılıkların giderilmesi görevi artık konusuna göre Danıştay İdari/ Vergi Dava Daireleri Kurulu'na aittir.

7188 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesinde, "aynı veya farklı bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılık veya uyuşmazlıkları giderme görevinin, Danıştay'ın ilgili dava daireleri kurullarına verilerek bu yolun daha etkin bir şekilde işletilmesinin sağlandığı" ifade edilmiştir. İlgili maddenin gerekçesinde ise, "aynı veya farklı bölge idare mahkemesi dairelerince benzer olaylarda verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılık veya uyuşmazlıkları giderme görevinin, hâlihazırda Danıştay İçtihatları Birleştirme Kuruluna verildiği; 2575 sayılı Kanun'un 18. maddesi uyarınca Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, dava daireleri başkanları ve üyelerinden oluşan bu Kurulun, geniş katılımlı yapısı sebebiyle sık toplanamadığı ve toplandığı zamanlarda Danıştay'ın diğer kurulları ve dava dairelerinin çalışmadığı; ayrıca, Kurulun karar vermesi için Kanun'da herhangi bir sürenin de öngörülmediği; dolayısıyla, söz konusu uyuşmazlıkların çözümlenmesinin, beklenen süratte gerçekleşmediği ve Danıştay'ın diğer kurulları ile dava dairelerinin işleyişinde aksaklıklar ortaya çıktığı; yapılan değişiklikle, aynı

veya farklı bölge idare mahkemesi dairelerince benzer olaylarda verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin gerekçeli istemlerin, uyuşmazlığın konusuna göre Danıştay idari veya vergi dava daireleri kurullarınca üç ay içinde karara bağlanacağına hüküm altına alındığı; aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin olarak verilen kararların kesin nitelikte olacağı” belirtilmiştir.

7188 sayılı Kanun’la yalnızca aykırılığın giderilmesi kararlarını verecek olan görevli merciin belirlenmesi bakımından değil; aynı zamanda, söz konusu müessese kapsamında verilecek kararların niteliği konusunda da çok önemli bir değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişikliğin bu ikincil etkisi ilerleyen bölümlerde kararların niteliği değerlendirilirken ayrıntılı bir biçimde aktarılacaktır.

Konuya ilişkin mevzuat hükümleri ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmasının ardından müessesenin unsurlarına ayrıntılı bir şekilde değinebiliriz.

4. Aykırılığın Giderilmesi Müessesesinin Unsurları

Bu bölümde, 2576 sayılı Kanun’un 3/C maddesinin 4. fıkrasının (c) bendi ile 5. fıkrasında yer alan düzenlemeler bağlamında aykırılığın giderilmesi müessesesinin unsurları ayrı başlıklar altında ortaya konulacaktır.

4.1. Olayların Benzer Mahiyette Olması

Olayların benzer mahiyette olması aykırılığın giderilmesi başvurularının esası hakkında karar verilebilmesi bakımından bir ön koşuldur. İlgili Kanun maddesi ya da gerekçesinde herhangi bir açıklama bulunmadığından, bölge idare mahkemesi başkanlar kurulları ile Danıştay’ın ilgili Dava Daireleri Kurullarının bu konudaki belirsizliği ortadan kaldırarak uygulamaya yön vermesi gerekmiştir. Nitekim, Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu bir kararında “benzer olaylar ifadesinden ne anlaşılması gerektiği ile ilgili olarak maddede bir açıklamaya yer verilmediğini” belirttikten sonra “bu müesseseden beklenen amaç dikkate alındığında benzer olaylar ifadesinden hem maddi olayların, hem de bu maddi olaylara uygulanacak hukuk kuralları ile bunların ortaya çıkardığı hukuki sonuçların aynı veya benzer nitelikte olmasının anlaşılması gerektiğini” vurgulamıştır.⁴

Çökelek’e göre, benzer olay ifadesi iki kısımda değerlendirilebilir. Birinci kısım, maddi olayların benzer olmasıdır. Ancak, bu tek başına yeterli değildir. Olaylara uygulanacak mevzuat hükümleri farklıysa veya söz konusu hükümler idareye takdir yetkisi tanıyorsa, benzer olayların varlığından söz edilemez. Diğer bir ifadeyle, benzer olaylarla ilgili hukuk kurallarının takdir yetkisi içermemesi ve objektif nitelikteki kuralların yargı yerlerince farklı yorumlanması durumunda benzer olay şartı gerçekleşmiş olur (2024: 31).

İkinci kısım ise, maddi olaylar farklı olsa da, aynı kuralların farklı yorumlanması ve çözüme kavuşturulması halinde ortaya çıkar. Bu, daha çok süre, ehliyet, kanun yollarına başvuru gibi usul kuralları ile ilgili bir durumdur. Söz konusu kuralların farklı yorumlanması halinde,

⁴ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 5/10/2022 tarih ve E:2022/5, K:2022/9 sayılı kararı. Kurulun benzer nitelikteki kararları için bkz. 3/11/2021 tarih ve E:2021/5, K:2021/7 sayılı karar; 25/1/2023 tarih ve E:2022/13, K:2023/1 sayılı karar.

maddi olaylar farklı olsa da benzer olay şartı gerçekleşebilir. Öte yandan, maddi olaya göre değişebilecek nitelikteki usul hükmünün varlığı, anılan hükmün olayına göre farklı yorumlanmasını gerektireceğinden, bu tip durumlarda benzer olay şartının gerçekleştiğinden söz edilemez (Çökelek, 2024: 45, 46).

4.2. Bölge İdaresi Mahkemesi Kararların Kesin Olması

Madde metninde geçen bölge idare mahkemelerince verilen “kesin nitelikteki kararlar” ibaresinden istinaf incelemesi sonucunda verilen kararların temyiz incelemesine tabi olmaması gerektiği anlaşılmaktadır. “İstinaf merciinin kesin nitelikte olmayan kararları temyiz incelemesine tabi olacağından, temyiz merciinin vereceği kararlar ile bu uyumsuzluklar hakkında hukuk uygulamasına yön verebileceği açıktır. Dolayısıyla 2576 sayılı Kanun'un anılan düzenlemesinde öngörülen kanun yolu sadece bölge idare mahkemesi dairelerinin uyumsuzluğu kesin olarak çözümleyen kararları açısından işletilebilecek niteliktedir.”⁵

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kuruluna göre, “aykırılığın giderilmesi mekanizmasıyla üç dereceli yargılama sisteminde içtihat makamı rolünü üstlenen Danıştay'ın temyizi kabil olmayan kesin kararlara konu olaylarda uygulama birliği sağlaması amaçlanmaktadır.”⁶ “Danıştay, temyiz mercii olarak bir hukuk kuralının uygulanmaması veya yanlış uygulanması şeklinde ortaya çıkan hukuka aykırılıkları, temyiz istemine konu kararın taraflarının hukukuna etki edecek şekilde denetleme görevinden farklı olarak, bölge idare mahkemelerinin kesin nitelikteki kararları arasındaki aykırılık nedeniyle ortaya çıkan hukuki belirsizliği, uygulamada hukuki belirliliği sağlayacak şekilde gidermek suretiyle bahsi geçen amacı gerçekleştirmekte⁷ ve söz konusu kararlar bakımından ülke genelinde hukuki belirlilik ve öngörülebilirliği sağlama görevini yerine getirmektedir.”⁸

Kesin nitelikteki kararlar yönünden belirtilmesi gereken bir başka husus da aykırılığın giderilmesi istenilen kararların farklı istinaf daireleri tarafından verilmiş olmasıdır. Aynı dairenin farklı zamanlarda verdiği birbirine aykırı kararlar nedeniyle aykırılığın giderilmesi yoluna başvurulamayacaktır (Bilgin, 2021: 653). Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, “bir bölge idare mahkemesi vergi dava dairesinin maddi ve hukuki durumları aynı veya benzer olan davalarda verdiği kararlar arasında istikrarı sağlamanın aynı dairenin sorumluluğunda bulunduğunu” belirtmiştir.⁹

4.3. Kararlar Arasında Aykırılık veya Uyuşmazlık Bulunması

Madde metninde aykırılık veya uyumsuzluk ibaresinden ne anlaşılması gerektiği konusunda bir açıklık yoktur. Işıklar'a göre, “aykırılık tabiriyle, dayanan ve sonuca etki eden yasal düzenlemenin birbirine tam zıt ve aksi yönde yorumlanması kastedilirken, bunu pekiştiren ve genişleten uyumsuzluk ibaresi ise, verilen anlamların tam olarak uyuşmaması manasına gelmektedir” (2013: 473).

⁵ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/1/2022 tarih ve E:2021/10, K:2022/3 sayılı kararı.

⁶ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 3/11/2021 tarih ve E:2021/5, K:2021/7 sayılı kararı.

⁷ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 16/11/2022 tarih ve E:2022/7, K:2022/11 sayılı kararı.

⁸ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/1/2022 tarih ve E:2021/10, K:2022/3 sayılı kararı.

⁹ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 13/4/2022 tarih ve E:2021/7, K:2022/5 sayılı kararı.

Danıştay bir içtihadı birleştirme kararında, “içtihadı birleştirme yoluna ilişkin, iki karar arasında aykırılık veya uyuşmazlıktan bahsedilebilmesi için maddi olay ve hukuki dayanakta benzerlik bulunmasına rağmen birbirine zıt kararlar verilmiş olması gerektiğini” belirtmiştir.¹⁰

Çökelek’e göre de, aykırılık veya uyuşmazlık bulunması halinin varlığının kabulü için kararların sonuçlarının değil, içerdikleri ortak hukuki sorunun çözüm şeklinin farklı olması icap eder. Kararların sonuçları arasında maddi anlamda bir aykırılık bulunmasa da; maddi olgu ve hukuki dayanakları aynı olan iki uyuşmazlıkta ortak hukuki sorunun farklı şekilde çözüme kavuşturulması, kanunun aradığı anlamda aykırılık veya uyuşmazlığın mevcut olduğu anlamına gelmektedir (2024: 49).

Kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık bulunması şartının süreklilik arz edip etmeyeceği yönünde Kanun’da açıklık bulunmamakla birlikte düzenlemenin getiriliş amacının aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesi yoluyla ileriye dönük hukuki istikrarın sağlanması ve korunması olduğu dikkate alındığında aykırılığın/uyuşmazlığın hukuki istikrarı zedeleyecek nitelikte ve sürekliliğe sahip olup olmadığının, devamlılık gösterecek şekilde sürdürülüp sürdürülmediğinin değerlendirilmesi suretiyle bir sonuca ulaşılması gerekmektedir (Çökelek, 2024: 50).

4.4. Başvuru Yapmaya Yetkili Olanlar

Aykırılığın giderilmesi konusunda başvuru yapmaya yetkili olanlar Kanun’da sayılmıştır.

4.4.1. Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulu

Bölge idare mahkemesi başkanı ile daire başkanlarından oluşan başkanlar kurulu herhangi bir talebe gerek olmaksızın, re’sen aykırılığın giderilmesini isteyebilir.

Örneğin, başkanlar kurulu istinaf yoluna başvurma hakkı bulunan tarafından yapılan başvuruyu kanunda aranan şartları taşımadığı gerekçesiyle reddetmesine rağmen re’sen araştırma yoluna giderek benzer olaylarla ilgili farklı bölge idare mahkemeleri dava daireleri tarafından birbirine aykırı kararlar verildiğini tespit etmesi üzerine aykırılığın giderilmesi talebiyle Danıştay’a başvurmuştur.¹¹

4.4.2. Bölge İdare Mahkemesinin İlgili Daireleri

Bölge İdare mahkemelerinin ilgili dava dairesi kendi kararı ile aynı ya da farklı bölge idare mahkemesinde aynı konuya bakan dava dairelerinin kararları arasında aykırılık veya uyuşmazlık bulunduğunu düşündüğü durumlarda Başkanlar Kurulundan aykırılığın giderilmesini talep edebilir. Daha önce belirtildiği üzere bir dava dairesi kendi kararları arasındaki aykırılığın giderilmesini isteyemez.

4.4.3. İstinaf Yoluna Başvurma Hakkı Bulunanlar

Uyuşmazlık ya da aykırılık bulunduğu düşünülen karar nedeniyle istinaf yoluna başvurma hakkı olanlar aykırılığın giderilmesini talep edebilir. Burada önemli olan nokta aykırılık taşıyan kararın taraflarının değil, aleyhine karar verilenlerin bu yola başvurabileceğidir.

¹⁰ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 23/01/1971 tarih ve E:1966/62, K:1971/8 sayılı kararı.

¹¹ Konya Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulunun 06/01/2020 tarih ve E:2019/65, K:2020/1 sayılı kararı.

4.4.4. Bölge İdare Mahkemesi Başkanı

2576 sayılı Kanun'un 3/C maddesinin 4. fıkrasının (c) bendinde sayılmamakla birlikte aynı Kanun'un 3/B maddesinin 1. fıkrasının (g) bendinde “dairelerin benzer olaylarda kesin olarak verdikleri kararlar arasındaki uyuşmazlığın giderilmesi için başkanlar kuruluna başvurmak” bölge idare mahkemesi başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

Bölge idare mahkemesi başkanına verilen yetki kendi görev yaptığı bölge idare mahkemesi daireleri arasında uyuşmazlığa ilişkin aykırılıkların giderilmesini istemekle sınırlıdır. Bir başka ifadeyle, farklı bölge idare mahkemesi dairelerinin kararlarıyla ilgili olarak başvuruda bulunma konusunda bölge idare mahkemesi başkanına verilmiş bir yetki yoktur (Çökelek, 2024: 106).

4.5. Başvuruların Gerekçeli Olması

2576 sayılı Kanun'un 3/C maddesinde aykırılığın giderilmesi başvurularının gerekçeli olarak yapılması gerektiği hükme bağlanmıştır. Bu bağlamda, bölge idare mahkemesinin ilgili dava dairesi veya istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanlar taleplerini gerekçeli olarak Başkanlar Kuruluna sunmalıdır. Başvurunun gerekçeli olmasından kasıt kararlarda var olduğu öne sürülen aykırılık veya uyuşmazlığın ortaya konulması ve söz konusu kararların başvuruya eklenmesidir.

Gerekçesiz yapılan başvurular reddedilecek olmakla birlikte, talepleri bu nedenle reddedilenler başvuru gerekçelerini ortaya koyarak yeniden başvuruda bulunabilir (Bilgin, 2021: 658).

Diğer yandan, başvuruların gerekçeli olma şartının başkanlar kurulu tarafından Danıştay'a yapılacak başvurular bakımından da geçerli olduğu söylenebilir. Başkanlar kurulu kararı ayrıntılı bir hukuksal değerlendirme ve gerekçe içermesi, başvuru kararında aykırılığın hangi yönde giderilmesi gerektiğinin gösterilmesi ve bu görüşün dayandığı hukuksal nedenler ile gerekçenin açıklanması beklenmektedir.

4.6. Başvuru Süresi

Kanun'da aykırılığın giderilmesi başvuruları bakımından herhangi bir süre öngörülmemiştir. Literatürde aykırılık devam ettiği sürece başvuruda bulunulabileceği (Yıldız Akgül, 2020: 53); başvuru için süre şartı öngörülmesinin işin doğasına aykırı olacağı (Uysal, 2021: 178) yönünde görüşler mevcuttur. Çökelek'e göre, amacı içtihat birliğinin sağlanması olan aykırılığın giderilmesi müessesesinin bir kanun yolu olmaması nedeniyle ortaya çıkacak aykırılıklar her zaman giderilebilecek olup, herhangi bir başvuru süresinin belirlenmemiş olması amaca uygundur (2024: 106).

4.7. Danıştay'ın İlgili Dava Daireleri Kurulunca Karar Alınmasında Süre

Başvuru için herhangi bir süre öngörülmemiş olmakla birlikte 2576 sayılı Kanun'un 3/C maddesinin 5. fıkrasında, Danıştay'ın ilgili dava daireleri kurulunca üç ay içinde karar verileceği hüküm altına alınmıştır. 7188 sayılı Kanun'un 7. maddesinin gerekçesi; “aynı veya farklı bölge idare mahkemesi dairelerince benzer olaylarda verilen kesin nitelikteki kararlar

arasındaki aykırılık veya uyuşmazlıkları giderme görevi, hâlihazırda Danıştay İçtihatları Birleştirme Kuruluna verilmiştir. Bu Kurul, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, dava daireleri başkanları ve üyelerinden oluşmaktadır. Kurul, geniş katılımlı yapısı sebebiyle sık toplanamamakta ve toplandığı zamanlarda Danıştay'ın diğer kurulları ve dava daireleri çalışmamaktadır. Ayrıca, Kurulun karar vermesi için Kanun'da herhangi bir süre de öngörülmemiştir. Belirtilen nedenlerle söz konusu uyuşmazlıkların çözümlenmesi, beklenen süratte gerçekleşmemekte ve Danıştay'ın diğer kurulları ile dava dairelerinin işleyişinde aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Maddeyle, aynı veya farklı bölge idare mahkemesi dairelerince benzer olaylarda verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin gerekçeli istemlerin, uyuşmazlığın konusuna göre Danıştay idari veya vergi dava daireleri kurullarınca üç ay içinde karara bağlanacağı hüküm altına alınmaktadır.” şeklinde açıklanmıştır.

Başvuruların üç ay içinde karara bağlanması şeklindeki düzenlemeyle dinamik bir yapı oluşturulmuştur. Söz konusu düzenlemenin ardından Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından yaklaşık 420, Vergi Dava Daireleri Kurulu tarafından ise yaklaşık 45 başvuru hakkında karar verilmiştir (Çökelek, 2024: 2).

4.8.Danıştay'ın İlgili Dava Daireleri Kurulunca Verilebilecek Kararlar

Danıştay İdari/Vergi Dava Daireleri tarafından aykırılığın giderilmesi başvuruları hakkında başta istemin kabulü ya da reddi olmak üzere çok çeşitli kararlar verildiği görülmektedir. Aşağıda bu karar türlerine kısaca değinilecektir.

4.8.1. İade Kararları

Aykırılığın giderilmesi talebini içeren başkanlar kurulu kararlarının ilgili mevzuatta belirtilen şartları taşımaması, yani kararlarda belli eksiklikler bulunması halinde, söz konusu eksikliğin giderilip yeniden talepte bulunabilmesini teminen iade kararları verildiği görülmektedir (Çökelek. 2024: 168).

4.8.2. Esas Kaydının Kapatılması

Vergi Dava Daireleri Kurulu aynı konuda birden fazla başvuru yapıldığı ve aykırılığın giderilmesi istemi bu dosyalardan birinde karara bağlandıktan sonra diğerleri hakkında karar verilmesinde usul ekonomisi açısından hukuki yararın bulunmadığı durumda esas kaydının kapatılmasına karar vermiştir.¹²

Yine, iki farklı bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu tarafından aynı konuda başvuru yapılması üzerine, Vergi Dava Daireleri Kurulu bir başvuru hakkında karar verdikten sonra aynı tarihte diğer başvuruya ilişkin dosyanın esas kaydının kapatılmasına karar vermiştir.¹³

4.8.3. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararlar

Aynı konuda daha önce yapılan bir başvurunun karara bağlanmış olması nedeniyle daha sonra yapılan başvurunun karara bağlanmasında hukuki bir yararın bulunmadığı sonucuna ulaşan

¹² Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/2/2020 tarih ve E:2020/2, K:2020/3 sayılı kararı.

¹³ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/1/2022 tarih ve E:2021/9, K:2022/2 sayılı kararı.

Vergi Dava Daireleri Kurulu karar verilmesine yer olmadığına hükmetmiştir.¹⁴

4.8.4. İstemin Reddine Dair Kararlar

Olayda Kanun'un aradığı şartların oluşmadığının anlaşılması halinde aykırılığın giderilmesi başvurularının reddine karar verilmektedir. Aşağıda iki örnek karara yer verilmiştir.

“Bölge idare mahkemelerinin kesin nitelikte olmayan kararları yönünden temyiz kanun yoluna başvuru imkanı ve dolayısıyla Danıştay'ın temyiz incelemesi sonucunda hukuki belirliliği sağlayabilme olasılığı bulunduğu” istemin reddine karar verilmiştir.¹⁵

Yine, “aynı bölge idare mahkemesi vergi dava dairesinin konusu aynı veya benzer olan davalarda farklı tarihlerde verdiği farklı nitelikteki kararlar arasındaki aykırılığın 2576 sayılı Kanun'un 3/C maddesinin (4) numaralı fıkrasının (c) işaretli bendi uyarınca giderilmesine hukuken olanak bulunmadığı, zira, bir bölge idare mahkemesi vergi dava dairesinin maddi ve hukuki durumları aynı veya benzer olan davalarda verdiği kararlar arasında istikrarı sağlamanın o dairenin sorumluluğunda bulunduğu” gerekçesiyle istem reddedilmiştir.¹⁶

4.8.5. Aykırılığın Giderilmesine Dair Kararlar

Olayda Kanun'un aradığı şartların oluşmadığının anlaşılması halinde bu kez aykırılığın giderilmesi yolunda karar verilmektedir. Aşağıda yine iki örnek karara yer verilmiştir.

Tarhiyatların kaldırılması istemiyle açılan davalarda bölge idare mahkemesi dava dairelerinin kesin nitelikteki kararları arasında mevcut olan aykırılığın, “davacılar adına düzenlenen vergi inceleme raporunun ve/veya vergi tekniği raporunun ihbarname ekinde tebliğ edilmemesinin esasa etkili bir şekil hatası oluşturmadığı ve hakkaniyete uygun yargılanma hakkını ihlal etmediği” yönünde giderilmesine karar verilmiştir.¹⁷

Yine, “Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen hükme dayanılarak iptal kararından önce tesis edilmiş idari işlemlerin, Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun vergi hatalarının düzeltilmesine ilişkin hükümleri kapsamında ve iptal kararı nedeniyle bu işlemlerin vergi hatası oluşturacak nitelikte hukuka aykırı hale geldiği iddiasıyla düzeltilmelerinin istenip istenmeyeceği konusunda ortaya çıkan aykırılık, vergilendirme işleminin dayanağı olan kanun hükmünün Anayasa Mahkemesince iptal edilmesinin, yürürlükte olduğu dönemde bu kanun hükmüne istinaden yapılmış işlemlerin vergi hatası kapsamında değerlendirilerek düzeltme şikayet başvurularına konu edilemeyeceği” şeklinde giderilmiştir.¹⁸

4.9. Aykırılığın Giderilmesine Dair Kararların Hukuki Niteliği ve Bağlayıcılığı

Madde metninde aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin olarak verilen kararların kesin olduğu ifade edilmiş; ancak, kararların bağlayıcılığıyla ilgili bir belirleme yapılmamıştır.

¹⁴ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 13/10/2021 tarih ve E:2021/4, K:2021/6 sayılı kararı.

¹⁵ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 7/10/2020 tarih ve E:2020/12, K:2020/11 sayılı kararı.

¹⁶ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 13/4/2022 tarih ve E:2021/7, K:2022/5 sayılı kararı.

¹⁷ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/2/2020 tarih ve E:2020/9, K:2020/2 sayılı kararı.

¹⁸ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 7/06/2023 tarih ve E:2023/2, K:2023/4 sayılı kararı.

4.9.1. Kararların Kesinliği

2576 sayılı Kanun'un 3/C maddesinin 5. fıkrasına göre aykırılığın giderilmesine dair kararlar kesindir. Buradaki kesinlikten anlaşılması gereken husus, söz konusu kararlara karşı herhangi bir mercie itiraz, şikayet ya da benzeri bir başvuru yapılamayacak olmasıdır. Yani, karar verildiği anda kesinlik kazanmış olup ne kararı veren ve ne de bir başka yargı mercii, her ne sebeple olursa olsun, verilen kararı tekrar inceleyemez, kaldıramaz veya değiştiremez (Uysal, 2021: 169).

4.9.2. Kararların Bağlayıcılığı

2576 sayılı Kanun'un 3/C maddesinin ilk halinde aykırılıkların giderilmesi görevi bağlayıcı kararlar veren Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'na verilmişken, 2019 yılında yapılan değişiklikle bu görev Danıştay İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurullarına verilmiş ve kanun metninde söz konusu kararların bağlayıcılığına ilişkin herhangi bir belirleme yapılmamıştır (Çökelek, 2024:178), Dolayısıyla, 7188 sayılı Kanun'la yalnızca aykırılığın giderilmesi kararlarını verecek olan görevli mercii belirlenmesi bakımından değil; aynı zamanda, söz konusu müessese kapsamında verilecek kararların niteliği konusunda da çok önemli bir değişikliğe gidilmiştir.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu “aykırılığın giderilmesi müessesesi ile üç dereceli yargılama sisteminde temyizi kabil olmayan kesin kararlara konu olaylarda içtihat makamı rolünü üstlenen Danıştay'ın uygulama birliği sağlamasının amaçlandığını” vurgulamıştır.¹⁹ Ayrıca, “istinaf sisteminde bazı uyuşmazlıkların temyiz incelemesine tabi olmaksızın istinaf mercii kararlarıyla kesin olarak yargısal çözüme kavuşturulması, bir uyuşmazlığın aynı ya da farklı bölge idare mahkemesi dava dairelerince konuya farklı hukuki yaklaşımlar getirilerek çözümlenebilmesine ve dolayısıyla hukuk uygulamasında belirsizlik ve öngörülemezliğe neden olabilecektir.”²⁰ “Aynı veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince, benzer olaylarda verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesine ilişkin başvuru yolu, Danıştay'ın temyiz mercii olarak bir hukuk kuralının uygulanmaması veya yanlış uygulanması şeklinde ortaya çıkan hukuka aykırılıkları, temyiz istemine konu kararın taraflarının hukukuna etki edecek şekilde denetleme görevinden farklı olarak, anılan kararlar arasındaki aykırılık nedeniyle ortaya çıkan hukuki belirsizliğin, uygulamada hukuki belirliliği sağlayacak şekilde giderilmesine yöneliktir. Bu kapsamda yapılan inceleme sonucunda verilen kararın, istinaf incelemesi sonucunda verilen kesin nitelikteki kararların nihai etkisini ortadan kaldırarak tarafların hak ve menfaatlerini etkilemesi mümkün değildir. Kanun koyucu istinaf sisteminde içtihat mahkemesi konumunda bulunan Danıştay'a, aynı veya farklı bölge idare mahkemelerinin dava dairelerince verilen ve temyiz incelemesine tabi olmaksızın uyuşmazlıkları kesin olarak sonuçlandıran kararlarda ortaya çıkabilecek aykırılıkları giderme ve ilgili uyuşmazlıklar yönünden ülke genelinde hukuki belirlilik ve öngörülebilirliği sağlama görevini vermiştir.”²¹

¹⁹ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 3/11/2021 tarih ve E:2021/5, K:2021/7 sayılı kararı.

²⁰ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/1/2022 tarih ve E:2021/10, K:2022/3 sayılı kararı.

²¹ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 16/11/2022 tarih ve E:2022/7, K:2022/11 sayılı kararı.

Sonuç olarak aykırılığın giderilmesine ilişkin kararların herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Hatta söz konusu kararların Resmi Gazetede yayımlanıyor olması da bu durumu değiştirmemektedir.²² Söz konusu uygulama ile Ülke genelinde uygulama birliğinin sağlanması amacına uygun olarak bu kararların aleniyetinin ve ülke genelinde duyurulmasının sağlandığı söylenebilir (Uysal, 2021: 198).

Diğer taraftan, aykırılığın giderilmesine dair kararların istinaf incelemesi sonucunda verilen kesin nitelikteki kararların nihai etkisini ortadan kaldırarak tarafların hak ve menfaatlerini etkilemesi de mümkün değildir.

Tam da bu noktada, Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru üzerine verdiği kararlara değinmekte fayda vardır. Anayasa Mahkemesi, “aykırılığın giderilmesi yolunun olağan bir kanun yolu olmadığını, bu yola başvurulmuş olmasının bireysel başvuru süresinin başlangıç tarihi üzerinde bir etkisinin bulunmadığını belirttikten sonra bireysel başvuruların süre aşımı nedeniyle kabul edilemez olduğuna hükmetmektedir.”²³ Asıl ilginç olan süresinde yapılmış bir bireysel başvuru üzerine verdiği karardaki değerlendirmesidir. Anayasa Mahkemesi bu kararında, “başvurucunun aleyhine olan yargı kararının Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca bölge idare mahkemeleri kararları arasındaki aykırılığın giderilmesi yoluyla ortadan kaldırılarak dava konusu işlemin kesin olarak iptal edildiğini ve bireysel başvuruya konu olan dava, iptal ile sonuçlandığından başvurucunun güncel bir mağduriyetinin olmadığını belirterek başvurunun diğer kabul edilebilirlik koşulları yönünden incelenmeksizin kişi bakımından yetkisizlik nedeniyle kabul edilemez olduğuna” karar vermiştir.²⁴ Aykırılığın giderilmesine ilişkin kararların, istinaf incelemesi sonucunda verilen kesin nitelikteki kararların nihai etkisini ortadan kaldırarak tarafların hak ve menfaatlerini etkilemesinin mümkün olmadığı dikkate alındığında, Anayasa Mahkemesinin yorumunun yerinde olmadığı görülmektedir.

5. Bir Öneri

Aykırılığın giderilmesine ilişkin kararların, bağlayıcı olmaması, istinaf incelemesi sonucunda verilen kesin nitelikteki kararların nihai etkisini ortadan kaldırmaması, dolayısıyla tarafların hak ve menfaatlerini etkilememesi gibi özellikleri dikkate alındığında; söz konusu müessesenin, hukuki istikrar ve uygulama birliğinin sağlanması dışındaki adalet ve yargıya duyulan güvenin artırılması ve kişilerin adil yargılanma haklarının teslim edilmesi şeklindeki amaçlara ulaşmada uygun bir yol olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Çökelek’e göre, kararlar bağlayıcı nitelikte olmasa da, aykırılığın giderilmesi kararı verildikten sonra benzer uyuşmazlıklarda bölge idare mahkemeleri bu kararları takip etmekte ve kararlarında söz konusu kararlara atıflar yapmaktadır. Hatta bazı bölge idare mahkemeleri aykırılığın giderilmesi yönündeki kararlar üzerine önceki içtihatlarından vazgeçerek kararlarını aykırılığın giderilmesi yönündeki kararla uyumlu hale getirmektedir (2024: 182).

²² Vergi Dava Daireleri Kurulunun aykırılığın giderilmesine dair kararları Resmi Gazetede yayımlanırken, İdari Dava Daireleri Kurulunun bu yönde bir uygulaması bulunmamaktadır.

²³ Anayasa Mahkemesinin Erkan Tufan kararı, 30/3/2023 tarih ve B. No: 2020/33856 sayılı.; Kemal Ayus ve diğerleri kararı 12/04/2023 tarih ve B. No: 2020/3813 sayılı.

²⁴ Anayasa Mahkemesinin Adem Akagündüz kararı, 20/7/2023 tarih ve B. No: 2019/42517 sayılı.

Bu durum uygulama birliğinin sağlanmasına yardımcı olabilirse de, aykırılığın giderilmesi kararının taraflarının haklarının teslim edilmesi noktasında bir değişiklik yaratmadığı ortadadır.

Aykırılığın giderilmesi mekanizmasıyla kesin nitelikteki kararların nihai etkisinin kısmen de olsa ortadan kaldırabilmesine, dolayısıyla tarafların hak ve menfaatlerini etkileyen bir yapıya kavuşturulmasına yönelik bir düzenleme yapılarak mezkur zorlukların aşılması sağlanabilir. Bunun için Ceza Muhakemesi Kanunu'nda düzenlenen “Kanun Yararına Bozma” müessesesine biraz daha yakından bakmak faydalı olacaktır.

Öncelikle, kanun yararına bozmanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinde olağanüstü bir kanun yolu olarak düzenlendiğini belirtmek gerekir. İdari yargı sistemimizde mevcut iken neden Ceza Muhakemesi Kanunu'nda düzenlenen kanun yararına bozma müessesesine göndermede bulunulduğu birazdan detaylı olarak açıklanacaktır.

2577 sayılı Kanun'un 51. maddesinde “idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenlerin, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Danıştay Başsavcısı tarafından kanun yararına temyiz olunabileceği; temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde kararın, kanun yararına bozulacağı; bu bozma kararının, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmayacağı” düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere, idari yargıdaki kanun yararına bozma müessesesi sonuçları bakımından aykırılığın giderilmesi yoluna benzemektedir. Her ikisinin de amacı ülkede içtihat birliğinin sağlanması olup, kesinleşen kararlar açısından herhangi bir hukuki sonuçları yoktur. Her ikisinde de verilen kararlar bağlayıcı değil ve tarafların hukukuna etki etmemektedir. Ayrıca, her iki yolda da verilen kararlar kesin nitelikte olup, bu kararlara karşı herhangi bir başvuru yolu mevcut değildir (Çınarlı, 2022: 16).

Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 309. maddesinde, “hâkim veya mahkeme tarafından verilen ve istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeksizin kesinleşen karar veya hükümde hukuka aykırılık bulunduğunu öğrenen Adalet Bakanlığının, o karar veya hükmün Yargıtayca bozulması istemini, yasal nedenlerini belirterek Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına yazılı olarak bildireceği; Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının, bu nedenleri aynen yazarak karar veya hükmün bozulması istemini içeren yazısını Yargıtay'ın ilgili ceza dairesine vereceği; Yargıtay'ın ceza dairesinin ileri sürülen nedenleri yerinde görmesi halinde, karar veya hüküm kanun yararına bozacağı” hüküm altına alınmıştır. Maddenin devamı şu şekildedir:

“Bozma nedenleri:

- 223. maddede tanımlanan ve davanın esasını çözmeyen bir karara ilişkin ise, kararı veren hâkim veya mahkeme, gerekli inceleme ve araştırma sonucunda yeniden karar verir.
- Mahkûmiyete ilişkin hükmün, davanın esasını çözmeyen yönüne veya savunma hakkını kaldırma veya kısıtlama sonucunu doğuran usul işlemlerine ilişkin ise, kararı veren hâkim veya mahkemece yeniden yapılacak yargılama sonucuna göre gereken hüküm verilir. Bu

hüküm, önceki hükümle belirlenmiş olan cezadan daha ağır olamaz.

- Davanın esasını çözüp de mahkûmiyet dışındaki hükümlere ilişkin ise, aleyhte sonuç doğurmaz ve yeniden yargılamayı gerektirmez.
- Hükümlünün cezasının kaldırılmasını gerektiriyorsa cezanın kaldırılmasına, daha hafif bir cezanın verilmesini gerektiriyorsa bu hafif cezaya Yargıtay ceza dairesi doğrudan hükmeder.
- Bu madde uyarınca verilen bozma kararına karşı direnilemez.”

Görüldüğü üzere, lehe sonuç doğuracak bozma sebeplerinin varlığı halinde kesin nitelikteki karar geçmişe etkili olacak şekilde ortadan kaldırılmaktadır. Tersine bir durum söz konusu olduğunda ise aleyhte sonuç doğurmamakta ve yeniden yargılama yapılmasına gerek duyulmamaktadır.

Bir yandan, davadaki taraflardan birinin kamu olması ve taraflar arasında bir eşitliğin varlığından söz edilememesi; diğer yandan, re’sen araştırma ilkesinin varlığı ceza muhakemesini idari yargılamaya yakınlaştırmaktadır. Bu anlamda, kanun yararına bozma ve aykırılığın giderilmesi müesseseleri bakımından ceza muhakemesinde geçerli olan ilkelere paralel şekilde idari yargıda düzenleme yapılabilir. Buna göre, aykırılığın giderilmesi ya da kanun yararına bozma kararı davacı lehine bir durum yaratıyorsa, kesin nitelikteki kararın, etkileri geçmişe yürüyecek şekilde kaldırılmasına ve yeniden yargılama yapılmasına imkan tanınabilir. Söz konusu kararların aleyhine bir durum yaratması halinde ise davacının hukukuna etki etmemesine yönelik tedbirler alınabilir.

6. Sonuç

6545 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler idari yargı sistemimizde çok köklü bir sistem değişikliğine neden olmuştur. Temyiz yalnızca kanunda sayılan hallerde başvurulacak istisnai bir kanun yolu haline getirilmiş, istinaf ise genel kanun yolu olarak düzenlenmiştir. Böylelikle iki dereceli yargılamadan üç dereceli yargılamaya geçilmesiyle birlikte farklı bölge idare mahkemelerinin daireleri tarafından aynı veya benzer konuda birbirine aykırı kesin nitelikte kararlar verilmesi sorunu ortaya çıkmıştır.

Uygulama ve içtihat birliğinin sağlanarak bahsi geçen sorunun çözülmesi amacıyla getirilen aykırılığın giderilmesi müessesesi ile üç dereceli yargılama sisteminde temyiz edilemeyen kesin kararlara konu olaylarda Danıştay’a içtihat makamı rolü verilmiştir. Ancak, Danıştay’ın kendi daireleri arasındaki içtihat farklılıklarını takip ve giderme konusunda yaşadığı sıkıntılar aykırılığın giderilmesi müessesesi yönünden tereddüt duyulmasına neden olmuştur. Temyiz denetiminden farklı olarak, Danıştay’ın ilgili Kurulları kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılık nedeniyle ortaya çıkan hukuki belirsizliği gidererek öngörülemezliği ortadan kaldırmayı ve hukuki belirliliği sağlamayı amaçlamaktadır. Bugüne kadar Danıştay Dava Daireleri Kurulları tarafından yaklaşık 465 karar verildiği göz önünde bulundurulduğunda, mekanizmanın etkin bir şekilde işletilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu durum, uygulama ve içtihat birliğinin sağlanması amacına uygun olsa da, kesin nitelikteki kararların nihai etkisini ortadan kaldırarak tarafların hak ve menfaatlerini etkilemesi söz konusu olmadığından, kişilerin haklarının teslim edilmesi noktasında sıkıntı bulunmaktadır.

Çalışmanın son bölümünde yapılan öneri doğrultusunda aykırılığın giderilmesi mekanizmasıyla kesin nitelikteki kararların nihai etkisinin kısmen de olsa ortadan kaldırabilmesine, dolayısıyla tarafların hak ve menfaatlerini doğrudan etkileyen bir yapıya kavuşturulmasına yönelik bir düzenleme yapılması durumunda, müessesenin çok daha etkin ve tatmin edici hale gelmesi mümkündür.

Kaynakça

- Akyıldız, A. (2015). İstinafa İlkesel Bakmak. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Yayınları. 11-32.
- Bilgin, H. (2021). Bölge İdare Mahkemesi Kararları Arasındaki Aykırılık ve Uyuşmazlığın Giderilmesi Sorunu. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C. XXV. S. 3. 637-686.
- Çınarlı, S. (2022). *İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Çökelek, M. (2024). *Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Nitelikteki Kararları Arasında Aykırılığın Giderilmesi*, [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. Hacettepe Üniversitesi.
- Demirkol, S. (2016). İdari Yargılama Usulü Yenilenirken İstinaf Kanun Yolu Öngörüsü – Danıştay’ın İçtihat Mahkemesi Rolünün Güçlendirilmesi. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Yayınları. 115-140.
- Işıklar, C. (2013). İdari Yargıda İçtihatların Birleştirilmesinin Hâl ve Şartları. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*. Yıl:4. Sayı:14. 467-500.
- Gülan, A. (2016). Ülkemizdeki Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Yayınları. 19-27.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.1-3, 3. Bası. İstanbul: Hak Kitabevi.
- Sancakdar, O. (2013). İdari Yargıda İstinaf Sistemi Üzerine Düşünceler. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Yayınları. 13-95.
- Saygın, E. (2023). İstinaf Tecrübesinin Ardından Temyiz Kanun Yolunun Güncel Durumu. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 155. Yıl Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Yayınları. 169-182.
- TDK Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>. (Erişim: 28/12/2024)
- Telli, A. (2016). İstinaf Kanun Yolunda Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Yayınları. 141-154.
- Toklu, E. (2015). İdari Yargıda İstinaf Sistemine Geçiş. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Yayınları. 63-71.
- Uysal, Z. (2021). *İdari Yargıda İçtihat Aykırılığının Önlenmesi ve Giderilmesi Usulü*, [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. Hacı Bayram Veli Üniversitesi.
- Ünlüçay, M. R. (2015). Birinci Oturum Açış Konuşması. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Yayınları. 7-9.
- Viki Sözlük, <https://tr.wiktionary.org/wiki/istinaf>. (Erişim: 28/12/2024)
- Yıldız Akgül, Ş. (2020). İçtihadı Birleştirme Kurumu ve İptal Kararı Üzerine Fiili Çalışmaya Bağlı Döner Sermaye Ek Ödemelerinin Davacıya Ödenmesi Gerektiğine İlişkin Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 2013/2 Esas ve 2018/2 Sayılı Kararı Üzerine Değerlendirme. *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 6(1). 45-76.

Mahkeme Kararları

Anayasa Mahkemesinin Erkan Tufan kararı, 30/3/2023 tarih ve B. No: 2020/33856 sayılı.

Anayasa Mahkemesinin Kemal Ayus ve diğerleri kararı 12/04/2023 tarih ve B. No: 2020/3813 sayılı.

Anayasa Mahkemesinin Adem Akagündüz kararı, 20/7/2023 tarih ve B. No: 2019/42517 sayılı.

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 23/01/1971 tarih ve E:1966/62, K:1971/8 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/2/2020 tarih ve E:2020/2, K:2020/3 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/2/2020 tarih ve E:2020/9, K:2020/2 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 7/10/2020 tarih ve E:2020/12, K:2020/11 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 13/10/2021 tarih ve E:2021/4, K:2021/6 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 3/11/2021 tarih ve E:2021/5, K:2021/7 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/1/2022 tarih ve E:2021/9, K:2022/2 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/1/2022 tarih ve E:2021/10, K:2022/3 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 13/4/2022 tarih ve E:2021/7, K:2022/5 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 5/10/2022 tarih ve E:2022/5, K:2022/9 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 16/11/2022 tarih ve E:2022/7, K:2022/11 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 25/1/2023 tarih ve E:2022/13, K:2023/1 sayılı kararı.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 7/06/2023 tarih ve E:2023/2, K:2023/4 sayılı kararı.

Konya Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulunun 06/01/2020 tarih ve E:2019/65, K:2020/1 sayılı kararı.