



TÜRK İDARİ YARGISINDA İÇTİHAT AYKIRILIĞININ ÖNLENMESİ VE GİDERİLMESİNE YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ¹

(Suggestions for Solutions for the Preventing and Removing Conflict Judgments in Turkish Administrative Judiciary)

Dr. Zeki UYSAL²

ÖZ

Ülkemiz gibi yargı ayrılığını benimsemiş olan ülkelerde içtihat aykırılığının ortaya çıkması doğal karşılanırsa da aykırı içtihatlar nedeniyle oluşan hukuki belirsizliğin sürüp gitmesi, sonuçta yargıya güveni zedeleyeceğinden kabul edilemez. Bu durum, içtihatî nitelik taşıyan idari yargı açısından, dramatik sonuçlara yol açacak niteliktedir. İdari yargı sistemimizde içtihat aykırılıklarını giderici bir mekanizma olarak içtihatların birleştirilmesi müessesesine Danıştay dava daireleri ile kurul kararları yönünden 90 yıldır başvurulmaktadır. Temmuz/2016'da istinaf sisteminin faaliyete geçirilmesiyle idari yargı uyuşmazlıklarının büyük kısmının bölge idare mahkemelerinin verdiği kararlarla kesinleştiği düşünüldüğünde, aynı/benzer uyuşmazlıklar açısından Danıştay ve istinaf kararları arasında aykırılığın oluşması kaçınılmazdır. Bölge idare mahkemesi kararları arasındaki içtihat aykırılığının giderilmesi amacıyla yürürlüğe konulan mekanizma da sadece giderici yönüyle devrededir. İchtihat aykırılığını önleyici mekanizmalar henüz aykırılığın doğmadığı bir aşamada sorunu kaynağında çözme yetisine sahip olduğundan, giderici mekanizmalara kıyasla içtihat aykırılığından doğan hukuki sorunların çözümünde daha etkindirler. Bu itibarla, iyi uygulama örnekleri göz önünde bulundurularak öncelikle içtihat aykırılığını önleyecek etkin mekanizmaların idari yargı düzenimize kazandırılması, üzerine kafa yorulan bir meseledir. Bu mekanizmaların entegrasyonu ve iyi uygulama örnekleri, bundan sonraki süreçte meselenin hukuk sistemimizde işgal edeceği yer ve boyutla doğrudan ilgilidir. Ayrıca, yalnızca aykırılıkları giderici yönüyle uygulamadaki her iki sistemin daha etkin bir çözüm

- 1 Bu makale "İdari Yargıda İchtihat Aykırılığının Önlenmesi ve Giderilmesi Usulü" isimli doktora tezinden türetilmiştir.
- 2 Hâkimler ve Savcılar Kurulu Tetkik Hâkimi, e-posta: zekiuyusal78@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0002-4861-025X



mekanizmasına büründürülmesi için mevzuat değişikliği yapılması da elzemdir.

Anahtar Kelimeler : İctihat aykırılığı, icthahatların birleştirilmesi, önleyici-giderici mekanizmalar, çözüm önerisi.

ABSTRACT

While the emergence of such contradictions may be viewed natural in countries such as ours which adopt the separation of judiciary, it is nevertheless unacceptable as it erodes confidence in the judiciary because of the persistent legal uncertainty due to the existence of contradictory judgments. This is likely to lead to more dramatic consequences for the administrative judiciary which is wholly of a nature of judgment. In our country, the unification of judgment has been in practice for ninety years as a mechanism to remove the contradictions arising from the case-law of law chambers and plenary sessions of the law chambers. Considering that upon the operationalisation of appellate system in July/2016, a large part of administrative disputes will be finalised by the decisions of regional administrative courts, it becomes inevitable that contradictory judgments will occur between the decisions of Council of State and appellate courts in respect of the same or similar disputes. The mechanism effected to remove contradictions or conflicts between the decisions of various regional administrative courts is integrated into the system solely by their remedial aspect. Capable of solving a problem at the root, they are more effective than remedial mechanisms in removing legal problems arising from contradictory judgments. Therefore, it is an issue on which minds are already working that considering good practices, mechanisms that will effectively prevent contradictory judgments should be incorporated in our administrative judicial order. The integration of such mechanisms in our administrative judicial system and good practices are directly related to the space and magnitude which the issue of contradictory judgments will occupy as a matter in our legal system. Furthermore, it is essential to enact necessary legislative amendments to build more effective problem-solving capacity for the systems of unification of judgments in respect of the aforementioned mechanisms integrated into the system solely by their removal aspect.

Keywords: Conflicting judgment, unification of judgments, preventive-removal mechanisms, solution suggestion.



GİRİŞ

Hukukun üstünlüğünün temel unsurlarından olan hukuki güvenlik ilkesi, yürürlükteki hukuk kuralları uygulanmak suretiyle verilen yargı kararlarının benzer hukuki meselelere ilişkin olaylarda aynı şekilde sonuçlanacağı ve bu şekilde oluşan uygulamanın tutarlı bir şekilde devam edeceği yönünde toplumda bir beklenti oluşturur. Ancak, aynı ya da benzer olaylardan doğan uyuşmazlıkların hukuken kabul edilebilir herhangi bir gerekçe gösterilmeksizin farklı şekilde neticelendirilmesiyle oluşan içtihat aykırılıkları, bu beklentinin karşılanamamasına sebebiyet verir. Bu durum, hukuki belirsizlik ortamının oluşmasına zemin hazırlayacağından hukuki güvenlik ilkesini zedeler. Bu nedenle, ilgili yargı kolunda içtihat birliği sağlanamaz ve sonuçta yargıya olan güven azalır.

İdari yargı mercilerince verilen kararlarla da yorum farkından kaynaklanan birtakım içtihat aykırılıklarının ortaya çıktığı bilinen bir gerçektir. Bu aykırılıkların giderilmesi için içtihatları birleştirme müessesesi, Danıştay kararları arasındaki aykırılık veya uyuşmazlıklar yönünden uzun zamandır yürürlükte. Buna rağmen, müessese, böyle bir sisteme ihtiyaç olmadığından başlayıp, hukuku kalıplaştırdığı hatta Anayasaya aykırı olduğuna kadar çok sert eleştirilere maruz kalmıştır. Bu durum, müessesenin işlevini yeterli etkinlikle gerçekleştirememesine neden olmuştur. Nitekim, içtihatların birleştirilmesi yönünde verilen kararların sayısının azlığı da Danıştayın bu konuda çekingen davrandığının bir kanıtıdır.

Öte yandan, istinaf sisteminin 20 Temmuz 2016 tarihi itibarıyla faaliyete geçmesiyle birlikte idari yargıya ilişkin uyuşmazlıklar, kural olarak, bölge idare mahkemelerinin vereceği kararla kesinleşmektedir. Bu hâliyle istinaf kanun yolu genel kanun yolu, temyiz ise ancak mevzuatta sayılan istisnai durumlarda işletilebilecek bir kanun yolu niteliğine büründürülmüştür. Bu durum, idari yargıda içtihat aykırılıklarının daha da artacağını kaçınılmaz bir gerçeklik olarak gözler önüne sermektedir.

İçtihat aykırılıklarının idari yargıda ortaya çıkışını engelleyen (önleyici) mekanizmalar, aykırılıkların doğmasından sonra ortadan kaldırılmasına yönelik (giderici) mekanizmalara nazaran sorunu işin başında çözen özelliği ile daha etkin bir usul olarak ön plana çıkmaktadır. Buna rağmen, idari yargı sistemimizde bu amaçla devrede olan etkin önleyici sistemlerin bulunduğundan söz edilmesi maalesef güçtür. İstinaf sisteminin faaliyete geçmesiyle birlikte bahsi geçen



mekanizmalara olan ihtiyaç daha da artmış bulunmaktadır. Çünkü yürürlükteki mevzuat, hem istinaf hem de Danıştay kararları açısından sadece icthihat aykırılıklarını gidermeye yönelik bazı yönleri eksik kalan düzenlemeler içermekte iken, asıl etkinlik sağlanması gereken önleyici mekanizmalara yer vermemektedir. Bu nedenle, icthihat aykırılığı meselesi, ülkemizde sadece ortaya çıktıktan sonra giderilmesi anlamında değil, ortaya çıkmasının önlenmesi anlamında da gündemdeki yerini sağlamlaştırmıştır.

İctihatları birleştirme mekanizması ile bölge idare mahkemeleri kararları yönünden aykırılığın/uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin mekanizmanın etkin bir şekilde işletilmesi ve icthihat aykırılıklarını önleyici mekanizmaların iyi uygulama örneklerinden yararlanmak suretiyle idari yargı sistemimize kazandırılması gerekmektedir.

Çalışmada, bahsi geçen gereklilik çıkış noktası olarak alınmış olup, söz konusu her iki mekanizma açısından mevcut sorunların çözümüne yönelik somut önerilerde bulunulmuştur. Daha da önemlisi, icthihat aykırılığının ortaya çıkışını önleyen mekanizmaların etkin işleyen bir uygulamaya konu edilecek şekilde idari yargı sistemimize kazandırılmasına odaklanılmıştır. Böylece, bir yandan mevcut giderici mekanizmaların en etkin şekilde konuya çözüm bulabilmesine, diğer yandan da etkin önleyici mekanizmaların idari yargı sistemimize kazandırılması suretiyle bu konuda etkili sonuçlar veren bir uygulama oluşturulmasına katkı sağlanması amaçlanmıştır.

I. İCTİHAT AYKIRILIĞI MESELESİ VE TÜRK İDARİ YARGI UYGULAMASI

Eşitlik ilkesi, hukuki durumu aynı olanların aynı hukuk kurallarına tâbi olmasını gerektirdiğinden, ilkenin gözetilmesi aynı zamanda bireylerin devlete olan sadakat duygusunun gelişmesini de sağlamaktadır. Aksi durumlar, sadakat duygusunun sarsılması suretiyle telafisi çok güç veya imkânsız sonuçların ortaya çıkmasına yol açar.³ İşte bu noktada, aynı ya da benzer hukuki durumlarda birbirine aykırılık gösteren kararlar verilmesi suretiyle ortaya çıkan icthihat aykırılığı, mahkeme kararlarının toplum hayatında istikrar sağlayıcı bir unsur ve bir ölçüde de olsa toplumsal hayatın düzenleyicisi olma vasfının kaybedilmesi sonucunu meydana getirir.⁴

3 ÖZKAN Gürsel, "Yargıya Güven Sağlanması İhtiyacı", *Danıştay Dergisi*, S.151, 2019,s.71-72.

4 TUNCAY Aydın H. / ÖZDEŞ Orhan / BAŞPINAR Recep, "Danıştayın Tarihçesi", *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, Ankara, 1968, s.704.

İçtihat aykırılıkları bu yönüyle, yine sadece ülkemiz açısından değil, uluslararası seviyede üzerinde tartışılan ve üstesinden gelinmek istenen hukuki bir sorundur.⁵ Nitekim, Avrupa Konseyinin önemli danışma organlarından olan Avrupa Hâkimleri Danışma Kurulunun (Consultative Council of European Judges - CCJE) 2017/Kasım'da gerçekleştirdiği 18. Genel Kurul Toplantısında kabul ettiği 20 Nolu Görüşün başlığı, “İçtihat Birliği Sağlanmasında Mahkemelerin Rolü”dür. Bu Görüşte, AİHM'in Vinčić ve Diğerleri/Sırbistan (B. No: 44698/06, 01.12.2009) kararına atıf yapılmak suretiyle, birbirine aykırı mahkeme kararlarının süreklilik göstermesinin, kamunun yargıya duyduğu güveni azaltması muhtemel olan hukuki belirsizlik durumuna sebebiyet verebileceği belirtilmiştir.⁶

Bu noktada, AYM ve AİHM'in meseleyi ne şekilde ele aldığından bahsetmekte yarar vardır. Her iki mahkeme de yargı yetkisini kullanan mahkemelerin aynı ya da benzer uyuşmazlıklar hakkında farklı bir içtihat geliştirmelerinin olağan olduğunu, bu durumun aynı mahkeme içinde ortaya çıksa dahi, her biri kendi yargı alanında yetkili olan yargılama ve temyiz mahkemeleri ağına dayalı yargı sistemlerinin doğal bir özelliği olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedirler.⁷ İçtihat aykırılığı, aynı yargı koluna dâhil mahkemeler arasında oluşabileceği gibi, birbirinden tamamen bağımsız ve aralarında yargısal anlamda herhangi bir hiyerarşi ilişkisi olmayan birden fazla yargı koluna dâhil mahkemeler arasında da oluşabilir. Birbiriyle çelişen kararlar, belirli bir yargı kolundaki tek yüksek mahkemenin aynı veya farklı daireleri tarafından ya da yine aynı yargı kolu içinde fakat son derece mahkemesi sıfatını haiz, nihai hüküm veren çeşitli mahkemeler tarafından verilebilir.⁸ Ancak, aykırılığın

5 SEZGİNER Murat, “İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İçtihat Aykırılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (150. Yıl)**, Ankara, 2018, s.122, (“İdari Yargıda İstinaf”).

6 CCJE 20 Nolu Görüş, § 6. Avrupa Konseyi üyesi olan Türkiye adına CCJE toplantılarına katılan HSK tarafından yaptırılan ve henüz herhangi bir şekilde yayımlanmamış olan gayriresmi çeviriden alınmıştır. Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında kısaca CCJE diye anılacak olan Avrupa Hâkimleri Danışma Kurulunca hazırlanan bu Görüşe yapılan atıflar açısından da aynı durum söz konusudur.

7 AYM, Aşır Tunç, B. No: 2015/17453, 22.01.2019, § 64; AİHM, Pinto/Portekiz, B. No: 39005/04, 20.05.2018, § 41.

8 AYM, Engin Selek, B. No: 2015/19816, 08.11.2017, § 55-56. 59. İçtihat aykırılığının farklı yargı düzenleri arasında çıkmasının mümkün olduğuna ilişkin görüş için ayrıca bkz. DURAN Lütfi, “Yüksek Mahkemeler Arasında İçtihad Uyuşmazlığı”, **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cezaevi Matbaası, İstanbul, 1967, s.10: “Çünkü, ayrı yargı mercilerinin kendi görev alanlarının özelliği ve ‘mission’larının icabı olarak, farklı içtihad siyasetlerine sahip bulunmaları ve bazı noktalarda birbirinden uzaklaşmaları tabii ve zaruri karşılanmalıdır.” Yazarın içtihat aykırılıklarının yüksek mahkemeler arasında yani farklı yargı kollarında doğmuş olması hâlinde içtihat farklılığının mutlaka giderilmesinin gerekmediği konusundaki yaklaşımı AİHM ve AYM'nin konuyu ele almasına oldukça yakındır.



makul sürede giderilememesi hukuk devleti bakımından ağır sonuçları olan kabul edilemez bir durumdur. Dolayısıyla, bu sorunun çözümüne yönelik mekanizmaların kurulması ve işletilmesi gerekir.⁹

Ülkemizde idari yargı sisteminin en üst mahkemesi olan Danıştay, idari yargı düzeni içinde içtihat farklılıklarının önlenmesi ve giderilmesi amacını gerçekleştirmeye hizmet eden mekanizmaların işletilmesi bakımından birinci derecede sorumludur. Nitekim, gerek AYM kararlarında gerekse de AİHM kararlarında içtihat aykırılığını gidererek içtihat birliğini sağlama görevinin, ilgili yargı kolundaki yüksek mahkemeye düştüğü pek çok defa vurgulanmıştır.¹⁰ Ayrıca, CCJE de 18 Aralık 2008'de gerçekleştirdiği 9. Genel Kurul Toplantısında kabul ettiği “*Yargı Kararlarının Kalitesi*” başlıklı 11 Nolu Görüşünde, Anglo-Sakson hukuk sistemlerinden farklı olarak Kıta Avrupası hukuk sistemini benimsemiş ülkelerde içtihat birliğinin ilgili yargı kolunun en üst mahkemesi tarafından sağlanması gerektiğini açıkça ifade etmiştir.¹¹

“İçtihatların birleştirilmesi müessesesi” Danıştayın bahsi geçen rolünü gerçekleştirebilmesini teminen, Danıştay daireleri ve kurullarının birbirine aykırı veya birbiriyle uyumsuzluk gösteren kararları nedeniyle oluşan içtihat aykırılıklarını giderme amacıyla 1931 yılından bu yana kesintisiz bir şekilde varlığını korumaktadır. Hâlihazırda, 2575 sayılı Danıştay Kanununda (m. 18, 39 ve 40) düzenlenmekte ve bu yöndeki talepler “Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu (DİBK)” tarafından karara bağlanmaktadır.

Diğer yandan, istinaf sisteminin 20 Temmuz 2016 tarihinden itibaren idari yargıda faaliyete geçirilmesiyle birlikte uyumsuzlukların istinaf mercileri olan bölge idare mahkemeleri nezdinde yapılacak başvurular üzerine anılan mahkemelerce¹² verilecek kararla kesinleşmesi kural hâline getirilmiştir. Bu yüzden, ülkemizde idari bir uyumsuzluğun temyiz yoluyla

9 SEZGİNER Murat, “İdari Yargıda İçtihat Aykırılıklarının Giderilmesinde Danıştay’ın İçtihat Mahkemesi Rolünün Önemi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (151. Yıl)*, Ankara, 2019, s.179, (“İdari Yargıda İçtihat”).

10 AYM, İslam Şahin, B. No: 2014/1780, 21.01.2016, § 55: “Yüksek mahkemelerin oynaması gereken rol tam da yargı kararlarında doğabilecek içtihat farklılıklarına bir çözüm getirmektir.” AİHM, Albu ve Diğerleri/Romanya, B. No: 34796/09, 12.05.2012, § 39: “İçtihat birliği sağlamaktan sorumlu en yüksek mahkemeler aracılığıyla tam ve hızlı bir şekilde uygulanması gereken etkin mekanizmalar oluşturulmasının nedeni, çeşitli yerel mahkemelerin kararlarında oluşacak tutarsızlığı gidermek ve böylece halkın yargıya duyduğu güveni sürdürmektir.”

11 CCJE, 11 Nolu Görüş, § 48. Görüşün İngilizce metnine erişim için link: <https://rm.coe.int/16807482bf> (Erişim Tarihi: 07.07.2021)

12 Ülkemizde Ankara, İstanbul, İzmir, Samsun, Konya, Gaziantep, Erzurum, Adana ve Bursa olmak üzere toplam dokuz adet BİM faaliyettedir.



Danıştay önüne getirilmesi bir nevi istisna niteliğindedir. Bu durum, içtihadî özelliği bulunan idare hukuku bakımından ayrıca önemlidir. Zira, yeni sistemle istinaf aşamasında kesinleşecek uyuşmazlıkların sayısı oldukça artmış ve idari yargı bakımından hukukun belirlendiği merci, adeta istinaf mahkemeleri olmuştur. İçtihat aykırılığı meselesi Danıştay kararları yönünden hukuki bir sorun teşkil etmekte iken, bölge idare mahkemeleri kararları arasında ortaya çıkmaması düşünülemez.¹³ Bu nedenle, Danıştay'ın hem kendi içinde aynı hukuki soruna ortak bir çözüm bulması hem de bölge idare mahkemelerinin kararları arasında oluşacak içtihat aykırılıklarını veya uyuşmazlıklarını giderme misyonu, hukuk güvenliğinin gerçekleşebilmesi açısından hayati derecede önem kazanmıştır.¹⁴

6545 sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 6. maddesiyle 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanuna eklenen 3/C maddesinin 4-c bendi uyarınca BİM Başkanlar Kurulunu içtihat aykırılığını Danıştay Başkanlığına iletme konusunda yetkilendirilmiş¹⁵ve 4. fıkranın (c) bendine göre yapılacak talepler hakkında 2575 sayılı Danıştay Kanununun 39. ve 40. maddelerinin uygulanacağı hususu, anılan maddenin 5. bendinde ifade edilmiştir. Daha sonra, 7188 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 7. maddesiyle 2576 sayılı Kanunun 3/C maddesinde yapılan değişiklikle, 4. fıkranın (c) bendine göre yapılacak istemlerin, konusuna göre İDDK veya VDDK'ya iletilerek ilgili dava daireleri kurulunca karara bağlanacağı belirtilmiştir.¹⁶

13 SEZGİNER, *İdari Yargıda İstinaf*, s.122, 133-134.

14 YILMAZOĞLU Yunus Emre, "İçtihat Farklılıklarının Temel Hak ve Özgürlükler Yönünden Değerlendirilmesi", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Y.7, S.13, Ankara, 2019, s.551.

15 28 Haziran 2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan anılan maddenin ilgili bölümünün tam metni şu şekildedir: "Bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu: 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 iletmek."

16 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/10/20191024-25.htm> (Erişim tarihi: 14.09.2021)



II. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

A. İctihat Aykırılığını Önleyici ve Giderici Mekanizmaların Devreye Alınması

1. Genel Olarak

İctihat aykırılıkları, hem ortaya çıkışının önlenmesi hem de ortaya çıksa dahi giderilmesi yönünden birlikte ele alınması gereken bir hukuki meseledir. Ayrıca, giderici mekanizmalara nazaran sorunu işin başında çözen özelliği ile önleyici mekanizmaların daha etkin oldukları bilinen bir gerçektir. Bu nedenle, öncelikli olarak önleyici etkin mekanizmaların hukuk sistemine kazandırılması, ayrıca her iki mekanizmanın da giderici yönüyle uygulama birliği sağlama amacına daha etkin bir şekilde hizmet edebilecek niteliği haiz olması gerekmektedir.

Danıştay icthahatları birleştirme müessesesi ve BİM kararları yönünden yürürlüğe konulan aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesi sisteminin mevzuatta düzenlendiği hâliyle soruna tam anlamıyla çözüm bulmaktan uzak olduğu açıktır. Çünkü, her iki sistem de sadece icthah aykırılığının veya uyuşmazlığının giderilmesini sağlamakta olup, icthah aykırılığının veya uyuşmazlığının ortaya çıkmasını önleyici herhangi bir fonksiyona sahip değildir.

Bu nedenle, karşılaştırmalı hukuktaki örneklerden yararlanılmak suretiyle icthah aykırılığını önleyici ve giderici mekanizmaların idari yargı sistemimize işlevsel bir şekilde entegrasyonu konusunda somut önerilerde bulunulmaya çalışılacaktır. Öneriler, bilhassa aykırılığın önlenmesi açısından ilk derece mahkemesi olan idare ve vergi mahkemelerinden başlayarak, bölge idare mahkemelerini içerecek ve Danıştay'ı da kapsayacak şekilde yapılacaktır. Bu itibarla, konu, hukuki bir mesele olarak idari yargı sisteminin tümü açısından değerlendirilecektir.

2. Hakem (Koordinatör) Hâkimlik Müessesesi

İdari yargı sistemimizin kaynağını oluşturan Fransa'da sadece Paris İdare Mahkemesinde 2012 yılından bu yana herhangi bir mevzuat düzenlemesine dayanmaksızın (gayriresmi) varlığını sürdüren bu sistemde, hakem hâkim(ler) arabulucu gibi görev yapmaktadırlar. Şöyle ki; aynı bölümde¹⁷ görev yapan mahkemeler arasında ortaya çıkan farklı

17 İşbölümü esasına göre bir ihtisaslaşmaya dayalı olarak görev yapan toplam 6 bölümden oluşan Paris İdare Mahkemesinde toplam 19 mahkeme yer almaktadır.

kararları takip etmekte, farklı karar çıkma ihtimali oluştuğunda konu hakkında çözüm önermekte ve meslektaşları ile görüşüp karşılıklarına çıkan ve içtihat aykırılığı yaratacak uyuşmazlıkları karara bağlamaktadırlar.¹⁸

Sözü edilen mekanizmanın tıpkı Fransa/Paris örneğinde olduğu gibi, özellikle iş yoğunluğunun fazla olduğu ve bu sebeple bünyesinde çok sayıda ilk derece mahkemesi barındıran Ankara, İstanbul ve İzmir illeri yönünden mevzuatta düzenlenerek resmi bir mekanizma olarak içtihat aykırılıklarının önlenmesi ve giderilmesi amacıyla uygulamaya konulmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Bahsi geçen yerlerdeki ilk derece mahkemeleri için ayrı ayrı olmak üzere, ihtiyaç durumuna göre, bir veya birden fazla yargı mensubunun hakem hâkim olarak görev yapmak üzere belirlenmesi amacıyla HSK'ya yetki verilmesinin uygun olacağını düşünmekteyiz.¹⁹

Mekanizmanın, ilk derece mahkemelerinde tek hâkim tarafından verilen ve verildiği anda kesin niteliğe sahip olması nedeniyle herhangi bir itiraza tabi olmayan kararlar²⁰ yönünden uygulamaya alınması ise ayrı bir öneme sahiptir. Zira, aynı somut olay ve hukuki durumdan kaynaklanan konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları ve tam yargı davaları ile idari işlemlere karşı açılan iptal davalarının aynı mahkeme içerisinde ayrı hâkimler tarafından dahi farklı şekilde neticelenmesi hukuken mümkündür. Bu şekilde oluşan içtihat aykırılığını bırakın önlemeyi, gideren bir mekanizma dahi idari yargı sistemimizde mevcut değildir.

Hakem hâkim müessesesi sayesinde öncelikle içtihat aykırılığının ortaya çıkması engellenebilir, çıksa dahi ortadan kaldırılması için hukuki bir imkân doğabilir. Zira, hakem hâkim içtihat aykırılıklarının derinleşmesini ve süreklilik kazanmasını önleyici çözüm ve öneride bulunma imkânı ile donatıldığında, en azından içtihat aykırılığının giderilmesi yönünden aktif rol oynayabilir. Sözü edilen rol, böyle bir durumun ilgili BİM Başkanlar Kuruluna hakem hâkim tarafından

18 SEZGİNER, *İdari Yargıda İchtihat*, s.178; GÜLER Murteza / YURDAKÖK Murat Haki / EMİROĞLU Ulya, "İdari Yargıda İchtihat Farklılıkları Sorunu ve Çözüm Önerileri", **Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları, 2. Dönem (2018 - 2019)**, Danıştay Yayınları No:107, Ankara, 2019, s.21.

19 Aynı yöndeki görüş için bkz. GÜLER Murteza, "İchtihat Aykırılıklarının Giderilmesinde Önleyici ve Giderici Mekanizmaların Güçlendirilmesi", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (151. Yıl)**, Ankara, 2019, s.183.

20 2577 sayılı Kanununun 45. maddesinin 1. fıkrasının 2. cümlesi hükmü uyarınca, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları ile tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar bu niteliktedir.



bildirilmesi ve anılan kurulun konu hakkında vereceği kararın bu anlamda kesinlik taşıması şeklinde işletilebilir. Böylece, aynı BİM bünyesindeki ilk derece mahkemelerinin aynı somut olay ve hukuki mesele hakkında vereceği kararlar yönünden ortaya çıkan içtihat aykırılığı giderilmiş olur. Bu şekilde karara bağlanan hususlar yönünden farklı BİM kararları arasında ortaya çıkabilecek aykırılık ya da uyuşmazlıklar da 2576 sayılı Kanununun 3/C maddesinde öngörülen usul uyarınca ilgisine göre Danıştay İDDK veya VDDK'ca giderilebilir.

Ek olarak, hakem hâkimin kendisine verilen bu görev ile ilgili olarak yıllık faaliyet raporu hazırlaması ve bunu ilgisine göre İDDK veya VDDK'ya gönderilmek üzere BİM Başkanlar Kuruluna sunması, müesseseyi daha kurumsal bir yapıya kavuşması açısından öne çıkaracaktır.²¹Ayrıca, anılan Raporun, Danıştay İctihat, Raporlama ve İstatistik Birimine²² de gönderilmesi, ülke çapında söz konusu kararlar açısından mevcut durumun bilinirliği açısından önemlidir. Zira, anılan Birimin içtihat aykırılıklarının önlenmesi için Danıştay daireleri ve kurulları ile bölge idare mahkemeleri arasında düzenli değerlendirme toplantıları yapılmasını temin etmek görevi bulunmaktadır. Bu durum, söz konusu raporlardan anılan Birimin haberdar edilmesini kanımızca gerekli kılmaktadır.²³

3. Yargısal Görüş Müessesesi

Fransa'da içtihat aykırılıkların önlenmesi amacıyla 1987 yılında yürürlüğe konulan resmi mekanizma niteliğindeki yargısal görüş müessesesi;²⁴

21 GÜLER, s.183.

22 Sözü geçen Birim, 06.03.2020 tarih ve 31060 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Danıştay İctüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İctüzük ile Danıştay İctüzüğüne eklenen 34/A maddesinde düzenlenmektedir. Maddenin 1. fıkrası hükmü şu şekildedir: "Danıştayda, kararları izleyerek içtihatların geliştirilmesi ve bilinirliğinin sağlanması için düzenli çalışmalar yapmak, içtihat farklılıklarının önlenmesine yönelik önerilerde bulunmak, istatistikler ve raporlar hazırlamak üzere Başkana bağlı İctihat, Raporlama ve İstatistik Birimi bulunur."

23 Bahsi geçen görevin dayanağı olan Danıştay İctüzüğü'nün 34/A maddesinin f bendi hükmü ise şu şekildedir: Birim, Başkana sunulmak üzere aşağıdaki faaliyetleri yerine getirir: ... f) İctihat aykırılıklarının önlenmesi için daire ve kurulları ile Bölge İdare Mahkemeleri arasında düzenli değerlendirme toplantıları yapılmasını temin etmek ..." Ayrıca, 12.02.2020 tarihinde Danıştay intranet sayfasında yayım ile birlikte yürürlüğe giren "Danıştay İctihat, Raporlama ve istatistik Biriminin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Yönerge"nin "Birimin Görevleri" başlıklı 5. maddesinin f bendi de aynı hükmü içermektedir. Sözü edilen intranet sayfası kamuya açık olmadığından, burada Yönergenin metnine ulaşılabilmesi için herhangi bir link verilmesi mümkün olmamıştır.

24 Yargısal görüş müessesesi, münhasıran Fransız Hukukuna özgü olmamakla birlikte çalışmanın kapsamı açısından Fransa uygulaması esas olarak alınmak suretiyle müessesenin

- a) Uyuşmazlığın çözümünün zorluğuna uygun bir yargılama yapmaya imkân vermesi,
- b) Karmaşık nitelik taşıyan uyuşmazlıkların değerlendirilerek karara bağlanmasını sağlaması,
- c) Yargılamanın daha hızlı ve etkin hâle gelmesinin önünü açması,
- d) Daha da önemlisi, içtihat aykırılıklarının ortaya çıkışının engellenmesi suretiyle yargıya güvenin artmasına katkıda bulunması bakımından önemli bir görev ifa etmektedir.²⁵

Müessesenin idari yargı mevzuatımızda düzenleme yapılmak suretiyle sisteme entegrasyonun içtihat aykırılıklarının ortaya çıkışının önlenmesi ve sonuçta içtihat birliğinin sağlanması açısından faydalı ve gerekli olduğunu düşünmekteyiz.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 20/B maddesinden sonra gelmek üzere eklenecek 20/C maddesi olarak müessese Türk idari yargı sistemine kazandırılabilir.

Yapılacak düzenleme şu hususları içerecek şekilde olabilir:

1. Daha önceden Danıştay tarafından hakkında karar verilmemiş, ciddi zorluk taşıyan yeni bir hukuki uyuşmazlığın ortaya çıkması hâlinde, bahsi geçen uyuşmazlık hakkında birden fazla ihtilaf ortaya çıkmışsa ya da ortaya çıkması muhtemelse, ilk derece idari yargı mercileri veya bölge idare mahkemeleri dairesince uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmeden önceki aşamada, yargısal görüşünü vermesi için dava dosyası Danıştay'a iletilebilir.

2. Yargısal görüş, uyuşmazlığın konusuna göre görevli Danıştay dava dairesince verilir. Öte yandan, görüş istenen uyuşmazlığın birden fazla dairesinin görev alanına girmesi hâlinde²⁶ ilgili dava dairesinin müştereken yapacağı heyet toplantısında yargısal görüş verilir.

3. Yargısal görüşe ilişkin başvuru, belirlenecek kısa bir süre içerisinde (örneğin 5 gün) diğer idari yargı mercilerince öğrenilmesi amacıyla Danıştay resmi internet sitesinde yayınlanır.

İçtihat aykırılıklarını önleme yönünden etkisi dikkate alınmış ve ülkemiz idari yargı sistemine entegrasyonu açısından bir model önerilmeye çalışılmıştır.

25 GÜLER / YURDAKÖK / EMİROĞLU, s.22-23.

26 2577 sayılı Kanununun 27. maddesinin 2. fıkrasının 8. bendinde; işbölümünde aynı mevzuattan kaynaklanan uyuşmazlıkların birden fazla dairede çözümlenmesi konusunda farklı esaslar belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.



4. Yargısal görüş, belli bir süre içerisinde (örneğin 3 ay) incelenerek verilir ve bu görüş en hızlı şekilde (örneğin 3 gün içerisinde) Danıştay'ın resmi internet sitesinde ilan edilir.
5. Danıştay tarafından konu hakkında yargısal görüş verilene veya bu konudaki süre dolana kadar yargısal görüş istenen uyuşmazlığa ait derdest davanın esası hakkında karar verilemez.
6. Verilen yargısal görüş bağlayıcı nitelik taşımaz ve yargısal görüş verilen uyuşmazlıklar yönünden temyiz yoluna başvurulması mümkündür.

Öte yandan, yargısal görüşün hem ilk derece idari yargı yerleri hem de bölge idare mahkemelerince istenebilir. Bu noktada, bölge idare mahkemelerinin itiraz üzerine verdiği kesin kararlar açısından yargısal görüş istenip istenemeyeceği sorusu akla gelebilir.

Daha önceden de bahsedildiği üzere, içtihat birliğinin sağlanmasında asıl görev ilgili yargı kolunun yüksek mahkemesine düştüğünden, söz konusu kararlar yönünden de yargısal görüşün Danıştay'dan istenmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Zira, Danıştay'ın vereceği yargısal görüş bağlayıcı olmayacağından, dosyanın Danıştay'a gel(e)meyecek oluşu kanımızca hukuken bir sorun teşkil etmeyecektir. Ayrıca, yargısal görüş istenen uyuşmazlığın birden fazla BİM'in yargı çevresine dâhil mahkemelerde de görülmekte olması hâlinde, farklı bölge idare mahkemelerince farklı yönde yargısal görüş verilmesi ihtimalinin içtihat aykırılığı yönünden doğuracağı hukuki sorunların da bu şekilde önüne geçil(ebil)miş olacağı kanaatindeyiz.

4. Grup Dava Uygulaması

İdari yargılamada bir yargılama usulü olarak kabul edilen grup dava uygulaması, özellikle içtihat birliğinin henüz herhangi bir aykırılık çıkmadan sağlanması bakımından önemlidir. Grup dava uygulamasıyla mahkeme, pilot (emsal) davadaki kesin hüküm doğrultusunda diğer davaları neticelendirir.²⁷

Fransa, Almanya ve İsveç'te hâlihazırda yürürlükte olan uygulama sayesinde içtihat aykırılıklarının ortaya çıkışı engellenmekte ve içtihat

27 TÜRKOĞLU ÜSTÜN Kamile, "Alman İdari Yargılama Usulünde Grup Dava Uygulaması", *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, C.10, S.24, s.117: "Grup dava üç aşamadan oluşur: Birincisi mahkemenin önüne gelen bazı davaları grup dava olarak nitelendirmesi ve diğer davaların görülmesini geri bırakması; ikincisi emsal davanın seçilmesi ve öncelikle görülüp kesin hükümle sonuçlandırılması; üçüncüsü ise geri bırakılan davaların emsal dava dikkate alınarak karara bağlanmasıdır."

birliği sağlanarak yargıya güvenin artması sağlanmaktadır.²⁸ Türk idari yargı sistemi açısından içtihat aykırılıklarının önlenmesi noktasında faydalı ve gerekli olduğu düşündüğümüz uygulamanın idari yargı sistemimize entegrasyonunun ulusal mevzuatta yapılacak düzenlemeyle gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir. Grup dava uygulaması açısından daha önceden kanunlaştırılmayan bir tasarının²⁹ istinaf sisteminin henüz yürürlüğe girmediği dönemde mevcut oluşu dahi, uygulamaya duyulan ihtiyacın daha da arttığı ortaya koymaktadır.

Özel hukuk uyumsuzlukları ile kıyaslandığında, idari yargıya ilişkin uyumsuzluklar bakımından aynı maddi³⁰ ve hukuki sebebe bağlı ve birbirine emsal teşkil edebilecek nitelikte³¹ birçok dava bulunması çok sık karşılaşılan bir durumdur. Ayrıca, idarenin bir işlem veya eyleminden çok sayıda kişinin etkilenmesi ve bu kişilerin idari yargıda dava açmaları da sıklıkla görülebilir.³²

24. Yasama Döneminin 4. Yılında TBMM'ye gönderilen 1/865 Esas Numaralı Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının Genel Gereğesinde de belirtildiği üzere; geçmiş dönemlerde, bazı bankaların bankacılık yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılarak yönetim ve denetiminin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilmesinden, çalışanların tasarrufa teşvik edilmesi ve bu tasarrufların değerlendirilmesinden, hizmet birleştirmesi suretiyle Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kurumlarından yaşlılık aylığı bağlanan

28 Ayrıca, dava dosyalarının uzun süreler boyunca derece mahkemeleri ile Danıştay arasında gidip gelmesinden kaynaklanan uzun yargılama sürelerinin kısaltılması suretiyle yargıya güvenin artmasına katkısı olduğu da ifade edilmektedir. Güler, s.185; SANCAKDAR Oğuz, "İdari Yargılama Usulünde İvedi Yargılama ve Grup Davaları", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (146. Yıl)**, Ankara, 2014, s.160: "Grup davası yoluyla usul ekonomisine hizmet edilmekte, açılan davadan bütün grup üyeleri yararlanmakta olduğundan onların dava açmasına gerek kalmamakta, böylelikle mahkemelerin iş yükü hafiflemektedir. Farklı yargısal kararların çıkması önlenmektedir. Hukuk güvenliği sağlanmaktadır."

29 Tasarı metnine erişim için link: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss521.pdf>. (Erişim Tarihi: 07.07.2021)

30 EKMEKÇİ Yalçın / ALTINDAĞ Samet, "İdari Yargılama Usulünde Grup Dava", **Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları, 2. Dönem (2018 - 2019)**, Danıştay Yayınları No:107, Ankara, 2019, s.36: "Maddi yönden bağlılık ifadesi ile dava konusu edilen işlemlerin aynı maddi olay ve sebepten dolayı tesis edilmiş olması, yani idari işlemlerin sebep unsurunda birlik olması gerektiği; hukuki yönden bağlılık ifadesi ile davada göz önünde tutulması ve uygulanması gerekli hukuki düzenlemelerin aynı olması, yani idari işlemlerin konu unsurunda birlik olması gerektiği anlaşılmaktadır."

31 EKMEKÇİ / ALTINDAĞ, s.36: "Birbirine emsal teşkil etme ifadesiyle de, pilot davada verilen kararın belirtilen davalar bakımından emsal, örnek vb. olma hâli olduğu anlaşılmaktadır."

32 SEZGİNER Murat, "İdari Yargılama Hukukunda Yargılamanın Hızlandırılması Tartışmaları ve 'Grup Dava' Uygulaması" **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (146. Yıl)**, Ankara, 2014, s.206, ("İdari Yargılama Hukukunda").



kişilere ödenecek emekli ikramiyesinden, yolluk ödemelerinden, uzman öğretmenliğe atanamamadan, kapsam dışı personelin ücretlerinden kesilen işsizlik sigortası primlerinden, uçuş tazminatından yapılan vergi kesintilerinden kaynaklanan ve sayısı binlerle ifade edilen uyuşmazlıkların idari yargıya intikal ettiği bilinmektedir.³³

İşte böyle bir durum söz konusu olduğunda, sayıca fazla olan³⁴ aynı nitelikteki uyuşmazlıklar hakkında birbirinden farklı kararlar verilmesi suretiyle içtihat aykırılığı oluşması her zaman mümkündür. Bu nedenle, grup dava uygulaması sayesinde söz konusu aykırılığın ortaya çıkması engellenmekte ve bahsi geçen uyuşmazlıkların en az giderle ve mümkün olan süratle çözülmesi³⁵ yanında içtihat aykırılığını önleyici etkin bir mekanizma olarak da devreye girmektedir.³⁶

Uygulamanın işletilmesi açısından yapılacak yasal düzenleme şu hususları içerebilir:³⁷

1. İdari mahkemeler ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalarda sırasıyla grup dava kararı alınması, pilot dosyanın belirlenmesi ve pilot olarak belirlenen dosyanın esası hakkında karar verilmesi gerekmektedir. Bu aşamada, pilot dava ile ilgili verilecek kararın kesin hüküm haline gelmesine kadar diğer davalar hakkında bekletme kararı verilir.

2. Pilot davanın belirlenmesi sırasında ayrıntılı çok sayıda iddia içeren dosyanın tercih edilmesi uygun olacaktır. Bu aşamada seçimi bir dosya ile sınırlandırmak, pilot davanın tarafının davadan feragati, ölümü veya kanun yoluna başvurmaması gibi ihtimaller gözetildiğinde sağlıklı sonuç veremeyebilecektir. Bu itibarla, birden fazla dosyanın belirlenerek esas yönünden karara bağlanması, uygulamanın işlerliği açısından daha faydalı olacaktır.

33 Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss521.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.08.2020)

34 Fransa uygulamasının aksine grup dava uygulamasında Almanya uygulamasında olduğu gibi dava sayısı açısından alt sınır belirlenmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. Aynı yöndeki görüş için bkz. SEZGİNER, *İdari Yargılama Hukukunda*, s.215; Grup dava sayısının mevzuatta kesin olarak belirlenmesi yerine, konunun yargı yerlerinin takdirine bırakılmasının daha isabetli olacağına ilişkin görüş için bkz. EKMEKÇİ / ALTINDAĞ, s.36.

35 T.C. Anayasasının 141. maddesinin 4. bendine göre; davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir.

36 Danıştay bünyesinde oluşturulan İdari Yargı Komisyonu bu müessesenin seri dava adıyla uygulamaya geçirilebileceği konusunda görüş birliğine varmıştır. Sözü edilen seri dava müessesesi, tıpkı yargısal görüş müessesesi gibi içtihat birliğinin sağlanmasında önemli bir yere sahiptir. GÜLER, s.185.

37 SEZGİNER, *İdari Yargılama Hukukunda*, s.212-213; EKMEKÇİ / ALTINDAĞ, s.36-39.



3. Pilot dava hakkında verilen karara karşı yapılacak kanun yolu incelemesinin uyuşmazlığın konusuna göre, İDDK veya VDDK tarafından yapılması gereklidir. Zira, idari yargı uygulamasında ısrar kararlarının temyizi konusundaki yetki münhasıran ilgili dava daireleri kuruluna tanınmıştır. Ayrıca, istemin esas yönünden sonuçlandırılması için azami süre öngörülmesinin (örneğin en geç 3 ay) sürecin hızlı bir şekilde tamamlanması açısından gerekli olduğunu düşünmekteyiz. Bu noktada, öncelikle grup dava usulüne başvurulmasının uygun olup olmadığı hakkında daha kısa sürede (örneğin 1 ay içerisinde) karar verilmesi icap edecektir. Çünkü, söz konusu usule başvurulmasının uygun görülmemesi halinde pilot davanın esası hakkında herhangi bir karar verilmeyecektir. Böyle bir durumdan haberdar olunmasını temin amacıyla uygun vasıta ile (örneğin resmi internet sitesinde yayım gibi) diğer yargı mercilerine ve pilot dava ya da davalar ile bekletilen diğer davaların taraflarına gerekli duyuru yapılmalıdır. Diğer yandan, kanun yolu incelemesinde davanın grup dava niteliğinde olduğuna karar verildiği takdirde de aynı şekilde duyuru yapılmalıdır.

4. Aynı kapsamdaki diğer davaların karara bağlanması için temyiz incelemesi kapsamında ilgili Danıştay dava dairesi kurulunun pilot davanın esası hakkında vereceği kesin karar beklenir. Verilen bu karar da aynı yöntemle duyurulmalıdır.

5. Derece mahkemeleri de bekletme kararı verdiği grup davaları, pilot dava hakkında kanun yolu incelemesinde verilen karar doğrultusunda sonuçlandırır. İlgili merci tarafından bu şekilde sonuçlandırılan karara uygun olarak hükme bağlanan mahkeme kararları ve mevcutsa diğer mahkemelerce verilen kararlar aleyhine kanun yollarına başvurulamaz. Ancak, karara bağlanan davanın grup dava kapsamında olmadığına veya grup davaya uygun karar verilmediğine dair iddialarla kanun yoluna başvurulabilir.

Almanya örneğinde, herhangi bir yargı yeri ile sınırlandırılma yapılmaksızın bütün ilk derece mahkemelerinde ve kanun yolları aşamasında grup dava uygulamasına başvurulabilir. Yargısal görüş müessesesi açısından ülkemiz idari yargı sistemine ilişkin yapılan açıklamaların burada da geçerli olacağı belirtilmelidir. Yani, istinaf kanun yolunun asıl, temyiz kanun yolunun ise istisna olduğu gözetilerek, istinafta kesinleştiği için Danıştay'a gitmeyecek nitelikteki uyuşmazlıklar yönünden de grup dava uygulaması hakkında verilen karara karşı kanun yolu başvurusunun Danıştay ilgili dava daireleri kuruluna yapılması gerektiğini düşünmekteyiz. Zira, müessese ile



nihai olarak içtihat aykırılığının ortaya çıkmasının önlenmesi suretiyle içtihat birliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Buna göre, yapılacak kanuni düzenlemeyle grup davaya ilişkin kanun yolu incelemesinin istinafta kesinleşecek uyuşmazlıklar yönünden de Danıştay ilgili dava daireleri kurulu tarafından gerçekleştirileceğinin kural altına alınması gerektiği kanaatindeyiz. Bu yöndeki bir düzenlemenin, BİM kararları arasında ortaya çıkan aykırılık veya uyuşmazlıkların da konusuna göre İDDK veya VDDK'ca giderilmesine ilişkin mevcut düzenlemeyle uyum göstereceğini, ayrıca idari yargı açısından içtihat birliğinin sağlanması bakımından Danıştay'a verilen görevin yerine getirilmesine de imkân sağlayacağını düşünmekteyiz.

5. Düzenli İstişare Toplantıları

Düzenli istişare toplantıları, Fransa dışında İsveç³⁸ gibi bir kısım ülkelerde de içtihat aykırılıklarının önlenmesi ve ayrıca giderilmesi suretiyle içtihat birliğinin sağlanması amacıyla uygulanmakta ise de; anılan amacın gerçekleştirilmesi noktasında en etkin şekilde Fransa'da devrede olan bir mekanizmadır.

İstişare toplantıları Fransız uygulamasında, herhangi bir yazılı kurala bağlanmaksızın yani tamamen gayriresmi niteliği haiz olarak ilk derece ve istinaf mahkemeleri ile birlikte Conseild'État'ta³⁹ da gerçekleştirilmektedir. Uygulanış şekli dikkate alındığında, ilk derece ve istinaf mahkemelerinde içtihat aykırılıklarını önleyici nitelikte, Conseild'État'ta ise giderici nitelikte uygulama alanı bulmaktadır.

Söz konusu mekanizmanın içtihat aykırılığını önleyen ve gerektiğinde de gideren yönüyle ülkemizde idari yargı sistemine entegrasyonunun idari yargı özelinde içtihat birliğinin sağlanmasına hizmet edeceği kanaatindeyiz. Ayrıca, bu tarz toplantıların gerçekleştirilmesi için

38 İsveç idari yargı sisteminde de ilk derece, istinaf ve Yüksek İdare Mahkemesi (Danıştay) hâkimleri içtihat farklılıklarını önlemeye yönelik olarak belirli aralıklarla bir araya gelmektedirler. GÜLER / YURDAKÖK / EMİROĞLU, s.30. Örneğin, yılda bir defa olmak üzere Yüksek İdare Mahkemesi, idari istinaf mahkemesi başkanlarını ve bazı istinaf hâkimlerini Yüksek İdare Mahkemesine davet etmektedir. İstinaf temsilcileri bu görüşmede hangi alanlarda eksiklik olduğunu belirtirken, Yüksek İdare Mahkemesi ise temyiz izninin verilebileceği ve böylece emsal teşkil edecek nitelikte davalar bulunup bulunmadığı konusunda incelemelerde bulunmaktadır. Ayrıca, ilk derece mahkemelerinin temsilcileri de aynı şekilde Yüksek İdare Mahkemesine davet edilirler. HECKSHER Sten, "İstinafın İşleyişinde İzin Sistemi ve Danıştay'ın Rolü", **İdari Yargıda İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı İle İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi Arasında Yargı Alanında İş Birliği Programı**, Antalya, 2009, s.153.

39 Conseild'État uygulamasında düzenli olarak her hafta Salı günü öğleden sonra "Troyka" ismiyle gerçekleştirilmektedir.



tıpkı Fransız uygulamasında olduğu gibi yazılı herhangi bir kuralın gerekmediğini düşünmekteyiz.⁴⁰ Nitekim, istinaf sisteminin ülkemizde yürürlüğe girmesinden sonra ortaya çıkması muhtemel problemler ile çözüm önerilerini görüşmek ve içtihat paylaşımı suretiyle içtihat aykırılığının önlenmesi amacıyla Danıştay Başkanının başkanlık ettiği Danıştay meslek mensuplarının⁴¹ oluşturduğu heyetlerle bölge idare mahkemeleri ziyaret edilmiştir.

Diğer yandan, Danıştay dava daireleri yaygın bir şekilde birden fazla heyet oluşturmak suretiyle karar vermektedir.⁴² Her bir heyetçe verilen kararlar nedeniyle içtihat aykırılığı oluşmasının engellenmesi ilgili daire başkan ve üyelerinin katılımıyla gerçekleştirilecek istişare toplantıları ile sağlanabilir. Bu tarz daire içi bir toplantının yapılması için herhangi bir mevzuat düzenlemesine ihtiyaç duyulmadığı kanaatindeyiz.

Ek olarak, düzenli istişare toplantılarının ilk derece idari yargı mercilerinde de gerçekleştirilmesi, müesseseye daha fazla işlerlik kazandıracaktır. Zira, bu durum, içtihat aykırılığının henüz kaynağında ortaya çıkışının önüne geçilmesini sağlayacaktır. Özellikle tek hâkim tarafından verilen kararların günden güne artmakta olduğu düşünüldüğünde, bu tip kararlar açısından mahkeme üye hâkimleri ile başkanın katılımıyla mahkeme içi toplantıların en az bir aylık periyodlar hâlinde yapılması sayesinde bir önceki ayda verilen kararlardan varsa birbirine aykırılık teşkil edenlerin tespiti yapılabilir. Ayrıca, daha önceden de önerildiği üzere, HSK tarafından resmi olarak görevlendirilecek hakem (koordinatör) hâkim bilgilendirilir ve böylece tespit edilen içtihat aykırılıkları hakem hâkimin yıllık raporuna yansıtılır. Mahkeme başkanı da sadece heyet hâlinde verilenler açısından değil, tek hâkimle verilen mahkemesine ait kararlar yönünden de içtihat birliğinin sağlanmasına katkıda bulunmuş olur.⁴³

40 SEZGİNER, *İdari Yargıda İstinaf*, s.131: "Bu toplantılar kanuni bir düzenleme ile zorunlu olarak öngörülebileceği gibi böyle bir düzenleme olmaksızın resen harekete geçilmek suretiyle de yapılabilir."

41 2575 sayılı Kanunun 3. maddesi hükmünde, Danıştay meslek mensuplarının; Danıştay Başkanı, Danıştay Başsavcısı, Danıştay başkanvekili, daire başkanları ile üyeler olduğu belirtilmiştir.

42 2575 sayılı Kanunun 13. maddesinin 2. bendi hükmü şu şekildedir: "Her dairede bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Heyetler bir başkan ve dört üyenin katılımıyla toplanır, salt çoğunluk ile karar verir. Üye sayısının yeterli olması halinde birden fazla heyet oluşturulabilir. Bu durumda, oluşturulan diğer heyetlere, heyette yer alan en kıdemli üye başkanlık eder. Müzakereler gizli yapılır."

43 Ayrıca, mahkeme başkanlarının içtihat aykırılıklarını önleme konusunda sorumluluğu da bulunmaktadır. Nitekim, CCJE'nin 10.11.2016 gününde gerçekleştirdiği 17. Genel Kurul Toplantısında kabul ettiği 19 Nolu Görüşün başlığı "*Mahkeme Başkanlarının Rolü*"dür. Bu



Daha da önemlisi, aynı yerdeki birden fazla idari mahkemede görülmekte olan aynı tür davalar söz konusu olduğunda, bu davaların esası hakkında karar verecek üye hâkimlerin görüşlerini alan mahkeme başkanları, o yerdeki diğer mahkeme başkanları ile gerçekleştireceği (örneğin aylık) düzenli toplantılarda bu görüşleri dile getirir. Böylece, her mahkemenin görüşünün dosyaların esası hakkında karar verilmeden önce tartışılmasıyla konu hakkında icthihat aykırılığının ortaya çıkmasının önüne geçilebilir. Aynı olanağın, heyetle görülecek davalar açısından da mevcut olduğunu belirtmekte fayda vardır. Böyle bir toplantının sonucunda çıkan görüşün karar verecek hâkimleri bağlayıcı nitelik taşımasından hukuken bahsedilmesi güç olsa da tıpkı Fransız uygulamasında olduğu gibi istisnai olarak karmaşık konular açısından bu toplantıdan çıkan görüşün bağlayıcı nitelik taşıması gerektiği düşünülebilir.⁴⁴

Öte yandan, yine Fransız uygulaması model alınarak aynı BİM'in yetki alanında görev yapan tüm hâkimlerin katılımıyla, bundan ayrı olarak da sadece BİM dava dairesi başkanları ve üyelerinin tamamının katılımıyla ayrı ayrı olmak üzere yılda en az birer defa resmi istişare toplantıları gerçekleştirebilir. Bu sayede, ilgili yılda verilen icthihatlarla ilgili paylaşım ve görüş alışverişinde bulunmasına ve birbirine aykırılık teşkil eden ya da birbiriyle uyumsuzluk gösteren icthihatların tartışılmasına olanak sağlanmış olur.

Hatta, bu toplantılardan çıkan görüşlerin bir rapor hâlinde Danıştay İctihat, Raporlama ve İstatistik Birimine gönderilmesiyle ülke çapında uygulama birliği sağlama açısından sorunlu alanların tespiti daha kolay yapılabilir. Böylece, söz konusu aykırılıkların giderilmesi ve bir sonraki dönemde ortaya çıkışının önlenmesi konusunda somut adımlar atılması imkânı doğar. Resmi bir mekanizma olarak gerçekleştirilecek bu toplantı sayesinde, anılan Birime verilen diğer bir görev olan Danıştay

Görüştü, sözü edilen sorumluluğunun mevcudiyeti şu şekilde ifade edilmiştir: "Kolay anlaşılır ve tutarlı icthihat hukuku kesinliğin önemli bir parçasıdır. Mahkeme başkanlarının yargı kararlarının kalitesini, anlaşılabilirliğini ve tutarlılığını garantiye alma rolleri bulunmaktadır. Bu görev yalnızca mahkeme başkanlarının; mahkemenin, üst mahkemelerin, yüksek mahkemenin ve uluslararası mahkemelerin icthihadının yorumlanmasında ve bunlardan alıntı yapılmasında tutarlılığı geliştirmesiyle gerçekleştirilebilir (örneğin seminer, toplantı gibi eğitim ve öğretim aktivitelerini kolaylaştırma, ilgili veri tabanlarına ulaşımı garantiye alma, farklı olaylar arasındaki bilgi alışverişini ve diyalogu garantiye alma vb.). CCJE bu görevlerin gerçekleştirilmesi sırasında mahkeme başkanlarının yargı bağımsızlığı ilkesine saygı göstermeleri gerektiğini belirtir."Görüşün İngilizce metnine erişim için link: <https://rm.coe.int/1680748232> (Erişim Tarihi: 14.09.2021)

44 Bu toplantıların bağlayıcı görüş ortaya koymak durumunda olmadığına dair görüş için bkz. SEZGİNER, *İdari Yargıda İstinaf*, s.131.



ve BİM kararları arasındaki içtihat aykırılıkların tespit edilmesine olanak sağlanmasıyla bu konuda hazırlanması gereken raporun altyapısı oluşturulmuş olur.

Nihayetinde, düzenli istişare toplantılarının idari yargı sistemi açısından ülkedeki içtihat birliği sağlama amacına hizmet etmesi yönünden önemli olan husus, tüm idari yargı sistemini kapsayacak şekilde gerçekleştirilmesidir. İlk derece ve istinaf mahkemeleri ile Danıştay'ın gerek kendi içlerinde gerekse birbirleriyle resmi ve/veya gayriresmi bir mekanizma niteliğinde gerçekleştirecekleri bu toplantıların ülkemizde idari yargı mercilerince verilen kararlar yönünden hem içtihat aykırılığının oluşumuna engel olmaya hem de aykırılık oluşsa dahi bunun giderilerek ortadan kaldırılmasına katkı sağlayacağı kanaatindeyiz.

6. Filtreleme Sistemi - Temyiz/İstinaf İzni

Başta Almanya, Fransa, İsveç⁴⁵ ve İspanya olmak üzere pek çok ülkede uygulanmakta olan bu sistem, kanun yolu başvurularının esasının incelenebilmesi için bir nevi filtraj(süzgeç) görevi gören bir sistemdir. Bu sistem sayesinde, ulusal mevzuatla belirlenen kriterler uyarınca bir kanun yolu kabul edilebilirlik incelemesi yapılmakta ve ancak söz konusu kriterleri taşıdığı belirlenen başvuruların esasının istinaf ya da temyiz mercilerince incelenmesi söz konusu olmaktadır. Bir başka deyişle, belirlenen kriterleri taşımayan başvuruların esasları incelenmemektedir.

Bu suretle, sadece kanun yolu bağlamında iş yükünün azaltılmasına değil, aynı zamanda ilgili yargı kolunda içtihatların oluşmasına, hatta belirgin hâle gelmesine ve sonuçta içtihat birliğinin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Benzeri bir sistem, AİHM tarafından da uygulanmakta ve kabul edilebilirlik incelemesini geçemeyen başvuruların esasları incelenmemektedir.⁴⁶

Sözü edilen sistemin ülkemizde idari yargı düzenimize entegrasyonunun, içtihat birliğinin sağlanması adına olumlu etkiler doğuracağını düşünmekteyiz. Zira, benzer nitelikte dava dosyalarının kanun yolu incelemesine tabi tutulması açısından bir filtraj sağlanarak Danıştay'ın içtihat mahkemesi olma rolü güçlenecektir. Bu durum derece

45 İsveç uygulaması için bkz. AKINCI Müslüm, **İsveç İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014.

46 AİHM nezdinde yapılacak bir bireysel başvurunun kabul edilebilirlik kriterleri ile ilgili özet bilgi için https://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks_Inad_Talk_TUR.PDF (Erişim Tarihi: 22.09.2020)



mahkemelerinin içtihatlarında istikrarın sağlanmasına ve sonuçta içtihat aykırılıklarının ortaya çıkışının engellenmesine katkı sağlayacaktır. Ayrıca, içtihatlardaki istikrar ve belirginliğin idarelerin hukuka uygun işlem tesis etmesine de olumlu etkisinin olacağı değerlendirilmektedir.⁴⁷

Diğer yandan, temyiz izni ile birlikte istinaf başvurularının da mı izne tabi tutulması gerektiği, tüm mahkeme kararları için mi izin verilmesi gerektiği, izni hangi yargı merciinin vereceği, iznin kim tarafından ne şekilde karara bağlanacağı, izin kriterlerinin neler olması gerektiği konularında farklı ülke uygulamaları söz konusudur.

Örneğin, Almanya ve İsveç'te, hem istinaf hem de temyiz başvuruları için izin koşulu aranırken; Fransa ve İspanya'da ise sadece temyiz başvuruları için izin koşulu aranmaktadır. Almanya'daki izin sisteminde tüm uyuşmazlıklar için istinaf izni aranırken, temyizde bazı uyuşmazlık türleri için istisnalar getirilmiştir. İsveç'te ise hem istinaf hem de temyiz başvuruları için bazı uyuşmazlıklar istisna kapsamına alınmıştır.⁴⁸ Yani, temyiz izni aranmaksızın sadece istinaf izninin benimsendiği bir uygulamaya rastlanmazken, tersi durum mevcuttur. Bazı ülkelerde temyiz izni istinaf mahkemesince incelenmekte iken, bazılarında ise doğrudan Yüksek İdare Mahkemesince incelenmektedir. Yine, ülkeler genel olarak istinaf ve temyiz izni başvurularını farklı kriterlere bağlamaktadırlar. Ancak, özellikle temyiz izni açısından uyuşmazlığın Yüksek İdare Mahkemesi içtihatlarına aykırılık teşkil etmesi ya da yeni bir içtihat oluşturacak nitelikte olması hâlleri, hemen hemen uygulamayı benimseyen her ülkede kriter olarak kabul edilmektedir.

İstinaf sisteminin sonuçlarının değerlendirilmesi açısından ülkemiz idari yargı sisteminde istinaf ve temyiz izni sisteminin eş zamanlı olarak devreye alınması yerine şimdilik sadece temyiz izninin uygulandığı bir sistem oluşturulmasının daha faydalı olacağını düşünmekteyiz.⁴⁹

Uygulamanın işletilmesi açısından yapılacak yasal düzenleme şu hususları içerebilir:⁵⁰

47 GÜLER, s.186.

48 Temyiz izninin gerekli olmadığı davalara örnek olarak, tedavi hizmetlerinde doktor veya diğer personelin disiplin ihlalleri verilebilir. HECKSCHER, s.144. İsveç idari yargı sistemi ve görülebilirlik izni adıyla uygulanan temyiz/istinaf izni uygulaması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ERKAN Fikret, "İsveç İdari Yargı Sistemi (İdari İstinaf Sistemi) ve Analizi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y.4, S.12, s.99-130.

49 Aynı yöndeki görüş için bkz. AYKIN Yunus / EMİROĞLU Ulya, "Temyiz Yoluna Başvuruda Süzgeç Usulü TEMYİZ İZİNİ", **Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları, 1. Dönem (2017 - 2018)**, Danıştay Yayınları No:95, Ankara, 2018, s.78.

50 AYKIN / EMİROĞLU, s.78-81. Söz konusu öneri doğrultusunda ilgili yazarlar tarafından 2577

1. Sadece temyiz talepleri açısından izin koşulu aranmalıdır ve bu talepler Danıştay ilgili dava dairesi ya da kurulu tarafından incelenmelidir. Bu hususta, istinaf mahkemesinin herhangi bir görevi olmamalıdır. Aksi düşünce, bölge bazlı uygulamalarda birbiriyle uyuşmayan uygulamaların gündeme gelmesine neden olup, uygulamanın tutarlı hale gelmesini engelleyerek sistemin işlerliğine olumsuz etki yapacaktır. Bu nedenle, kanun yolu incelemesi hakkında karar verecek olan Danıştay dairesi ya da kurulu tarafından tek elden bu incelemenin yapılması önem arz etmektedir.

2. İlgili daire ya da kurul başkanının görevlendireceği 3 üye tarafından temyiz iznine yönelik kesin olarak karar verilmeli ve taraflara yazılı şekilde bildirilmelidir. Temyiz izni verildiği anda dosya, talebin esasını incelenmek üzere ilgili daire veya kuruluna gönderilmelidir. Temyiz izninin reddine ilişkin kararlar gerekçeli olmalı, oybirliğiyle alınmalıdır. Oybirliği sağlanamamışsa izin verilmiş sayılmalıdır. Talebin kabulüne ilişkin kararlar ise, oyçokluğuyla alınmalı ve böylece, tereddütlü durumlarda hak arama özgürlüğü açısından doğabilecek bir kısıtın önüne geçilmelidir.⁵¹

3. Tüm uyuşmazlıklar istisnasız bir şekilde temyiz iznine tabi olmalıdır. Bu durumun en azından sistemin uygulanmaya başladığı aşamada bu şekilde şekillendirilmesi uygun olacaktır. Uygulamanın sonuçları gözetilerek, sonrasında Danıştay'ın ilk derece sıfatıyla baktığı ya da ivedi yargılama usulüne tabi uyuşmazlıklar gibi türler açısından bu hususta herhangi bir istisna getirilmesinin faydalı olup olmayacağı ayrıca değerlendirilmelidir.

4. Talebe konu kararın, daire veya kurulun yerleşik içtihatlarına aykırı olması, uyuşmazlığın çözümünün yeni bir içtihat oluşturulmasını gerektirmesi, yargılama esnasında kararın esasını etkileyecek nitelikte bir usul hatası yapılmış olması ve uyuşmazlığın ülke çapında uygulama alanı bulabilecek niteliği haiz olması temyiz izni kriterleri olarak belirlenebilmelidir.

sayılı Kanununun 48.maddesinin numarasının 48/A olarak değiştirilmesini ve bu maddeden sonra gelmek üzere "Temyiz izni" başlıklı 48/B maddesinin eklenmesini önermektedirler.

51 İsvaç uygulamasında, bir veya üç yargıç temyiz izninin verilip verilmemesine ilişkin kararın alabilir. Bir davaya temyiz izni verildiğinde temyiz talebinin esasındaki nihai inceleme kural olarak beş yargıç tarafından gerçekleştirilir. Diğer yandan, Yüksek İdare Mahkemesine gelen temyiz talepleri içeren tüm dosyalar başkan veya birim başkanları tarafından belirlenen bir tetkik hâkimi tarafından dikkatlice incelenmekte ve bu sayede temyiz izni verilemeyecek dosyalar ile bir yargıç tarafından karara bağlanabilecek dosyalar kolaylıkla anlaşılabilir. Böylece, daha karmaşık nitelikteki davalara daha fazla zaman ayırma imkânına sahip olan Yüksek İdare Mahkemesi, emsal oluşturma görevini daha etkin bir biçimde yerine getir(ebil)mektedir. HECKSCHER, s.145 ve 154.



7. İctihat Takip Sistemleri Kurulması ve Kararlara Erişim Sağlanması

Günümüzde ihtiyaçların farklılaşması ve teknolojinin her geçen gün değişerek gelişmesi, uyumsuzlukların da çeşitlenerek artmasına neden olmaktadır.⁵² Uyuşmazlıklar, hem sayı hem de tür olarak çoğalmakta⁵³, bu durum icthahatların takip edilmesini her geçen gün daha da zorlaştırmaktadır. Ülkemizde, idari yargı açısından etkin bir icthahat takip sisteminin mevcut olmaması nedeniyle, hakkında önceden karar verilmiş türdeki uyumsuzlukların yeniden tartışıldığı ve sonuçta birbirine aykırılık ya da birbiriyle uyumsuzluk gösteren kararlar verildiği bilinen bir gerçektir. Bu nedenle, icthahat takibinin kolaylaştırılması ve bu suretle icthahat aykırılığının meydana gelmesini engelleme amacına yönelik etkin bir icthahat takip sistemi kurulmasının ve yargı kararlarına kolayca, etkili bir şekilde erişim sağlanmasına yardımcı olacak bir veri tabanı oluşturularak erişime açılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.⁵⁴

İctihat takip sisteminin kurulması suretiyle kararların öncelikle yargı mensuplarının kısıtlanmasız bir şekilde erişimine açılması, icthahat birliğinin sağlanması bakımından bir ön şart niteliğindedir. Buna ek olarak, yüksek mahkeme kararları ile ülkede icthahat birliğinin sağlandığı düşünüldüğünde, idari yargı özelinde Danıştay kararlarına erişimin sadece yargı mensupları için değil davanın tarafları ve vekilleri, ayrıca diğer mahkemeler, avukatlar, akademisyenler ve idare için de sağlanması faydalı olacaktır.⁵⁵ Fransız uygulamasında yargı mensuplarının tüm

52 YILMAZ Harun, *Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi*, Doktora Tezi, İstanbul, 2019, s.3.

53 GÜLAN Aydın, "Bireysel Başvuru Kararlarının Türk İdari Yargısına Etkisi", *Anayasa Yargısı*, Y.2018, S.35, s.119, ("*Bireysel Başvuru*"): "Hiçbir başka ülkeyle kıyaslanmayacak şekilde, sayıda ve çeşitte uyumsuzluk bu yargı mercilerimizin önüne gelmektedir. Siyasi, sosyal, dini, ailevi, kişisel her türlü sorunun bir hukuk uyumsuzluğuna dönüştürülerek, kendi boyutlarında çözümlerini aramak yerine, çoğu zaman yargının ve hukukun çözmesi için öncelikle yargının önüne getirilmesi alışkanlığının geliştiği bir ülkede yaşamakta olduğumuzu görmek gerekir. Diğer yandan idari makamlar da sürekli uyumsuzluk üretmektedirler. Mevzuatı, temel ilkeleri, hakkaniyeti dikkate alarak çözebilecekleri birçok talebi, sorumluluk endişesiyle, mahkemenin çözmesi için vatandaşları dava açmaya yönlendirmektedir. Başka ülke yargı organlarının önüne gelemecek kadar çok çeşitli konuda ve sayıda uyumsuzluk, atipik konular özellikle idari yargının gündemine gelmektedir."

54 GÜLER, s.187. İctihatların erişime açılması, onların eleştirilebilmesine ve bilimsel denetime imkân sağlayacaktır. Bunun yanında, karar mercilerini benzer olaylarda tutarlı olmak için teşvik ederek müstakar icthahatların oluşmasının yolunu açacaktır. KAYHAN Fahrettin, "Özel Hukuk Uygulamasında Yargı İctihatlarının ve İctihadi Birleştirme Kararlarının Normatif Gücü", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S.2, s.353.

55 İlk olarak 2003 yılında 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 14. maddesine eklenen hüküm ile icra ve iflas işlerine ilişkin Yargıtay kararlarının tamamının yayımlanması hüküm altına alınmıştır. 2015 yılından itibaren de aşamalı olarak Yargıtay'ın diğer kararları elektronik ortamda kamunun erişimine açılmıştır. Bugün itibarıyla Yargıtay'ın büyük bir çoğunluğunun



yargı kararlarına herhangi bir kısıtlama olmaksızın erişimi mümkün kılınmıştır. Bu şekilde erişime açılmış bir veri tabanında herhangi bir idari yargı merciince verilen kararın mutlaka yayınlanması gerekmekte olup, ayrıca karar aranmasını kolaylaştırıcı sistemler de geliştirilmiş bulunmaktadır.⁵⁶

Sözü edilen sistemde yargı mensubu dışındakiler için yakın zamana kadar sınırsız bir erişim söz konusu değil iken, 29 Haziran 2020 tarihinde çıkarılan 2020-797 sayılı Kararname ile -adli ve- idari mahkemeler tarafından verilen tüm mahkeme kararlarının kamuya açık hale getirilmesine karar verilmiştir. Mahkeme kararlarının kamuya açık hale getirilmesi için gerekli koşulları tanımlayan söz konusu Kararname, yayımlanmasının ertesi günü yürürlüğe girmiştir. Kararnamenin 1. maddesine göre, (madde R. 741-13) Danıştay, idari yargı mercileri tarafından verilen kararların belli şartlar altında karar tarihlerinden itibaren iki ay içerisinde elektronik ortamda kamuya açık hale getirilmesinden sorumludur. 2. maddede, kararda adı geçen kişilerin ifşa edilmelerinin, bu kişilerin veya yakınlarının özel hayatlarının güvenliğini ve özel hayatlarına saygıyı tehlike atmaması adına önceden anonimleştirme yapılacağı kurala bağlanmıştır. Kararnamenin 7. maddesi, adli ve idari yargı mercilerince verilen mahkeme kararlarının bir internet portalında kamuoyunun bilgisine sunulacağını ve bu portalın Adalet Bakanlığının sorumluluğunda olacağını düzenlemektedir. Madde, ayrıca, belirtilen hükme aykırı olmamak kaydıyla Danıştay ve Yargıtay'ın da seçtikleri bazı kararları her bir yargı düzenlerine özgü usullere göre kendi resmi internet sitelerinde yayımlayabilmelerine de cevaz vermektedir.⁵⁷ Benzer bir yöntem, içtihat aykırılıklarını önlemek için İsveç'te de devreye konulmuştur. Bu yöntem sayesinde Yüksek İdare Mahkemesi kararlarına etkin bir şekilde erişim sağlanması mümkün kılınmıştır.⁵⁸

Diğer yandan; CCJE'nin 7-9 Kasım 2011 tarihinde gerçekleştirdiği 12. Genel Kurul Toplantısının konusu "*Adalet ve Bilgi Teknolojileri*" dir.

elektronik ortamda erişime açılmış olduğu düşünüldüğünde bunun Danıştay için de mümkün olabileceği düşünülmektedir. SEMİZ İmran, **Türk Vergi Yargılaması Hukukunda İstinaf**, Doktora Tezi, İstanbul, 2020, s.56 ve 87.

56 SEZGİNER, *İdari Yargıda İchtihat*, s.171-172.

57 Kararnamenin Fransızca metnine erişim için link: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042055251/?s=08> (Erişim Tarihi: 20.01.2021)

58 GÜLER / YURDAKÖK / EMİROĞLU, s.30; HIRSCHFELDT Johan, "İsveç İdari İstinaf Örneği", *İdari Yargıda İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı İle İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi Arasında Yargı Alanında İş Birliği Programı*, Antalya, 2009, s.82: "Yüksek İdare Mahkemesi tarafından alınan kararlar düzenli olarak yayınlanır."



Toplantı sonucunda açıkladığı görüşünde CCJE, üye ülkelerin yargı sistemlerinde içtihatların tamamının, bu mümkün olmazsa en azından önemli nitelikte olanların ücretsiz ve kolay bir şekilde kişisel verilerin güvenliği de dikkate alınmak suretiyle internet ortamında erişime açılması gerektiğini vurgulamıştır.⁵⁹

Kararların yayımı hakkında ülkemizde idari yargı açısından ilk derece mahkemesi veya bölge idare mahkemelerince verilen kararların yayımlandığı bir veri tabanı veya herhangi bir platform bulunduğu gibi kararların takibinin yapıldığı bir içtihat takip sistemi de mevcut değildir. Öte yandan, idari yargı hâkimleri, söz konusu kararları UYAP ortamında arama yapmak suretiyle temin etme noktasında ise birtakım imkânlarla sahiptir.

Danıştay uygulamasında ise, kararlar iki şekilde yayınlanmakta ve yayın konusundaki işlemler İctihat, Raporlama ve İstatistik Birimi tarafından yerine getirilmektedir.⁶⁰

İlk yöntemde, Danıştay dairelerinin heyetlerince yayınlanmasına izin verilen kararlar ilgili tetkik hâkimi tarafından kişisel verilerin güvenliği dikkate alınmak suretiyle anonim hâle getirildikten sonra Danıştay'ın resmi kurumsal internet sitesinde yayınlanmaktadır.⁶¹ Diğer yöntem ise, kararların dört ayda bir çıkarılan Danıştay Dergisinde yayınlanmasıdır.

Bunlar yanında, Danıştay'ın kurumsal internet adresinde herkese açık olan ilgili bölümde emsal kararların, kararla ilgili birtakım bilgilerin detaylı olarak girilmesi ya da genel arama olarak ilgili kelimenin yazılması suretiyle taranması imkânı bulunmaktadır.⁶² Yine, sadece Danıştay'da görev yapan idari yargı mensuplarına açık olan bir karar arama bölümü mevcuttur. 2019 yılının Aralık ayından bu yana VDDK'nın aldığı kararların özetleri "*Karar Bülteni*" şeklinde olmak üzere geçtiğimiz yılın Haziran ayından beri erişime açılmıştır.⁶³

59 CCJE, 14 Nolu Görüş, § 24. Görüşün İngilizce metnine erişim için link: Görüşün İngilizce metnine erişim için link: <https://rm.coe.int/168074816b> (Erişim Tarihi: 07.07.2021)

60 Daha önceden bahsi geçen yayım süreci "*Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu*" tarafından yürütülmekteydi. Ancak, 12.02.2020 tarihinde yürürlüğe giren "*Danıştay İctihat, Raporlama ve İstatistik Biriminin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Yönerge*" nin 5. maddesinde belirtildiği üzere anılan Büro lağvedilmiş ve konu hakkında bu Büroya verilen görevlerin İctihat, Raporlama ve İstatistik Birimi tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir. Yönerge hakkında bilgi için bkz. 23nolu dipnot.

61 Uygulama kapsamında 2020 yılında Danıştay resmi internet sitesinde yayımlanan kararların toplam sayısı yalnızca 29'dur. Erişim için link: <https://danistay.gov.tr/guncel-karar-arsiv> (Erişim Tarihi: 20.01.2021)

62 Erişim için link: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/> (Erişim Tarihi: 20.01.2021)

63 Erişim için link: <https://danistay.gov.tr/vergi-dava-daireleri-kurulu-kararlar-bulteni>



Yukarıda bahsi geçen hususların bu hâliyle içtihat aykırılıklarının önlenmesi suretiyle içtihat birliğinin sağlanması bakımından etkin bir şekilde fayda sağlayacağından söz edilmesi maalesef güçtür. Zira, 2020 yılında yayımlanan, bir başka deyişle kamuoyunun erişimine açılan Danıştay kararlarının toplam sayısı 4438'dir. Bu sayı, ilgili yıl içerisinde Danıştay'ın tüm dava daireleri ile kurullarınca verilen karar sayısı toplamının 77.543 olduğu hesaba katıldığında, verilen kararların yaklaşık %6'sına denk gelmektedir.⁶⁴ Konuyla ilgili olarak 31.12.2020 tarihinde Danıştay resmi internet sitesinde şu şekilde bir duyuru yapılmıştır: *"Danıştay kararlarının kamuoyu ile paylaşılması ihtiyacına yönelik olarak gerekli hukuki ve teknik altyapı çalışmaları tamamlanmış olup, bu kapsamda Danıştay dava daire ve kurulları tarafından verilen kararlar düzenli biçimde yayımlanacaktır."*⁶⁵ Sözü edilen uygulama kapsamında 25.12.2020 tarihinde *"Danıştay Kararlarının Yayımlanmasına İlişkin Yönerge"* yürürlüğe konulmuştur. Yönerge uyarınca Danıştay dava daireleri ve kurullarınca verilen kararlar düzenli biçimde yayımlanacaktır.⁶⁶ Bu duyuru sonrası, Danıştay'ın resmi internet sitesinde yer alan karar arama bölümünde genel ya da detaylı şekilde bilgi girilmek suretiyle erişilebilecek karar sayısı toplamının 14.09.2021 tarihi itibarıyla 61.216 olduğu görülmektedir.⁶⁷ Danıştay'ın kuruluşundan bu yana yayımlanan karar sayısı toplamının 25.12.2020 tarihi itibarıyla yalnızca 23.444

(Erişim Tarihi: 20.01.2021) Bahsi geçen usul, Anayasa Mahkemesinin uygulamasına çok benzemektedir, ancak İDDK kararları için söz konusu değildir. Diğer yandan, son Bülten 27.10.2020 tarihinde yayımlanmış olup, bu tarihten sonra yayımlanan herhangi bir Bültene rastlanmıyor oluşu, bu konudaki uygulamanın güncelliği ve etkinliği açısından soru işaretlerinin doğmasına sebep olmaktadır.

64 Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Danıştay 2020 Yıllık Rapor**, Ankara 2021, Özyurt Matbaacılık, s.108. Raporun istatistikler ve ilkesel kararlara ilişkin bölümlerine ulaşmak için link: <https://www.danistay.gov.tr/icerik/928> (Erişim Tarihi: 07.07.2021) Diğer yandan, 2020 yılına ait kamuoyuyla paylaşılan daire ve kurul kararlarına ilişkin sayı herhangi şekilde yayınlanmamıştır.

65 <https://danistay.gov.tr/duyuru-arsiv> (Erişim Tarihi: 11.01.2020)

66 Duyuruda geçen hukuki altyapı ile kastedilen, bu konudaki usul ve esasları belirleyen 25.12.2020 tarihli bahsi geçen Yönerge'dir. Söz konusu Yönerge'nin yürürlüğe girişi ile birlikte *"Danıştay Daire ve Kurulları Tarafından Verilen Kararların Yayımlanmasına Dair Yönerge"* de yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni düzenlemeye göre, kararların anılan Yönergede belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yayımlanmasından Danıştay İçtihat, Raporlama ve İstatistik Birimi sorumludur. Yayımlanan karar sayısının yeterli görülmemesi, yapılan değişikliğin temeli olarak gösterilmektedir. Söz konusu Yönerge kamuoyuyla paylaşılmaksızın sadece Danıştay'da görev yapanların erişimine açık olan intranette yayımlanmış olduğundan, burada Yönergede öngörülen usul ve esaslarla ilgili olarak herhangi bir atfı yapılması mümkün olmamıştır. Ancak konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Danıştay 2020 Yıllık Rapor**, s. 75.

67 <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/> (Erişim Tarihi: 14.09.2021)



olduğu⁶⁸ göz önüne alındığında, bahsi geçen tarihten sonra dokuz aylık bir zaman dilimi henüz geçmeden bugüne değin yayımlanandan çok daha fazla sayıda kararın erişime açıldığı ve bunun daha da artacağı anlaşılmaktadır. Sözü edilen gelişmenin icthaat aykırılıklarının önlenmesine de katkı sağlayacağı düşüncesiyle memnuniyet verici olduğu kanaatindeyiz. Ayrıca, çok yakın bir zamanda Danıştay İctihat, Raporlama ve İstatistik Birimince Gümrük Vergileri Hakkında Karar Bülteni (2021, Bülten No:1) hazırlanmış ve Danıştay resmi internet sitesinde erişime açılmıştır.⁶⁹ Söz konusu gelişmeyi, bu tip uygulamaların belli başlı başkaca uyuşmazlık konuları için de hayata geçirileceğini ve bu konuya Danıştayın gereken önemi verdiğini göstermesi yönüyle olumlu bir adım olarak değerlendirdiğimizi belirtmek isteriz.

8. Yerleşik İctihattan Dönmede Gerekçe Sunma

Ülkemizde idari yargı mercilerinin yerleşik icthaatlarından dönmeleri için açık ve hukuken kabul edilebilir gerekçeler sunmalarının bir şart olarak getirilmesi, icthaat birliğinin sağlanması amacıyla devreye alınacak önerilerden birisi olabilir.

Aynı ya da benzer bir uyuşmazlıkta daha önceden verilmiş kararlardan farklı bir sonuca varan idari yargı yerince, bu farklılaşmaya ilişkin ilgili kararda yer verilecek hukuken kabul edilebilir bir gerekçe sayesinde icthaat birliği sağlanmış ve sonuçta yargıya olan güven artmış olacaktır. Zira, böyle bir durumda hâkimin keyfi olarak karar verdiğinden söz edilemeyecektir.⁷⁰

Nitekim, Almanya'da icthaat aykırılıklarının önlenmesine yönelik mevcut mekanizmalardan birisi de önceki icthaatlardan farklı olarak yapılan yorumların mutlaka kararda belirtilmesidir.⁷¹

Bu uygulamanın hayata geçirilmesi için mevzuat düzenlemesi gerekmediği düşünülmektedir. Çünkü, normal olan husus, önceki icthaadından ayrılan yargı yerinin bunu bilinçli bir şekilde yapması ve kararında bu hususu belirtmesidir. Müstakar icthattan dönüldüğünün ilgili kararda nasıl ifade edilmesi gerektiğine ilişkin herhangi bir görüş belirtmeksizin burada vurgulanmak istenen husus; kararın bir değişiklik anlamına geldiğinin bilincinde verildiğinin başta taraflar olmak üzere

68 Danıştay 2020 Yıllık Rapor, s. 75.

69 <https://danistay.gov.tr/assets/pdf/upload/2021-06-29-02-25-1885756.pdf> (Erişim Tarihi: 11.07.2021)

70 SEZGİNER, *İdari Yargıda İctihat*, s.172.

71 GÜLER / YURDAKÖK / EMİROĞLU, s.29.



uyuşmazlık konusu olayla ilgili kişiler ve hatta benzer şekilde dava açmak isteyenler ile ilgili idareler nezdinde anlaşılabilmesine imkân verilmesinin gerekli ve faydalı olduğudur.⁷²

İçtihat değişikliği konusunda dikkat edilmesi gereken, önceki görüşün ele alınıp aktarılmasından sonra bu görüşten niçin dönüldüğünün hukuki gerekçelerle izahıdır. Kararın muhatapları, yeni görüşün hukuk ilkeleriyle, mevzuatla uyumlu olduğuna ve önceki içtihadın değişmesi gerektiğine ikna edilmelidir.⁷³ Aksi hâlde, içtihat dönmenin olaya özgü mü olduğu, yoksa bundan sonraki süreçte de aynı ya da benzer olaylarda yeni içtihadın mı geçerli olacağı hakkında tereddüt oluşması ihtimali her zaman bulunmaktadır. Zira, AYM de bireysel başvuru şikâyeti kapsamında incelediği bir olayda, Yargıtay'ın aynı dairesinin diğer içtihadıyla çelişecek şekilde karar verdikten sonra istikrarlı bir uygulamaya geçmemesi sonucu benzer nitelikteki uyuşmazlıklarda birbirinin zıttı olacak şekilde davaları neticelendirmesinin hukuki belirsizliğe yol açtığını belirtmiş ve başvurucu için öngörülemez nitelikte olan bu uygulama nedeniyle yargılamanın hakkaniyetinin zedelendiği sonucuna ulaşmıştır.⁷⁴

9. Danıştay Başsavcılık Kurumunun Etkinleştirilmesi

Türk idari yargısında yalnızca Danıştay bünyesinde kurulu bir Başsavcılık kurumu mevcuttur. Kurumun başında Danıştay Başsavcısı bulunmaktadır. Ayrıca, kurumda ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştayda görülen dava dosyalarından kendilerine havale edilenleri Başsavcı adına inceleyerek esas hakkındaki düşüncelerini, bir ay içinde gerekçeli ve yazılı olarak veren Danıştay savcıları görev yapmaktadırlar. Danıştay savcıları bu hâliyle, idari yargı düzeninin bir karar organı ya da ögesi niteliğine sahip değildirler. Mevzuatta düzenlenen uyuşmazlıklar yönünden düşüncesini bildirmek suretiyle karar oluşumuna katkıda bulunmaktadır.⁷⁵ Danıştay dışında genel idari yargı düzeni içerisinde

72 Daha önceden aynı konuda verilmiş karar(lar)ın bilindiğinin ve değerlendirildiğinin içtihat değişikliğine gidilen kararda gösterilmesi, içtihat birliğinin sağlanmasından daha önem arz eden bir konudur. Bu nedenle karar yazım tekniği önem kazanmaktadır. GÜLAN Aydın, "Ülkemizdeki Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (148. Yıl)**, Ankara, 2016, s.26, ("Ülkemizdeki Kanuni").

73 YILDIRIM Turan, "İdari Yargıda İctihat Farklılıkları Sorunu ve Çözüm Önerileri", **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (149. Yıl)**, Ankara 2017, s.151.

74 AYM, Aşır Tunç, B. No: 2015/17453, 22.01.2019, § 68.

75 BERKET Zuhâl / DEMİRKOL Selami, "İdari Yargıda Savcılık Kurumu - İdarenin Yargısal Denetimde Ekinliğinin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri", **Danıştay Dergisi**, Y.26, S.90, s.39.



yer alan derece mahkemelerinde herhangi bir savcılık kurumu ve savcı bulunmamaktadır.

Yapılan kanun değişiklikleri neticesinde,⁷⁶ günümüz uygulamasında Danıştay savcılarının işlevselliği oldukça azalmıştır.⁷⁷ İstinaf kanun yolunun faaliyete geçirilmesiyle birlikte üç dereceli yargı sisteminde içtihat birliğinin sağlanmasında daha çok sorun yaşanması kuvvetle muhtemeldir. Bu nedenle, gerekli mevzuat değişiklikleri yapılarak Danıştay savcılarının etkinliğinin artırılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.⁷⁸

Özellikle, DİBK'ca içtihatların birleştirilmesi yolunda verilen kararların taşıdığı bağlayıcılık niteliği gereği sözü edilen kararlara Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idarenin uymak zorunda olduğu hususu mevzuatta kurala bağlanmasına rağmen, söz konusu kararlara uyulmaması hâlinde bunu denetleyecek bir mekanizma hukuk sistemimizde mevcut değildir. Bu durum, müessesesinin içtihat birliğini sağlamaya yönelik nihai hedefini gerçekleştirme noktasında sorun oluşturmaktadır.

Böyle bir durumda, içtihadı birleştirme kararlarının bağlayıcılık özelliği sadece kâğıt üzerinde kalmakta ve uygulamada içtihatları birleştirme kararına rağmen içtihat aykırılıklarının ortaya çıkması kaçınılmaz olmaktadır. Böylesine olumsuz bir sonucun önlenmesi amacıyla Danıştay Başsavcılık kurumu devreye sokulabilir. Yapılacak bir mevzuat düzenlemesiyle böyle durumlarda, Danıştay Başsavcılığına talep üzerine veya resen harekete geçmek suretiyle içtihat aykırılığı oluşturan hukuki durumun ortadan kaldırılması için aktif rol verilebilir.

Öte yandan, istinaf kanun yolu kapsamında bölge idare

76 05.07.2012 tarih ve 28344 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6352 sayılı Kanununun 46. ve 47. maddeleri ile 2575 sayılı Kanununun 60. ve 61. maddelerinde yapılan değişiklikle, Danıştay savcılarının sadece ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülen dava dosyaları hakkında ve sadece esas yönünden görüş bildirecekleri düzenlenmiştir. Yani, daha önceden yürütmenin durdurulması, temyiz ve karar düzeltme istemleri hakkında mevcut olan düşünce bildirmesi usulüne son verilmiştir.

77 Kamu yararının gerçekleştirilebilmesi için Danıştay savcılığı bir kurum olarak daha aktif hâle getirilmelidir. Bu amaca yönelik olarak öncelikle gerçekleştirilmesi gereken husus; Danıştay savcısının sadece usuli bir formaliteden ibaret olan düşünce bildirme fonksiyonunu ifa eden görüntüsünden kurtarılmasıdır. ODYAKMAZ Zehra, "İdari Yargılama Usulü Kanununun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu", 09.03.2012, Ankara Barosu-Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Y.2013, **Ankara Barosu Başkanlığı**, s.213.

78 İctihat birliğinin korunabilmesi için BİM kararları arasında içtihat farklılıklarını önleyecek ve resen harekete geçecek bir mekanizma oluşturulması için Danıştay'daki savcılık kurumundan yararlanılmasının mümkün olabileceğine ilişkin görüş için bkz. AKYILDIZ Ali, "İstinafa İlkel Bakmak" **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (147. Yıl)**, Ankara, 2015, s.31.



mahkemelerinin faaliyete geçmesiyle birlikte Danıştay ve BİM kararları arasında aykırılıklar veya uyuşmazlıklar ortaya çıkmaya başlamıştır. Böyle bir durumun önlenmesi veya giderilmesi amacıyla işletilebilecek herhangi bir usul, ulusal mevzuatımızda yer almamaktadır. BİM bünyesinde Danıştay savcılığı kurumunun oluşturulmasıyla, savcılara aykırılık doğuran BİM daireleri kararlarına yönelik içtihatları birleştirme usulünü işletme imkânı verilebilir. Yazılı şekilde Danıştay Başsavcısının haberdar edilmesiyle ya da resen Başsavcı tarafından harekete geçilerek başlatılacak süreçte Başsavcının DİBK'ya başvuru yapması sağlanabilir. Bu amaçla yapılacak bir yasal düzenlemeyle hâlihazırdaki mekanizmada bu kararlar yönünden söz konusu olan eksiklik bu şekilde giderilmiş olur.⁷⁹

Böylece, sonuçta ülkemiz idari yargı uygulaması açısından içtihat birliğinin sağlanması mümkün olabilir. Bir örnekle konuyu daha da netleştirmek gerekirse, 2577 sayılı Kanununun 46/b maddesinde, konusu yüz bin Türk Lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalarda bölge idare mahkemelerince verilen kararların temyize tabi olduğu düzenlenmiştir. Bu hükme göre, belirtilen tutarın altındaki bahsi geçen davaların istinafta kesinleşmesi söz konusudur. Bu durumda, aynı maddi ve hukuki meseleye ilişkin aynı kişi tarafından açılan birden fazla davanın (sıklıkla vergi uyuşmazlıklarında) bir kısmının temyize tabi olup, kalan kısmının ise istinafta kesinleşmesi hukuken mümkündür. Sonuçta, aynı hukuki meselede Danıştay ve BİM tarafından verilen kararlar arasında aykırılık ortaya çıkması muhtemeldir. Böyle bir durumda, bahsi geçen aykırılığın ortadan kaldırılmasına yönelik herhangi bir usul mevzuatımızda yer almamaktadır. Bu şekilde, ülke çapında içtihat birliği sağlanamayacağından sonuçta yargıya güvenin sarsılacağı hususu izahtan varestedir. İşte bu nedenle, içtihat birliğinin sağlanmasını teminen ilgili davaların tarafları veya Danıştay savcısı Başsavcıyı yazılı şekilde haberdar etmesiyle ya da resen başlatılacak süreçte Başsavcının DİBK'ya yapacağı başvuru üzerine anılan Kurulca verilecek kararla içtihat aykırılığının ya da uyuşmazlığının giderilmesinin sorunun çözümü açısından faydalı ve gerekli olduğunu düşünmekteyiz.⁸⁰

İlk derece idari yargı mahkemesi kararları nedeniyle oluşabilecek

79 Söz konusu sürecin, ilgili kararın tarafının yapacağı başvuruyla da başlatılabileceği hususuna yapılacak mevzuat değişikliğinde ayrıca yer verilmelidir.

80 ARSLAN Ahmet, "Danıştay Başsavcılığı ve Danıştay Savcılığı", *Danıştay Dergisi*, Y.2019, S.151, s.34-36.



ıctihat farklılıkları açısından da idari yargı savcılık⁸¹ kurumunun idari yargı sistemimize entegrasyonu faydalı olabilir. Özellikle, 2577 sayılı Kanunun 45. maddesinin 1. bendinin 2. cümlesinde belirtilen idare/vergi mahkemelerince kesin olarak karara bağlanan konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davalarında verilen kararlar nedeniyle oluşabilecek ıctihat aykırılıklarının önüne geçilmesi açısından bir gereklilik kanaatindeyiz. Zira, mevzuatta söz konusu kararlar arasındaki ıctihat aykırılıklarını önleyen veya gideren herhangi bir mekanizma öngörülmemiştir. Böyle bir durumda, bu kararlar nedeniyle ıctihat birliğinin sağlanamayacağı ve sonuçta yargıya güvenin olumsuz etkileyeceği açıktır.

Sözü edildiği şekilde olumsuz bir sonucun oluşmaması için, yukarıda bahsedilen öneri doğrultusunda BİM bünyesinde görev yapacak Danıştay savcısı tarafından, ilgili BİM Başkanlar Kuruluna bildirim yapılması ve anılan kurulun konu hakkında vereceği kararın bu anlamda kesinlik taşıması şeklinde bir süreç işletilebilir. Böylece, aynı BİM bünyesindeki ilk derece mahkemelerinin aynı somut olay ve hukuki mesele hakkında vereceği kararlar yönünden ortaya çıkan ıctihat aykırılığı giderilmiş olur. Bu şekilde karara bağlanan hususlar yönünden farklı BİM kararları arasında ortaya çıkabilecek aykırılık ya da uyuşmazlıklar da 2576 sayılı Kanunun 3/C maddesinde öngörülen usul uyarınca ilgisine göre Danıştay İDDK veya VDDK'ca giderilebilir.

B. DİBK'nın Yapısında ve Çalışma Usullerinde Değişikliğe Gidilmesi

Mevzuatta düzenlendiği mevcut hâliyle Kurul ancak ıctihat aykırılığı ortaya çıktıktan sonra söz konusu aykırılığı giderici yönüyle uygulamaya geçirilen bir süreç öngörmektedir. Kurulun henüz ıctihat aykırılığı ortaya çıkmadan devreye girecek önleyici bir fonksiyona sahip olması, bu suretle de ıctihatları belirginleştirerek hukuki istikrarın ve sonuçta ıctihat birliğinin sağlanmasına katkıda bulunması çok daha faydalı sonuçlar doğuracaktır. Bu nedenle, hem yapısı hem de çalışma usulü hakkında mevzuat değişikliği yapılmasının gerekli olduğu kanaatindeyiz.

Kurulun hem yapı hem de çalışma usulü olarak yeniden yapılandırılmasına ilişkin önerimiz şu şekildedir:⁸²

1. 2575 sayılı Kanunun “İctihatları Birleştirme Kurulu” başlıklı 18.

81 İdari yargı savcılığı sistemi önerisi hakkında daha fazla bilgi için bkz. ODYAKMAZ, s.215-216.

82 GÜLER, s.189-190. Önerimizin ilk üç maddesi açısından faydalanılmıştır.



maddesinde yapılacak değişiklikle Kurul ikili bir yapıda çalışacak şekilde formüle edilmelidir. Bu noktada öncelikle belirtmek istediğimiz husus, önerdiğimiz usulde de DİBK hukuki varlığını sürdüreceği ancak bahsi geçtiği şekildeki bir formülasyonla ikili şekilde yapılandırılacaktır. Böylece, karar yine DİBK tarafından verilecek, öncekinden farklı olarak Kurulun ikili yapıda faaliyet göstermesi sağlanacaktır. Buna göre, BİM kararları ile ilgili aykırılığın/uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin usulden farklı olarak içtihatların birleştirilmesi usulünde kararı İDDK veya VDDK vermeyecektir. Sonuçta, vergi dava dairelerinin görevine giren uyuşmazlıklarda Danıştay Başkanının başkanlığında, Danıştay Başsavcısı, VDDK başkanı, vergi dava daireleri başkanları ve üyelerinin katılımıyla toplanılırken; idari dava dairelerinin görevine giren uyuşmazlıklarda ise yine Danıştay Başkanının başkanlığında, Danıştay Başsavcısı, İDDK başkanı, idari dava daireleri başkanları ve üyeleriyle toplanılacaktır. Bu sayede, BİM kararları yönünden sağlanan uzmanlaşma, içtihatları birleştirme usulü yönünden de temin edileceği gibi mevcut düzenlemenin en çok eleştirilen yönlerinden olan DİBK'nın toplanmasındaki zorluk⁸³ da bu şekilde bertaraf edilebilecektir. Ayrıca, Danıştay Başkanının her iki Kurula da başkanlık etmesi sağlanarak BİM kararları arasındaki aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin usul yönünden eksiklik olan bir husus da bu şekilde giderilmiş olacaktır.

2. Çalışma usulü açısından Kurul esnek bir yapıyla formüle edilmelidir. Yargılama usulüne ilişkin konularda ve her iki kurulca da aynı mevzuatın uygulanması sonucunda verilen kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık ortaya çıkması durumunda veya Danıştay Başkanı ya da karar verecek Kurulca talep edilmesi hâlinde DİBK'nın mevcut sistemde olduğu gibi Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri, dava daireleri başkanları ve üyeleriyle toplanacağı öngörülmelidir. Bu yöntemde, özellikle her iki kurulun da önüne gelebilecek yargılama usulüne ilişkin konularda DİBK'nın karar verme yetkisine sahip olmasıyla, İDDK ve VDDK talep hakkında ayrı ayrı karar ver(e)meyecek ve bu suretle her iki kurul kararları arasında olası içtihat aykırılığının ortaya çıkışı engellenmiş olacaktır.

83 BİM kararları arasındaki aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin mevcut düzenlemenin dayanağı olarak 2576 sayılı Kanunun 3/C maddesinde değişiklik öngören 7188 sayılı Kanunun 7. maddesinin gerekçesinde bu hususta yapılan değerlendirme şu şekildedir: "... Kurul, geniş katımlı yapısı sebebiyle sık toplanamamakta ve toplandığı zamanlarda Danıştay'ın diğer kurulları ve dava daireleri çalışmamaktadır. Ayrıca, Kurulun karar vermesi için Kanunda 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 ..."



3. BİM kararları arasındaki aykırılığın/uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin sistemde Danıştay Başkanı devre dışı bırakılmıştır. Talebe konu kararın Danıştay daireleri veya kurullarınca verilmediği gözetildiğinde, Başkanın kurul toplantılarına başkanlık etmesinin ya da toplantılara katılmasının gerekli olmadığı ileri sürülmektedir. Öte yandan, mevzuatla Danıştay'ın genel işleyişinden sorumlu olarak kuruluşun düzenli çalışmasını sağlamakla görevli Danıştay Başkanının⁸⁴, bu görevini yerine getirebilmesi açısından bahsi geçen sistem işletilerek yapılan başvuruların Başkan tarafından konusuna göre ilgili kurula havale edilmesi kanımızca düzenlenmelidir.

4. Mevcut sistemde içtihatların birleştirilmesi yönünde verilen kararın, talep konusu kararların taraflarına ve bu kararların hukuki sonuçlarına etkisinin olmayacağı hususunda herhangi bir hüküm bulunmaması, eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Bu nedenle, sözü edilen eksikliği giderecek açık bir hükmün mevzuat düzenlemesine konu edilmesi gerekmektedir.⁸⁵

5. Diğer yandan, içtihatların birleştirilmesi kararının yine DİBK tarafından -vergi ve idari dava dairelerinin görevine giren uyuşmazlıklar dikkate alınarak oluşmak suretiyle- verilmesi önerildiğinden, hangi nisapla toplanılıp karar verileceği hususu da teklif edilen mevzuat düzenlemesinde yer almalıdır. Zira, mevcut düzenlemede toplanma ve görüşme yeter sayısı otuzbir olarak düzenlenmiştir.⁸⁶ Ancak, belirlenen bu rakamın, hâlihazırda Danıştayda, Danıştay Başkanı, Başsavcı, Başkanvekilleri, Daire Başkanları ve Üyeler olarak toplam 128 kadronun mevcut olduğu⁸⁷ düşünüldüğünde, müessesinin üstlendiği önemli görevin gerçekleştirilmesi için yükseltilmesinin uygun olacağı, böylece daha işlevsel hâle geleceği düşünülmektedir. Bu kapsamda, toplanma ve görüşme yeter sayısı nisabının dosyanın talep hakkında karar vermek üzere gönderildiği Kurulun üye tamsayısının en az dörtte üçü olarak belirlenmesinin uygun olacağı kanaatindeyiz.

6. Yapılacak değişikliğin Kurulun talep hakkında karar vermesi için öngörülecek bir süreyi içermesi, müessesenin etkinliğine katkıda bulunacaktır. Zira, bu konuda süre öngörülmemiş olması, BİM kararları arasındaki aykırılığın/uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin sistemde

84 2575 sayılı Kanununun 55. maddesinin 1. fıkrası hükmüne göre; Danıştay Başkanı, Danıştayın genel işleyişinden sorumludur. Kuruluşun düzenli çalışmasını sağlar.

85 GÜLER / YURDAKÖK / EMİROĞLU, s.33.

86 2575 sayılı Kanununun 18. maddesinin 2. bendi.

87 <https://danistay.gov.tr/kurumsal-1-tarihe.html> (Erişim Tarihi: 17.08.2020)

değişiklik yapılmasının nedenlerinden biri olarak 7188 sayılı Kanunun 7. maddesiyle 2576 sayılı Kanunun 3/C maddesinde değişiklik yapan düzenlemenin gerekçesinde yerini almıştır.⁸⁸ Bu konuda getirilecek süre kanaatimizce 6 aydan az olmayacak şekilde belirlenmelidir.

7. Hem içtihatları birleştirme sistemi hem de aykırılığın/uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin mevzuat hükümlerinde, BİM kararları ile Danıştay daireleri veya kurullarının verdiği kararlar arasında oluşan içtihat aykırılığının ne şekilde ortadan kaldırılacağına ilişkin düzenleme mevcut değildir. Bu durumun oluşturabileceği sakınca, şu şekilde somutlaştırılabilir: BİM kararları arasındaki aykırılık veya uyuşmazlık 2576 sayılı Kanunun 3/C maddesinde öngörülen usulle İDDK veya VDDK tarafından verilen kararlarla giderilmesine rağmen, verilen kararın bağlayıcı nitelik taşımaması nedeniyle bir ya da daha fazla BİM veya Danıştay dava dairesinin bu karara aykırı şekilde karar vermeleri hukuken mümkündür. Böyle bir durumda, oluşabilecek içtihat aykırılığının yetkili kılınanlar tarafından yapılacak başvurular üzerine işletilecek süreç kapsamında DİBK tarafından verilecek kararlarla giderilmesi hukuken mümkün kılınmalıdır. Aynı durum, uyuşmazlığa ilişkin miktar uyarınca bir kısmı istinafta kesinleşen, diğer kısmı ise temyiz kanun yolunda Danıştay tarafından verilen kararlarla kesinleşen uyuşmazlıklardan kaynaklı kararlar arasındaki içtihat aykırılığı için de geçerlidir. Bu durumda da aynı şekilde Danıştay Başkanı, Danıştay Başsavcısı, ilgili BİM dava dairesi, Danıştay'ın ilgili dava dairesi veya aykırı kararlar ilgili kişilerin DİBK'ya başvuru yapılabilmesi imkânı getirilmelidir.

SONUÇ

Kıta Avrupası hukuk sistemini benimsemiş olan ülkemiz açısından başka herhangi bir mahkeme için mevzuatta öngörülen istisnalar dışında yargı kararının bağlayıcılığından söz edilemez ise de; uygulamada esaslı bir kaynak olarak dikkate alındığı bilinmektedir. İdari yargının içtihadilik özelliği nedeniyle uygulamanın yargı kararları ile şekillendiği düşünüldüğünde, yargı kararlarının idare hukuku açısından çok daha önemli bir işleve sahip olduğu söylenebilir.

Ülkemiz gibi yargı ayrılığı ilkesini benimsemiş bir ülkede aynı yargı koluna dâhil mahkemelerin önüne gelen benzer nitelikteki uyuşmazlıklarda birbiriyle tutarlılık gösterecek şekilde verdiği kararlar

⁸⁸ Gereke hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. 82 nolu dipnot.



sayesinde uygulama yerleşir ve içtihatlarda birliğe, uyuma ulaşılır. Sonuçta, yargının benzer uyuşmazlıklarda aynı çözüm yolunu izleyerek karar vermesi sayesinde bir çeşit yargı geleneği oluşur. Bu gelenek de yargısal içtihatlarla tekrarlanmak suretiyle devamlılık arz eder. Böylece, ilgili yargı kolu yönünden yargıya olan güven temin edilir.

Öte yandan, yargı düzeni içerisinde içtihat aykırılıklarının oluşması her zaman için mümkündür. Ancak, bu aykırılığın ilgili yargı kolunda mekanizmalar kurulmak ve etkin şekilde işletilmek suretiyle giderilememesi, hukuk devleti bakımından ağır sonuçları olan kabul edilemez bir durumdur. Hem AİHM hem de AYM'ye göre, aynı veya benzer uyuşmazlıklara ilişkin davalarda mahkemeler birbirinden farklı ilke ve yorumlar benimseyerek farklı bir içtihat geliştirebilirler. Bu, olağan karşılanması gereken bir durumdur. Bu farklılık, aynı mahkeme bünyesinde doğsa dahi tek başına AİHS'e aykırılık teşkil etmez. Zira, bu durumun ülkemiz uygulamasında olduğu gibi, her biri kendi yargı alanında yetkili olan yargılama ve temyiz mahkemeleri ağına dayalı yargı sistemlerinin doğal bir sonucu olarak kabul edilmesi gerekir. Avrupa Konseyinin danışma organlarından olan CCJE de görüşlerinde, AİHM kararlarını referans göstermek suretiyle aynı sonuca ulaşmıştır.

Mahkemelerin benzer konudan kaynaklanan davalarda farklı sonuca ulaşmaları suretiyle ortaya çıkan içtihat aykırılığı, yeterli düzeyde gerekçelendirilmiş içtihat değişikliği niteliğinde değilse, ihtimale dayana birbiriyle çelişen hukuki durumların oluşmasına yol açar. Böyle bir sonuç, elbette bireylerin genel olarak adalete ve özelde yargı sistemine duymaları beklenen güvene zarar verir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, hukuki güvenlik ilkesi kişilere içtihadın değişmezliği şeklinde bir hak bahsetmemektedir. Ancak, önceki kararlardan farklı bir hüküm kurulması hâlinde, mahkemelerce bu farklılaşmaya ilişkin makul bir açıklama getirilmesi gerekmektedir.

Hukuk uygulamalarında birlik, her yargı yolu için o yargı kolundaki en üst mahkeme tarafından sağlamalıdır. Yani, idari yargı uygulamasında içtihat birliğini sağlama görevi Danıştay'dadır. AİHM ve AYM kararlarında da belirtildiği üzere, ilgili yüksek mahkeme sorunun kaynağı olmaktan da uzak durmalıdır.

İctihat birliğinin sağlanması, daha doğrusu içtihat aykırılıklarının önlenmesi ve giderilmesi amacıyla birtakım mekanizmaların ilgili hukuk sistemleri tarafından uygulanması gerekir. Bu noktada; önleyici tedbirler, giderici mekanizmalara kıyasla sorunu ilk aşamada çözen, olumsuz sonuçlar doğma ihtimalini daha başlangıçta ortadan kaldıran



ve daha az maliyetlidir. Buna rağmen, ülkemizde, içtihat aykırılığının ortaya çıkmasını etkili bir şekilde önleyici niteliğe sahip mekanizmaların mevcut olduğunu söylemek zordur. Türk idari yargı sisteminin iktibas edildiği Fransa'da içtihat aykırılıklarının önlenmesine yönelik pek çok mekanizma, hem resmi hem de gayriresmi olarak yargılamanın ilk derecesinden başlayarak Conseil d'État'da uygulanacak şekilde devrededir. Özellikle, ülkemizde idari yargı istinaf mercilerinin 20 Temmuz 2016 tarihinde faaliyete geçmesiyle birlikte içtihat aykırılıklarını önleyici mekanizmaların devreye sokulması ihtiyacı daha da önem kazanmıştır. Çünkü, idari yargı istinaf uygulamasıyla, temyiz edilemeyecek kararlar değil, temyiz edilebilecek kararlar sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Böylece, istinaf kanun yolu kural, temyiz kanun yolu ise istisna haline gelmiştir. Bu husus ayrıca, istinafta kesinleşecek uyuşmazlıkların sayısını da oldukça artırmaktadır.

Danıştay dairelerince ya da kurullarınca verilen kararlar arasında içtihat aykırılığının öteden beri oluşmakta olduğu bir durumda, istinaf mahkemesi kararları arasında veya bir kısmı istinafta kesinleşecek, bir kısmı da temyize tabi olarak Danıştay içtihadı ile kesinleşecek kararlar yönünden de benzer sonucun oluşması kaçınılmazdır. Bu nedenle, içtihat aykırılığı sorunu, ülkemizde sadece ortaya çıktıktan sonra giderilmesi anlamında değil, ortaya çıkmasının önlenmesi anlamında da gündemdeki yerini sağlamlaştırmış ve idari yargı özelinde konu ile ilgili birtakım düzenlemelere ulusal mevzuatta yer verilmeye başlanmıştır.

Danıştayın içtihatları birleştirme sisteminin içtihat birliğinin sağlanması amacının gerçekleştirilmesi için nihai halka olarak görev yaptığını, bu nedenle çok faydalı ve gerekli bir müessese olduğunu, ayrıca Anayasaya aykırılık niteliğinin de bulunmadığını düşünmekteyiz.

Çalışmamızda detaylandırıldığı şekilde, DİBK'nın yapısı ve çalışma usulünde yapılacak mevzuat düzenlemesiyle belirsiz alanların netleşeceği, uzmanlaşan esnek bir yapıya kavuşacağı ve sonuçta çok daha etkin hâle getirilebileceği düşünülmektedir. Aynı durum, BİM kararları arasındaki içtihat aykırılığının/uyuşmazlığının giderilmesine ilişkin sistem açısından da geçerlidir. Zira, bu konudaki usule ilişkin tüm süreç ilgili mevzuat olan 2576 sayılı Kanunda müstakil bir maddede dahi ele alınmamış, yalnızca anılan Kanunun bir maddesinin (3/C maddesi) iki ayrı bendinde (4-c ve 5. bentleri) yer verilen hükümlerle düzenlenmiştir. Bu durum, başvuru ve değerlendirme süreci açısından tıpkı içtihatların birleştirilmesi sisteminde olduğu gibi uygulamada eksiklik ve belirsizliklerin oluşmasını kaçınılmaz hâle getirmektedir.



Belirtmek gerekir ki, başta içtihat aykırılığını önleyici mekanizmalar olmak üzere, giderici diğer mekanizmaların da idari yargı sistemimize işlevsel bir şekilde entegrasyonu sağlanmalıdır. Bu konuda sisteme entegre edilecek tüm mekanizmalar, tıpkı Fransa örneğinde olduğu gibi, yargılamanın ilk derece idari yargı mercilerinden başlayarak, en üst yargı mercii olan Danıştay'ı da kapsayacak şekilde oluşturulmalıdır.



KAYNAKLAR

- AKINCI Müslüm, **İsveç İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014.
- AKYILDIZ Ali, “İstinafa İlkesel Bakmak” **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (147. Yıl)**, Ankara, 2015, s.11-32.
- ARSLAN Ahmet, “Danıştay Başsavcılığı ve Danıştay Savcılığı”, **Danıştay Dergisi**, Y.2019, S.151, s.7-45.
- AYKIN Yunus / EMİROĞLU Ulya, “Temyiz Yoluna Başvuruda Süzgeç Usulü TEMYİZ İZİNİ”, **Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları, 1. Dönem (2017 - 2018)**, Danıştay Yayınları No:95, Ankara, 2018, s.73-81.
- BEREKET Zuhal / DEMİRKOL Selami, “İdari Yargıda Savcılık Kurumu - İdarenin Yargısal Denetimde Ekinliğinin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri”, **Danıştay Dergisi**, Y.26, S.90, s.25-52.
- DURAN Lütfi, “Yüksek Mahkemeler Arasında İçtihad Uyuşmazlığı”, **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cezaevi Matbaası, İstanbul, 1967, s.9-27.
- EKMEKÇİ Yalçın / ALTINDAĞ Samet, “İdari Yargılama Usulünde Grup Dava”, **Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları, 2. Dönem (2018 - 2019)**, Danıştay Yayınları No:107, Ankara, 2019, s.35-39.
- ERKAN Fikret, “İsveç İdari Yargı Sistemi (İdari İstinaf Sistemi) ve Analizi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y.4, S.12, s.99-130.
- GÜLAN Aydın, “Bireysel Başvuru Kararlarının Türk İdari Yargısına Etkisi”, **Anayasa Yargısı**, Y.2018, S.35, s.105-120, (“*Bireysel Başvuru*”).
- GÜLAN Aydın, “Ülkemizdeki Kanuni Düzenlemeleri Sonrasında İstinaf Kanun Yolu Hakkında Yeniden ve Farklı Düşünmek”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (148. Yıl)**, Ankara, 2016, s.19-27, (“*Ülkemizdeki Kanuni*”).
- GÜLER Murteza, “İçtihat Aykırılıklarının Giderilmesinde Önleyici ve Giderici Mekanizmaların Güçlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (151. Yıl)**, Ankara, 2019, s.181-190.
- GÜLER Murteza / YURDAKÖK Murat Haki / EMİROĞLU Ulya, “İdari Yargıda İçtihat Farklılıkları Sorunu ve Çözüm Önerileri”, **Danıştay Başkanlığı İdari Yargı Komisyonu Çalışmaları, 2. Dönem (2018 - 2019)**, Danıştay Yayınları No:107, Ankara, 2019, s.19-33.



HECKSHER Sten, “İstinafın İşleyişinde İzin Sistemi ve Danıştay’ın Rolü”, **İdari Yargıda İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı İle İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi Arasında Yargı Alanında İş Birliği Programı**, Antalya, 2009, s.139-155.

HIRSCHFELDT Johan, “İsveç İdari İstinaf Örneği”, **İdari Yargıda İstinaf Semineri, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı İle İsveç Krallığı Ulusal Mahkeme Yönetimi Arasında Yargı Alanında İş Birliği Programı**, Antalya, 2009, s.78-91.

KAYHAN Fahrettin, “Özel Hukuk Uygulamasında Yargı İçtihatlarının ve İçtihadı Birleştirme Kararlarının Normatif Gücü”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.2, s.341-363.

ODYAKMAZ Zehra, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 30.Yılında İdari Yargı Sempozyumu”, 09.03.2012, Ankara Barosu-Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Y.2013, **Ankara Barosu Başkanlığı**, s.187-237.

ÖZKAN Gürsel, “Yargıya Güven Sağlanması İhtiyacı”, **Danıştay Dergisi**, S.151, 2019, s.47-93.

SANCAKDAR Oğuz, “İdari Yargılama Usulünde İvedi Yargılama ve Grup Davaları”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (146. Yıl)**, Ankara, 2014, s.109-198.

SEMİZ İmran, **Türk Vergi Yargılaması Hukukunda İstinaf**, Doktora Tezi, İstanbul, 2020.

SEZGİNER Murat, “İdari Yargıda İçtihat Aykırılıklarının Giderilmesinde Danıştay’ın İçtihat Mahkemesi Rolünün Önemi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (151. Yıl)**, Ankara, 2019, s.167-180, (“İdari Yargıda İçtihat”).

SEZGİNER Murat, “İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İçtihat Aykırılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (150. Yıl)**, Ankara, 2018, s.111-134, (“İdari Yargıda İstinaf”).

SEZGİNER Murat, “İdari Yargılama Hukukunda Yargılamanın Hızlandırılması Tartışmaları ve ‘Grup Dava’ Uygulaması” **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (146. Yıl)**, Ankara, 2014, s.199-217, (“İdari Yargılama Hukukunda”).

TUNCAY Aydın H. / ÖZDEŞ Orhan / BAŞPINAR Recep, “Danıştayın Tarihçesi”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara, 1968.

TÜRKOĞLU ÜSTÜN Kamile, “Alman İdari Yargılama Usulünde Grup Dava Uygulaması”, **Memleket Siyaset Yönetim (MSY)**, C.10, S.24, s.112-123.



YILDIRIM Turan, “İdari Yargıda İçtihat Farklılıkları Sorunu ve Çözüm Önerileri”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (149. Yıl)**, Ankara 2017, s.137-153.

YILMAZ Harun, **Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi**, Doktora Tezi, İstanbul, 2019.

YILMAZOĞLU Yunus Emre, “İçtihat Farklılıklarının Temel Hak ve Özgürlükler Yönünden Değerlendirilmesi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Y.7, S.13, Ankara, 2019, s.551-622.

