

DANIŞTAY KARARLARINA KARŞI KANUN YARARINA TEMYİZ YOLUNA BAŞVURULMASININ MÜMKÜN OLUP OLMADIĞI SORUNU

*The Question of Whether it is Possible to Appeal for the Sake of Law Against
the Decision of the Council of State*

Tahir MURATOĞLU*

Özet

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi 6545 sayılı Kanunla değiştirildikten sonra Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlara karşı kanun yararına temyiz kanun yoluna başvurulmasının mümkün olup olmadığı sorusu ortaya çıkmış ve bu konuda farklı yönde iki görüş ileri sürülmüştür. Bu çalışmada hukuk kurallarının yorumlanmasında kullanılan yorum yöntemlerinden hareketle bu soruya bir cevap bulunmaya çalışılmıştır. Konuyu düzenleyen kuralın lafzi ve amaçsal yorumu bu tür yargı kararlarına karşı da kanun yararına temyiz yoluna başvurulabileceğini göstermektedir. Sistematik yorum yöntemi yoluyla bu konuda bir sonuca ulaşmak mümkün değildir. Buna karşın tarihsel yorum yöntemi kullanılmak suretiyle Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacağı görüşünü destekleyen bazı bulgulara ulaşmak mümkündür. Bir normun lafzi yorum yöntemine göre yorumlanmasının mümkün olduğu hallerde başka yorum yöntemlerine müracaat edilemeyeceği ve tarihsel yorum yöntemi en son başvurulabilecek yorum yöntemi olduğu için bu konuda diğer yorum yöntemlerinin göz ardı edilerek tarihsel yorum yönteminin esas alınması mümkün değildir. Bu nedenle Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabileceğini kabul etmek gerekir.

Anahtar kelimeler: İdari yargılama usulü, kanun yolları, kanun yararına temyiz, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlar, yorum yöntemleri.

Abstract

Following the amendment of the 51st article of the Turkish Code of the Administrative Judicial Procedure No. 2577 by the Code No. 6545, the question of whether it is possible to file an appeal for the sake of law against the decisions of the Council of State as a

➤ *Bu makale Etik Kurul İznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee Permission.*

➤ *Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 09.03.2022*

➤ *Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 06.09.2022*

* Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, tahirmuratoglu@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0002-5958-5598>

court of first instance arose, and two opposing viewpoints were advanced. This study attempted to answer this question using the interpretation methods in legal rules. The textual and teleological interpretation of the rule regulating the subject demonstrates that an appeal for the sake of law can be made in opposition to such judicial decisions. The systematic interpretation method cannot be used to reach a conclusion on this subject. On the other hand, using the historical interpretation method, some findings can be reached that support the view that no appeal for the sake of law can be made against decisions provided by the Council of State as a court of first instance and which are finalized without the appeal examination. It is not possible to use the historical interpretation method as a basis by ignoring other interpretation methods in this regard. Because in circumstances where the textual interpretation method can be used to interpret a norm, the other interpretation methods cannot be applied and the historical interpretation method is the last interpretation method. Accordingly, it should be accepted that an appeal for the sake of law can be filed against the decisions issued by the Council of State as a court of first instance and that are finalized without going through the appeal examination.

Keywords: Administrative judicial procedure, legal remedies, appeal for the sake of law, decisions of the Council of State as a court of first instance, interpretation methods.

GİRİŞ

İdari yargılama hukukunda kanun yararına temyiz müessesesi 06.01.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin kanun yararına temyiz başvurusuna konu olabilecek yargı kararlarını düzenleyen ilk fıkrası uyarınca idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler kanun yararına temyiz olunabilir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun anılan hükmü, aleyhine kanuna yararına temyiz yoluna başvurulabilecek yargı kararlarını açık bir şekilde belirtiyor gibi gözükse de Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlar bağlamında bu konuda tereddütler mevcuttur. Konuyu ele alan eserlerin bir kısmında Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacağı ifade edilmiş,¹ buna karşın diğer bazı eserlerde aksi yöndeki görüşe yer verilmiştir.² Kanun yararına temyiz konusunu ele alan bazı eserlerde ise bu konuda açık bir ifadeye yer verilmemiştir.³

¹ Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku* (7. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2020) 567; Metin Günday, *İdari Yargılama Hukuku* (Turhan Kitabevi 2022) 511; Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku* (13. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2021) 832, 834.

² Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (6. Baskı, PricewaterhouseCoopers Danışmanlık Hizmetleri Ltd. Şti. 2015) 1095, 1100, 1103; Turgut Tan, *İdare Hukuku* (6. Bası, Turhan Kitabevi 2017) 1147; Burkay Can Kara, 'İdari Yargılama Usulünde Kanun Yararına Temyiz' (2020) 11(1) İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 353, 360.

³ Bkz. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (6. Baskı, Savaş Yayınevi 2021) 818 vd.; Nilay Arat, 'Madde 51 – Kanun Yararına Temyiz'

Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulmasının mümkün olup olmadığı konusunda ileri sürülen farklı yöndeki görüşler nedeniyle bu çalışmada İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilgili hükmü farklı yorum yöntemleri ile yorumlanacak ve bu şekilde bir sonuca ulaşılmaya çalışılacaktır. Bunun için de öncelikle ilgili hükmün tarihi gelişim süreci aktarılacaktır.

I. 2577 SAYILI KANUNUN 51. MADDESİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

06.01.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinin birinci fıkrasının ilk hali⁴ şu şekildedir:

“Kanun Yararına Bozma

MADDE 51.

1. Bölge idare mahkemesi kararları ile idare ve vergi mahkemelerince verilip Danıştayca incelenmeksizin kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

2. Temyiz isteği Danıştayca yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan mahkeme kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

3. Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazetede yayımlanır.”

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinin ilk hali ilk kez 05.04.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanunun 20. maddesi ile değiştirilmiştir.⁵ 3622 sayılı Kanun 2577 sayılı Kanunun 51. maddesinin ilk iki fıkrasını değiştirmiştir. Değişiklik ile birlikte 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi aşağıdaki hale gelmiştir:

“Kanun Yararına Bozma

MADDE 51.

1. Bölge idare mahkemesi kararları ile idare ve vergi mahkemelerince ve Danıştayca ilk derece mahkemesi olarak verilip temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki

in Zehreddin Aslan (Editör), *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Vergi Yargılaması Dahil* (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2020) 428 vd.; Oğuz Sancakdar, *İdari Yargılama Hukuku – Genel Esaslar* (Göktaş Ofset Matbaacılık San. Tic. Ltd. Şti. 2018) 290 vd.; Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku* (14. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2020) 433; Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak ve İsmail Ercan, *İdari Yargılama Hukuku* (17. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2021) 287 vd.; Selda Taner, ‘Vergi Yargısında İstinaf Üzerine Bir Değerlendirme’ (2018) 31(136) Türkiye Barolar Birliği Dergisi 185, 207.

⁴ Bkz. 20.01.1982 tarih ve 17580 sayılı RG, s. 43.

⁵ Bkz. 10.04.1990 tarih ve 20488 sayılı RG, s. 7.

hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

2. Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan mahkeme veya Danıştay kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

3. Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazetede yayımlanır.”

2577 sayılı Kanununun 3622 sayılı Kanunla değişik hali de 18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanununun 24. maddesiyle değiştirilmiştir.⁶ 6545 sayılı Kanun 2577 sayılı Kanununun 51. maddesinin başlığı ve ilk iki fıkrasında değişiklik yapmıştır. Değişiklik sonrası 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi şu hali almıştır:

“Kanun yararına temyiz:

MADDE 51.

1. İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

2. Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

3. Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazetede yayımlanır.”

II. KANUNUN MUHTEMEL YORUM ŞEKİLLERİ

Yorum bir ifade veya davranışın anlamının ortaya çıkarılması faaliyetidir. Hukukta yorumun konusunu çoğu zaman hukuk kuralları oluşturur. Bu bağlamda yorum hukuk kurallarının anlamının ortaya çıkarılması faaliyeti olarak tanımlanabilir.⁷

⁶ Bkz. 28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı RG. 2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde yapılan bu değişiklik istinaf kanun yolunun uygulanmaya başladığı tarihten sonra verilen kararlar hakkında uygulama alanı bulmuştur. Bkz. 6545 sayılı Kanununun 27. maddesi ile 2577 sayılı Kanuna eklenen geçici 8. madde. İstinaf kanun yolu 20.07.2016 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır. Bkz. Bölge Adliye Mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemelerinin Tüm Yurttan Göreve Başlayacakları Tarihe İlişkin Karar, 07.11.2015 tarih ve 29525 sayılı RG.

⁷ Tanım hakkında bkz. Reinhold Zippelius, *Juristische Methodenlehre* (11. Auflage, Verlag C. H. Beck 2012) 35; Kemal Gözler, *Hukuka Giriş* (18. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2021) 294; Ahmet M. Güneş, *Hukuk Metodolojisi* (3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2020) 93 vd.; Ender Ethem Atay, *Hukuk Başlangıcı* (Gazi Kitabevi 2014) 201 vd.; Tekin Akıllıoğlu, *Hangi Hukuka Giriş? Hukuk Üstdili İncelemesine Giriş* (3. Bası, İmaj Yayınevi

Yorum kelimesi bir yazı veya sözün anlaşılması güç yönlerinin açıklanması ve aydınlığa kavuşturulması olarak da tanımlanmaktadır.⁸ Bu tanımdan bir hukuk kuralının yorumlanabilmesi için bu kuralın anlamının açık olmaması gerektiği ve bir hukuk kuralının ne manaya geldiği konusunda herhangi bir tereddüdün bulunmadığı hallerde yoruma da ihtiyaç olmadığı sonucu çıkmaktadır.⁹ Gerçekten de bir hukuk kuralının anlamının ayan beyan ortada olduğu hallerde bu kuralın somut olaylara ne şekilde uygulanması gerektiği konusunda kural olarak herhangi bir sorunla karşılaşmaz, bu konuda farklı görüşler ortaya çıkmaz. Mecelle'nin 14. maddesinde yer alan "Mevrid-i nasda içtihadı mesağ yoktur."¹⁰ hükmü de bu duruma işaret etmektedir. Bir hukuk kuralının anlamı ve ne şekilde uygulanacağı konusunda tereddütlerle karşılaşıldığı hallerde ise uygulamanın ne şekilde gerçekleştirileceğinin açıklığa kavuşturulması gerekir ki, bu da yorum yoluyla olur.

Bir hukuk kuralının anlamının açık olduğu hallerde yoruma ihtiyaç olmadığı kuralı kanaatimce her zaman için geçerli olan mutlak bir kural değildir. Zira bir normun anlamının açık olduğu hallerde dahi uygulamanın ne şekilde gerçekleştirilmesi veya hukuki uyumsuzlukların ne şekilde giderilmesi gerektiği konusunda açıklık olmayabilir. Sözgelimi bir hukuk kuralının anlamı açık bile olsa aynı konuda mevcut olan farklı hukuki düzenlemeler ya da ilgili hukuk kuralının tarihi gelişimi ile oluşum süreci kuralın ne şekilde uygulanacağı konusunda tereddütlere sebebiyet verebilirler. Dolayısıyla bir hukuk kuralının yoruma elverişli olup olmadığı konusunda bir şeyler söyleyebilmek için yalnızca ilgili hukuk kuralına bakmak her zaman yeterli olmayabilir ve konuya daha geniş bir perspektiften bakmak gerekebilir.

Hukukta en çok bilinen ve müracaat edilen yorum yöntemleri lafzi, amaçsal, sistematik ve tarihsel yorum yöntemleridir.¹¹ Aşağıda bu yöntemler kullanılmak suretiyle Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalarda verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulmasının mümkün olup olmadığı sorusuna cevap aranacaktır.

A. Lafzi Yorum Yöntemi

Lafzi yorum yöntemine göre hukuk kuralları uygulanırken bu kuralların lafızlarının ortaya koyduğu manaya göre hareket edilir. Lafzi yorumda hukuk

2017) 306; Danıştay 13. D, E. 2018/3833, K. 2019/481, T. 20.02.2019.

⁸ Bkz. Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük: Yorum.

⁹ Güneş (dn. 7) 93.

¹⁰ Ahmed Cevdet Paşa (tertip ve tensik eden), *Mecelle-i Ahkam-ı Adliyye* (Matbaa-i Osmaniyye 1300) 24.

¹¹ Burada zikredilenlerin dışında kavramcı yorum yöntemi ile menfaatler içtihadı yönteminden de söz edilmektedir. Bkz. Gözler (dn. 7) 309 vd.; Adnan Güriz, *Hukuk Başlangıcı* (16. Baskı, Siyasal Kitabevi 2014) 68 vd.; Ali Cem Budak, "*Kılı Kırk Yarma Makinası*", *Medenî Usul Hukukunda Kavram İctihadı ve Menfaat İctihadı* (Filiz Kitabevi 2021).



kurallarında yer alan kelimeler ve bu kelimelerin oluşturduğu bütün dikkate alınır ve gramer kuralları çerçevesinde cümleler tahlil edilir. Bu şekilde hukuk kurallarının ifade etmek istedikleri hususlar tespit altına alınır ve bu tespit doğrultusunda uygulama yapılır.¹²

Hukuk kurallarının lafzı kanun koyucunun ya da ilgili kuralı ihdas eden makam veya mercinin iradesinin bir ürünüdür. İnsanlar iç dünyalarında şekillenen istek, arzu ve iradelerini sözlü, yazılı veya başka şekillerde dış dünyaya aktarırlar. Aynı durum tüzel kişiler, bu arada devlet ve diğer kamu tüzel kişileri için de geçerlidir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri hukuk kurallarını bir irade beyanı yoluyla oluştururlar. Dolayısıyla hukuk kuralları devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin bir konuyu düzenleme yönündeki iradelerinin dış dünyaya yansımış halidir, yani bir irade beyanıdır.

İç alemde mevcut olan irade ile dış alemde ortaya çıkan beyanın birbirleri ile örtüşmeleri son derece önemlidir. Zira kişinin iradesinin dış aleme hatalı bir şekilde yansması ya da bu iradenin başkaları tarafından yanlış anlaşılması durumunda ilgili kişi ile onun iradesine muhatap olan ve bu iradeden olumlu veya olumsuz yönde etkilenen kişiler açısından birtakım sorunlar ortaya çıkabilir. İradenin dış aleme doğru bir şekilde yansıdığı, yani irade ile beyanın örtüştüğü hallerde sağlıklı bir irade açıklamasından söz edilir.¹³ Hukukta iradenin dış aleme doğru bir şekilde yansıdığının kabulü esastır. İradenin sağlıklı bir şekilde tezahür ettiğini kabul etmek hayatın olağan akışına da daha uygundur. Aksi durumdan hareket edilirse bir beyana muhatap olan her kişi bu beyanın gerçekten de ilgili kişinin iradesine uygun olup olmadığını sorgulamak zorunda kalacaktır ki, bu durum hayatı çekilmez hale getirecektir. Dolayısıyla iradenin dış dünyaya hatalı bir şekilde yansıdığını gösteren objektif bir belirti veya işaret bulunmadığı müddetçe irade ile beyan arasında mutabakat bulunduğunu, yani beyanın beyan sahibinin iradesini doğru bir şekilde yansıttığını kabul etmek gerekir.¹⁴ Bu durumun doğal bir sonucu olarak hukuk kurallarını bu kuralların lafzının ifade ettiği anlam doğrultusunda uygulamak esastır. Bu husus lafzi yorumun asıl yorum yöntemi olması gerektiği anlamına gelir.

¹² Bkz. Vecdi Aral, *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine* (Filiz Kitabevi 1992) 184 vd.; Gözler (dn. 7) 301 vd.; Güneş (dn. 7) 102 vd.; M. Refik Korkusuz, *Hukuk Başlangıcı* (İstanbul Yeni Yüzyıl Üniversitesi Yayınları No: 3, 2014) 207; Bayram Özbey, 'Hukuk Kurallarının Uygulanması' in Müslüm Akıncı ve Bayram Özbey (Editörler), *Hukukun Temel Kavramları* (3. Baskı, Lisans Yayıncılık 2015) 77 vd.

¹³ Necip Bilge, *Hukuk Başlangıcı, Hukukun Temel Kavram ve Kurumları* (33. Bası, Turhan Kitabevi 2015) 264 vd.; Güriz (dn. 11) 165.

¹⁴ Özel hukuktaki yorum teorileri hakkında bkz. Fikret Eren, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler* (24. Baskı, Yetkin Yayınları 2019) 154 vd.; Mehmet Ayan, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler* (12. Baskı, Adalet Yayınevi 2020) 221 vd.

İradenin dış aleme sağlıklı bir şekilde yansıdığı kabulü asıl olsa da, irade dış aleme her zaman doğru bir şekilde yansımaz. Bu durumda sağlıklı bir irade yansımından değil, iradenin hatalı ya da sakat bir şekilde açıklanmasından söz edilir.¹⁵ Bu tür hallerde irade ile örtüşmeyen beyanın esas alınıp alınmayacağı, yani bu beyana hukuki sonuç bağlanıp bağlanmayacağı sorusu ile karşılaşılır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 30. ve devamı maddelerinde irade bozukluğu ve bunun sonuçları hakkında bazı düzenlemeler mevcuttur. Bu düzenlemelerin kanun koyucu açısından uygulama alanı bulmayacağı tabiidir. Ancak yine de bu hükümlerden hareketle kanun koyucunun iradesinin hatalı bir şekilde dış aleme yansıdığı haller hakkında bazı sonuçlara ulaşmak mümkündür. Türk Borçlar Kanunu irade bozukluğunun sebeplerinden biri olan yanılmayı düzenlerken yalnızca esaslı yanılma durumunda bozuk iradenin hukuki sonuç doğurmayacağını hüküm altına almıştır (m. 30). Kaldı ki, esaslı yanılmada dahi irade beyanının geçersiz bırakılması talebi için bir süre öngörülmüş, bu süre geçtikten sonra irade bozukluğunun ileri sürülemeyeceği hüküm altına alınmıştır (m. 39). Kanunun bu hükümleri de lafzi yorumun esas yorum yöntemi olduğu fikrini desteklemektedir. Zira irade bozukluğu söz konusu olsa bile bu hata esaslı bir hata değilse ya da hatanın hukuki sonuçlarının ortadan kaldırılması için belli bir süre içinde bir girişimde bulunmaz ise irade bozukluğuna dayanılamayacak, beyana hukuki sonuç bağlanacaktır.

İrade beyanı bağlamında burada yapılan açıklamalardan hareketle kanun koyucunun iradesinin kanun metinlerine istenen şekilde yansımadığı hallerde dahi uygulamanın kural olarak kanun metinlerinin ortaya koyduğu manaya göre gerçekleştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılır. Bu kuraldan ayrılmak ancak istisnai bazı hallerde mümkün olabilir. Sözgelimi bir kanun metninden bu metnin ne anlama geldiğinin anlaşılacağı, metnin olduğu gibi uygulanmasının imkan dahilinde olmadığı veya hukuk sistemi içinde önemli bazı sakıncalara sebebiyet verebileceği hallerde yalnızca lafzi yorumla kanun koyucunun iradesinin açıklığa kavuşturulması mümkün olmayabilir. Bu tür durumlarda diğer yorum yöntemlerinden faydalanılması bir zorunluluk arz eder. Beyanın irade ile örtüşmediğinin açık olduğu hallerde de lafzi yorum tek başına belirleyici olmayabilir. Bu tür hallerde kanun koyucunun iradesinin araştırılması gerekir ki, bunun için de diğer yorum yöntemlerine başvurulması gerekir.

İradenin dış aleme hatalı bir şekilde yansıdığı hallerin dışında kalan diğer bazı hallerde de lafzi yorum yönteminin göz ardı edilmesi mümkündür. Örneğin bir konuda hukuki bir düzenlemenin mevcut olmadığı hallerde lafzi yorum yöntemine başvurulması imkanından da söz edilemeyecektir. Farklı

¹⁵ Bilge (dn. 13) 264 vd.; Halil Kalabalık ve Murat Erdem, *Temel Hukuk Bilgisi* (8. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2016) 294; Erol Cansel, Çağlar Özel ve Mehmet Yüksel, *Hukuk Başlangıcı, Hukukun Temel Kavram ve Kuramları* (6. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2015) 247.



hukuk kuralları arasında bir çatışmanın bulunduğu hallerde de mutlak anlamda lafzi yoruma göre hareket edilemez. Bu tür hallerde ya hiyerarşik açıdan daha üst bir konumda yer alan hukuk kuralı esas alınacak ya da özel-genel veya önceki-sonraki kanun ilişkisi çerçevesinde ilgili hukuk kurallarından birinin lafzı esas alınacak, diğeri ise çatışma ölçüsünde ihmal edilecektir.¹⁶

Lafzi yoruma ilişkin bu bilgilerden hareketle İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi hakkında aşağıdaki şekilde bazı tespitlerde bulunmak mümkündür.

Kanunda kanun yararına temyize konu olabilecek yargı kararları iki grup halinde zikredilmiştir. İlk grupta idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararlar, ikinci grupta ise istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlar yer almaktadır. Bu iki grup yargı kararı “ile” bağlacıyla birbirinden ayrılmıştır. Dikkat edileceği üzere, Kanun metninde iki tane “ile” bağlacı mevcuttur ve her iki bağlaç da aynı görevi görmektedir. Metindeki ilk “ile” bağlacı, yani “vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin” ifadesindeki bağlaç kendinden önce zikredilmiş olan idare ve vergi mahkemelerine yeni bir mahkeme ilavesinde bulunmakta, ikinci “ile” bağlacı ise kesin olarak verilen yargı kararlarına kesin olmamakla birlikte kanun yolu incelemesinden geçmeden kesinleşen yargı kararlarını ilave etmektedir. Yani her iki “ile” bağlacı da kendinden önce ve sonra geçen ögenin aynı hükme tabi olduğunu ifade etmektedir. Buna göre bölge idare mahkemelerince verilen kesin kararlar da idare ve vergi mahkemelerince verilen kesin kararlar gibi kanun yararına temyiz başvurusuna konu olabilir. Aynı şekilde istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlar da idare, vergi veya bölge idare mahkemelerince kesin olarak verilen kararlar gibi kanun yararına temyiz başvurusuna konu edilebilir.

Kanunda “istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlar” ifadesinin idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerince verilen kararlarla sınırlı olduğuna ilişkin herhangi bir ifade mevcut değildir. Tam tersine bu ifade mutlak olup anılan mahkemeler dışındaki mahkemelerce, yani Danıştayca verilen kararları da kapsar. Bu husus kanunun lafzından açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Kanunda “istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan” ifadesi yerine “bunların istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlarından” şeklinde bir ifade kullanılmış olsaydı, istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen yargı kararları idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerince verilen kararlarla sınırlanmış olurdu. Ancak kanunda bu şekilde bir sınırlama yapılmadığına ve mutlak bir ifade kullanıldığına göre istinaf veya temyiz incelemesinden

¹⁶ Konu hakkında bkz. Gözler (dn. 7) 382 vd.; Güneş (dn. 7) 156 vd.

geçmeden kesinleşen tüm yargı kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilir. Dolayısıyla Kanunun lafzi yorumuna göre Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlardan temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşenler kanun yararına temyiz başvurusuna konu olabilir.¹⁷ Ancak Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kesin nitelikte kararlar varsa, bunlara karşı zaten istinaf veya temyiz yoluna başvurulamayacağından, bu kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacaktır. Zira Kanunda kesin nitelikteki kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilen mahkemeler tahdidi bir şekilde sayılmış, bu mahkemeler arasında Danıştaya yer verilmemiştir.

Az önce lafzi yorumun esas olduğu ve ancak istisnai hallerde başka yorum yöntemlerine müracaat edilebileceği ifade edildi. Burada lafzi yorumun terk edilip başka yorum yöntemlerine göre hareket edilmesini gerektiren herhangi bir istisnai durum mevcut değildir. Ancak yine de diğer yorum yöntemleri yoluyla anılan kanun hükmünü değerlendirmekte fayda vardır.

B. Amaçsal Yorum Yöntemi

Amaçsal yorum bir hukuk kuralının, hukuk düzenini oluşturan normlar bütününe ya da kanun koyucunun amacının tespit edilmesi ve bu amaç doğrultusunda ilgili kurala anlam verilerek uygulama yapılmasıdır. Bir konuyu düzenleyen bir hukuk kuralının mevcut olması durumunda, hem ilgili kuralın hem kuralı koyan makam ya da mercinin hem de konu ile ilgili diğer kuralların amacının tespiti önem arz edecektir. Ancak bir konuyu düzenleyen bir hukuk kuralının mevcut olmadığı hallerde doğal olarak yalnızca normlar bütününe ve bu normları koyan makam ya da mercilerin amacının tespiti gündeme gelecektir.¹⁸

Amaç tespitinin farklı şekillerde yapılması mümkündür. Bir kuralın normlar bütünü içindeki yeri ve bir kuralın ortaya çıkış süreci de amacın tespitine hizmet eder. Dolayısıyla bunlar da amaçsal yorum kapsamında değerlendirilebilir. Ancak yorum yöntemleri sayılırken yaygın bir şekilde lafzi ve amaçsal yorum yöntemleri dışında sistematik ve tarihsel yorum yöntemlerine de yer verilmektedir. Sistematik ve tarihsel yorum yöntemleri amaçsal yorumdan ayrı birer yorum yöntemi olarak kabul edilirse, amaçsal yorumun tanımını da buna göre uyarlamak, yani daraltmak gerekecektir. Bu durumda amaçsal yorum yöntemi sistematik ve tarihsel yorum yöntemleri dışında kalan yöntemlerle bir normun, normlar bütününe ya da kanun koyucunun amacının tespit edilmesi

¹⁷ Aynı şekilde: Candan (dn. 2) 1095 vd.

¹⁸ Olaf Muthorst, *Grundlagen der Rechtswissenschaft, Methode – Begriff – System* (Verlag C. H. Beck 2011) 112 vd.; Güneş (dn. 7) 112 vd. Yalnız kanunun değil, kanun koyucunun amacının tespiti de amaçsal yorum kapsamında kalır. Bkz. Yargıtay İBĞK, E. 1997/1, K. 2000/1, T. 18.02.2000.



ve bu amaç doğrultusunda ilgili norma mana verilerek uygulama yapılması şeklinde tanımlanacaktır. Bu kapsamda bir kuralın düzenlediği konu, varsa kuralın kendisinin belirlediği amaç, kanun koyucunun kural yaparken takındığı genel tutum, hukuk kurallarının önem atfettiği değerler, kurallar bütünüünün ortaya koyduğu genel sonuçlar ve ortak hedefler amaç tespitinde başvurulabilecek muhtemel araçlar olarak sayılabilir.

Yukarıda da söylendiği gibi, bir konuyu düzenleyen bir normun mevcut olduğu ve bu normun lafzi yorumuna göre uygulama yapılabildiği hallerde lafzi yorumun esas alınması ve diğer yorum yöntemlerine müracaat edilmemesi gerekir.¹⁹ Ancak lafzi yorum yapılamayan veya lafzi yorum yöntemine göre hareket edilemeyen hallerde başvurulacak ilk ve en önemli yorum yöntemi normal şartlarda amaçsal yorum yöntemidir.²⁰ Zira beyanın gerçek iradeyi yansıtmadığı ya da beyana hukuki bir sonucun bağlanamayacağı hallerde kişinin iradesi ön plana çıkacak ve bu iradeye göre hareket edilecektir.²¹ Beyandan ziyade kural koyan makam ya da mercinin iradesine önem veren esas yorum yöntemi ise amaçsal yorum yöntemidir. Amaçsal yorum yapılırken yoruma konu olan beyandan, yani kuralın lafzından faydalanılabileceği gibi,²² konu ile ilgili diğer düzenlemelerden ve kural koyucunun tutum ve davranışlarından da faydalanılabilir. Bu şekilde kural koyucunun iradesi ve dolayısıyla kuralın anlamı ortaya çıkarılmaya çalışılır.

Lafzi yorum yöntemine göre uygulama yapılması mümkün iken bu yorum yöntemi bir kenara bırakılarak amaçsal yorum yöntemine başvurulması ve bu şekilde lafzının ifade ettiği anlamdan farklı bir şekilde bir hukuk kuralının uygulanması normu uygulayan kişi ya da makamların iradesinin kanun koyucunun iradesinden üstün tutulması sonucunu doğuracaktır.²³ Bu durum bir kanunu uygulayan kişi ya da makamların kendilerini kanun koyucu yerine koymaları anlamına gelecektir. Zira yasama organına ait olan kanun koyma yetkisi amaçsal yorum adı altında fiilen yürütme veya yargı organları tarafından kullanılmış olacak, dolayısıyla yasama organının kanun koyma yetkisi gasp edilmiş olacaktır. Bu şekilde bir fonksiyon gasbının ortaya çıkmaması için amaçsal yorum yöntemine yalnızca lafzi yorum yöntemine başvurulmadığı hallerde başvurmak gerekir. Bu da lafzi yorum yönteminin asliliği ve dolayısıyla diğer yorum yöntemlerinin taliliği ilkesini bir başka

¹⁹ Lafız açık iken amaçsal yorum yapılamayacağı hakkında bkz. Danıştay 10. D, E. 2007/4030, K. 2010/6813, T. 27.09.2010. Lafzi yorum ile birlikte amaçsal yorum da yapılması gerektiği hakkında bkz. Danıştay 13. D, E. 2016/3107, K. 2017/623, T. 13.03.2017.

²⁰ Aynı anda birden çok yorum yöntemine başvurulmasının mümkün olup olmadığı konusunda bkz. Güneş (dn. 7) 123 vd.

²¹ Bkz. Eren (dn. 14) 154 vd.; Ayan (dn. 14) 221 vd.

²² Bkz. Güneş (dn. 7) 115.

²³ Bkz. Gözler (dn. 7) 308 vd.; Yargıtay İBĞK, E. 1997/1, K. 2000/1, T. 18.02.2000.

açından desteklemektedir.

Bir hukuk kuralının amacının bu kuralı koyan makam veya merci tarafından değil de başka makam veya merciler tarafından belirlenmesi aynı hukuk kuralına farklı amaçlar biçilmesi sonucunu doğurabilir.²⁴ Bu nedenle amaçsal yorum yöntemine yalnızca lafzi yorum yönteminin kullanılmadığı hallerde başvurulmalı, amaçsal yoruma başvurulacak istisnai hallerde ise ilgili hukuk kuralının amacının ne olduğu konusunda uygulayıcılar arasında bir görüş birliği sağlanacak şekilde hareket edilmelidir. Bunun için de kanunun amacı tespit edilirken mümkün merteye kuralın lafzının dikkate alınması gerekir. Yani bir hukuk kuralının lafzi yorum yoluyla uygulanması mümkün olmasa bile, tamamen serbest bir şekilde amaç tespiti yoluna gidilmemeli, yine kuralın lafzından hareketle kuralın amacına ulaşılmalıdır. Hukuk kurallarının lafzı diğer yorum yöntemlerinin olduğu gibi amaçsal yorum yönteminin de sınırını oluşturur. Yani bir kuralın lafzı ile bağdaşmayacak şekilde amaçsal yorum yapılamaz.²⁵

Bir hukuk sisteminde amaçsal yorum yöntemine başvurulmasını sınırlandıran ya da yasaklayan hükümler olabilir. Örneğin ceza hukukunda amaçsal yorum yöntemi yoluyla kıyas yasağı kuralının delinmesi, bu şekilde kanunların lafzında yer almayan suç ve cezaların ihdas edilmesi mümkün değildir.²⁶ Kıyas yasağı, yani suç ve cezanın kanuniliği ilkesi hem Anayasa'nın 38. maddesinin ilk üç fıkrasında hem de 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 2. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Amaçsal yorum yapılmasını sınırlandıran bu tür kuralların mevcut olduğu hallerde bu yorum yöntemine başvurulamayacağı tabiidir.

Amaçsal yoruma ilişkin olarak yapılan bu açıklamalardan sonra İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinin birinci fıkrasına baktığımızda ulaşılabileceğimiz ilk sonuç şudur: Bu hükmün lafzi yorumu mümkün olduğu için başka yorum yöntemlerine gitmeye gerek ve imkan yoktur. Dolayısıyla bu hüküm amaçsal yoruma açık bir hüküm değildir. Ancak yine de bu hüküm amaçsal yoruma tabi tutulmak istenirse aşağıdaki sonuçlara ulaşılabilecektir.

Kanunun 51. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan" ifadesi mutlak bir ifadedir. Bu ifadeden kanun koyucunun amacının istinaf veya temyiz kanun yollarının herhangi birinden geçmeden kesinleşmiş olan tüm yargı kararlarını kanun yararına temyiz yoluna tabi tutmak olduğu sonucu çıkarılabilir.²⁷

²⁴ Güneş (dn. 7) 117.

²⁵ Muthorst (dn. 18) 114, 116; Yargıtay İBGK, E. 1997/1, K. 2000/1, T. 18.02.2000.

²⁶ Yargıtay CGK, E. 2015/9-42, K. 2015/97, T. 07.04.2015.

²⁷ Benzer bir ifade için bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (dn. 3) 819. Buna karşın Çağlayan İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinde kanun yararına temyize gidilebilme ölçütü olarak "Danıştay incelemesinden geçmeme" esasının benimsendiğini savunmakta, buradan hareketle de Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlara karşı



Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlardan temyiz yoluna başvurulmaksızın kesinleşmiş olanlar da bu kategoriye girdikleri için, bunlara karşı da kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilmesi gerekir.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 51. maddesinin başlığı “Kanun yararına temyiz” şeklindedir. Bu ifadeden hareketle kanun yararına temyiz yolunun amacının temyiz incelemesinden geçmeyen yargı kararlarını temyiz incelemesine tabi tutmak olduğu söylenebilir. Temyiz bir kanun yolu olduğuna göre ancak aleyhine bu yola gidilmemiş olan yargı kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna gidilebilir. Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği ve temyiz denetiminden geçmemiş kararlar da bu sınıfta kalmaktadır. Kanunun başlığı ile öngörülen amaç taraflarca temyiz denetiminden geçirilmeyen yargı kararlarının kanun yararına temyize tabi tutulması ise bu durumda Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararları da bu kapsamda görmek gerekir.

Kanun yararına temyiz müessesesine İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun dışında Ceza Muhakemesi Kanunu ile Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nda da yer verilmiştir. Bu üç kanunda yer alan düzenlemelerden hareketle kanun yararına temyiz müessesesinin ortak amacını somut bir şekilde tespit altına almak güçtür. Üç düzenlemenin ortak amacının kesinleşmiş, ancak hukuka aykırı olan bazı yargı kararlarının davanın taraflarının taleplerinden bağımsız bir şekilde temyiz mercii tarafından denetlenmesini ve varsa kararlardaki hukuka aykırılıkların giderilmesini sağlamak olduğu söylenebilir. Müessesenin ortak amacının ancak bu kadar somutlaştırılabilmesinin sebebi ilgili kanunlar arasındaki farklılıktır. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 51. maddesi ile Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 309. maddesi istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen tüm yargı kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabileceğini hüküm altına alırken, Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 363. maddesi aleyhine kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilecek yargı kararlarının sınırını daha dar bir şekilde çizmiştir. Bu Kanuna göre normal şartlarda ilk derece mahkemesi olarak faaliyet gösteren mahkemelerin kesin olarak verdikleri kararlar ile bunların istinaf incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlarına, ayrıca bölge adliye mahkemelerinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdikleri kesin ya da temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilir. Buradan da anlaşılacağı üzere bölge adliye mahkemelerinin istinaf incelemesi sonucunda verdikleri kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacağı gibi, Yargıtayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlar aleyhine de kanun yararına temyiz yoluna başvurulamaz. Zira Kanunun 363. maddesinin

kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacağı sonucuna ulaşmaktadır. Bkz. Çağlayan (dn. 1) 832, 834.

birinci fıkrasında yer alan “bölge adliye mahkemesi hukuk dairelerinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla” ifadesi aynı cümlede yer alan “İlk derece mahkemeleri” ifadesinden kastın normal şartlarda ilk derece mahkemesi olarak faaliyet gösteren yargı mercileri olduğunu göstermektedir.

Kanun yararına temyiz kanun yolunun amacını hukuka aykırı yargı kararlarını düzeltmek ve yargı kararları arasında içtihat birliğini sağlamak şeklinde tarif etmek de mümkündür. Zira bu yolla yargı kararlarındaki hukuka aykırılık giderilmekte, hukuka aykırı kararların emsal alınması engellenmekte, hukuk düzeni korunarak ülke çapında hukuk ve uygulama birliğine gidilmektedir.²⁸ Bu amaç da Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna gidilebilmesi gerektiği düşüncesini desteklemektedir. Zira Danıştayın bu sıfatla verdiği ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlar da hukuka ve Danıştayın yerleşik içtihatlarına aykırı olabilirler. Bu aykırılığın giderilmesi Danıştay içtihatları arasında birlik sağlanması amacına hizmet edecektir.

Sonuç olarak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 51. maddesinin amaçsal yorumu da Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabileceği yönündeki düşüncüyü desteklemektedir. Zaten İdari Yargılama Usulü Kanunu ile benzer bir düzenlemeye yer veren Ceza Muhakemesi Kanunu kapsamında Yargıtayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlara karşı da kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilmektedir.²⁹ Amaçsal yorum yoluyla farklı yönde bir sonuca ulaşmak mümkün değildir. Dolayısıyla normun amaçsal yorumu da lafzi yorumu ile aynı sonucu ortaya koymaktadır. İradenin amaca uygun bir şekilde dış dünyaya yansıtıldığı hallerde sağlıklı bir irade beyanından söz edildiği gibi, lafzi ve amaçsal yorum yöntemlerinin örtüştüğü hallerde de ideal bir hukuk kuralından söz edilebilir.³⁰

²⁸ Kaplan (dn. 1) 566; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (dn. 3) 819; Candan (dn. 2) 1092, 1104; Günday (dn. 1) 509; Arat (dn. 3) 429; Ali D. Ulusoy, *İdari Yargılama Hukuku* (2. Baskı, Yetkin Yayınları 2020) 247; Kara (dn. 2) 356 vd.; Mehmet Fatih Gürkan, Yusuf Deniz ve Selman Sacit Boz, ‘İdari Yargıda Kanun Yararına Bozma’ (2013) 21(1) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 30. Yıl Armağanı 105, 110; Danıştay 7. D, E. 2014/1206, K. 2015/2398, T. 29.04.2015; Danıştay 5. D, E. 2012/6799, K. 2012/6892, T. 07.11.2012; Danıştay 14. D, E. 2013/8527, K. 2013/8595, T. 28.11.2013. Yargıtayın aynı yöndeki kararları için bkz. Yargıtay 10. CD, E. 2021/6813, K. 2021/11516, T. 10.11.2021; Yargıtay CGK, E. 2019/3-19, K. 2020/464, T. 17.11.2020.

²⁹ Yargıtay CGK, E. 2010/122, K. 2010/180, T. 05.10.2010; Ezgi Aygün Eşitli, ‘Ceza Muhakemesi Kanunu’nda Kanun Yararına Bozma’ (2016) 29(122) Türkiye Barolar Birliği Dergisi 193, 205; Ersan Şen ve Mehmet Ervan, ‘Kanun Yararına Bozma’ (Av. Prof. Dr. Ersan Şen Hukuk & Danışmanlık, 30.10.2020) <<https://sen.av.tr/tr/makale/kanun-yararına-bozma>> Erişim Tarihi: 27.12.2021.

³⁰ Hukuk kurallarının lafızlarına ve amaçlarına göre yorumlanması gerektiğini, amacın açık

C. Sistematik Yorum Yöntemi

Sistematik yorum yönteminde hukuk kuralları bu kuralların yer aldığı kurallar bütünü içindeki yerlerine, bu kurallar bütününe hangi kısım veya bölümünde düzenlendiklerine, hangi alt veya üst başlıklar altında yer aldıklarına ve diğer hukuk kuralları ile olan ilişkilerine göre yorumlanır. Kısacası sistematik yorum bir hukuk kuralının anlamını ve uygulama alanını belirlerken onun bir bütün içindeki konum ve yerini dikkate alır.³¹

Yukarıda lafzi yorum yönteminin asıl yorum yöntemi olduğu ve diğer yorum yöntemlerine ancak istisnai hallerde başvurulabileceği ifade edildi. Bu durum sistematik yorum yöntemi için de geçerlidir. Yani sistematik yorum yöntemine ancak lafzi yorum yöntemine başvurulmadığı ya da lafzi yorum yönteminin bir normun anlamını ortaya koymada yetersiz kaldığı hallerde başvurulabilir.³²

Bir kuralın anlamının lafzi yorum yöntemine göre belirlenemediği hallerde sistematik yorum yöntemi ile yukarıda incelenen amaçsal yorum yönteminden hangisine öncelik verileceği sorusu ile karşılaşılabilir. Kanaatimce bu soruya amaçsal yorumun bir kuralın lafzından hareketle yapılıp yapılmadığına göre bir cevap vermek gerekir. Hukuk kurallarının lafzından hareketle amaçsal yorum yapıldığı hallerde amaçsal yorum yöntemi sistematik yorum yöntemine göre öncelikli olarak başvurulması gereken bir yorum yöntemi olacaktır. Ancak hukuk kurallarının ya da kural koyucunun amacının başka bir yolla tespit edildiği hallerde tam tersi bir durum oraya çıkacaktır. Zira sistematik yorum yönteminde doğrudan doğruya kuralların lafzından hareket edilmesine bile bu lafızların konum ve yerine göre bir yorum yapılmaktadır.

Amaçsal yorum yönteminin lafzi yorum yöntemine en yakın yorum yöntemi olduğu söylenebilir. Zira bu yöntemde bir kuralın ya da kural koyucunun amacı her şeyden önce kuralın lafzından hareketle tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında amaçsal yorum yönteminin sistematik yorum yöntemi karşısında kural olarak önceliğe sahip olduğunu söylemek mümkündür. Ancak amaçsal yorumun her zaman hukuk kurallarının lafızlarından hareketle yapılması zorunlu olmadığından, amaçsal yorum yönteminin sistematik yorum

olduğu hallerde yoruma gidilemeyeceğini belirten kararlar için bkz. Yargıtay HGK, E. 2005/18-689, K. 2005/724, T. 14.12.2005; Yargıtay HGK, E. 2003/5-768, K. 2003/756, T. 10.12.2003.

³¹ Bkz. Muthorst (dn. 18) 110 vd.; Zippelius (dn. 7) 36; Güneş (dn. 7) 118 vd.; Gözler (dn. 7) 306 vd.; Anayasa Mahkemesi, E. 2016/198, K. 2017/144, T. 28.09.2017; 18.10.2017 tarih ve 30214 sayılı RG; Danıştay 4. D, E. 2015/10595, K. 2019/1868, T. 13.03.2019.

³² 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 3. maddesi bu durumu vergi kanunları açısından şu şekilde ifade etmiştir:

“Vergi kanunları lafzı ve ruhu ile hüküm ifade eder. Lafzın açık olmadığı hallerde vergi kanunlarının hükümleri, konuluşundaki maksat, hükümlerin kanunun yapısındaki yeri ve diğer maddelerle olan bağlantısı gözönünde tutularak uygulanır.”

yöntemine mutlak bir üstünlüğünden söz etmek kanaatimce mümkün değildir. İki yorum yönteminden hangisinin diğerine karşı önceliğe sahip olduğu konusundaki bu açıklamaların dışında ayrıca şu hususu da tespit altına almak gerekir ki, amaçsal yorum yöntemi sistematik yorum yöntemine göre daha yaygın bir şekilde uygulama alanı bulur. Bu durum amaçsal yorum yönteminde kullanılacak araçların daha fazla olmasından kaynaklanmaktadır.

Görebildiğim kadarıyla Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulmasının mümkün olup olmadığı konusunda sistematik yorum yönteminden hareketle bir yorum yapılamaz. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun sistematigi bu konuda bir yorum yapmaya elverişli değildir. Kanun dört bölümden oluşmaktadır ve Kanunun 51. maddesi “Kararlara Karşı Başvuru Yolları” başlıklı üçüncü bölümde yer almaktadır. Bölüm başlığından da anlaşılacağı üzere bu bölümde istinaf, temyiz, kanun yararına temyiz ve yargılamanın yenilenmesi kanun yolları düzenlenmektedir. Kanun yararına temyiz konusu yalnızca 51. maddede düzenlenmiştir ve bu maddenin başlığı da “Kanun yararına temyiz” şeklindedir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'na ilişkin bu bilgiler konu hakkında bir yorum yapılabilmesi için yeterli değildir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun kanun yararına bozma müessesesini düzenleyen 51. maddesinin Hukuk Muhakemeleri Kanunu ile Ceza Muhakemesi Kanunu'nun kanun yararına temyiz müessesesini düzenleyen hükümleriyle karşılaştırılması da bu konuda sistematik bir yorum yapılmasına elverişli değildir. Zikredilen her kanun konuyu yalnızca kendi sınırları içerisinde düzenlemektedir. Bu düzenlemelerden hareketle Danıştay kararları hakkında bir yargıya varmak mümkün değildir.

D. Tarihsel Yorum Yöntemi

Tarihsel yorum yönteminde bir hukuk kuralının ortaya çıkış süreci incelenir. Bu incelemeden elden edilen sonuçlardan hareketle ilgili hukuk kuralının yapılış amacı ve anlamı belirlenir. Tarihsel yorum yönteminin en önemli araçları ilgili hukuk kuralının gerekçesi, hazırlık çalışmaları, kural çıkarılırken gerçekleşen yazışma, konuşma, görüşme ve tartışmalardır.³³ Bununla birlikte bu yöntem kullanılırken varsa ilgili hukuk kuralının yapılmasından önceki dönemde yürürlükte olan hukuk kuralları ile konunun yeni bir hukuk kuralı ile düzenlenmesini sağlayan sebep ve ihtiyaçlar da incelenir.³⁴

Yukarıda amaçsal yorum yöntemi incelenirken de işaret edildiği gibi, tarihsel yorum yöntemi de esasen bir normun amacını belirler. Bununla birlikte

³³ Güneş (dn. 7) 107 vd.; Gözler (dn. 7) 304 vd.; Yasemin Işıktaç, *Hukuk Başlangıcı* (3. Baskı, Filiz Kitabevi 2015) 174.

³⁴ Bkz. Muthorst (dn. 18) 111 vd.



tarihsel yorum yöntemi amaçsal yorum yönteminin dışında ayrı bir yorum yöntemi olarak kabul edilmektedir. Bu ayırmadan hareketle tarihsel ve amaçsal yorum yöntemleri arasındaki farklılığı şu şekilde ortaya koymak mümkündür: Tarihsel yorum yöntemi bir kuralın anlamını onun ortaya çıkış sürecinden, yani geçmişteki gelişmelerden hareketle belirlerken, amaçsal yorum yöntemi bir hukuk kuralının amacını onun ortaya çıkış sürecinden bağımsız olarak değerlendirip ortaya koyar.³⁵ Tarihsel yorum yöntemi adı altında ayrı bir yorum yönteminden söz edilmese bu yöntem kapsamında yapılan değerlendirmelere amaçsal yorum kapsamında yer verilecekti.³⁶ Bu durum her iki yöntemin birbirlerini tamamladıklarını göstermektedir.

Lafzi yorum yönteminin asliliği ve diğer yorum yöntemlerinin taliliği konusunda yukarıda söylenenler tarihsel yorum yöntemi bağlamında da geçerlidir. Yani bir hukuk kuralının lafzına göre uygulama yapılabildiği hallerde tarihsel yorum yöntemine başvurulamaz. Lafzi yorum yöntemine göre uygulama yapılamadığı hallerde ise diğer yorum yöntemleri arasında öncelik yönünden bir sıralama bulunup bulunmadığı, böyle bir sıralamanın bulunması durumunda da önceliğin hangi yorum yönteminde olacağı sorusu ile karşılaşılabılır. Amaçsal ve sistematik yorum yöntemleri bağlamında bu konuya yukarıda, sistematik yorum yönteminin incelendiği yerde değinildi. Kanaatime göre amaçsal ve sistematik yorum yöntemleri tarihsel yorum yöntemine göre öncelikli olarak başvurulması gereken yorum yöntemleridir. Yani tarihsel yorum yöntemine hem amaçsal hem de sistematik yorum yönteminden sonra başvurulmalıdır. Bunun sebebi hukuk kurallarının ortaya çıkış sebep veya süreçlerinin bu kuralların anlamlarını ve uygulama alanlarını sınırlama kabiliyetine sahip olmamalarıdır. Başka bir ifadeyle bir hukuk kuralının anlamı belirlenirken o kuralın ortaya çıkış süreci, sebepleri veya gerekçesi birer sınır olarak kabul edilmez. Hukuk kuralları gerekçelerinden ve yapılaş sebep veya usullerinden bağımsız olup, bunların anlam ve kapsamı uygulandıkları zamana göre belirlenir.³⁷

³⁵ Yargıtay İBGK, E. 1997/1, K. 2000/1, T. 18.02.2000; Yargıtay 3. HD, E. 2016/22350, K. 2018/9297, T. 01.10.2018; Yargıtay 3. HD, E. 2015/13702, K. 2015/15184, T. 07.10.2015; Yargıtay CGK, E. 2009/7-131, K. 2009/284, T. 08.12.2009.

³⁶ Bir kuralın ortaya çıkış sürecini de amaçsal yorum başlığı altında inceleyen yargı kararları için bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2012/104, K. 2013/87, T. 10.07.2013; 10.12.2013 tarih ve 28847 sayılı RG; Anayasa Mahkemesi, E. 2019/115, K. 2020/31, T. 12.06.2020; 19.08.2020 tarih ve 31218 sayılı RG; Danıştay 13. D, E. 2014/2976, K. 2019/2976, T. 10.10.2019; Danıştay 13. D, E. 2014/1153, K. 2020/1821, T. 08.07.2020.

³⁷ Güriz (dn. 11) 67; Güneş (dn. 7) 111 vd., 124 vd.; Gözler (dn. 7) 305 vd. Almanya Federal Cumhuriyeti Federal Anayasa Mahkemesi (Bundesverfassungsgericht) 1952 yılına ait bir kararında bu konuda şu cümlelere yer vermiştir: “Bir kanun hükmünün yorumu için belirleyici olan kanun koyucunun bu hükümde ifade edilen, kanun hükmünün lafzından ve bu hükmün içinde yer aldığı bağlamdan elde edilen objektifleştirilmiş iradesidir. Buna karşın yasama sürecine katılan organların veya bu organların üyelerinin

Lafzi yorum yönteminin asliliğinin doğal bir sonucu olarak İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinin tarihsel yorumuna müracaat edilmesine gerek yoktur. Zira zikredilen hukuk kuralının manası açıktır ve bu mana uyarınca Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlara karşı da kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilir. Ancak yine de tarihsel yorumun Kanunun lafzi yorumu ile mutabık olup olmadığı konusunda bir şeyler söyleyebilmek için anılan hükmü tarihsel yorum yöntemi ışığında incelemekte fayda vardır.

Kanunların tarihsel yorumunda başvurulabilecek en önemli kaynaklar kanunların gerekçeleri ve kanunlar çıkarılırken Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılan görüşme ve tartışmalardır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesine bugünkü şeklini veren kanun 6545 sayılı Kanundur. 6545 sayılı Kanunun genel gerekçesinde kanun yararına temyiz konusunda herhangi bir açıklamaya yer verilmemiş, yalnızca İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45 ve 46. maddelerinde yapılacak değişikliklerle istinaf kanun yolunun getirildiği ve Danıştayın temyiz incelemesinden kaynaklanan iş yükünün önemli ölçüde azaltılarak Danıştayın içtihat mahkemesi rolünün güçlendirilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.³⁸ Madde gerekçelerinde ise İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinde yapılan değişikliğin gerekçesi şu şekilde açıklanmıştır:

“Maddeyle, idari yargıda istinaf kanun yolunun kabul edilmesinin zorunlu sonucu olarak kanun yararına temyiz kurumunda değişiklik yapılmaktadır. Buna göre idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar aleyhine kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilecektir.”³⁹

Kanun tasarısının gerekçesi yalnızca idare, vergi ve bölge idare mahkemelerince verilen bazı kararlara karşı kanun yararına temyiz yolunun açık tutulmak istendiğini ifade etmektedir. Madde gerekçesinin ikinci cümlesinin mefhumu muhalifinden Danıştay kararları aleyhine kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacağı sonucunu çıkarmak hiç de zor değildir. Zaten değişiklik tasarısı görüşülürken Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin

hükmün anlamı konusundaki subjektif tasavvurları belirleyici değildir. Bir düzenlemenin ortaya çıkış süreci, yalnızca belirtilen esaslara göre elde edilen bir yorumu doğruladığı veya sadece belirtilen yolla ortadan kaldırılamayan şüpheleri izale ettiği hallerde bu düzenlemenin yorumu konusunda bir anlam ifade eder.” Bkz. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21.05.1952 – 2 BvH 2/52, BVerfGE (Federal Anayasa Mahkemesi Kararları) 1, 299 vd., 312. Online erişim: <<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001299.html>> Erişim Tarihi: 02.02.2022.

³⁸ Genel Gerekçe, Nr. III, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0918.pdf>.

³⁹ Madde Gerekçeleri, Madde 16, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0918.pdf>.

bir kısmı kanun yararına temyiz müessesesinde yapılmak istenen değişikliğin bu şekilde bir sonuç ortaya çıkaracağını öngörmüş ve bu değişikliğin önüne geçmek amacıyla İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinde değişiklik yapılmasına ilişkin tasarı maddesinin metinden çıkarılması yönünde önerge vermişlerdir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin reddettiği bu önergenin gerekçesi şu şekildedir:

“Kanun tasarısı ile kanun yararına temyiz edilebilen kararların kapsamı değişmiş, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak vereceği kararlar kanun yararına temyiz edilebilir kararlar arasından çıkartılmıştır. İvedi yargılama usulünün genellikle merkezi yargı yeri olan Danıştayın görev ve etkinlik alanı içine giren davalar bakımından düzenlenmiş olması, ivedi yargılama usulünde temyiz, istinaf gibi kanun yollarına başvuru sürelerinin kısaltılarak gerçek kişilerin hak arama yolları ve imkânlarının kısıtlanması ve son olarak Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak vereceği kararlar bakımından kanun yararına temyiz yolunun kapalı tutulması, idari yargı alanında kişiler aleyhine sistematik bir hukuka aykırılığın yeni düzenleme ile ortaya çıkacağını göstermektedir. Bu itibarla Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak vermiş olduğu kararlara karşı temyiz yolunun kapatılmasını öngören bu düzenleme hak kayıplarına, telafisi imkânsız zararlara yol açabilecek nitelikte olup, bu hüküm tasarı metninden çıkarılmalı ve mevcut düzenleme korunmalıdır.”⁴⁰

Kanun değişikliğinin gerekçesinden Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacağı sonucunu çıkarmak mümkün olsa da Kanunun değişiklik sonrası mevcut lafzını göz ardı etmek mümkün değildir. Bu konuya aşağıda değinilecektir. Ancak daha önce değişiklik gerekçesinin iyi formüle edilmediği, ayrıca gerekçenin değişiklik sonrası ortaya çıkan yeni metin ile de örtüşmediği konularında bazı tespitlerde bulunmak faydalı olacaktır.

Tasarının ilgili madde gerekçesinin ilk cümlesinde kanun yararına temyiz kurumunda değişiklik yapılmasının istinaf kanun yolunun kabul edilmesinin “zorunlu” bir sonucu olduğu ifade edilmiştir. Bu şekildeki bir zorunluluğun gerçekten de mevcut olup olmadığı konusunda bir değerlendirme yapabilmek için İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinin 6545 sayılı Kanunla değiştirilmesinden önceki ve sonraki halini karşılaştırmak gerekir. İki metin arasındaki farklılıkları kanun yararına temyiz başvurusuna konu olan kararları veren mahkemeler, yani idare ve vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve Danıştay yönünden bir tasnife tabi tutmak mümkündür.

⁴⁰ TBMM - Genel Kurul Tutanağı, 24. Dönem, 4. Yasama Yılı, 99. Birleşim 06 Haziran 2014 Cuma, s. 56 vd., <https://tbmm.gov.tr/Yasama/Kanun/6545>.

Değişiklikten önce idare ve vergi mahkemelerinin temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabiliyorken, 6545 sayılı Kanundan sonra idare ve vergi mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararlar ile bu mahkemelerin istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilmektedir. Bundan da anlaşılacağı üzere, iki metin arasındaki ilk farklılık yeni düzenlemede idare ve vergi mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabileceğinin belirtilmiş olmasıdır. Esasen bu hususun Kanunda ayrıca belirtilmesine gerek yoktu. Zira bu kararlar zaten yeni düzenlemedeki “istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan” kararlar kategorisine girerler. Ayrıca 6545 sayılı Kanunla kanun yararına temyiz müessesesinde hiçbir değişiklik yapılmamış olsaydı dahi idare ve vergi mahkemelerince kesin olarak verilen kararlara karşı yine de kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilecekti. Zira bu kararlar eski düzenlemedeki “temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlar” kategorisinde kalacaklardı.

İdare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar bağlamında İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 51. maddesinin 6545 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki ve sonraki metinleri arasındaki ikinci ve asıl önemli fark ise yeni düzenlemede idare ve vergi mahkemelerinin istinaf incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabileceğinin hüküm altına alınmış olmasıdır. İstinaf kanun yolunun getirilmesi ile birlikte idare ve vergi mahkemelerinin kararlarının önemli bir kısmı istinaf kanun yoluna tabi tutulurken bu kararların az bir kısmının kesin olduğu hüküm altına alınmıştır.⁴¹ Sınırlı sayıdaki bazı idare mahkemesi kararları ise doğrudan temyiz yoluna tabi tutulmuştur.⁴² İstinaf kanun yolunun getirilmesi üzerine istinaf kanun yolu açık olmakla birlikte istinaf incelemesinden geçmeden kesinleşen idare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabileceğinin yeni düzenlemeye alınması kanaatime göre önemli bir değişiklik değildir. Zira Kanun metninde bu konuyla ilgili herhangi bir düzenleme yapılmış olmasaydı, istinaf incelemesinden geçmeden kesinleşen idare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı yine de kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilecekti. Çünkü bu kararlar da eski düzenlemedeki “temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlar” kapsamında kalacaktı. Dolayısıyla idare ve vergi mahkemelerinin kararları bağlamında 6545 sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemenin, gerekçe metninde ifade edildiğinin aksine bir “zorunluluk” arz ettiğini söylemek güçtür. Ancak tartışmalara kapı aralamamak ve kanun yararına temyiz başvurusuna konu olabilecek idare ve

⁴¹ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, m. 45/1.

⁴² 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, m. 20/A ve 20/B.

vergi mahkemesi kararlarını açık bir şekilde tanımlamak amacıyla konunun 6545 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmesi yararlı olmuştur.⁴³

6545 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce bölge idare mahkemelerinin tüm kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabiliyorken, yeni düzenlemeye göre bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararlar ile bu mahkemelerin temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilir. Yakından bakıldığında, yeni düzenlemenin kanun yararına temyiz başvurusuna konu olabilecek bölge idare mahkemesi kararlarında herhangi bir değişiklik getirmediği görülecektir. Zira İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 6545 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki 45. maddesinin 5. fıkrası bölge idare mahkemesi kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulamayacağını hüküm altına almıştı,⁴⁴ yani önceki düzenlemede kanun yararına temyiz yoluna tüm bölge idare mahkemesi kararları konu olabiliyordu ve bu kararlar temyiz incelemesinden geçmeyen kararlardı. Yeni düzenleme bölge idare mahkemesi kararlarına karşı sınırlı bir şekilde de olsa temyiz yolunu açmıştır. Ancak bir yargı kararına karşı hem temyiz hem de kanun yararına temyiz yoluna gidilemeyeceği için kanun yararına temyiz başvurusuna konu yapılabilen bölge idare mahkemesi kararları eskiden olduğu gibi, yine temyiz

⁴³ İdare ve vergi mahkemelerinin kesin olan ya da istinaf incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlarının dışındaki kararları önemli ölçüde istinaf incelemesinden geçen kararlardan oluşmaktadır. İstinaf incelemesi ise istinaf talebinin reddi veya kabulü olmak üzere iki farklı şekilde sonuçlanabilir. Aleyhine yapılan istinaf başvurusu reddedilen idare ve vergi mahkemesi kararlarının denetimi ancak istinaf talebinin reddine ilişkin bölge idare mahkemesi kararlarının denetimi yoluyla mümkün olabilir. Örnek olarak bkz. Danıştay 6. D, E. 2019/17047, K. 2020/10564, T. 05.11.2020: T.C. Danıştay Kararları Dergisi, Yıl: 2020, Sayı: 5, 226 vd. İstinaf incelemesi sonucunda hukuka aykırı olduğu kanaatine ulaşılan idare ve vergi mahkemesi kararları kaldırılır ve bunların yerine alacak kararlar bölge idare mahkemelerince tesis edilir. Bkz. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, m. 45/4. İdare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı yapılan istinaf başvurusunun haklı bulunduğu bazı istisnai hallerde ise kaldırılan idare ve vergi mahkemesi kararlarının yerine tesis edilecek yeni kararlar yine idare ve vergi mahkemelerince alınır. Bkz. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, m. 45/5. Bu durumda idare ve vergi mahkemelerince tesis edilecek bu yeni kararlar da kural olarak yine istinaf denetimine tabi olacaktır. Burada yer verilen bilgilerden de anlaşılacağı üzere, idare ve vergi mahkemelerinin istinaf incelemesinden geçen kararları bölge idare mahkemesi kararlarına dönüştüklerinden bunlar kendi başlarına kanun yolu başvurularına ve bu arada kanun yararına temyiz başvurusuna konu edilemezler. Bu tür hallerde kanun yararına temyiz başvurusunun konusu ancak ilgili bölge idare mahkemesi kararı olacaktır. Bölge idare mahkemesi kararları bağlamında yapılan değerlendirmelere ise takip eden paragraflarda yer verilmiştir.

İdare ve vergi mahkemelerinin az sayıdaki bazı kararları doğrudan temyiz yoluna tabidir. Bunlardan temyiz yoluna gidilmeksizin kesinleşenlere karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilir. Temyiz incelemesinden geçen kararlar ise kanun yararına temyiz başvurusuna konu yapılamaz. 6545 sayılı Kanun idare ve vergi mahkemelerinin doğrudan temyiz yoluna tabi kararları hakkında herhangi bir değişikliğe sebebiyet vermemiştir. Yani bu konuda 6545 sayılı Kanundan önceki ve sonraki durum arasında herhangi bir farklılık yoktur.

⁴⁴ 2577 sayılı Kanunun bu hükmü ilk kez 6545 sayılı Kanunla değiştirilmiştir. Mülga hüküm için bkz. 20.01.1982 tarih ve 17580 sayılı RG, s. 41.

incelemesinden geçmeyen kararlardır.⁴⁵ Bu nedenle pratikte aleyhine kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilecek bölge idare mahkemesi kararlarında 6545 sayılı Kanundan önce ve sonra herhangi bir değişiklik olmamıştır. Bu durum bölge idare mahkemelerince verilen kararlar açısından istinaf kanun yolunun kanun yararına temyiz müessesinde değişiklik yapılmasını zorunlu kılmadığını göstermektedir. Bununla birlikte yeni düzenlemeyle konunun daha açık bir şekilde ifade edilmesi isabetli olmuştur.

Bölge idare mahkemesi kararları bağlamında kanun yararına temyiz müessesesinde değişiklik yapılması zorunluluğu bulunmadığına bir başka gerekçe daha göstermek mümkündür. Bölge idare mahkemeleri istinaf kanun yolunun getirilmesi ile birlikte ilk kez kurulmuş olsaydı, belki mevzuatta değişiklik yapılması ihtiyacından söz edilebilirdi. Zira böyle bir durumda yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulmasının mümkün olup olmadığı sorusu ile karşılaşılabilirdi. Ancak idari yargıda istinaf kanun yolu 18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanunla getirilmişken, bölge idare mahkemeleri bundan çok daha önceki bir tarihte, 06.01.1982 tarih ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'la kurulmuştur. Dolayısıyla bu açıdan bakıldığında, istinaf kanun yolunun getirilmesi kanun yararına temyiz müessesesinde değişiklik yapılmasını zorunlu kılan bir gelişme değildir.

Danıştay kararları bağlamında konuya yaklaşıldığında, istinaf kanun yoluna yer verilmesinin kanun yararına temyiz kurumunda bir değişiklik yapılması zorunluluğunu ortaya çıkarmadığı çok daha açık bir şekilde görülecektir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinin lafzi yorumuna göre Danıştayın

⁴⁵ Çağlayan'ın aktardığı iki olayda Danıştay Başsavcılığı bölge idare mahkemelerinin istinaf incelemesi üzerine vermiş oldukları kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacağına karar vermiştir (Kararlara ilişkin bilgiler şu şekilde aktarılmıştır: Danıştay Başsavcılık, KYB, Esas No: 2020/50, T. 04.03.2020; Danıştay Başsavcılık, KYB, Esas No: 2020/41, T. 03.03.2020). Bkz. Çağlayan (dn. 1) 833 vd. Bu kararlar İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesine açıkça aykırıdır. Zira Kanuna göre bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararlar ile bunların temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilir. Bölge idare mahkemelerinin istinaf incelemesi üzerine verdikleri kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabileceği hakkında bkz. Candan (dn. 2) 1099 vd.; Günday (dn. 1) 511; Kaplan (dn. 1) 567; Çağlayan (dn. 1) 832 vd.; Kara (dn. 2) 360; Odyakmaz, Kaymak ve Ercan (dn. 3) 288.

29.08.2022 tarihi itibarıyla Resmî Gazete kayıtları incelendiğinde, istinaf kanun yolunun uygulanmaya başladığı tarihten sonra verilen kararlardan 36'sının kanun yararına bozulduğu, bunlardan 16'sinin idare, 20'sinin ise vergi mahkemesi kararı olduğu ve bunların istinaf denetiminden geçmeyen kararlar olduğu görülmektedir. Yani görebildiğim kadarıyla bu dönemde hiçbir bölge idare mahkemesi kararı kanun yararına bozulmamıştır. Bu da Danıştay Başsavcılığının bu tür kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurmadığı ihtimalini gündeme getirmektedir.



ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilir. Bu konuya yukarıda değinildi. Ancak tasarı gerekçesinde yer aldığı gibi, Kanunun 51. maddesini değiştiren 6545 sayılı Kanun Danıştay kararlarına karşı kanun yararına temyiz yolunu kapatmış olsaydı bile bu değişiklik istinaf usulünün zorunlu bir sonucu olmayacaktı. Zira Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararların istinaf ile bir ilgisi yoktur. Zaten bu kararlara karşı istinaf değil, doğrudan temyiz yoluna başvurulmaktadır. İstinaf kanun yolunun getirilip getirilmemesi başka, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulmasının mümkün olup olmadığı başka bir meseledir. Her iki husus da kanun koyucunun takdirindedir. Dolayısıyla Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulmasının istinaf usulüne ters düşen veya bu usulle bağdaşmayan bir yönü yoktur. Zaten istinaf kanun yoluna yer veren Ceza Muhakemesi Kanunu da Yargıtayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulmasına imkan tanımaktadır.⁴⁶

6545 sayılı Kanunun kanun yararına temyiz müessesesinde değişiklik yapan hükmünün madde gerekçesinin ikinci cümlesi de sorunludur. Bu cümleye göre “idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar aleyhine kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilecektir.” Bilindiği üzere, idare ve vergi mahkemelerinin yalnızca kanunlarda belirtilen az sayıdaki kararları ile bölge idare mahkemelerinin temyiz yolu açık olmayan kararları kesindir. İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin bunların dışında kalan kararlarına karşı duruma göre istinaf veya temyiz yoluna başvurulabilmektedir. Kanunun gerekçesinde idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerince kesin olarak verilen kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabileceği ifade edildiğine göre, bu ifadenin mefhumu muhalifinden bu mahkemelerin verildiği anda kesin olmayan kararlarına karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacağı sonucu çıkar. Oysa İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 51. maddesi bu şekilde formüle edilmemiştir. Kanun metni açıktır ve bu tür kararların da kanun yararına temyiz başvurusuna konu olabileceği tartışmasızdır.

Sonuç olarak 6545 sayılı Kanunun gerekçesinden Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacağı sonucunu çıkarmak mümkündür. Ancak gerekçe metni iyi bir şekilde hazırlanmamıştır ve İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 51. maddesinin 6545 sayılı Kanunla değişik hali ile dahi örtüşmemektedir. Gerekçe metni esas alınır ise idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin verdikleri ve istinaf veya temyiz incelemesine tabi olmakla birlikte bu yollara başvurulmaksızın kesinleşen kararlara karşı da kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacaktır. Oysa Kanun metni hem Danıştayın ilk derece mahkemesi

⁴⁶ Bkz. dipnot 29.

olarak verdiği kararları hem de idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin verildiği anda kesin olanlar dışındaki kararlarını kapsamaktadır. Bu nedenle Kanun metninin göz ardı edilerek gerekçe metninin esas alınması mümkün değildir. Yukarıda hukuk kurallarının anlamının ve uygulama alanlarının bunların gerekçelerinden bağımsız bir şekilde belirlendiğine ve gerekçenin hukuk kurallarının anlamını ve uygulama alanını sınırlayıcı bir etkiye sahip olmadığına değinildi. 6545 sayılı Kanunun kanun yararına temyize ilişkin hükmünün madde gerekçesi iyi formüle edilmemiştir ve madde metni ile çelişmektedir. Ancak böyle bir durum söz konusu olmasaydı bile gerekçe ile kanun metninin farklı olduğu hallerde gerekçenin değil, kanun metninin esas alınması gerekecekti. Bu da 6545 sayılı Kanunun iyi formüle edilemeyen madde gerekçesinin evleviyetle dikkate alınmaması gerektiğini göstermektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinin kapsamı belirlenirken 6545 sayılı Kanunun gerekçesinin dikkate alınamayacağına diğer bir sebebi de yasama yetkisidir. Bilindiği üzere, kanunlar Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılmaktadır. Oysa kanunların gerekçeleri kanun teklifini veren kişilerce hazırlanmaktadır. Anayasa'nın 88. maddesi kanun teklifinde bulunma yetkisini milletvekillerine vermektedir.⁴⁷ Kanunları kanun yapma yetkisine sahip olan Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri teklif etseler bile kanun yapma yetkisi ile kanun teklif etme yetkisi birbirinden ayrıdır. Kanun tekliflerinin gerekçeleri kanun yapma yetkisine sahip olan Meclis tarafından değil de bu Meclisin üyelerince hazırlandığından, bu gerekçelere bağlayıcılık atfetmek mümkün değildir. Kaldı ki, 6545 sayılı Kanun Meclise milletvekilleri tarafından değil, hükümet tarafından sunulmuştur. Anayasa'nın 6771 sayılı Kanunla değiştirilmesinden önce hükümet de kanun önerisinde bulunabiliyordu ve bu önerilere "tasarı" adı veriliyordu. 6545 sayılı Kanun da hükümet tarafından önerilmiş bir kanun tasarısının kanunlaşmış haliydi ve bu tasarının gerekçesi hükümet tarafından hazırlanmıştı. Hükümet kanun yapma yetkisine sahip olmadığından hükümetçe hazırlanan tasarılar kanunlaşsa bile bu tasarıların gerekçelerine bağlayıcılık atfetmek yasama yetkisi ile bağdaşmayacaktır.

Tarihsel yorum bağlamında son olarak İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinin 6545 sayılı Kanundan önceki ve sonraki halini karşılaştırmak suretiyle yeni metinde Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararların kanun yararına temyiz incelemesinin dışında tutulmak istendiğini gösteren bir emare olup olmadığını incelemekte fayda vardır. 6545 sayılı Kanundan önce "Danıştayca ilk derece mahkemesi olarak verilip temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan" kararların kanun yararına temyiz olunabileceği açıkça ifade edildiği halde 6545 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile Kanunda Danıştay kararlarına yapılan bu atıf madde metninden çıkarılmıştır. Ancak madde metninden çıkarılan bu ifade yerine Kanun metnine alınan yeni ifade, yani "istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlar"

⁴⁷ İstisnai düzenlemeler için bkz. Anayasa, m. 161/3 ve 161/9.



ifadesi Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararları da kapsar niteliktedir. Kanun koyucu Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yolunu kapatmak isteseydi bunu Kanun metninde açık bir şekilde ifade edebilirdi. Sözelimi Kanunda yer alan “istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan” ifadesi yerine “bunların istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlarından” ifadesi kullanılmış olsa Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacaktı. Kanun koyucu madde metnini Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararları da kapsayacak şekilde formüle ettiğinden ve 6545 sayılı Kanunun gerekçesi yukarıda açıklanan sebeplerle dikkate alınamayacağından Kanunun lafzını bir kenara bırakarak Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulamayacağını iddia etmek mümkün değildir.

SONUÇ

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 51. maddesinin birinci fıkrası Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlara karşı kanun yararına temyiz başvurusunda bulunulmasına engel teşkil etmemektedir. Tam tersine bu hüküm zikredilen yargı kararlarına karşı da kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilmesine imkan tanımaktadır. Kanunun amaçsal yorumundan da aynı sonuca ulaşılması mümkündür. Ancak tarihsel bir bakış açısıyla Kanunun gerekçesine bakıldığında tersi yönde bir sonuca da ulaşılabilir. Bununla birlikte gerekçeler kanunların uygulama alanlarını sınırlayamayacakları ve bir normun uygulama alanının kural olarak normun lafzından hareketle belirlenmesi gerektiği için tarihsel yorum yönteminin burada uygulamaya esas alınması doğru olmayacaktır. Kaldı ki, Kanunun gerekçesi iyi formüle edilememiştir. İyi formüle edilmemiş bir gerekçenin esas alınarak Kanunun açık lafzının ve amacının göz ardı edilmesi hatalı bazı Danıştay kararlarının kanun yararına da olsa düzeltilmesine engel olacaktır. Bu nedenle Kanunun lafzının esas alınarak Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen kararlara karşı kanun yararına temyiz yoluna başvurulabileceğini kabul etmek gerekir. Açıklık durumunda yorum yapılmayacağı ve kanunun sözünden uzaklaşılması gerektiği şeklindeki yorum ilkeleri⁴⁸ ile Mecelle’nin 60. maddesi olan “Kelamın i’ mali ihmalden evladır.”⁴⁹ hükmü de bu sonucu desteklemektedir.

⁴⁸ Konu hakkında bkz. Gözler (dn. 7) 328 vd.; Güneş (dn. 7) 125 vd.

⁴⁹ Cevdet Paşa (dn. 10) 31.

KAYNAKÇA

- Akıllıoğlu T, *Hangi Hukuka Giriş? Hukuk Üstümlü İncelemesine Giriş* (3. Bası, İmaj Yayınevi 2017).
- Akıılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (6. Baskı, Savaş Yayınevi 2021).
- Aral V, *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine* (Filiz Kitabevi 1992).
- Arat N, ‘Madde 51 – Kanun Yararına Temyiz’ in Aslan Z (Editör), *Açıklamalı ve İctihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Vergi Yargılaması Dahil* (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2020) 428-429.
- Atay E E, *Hukuk Başlangıcı* (Gazi Kitabevi 2014).
- Ayan M, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler* (12. Baskı, Adalet Yayınevi 2020).
- Aygün Eşitli E, ‘Ceza Muhakemesi Kanunu’nda Kanun Yararına Bozma’ (2016) 29(122) Türkiye Barolar Birliği Dergisi 193-234.
- Bilge N, *Hukuk Başlangıcı, Hukukun Temel Kavram ve Kurumları* (33. Bası, Turhan Kitabevi 2015).
- Budak A C, “Kılı Kırk Yarma Makinası”, *Medenî Usul Hukukunda Kavram İctihadı ve Menfaat İctihadı* (Filiz Kitabevi 2021).
- Candan T, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (6. Baskı, PricewaterhouseCoopers Danışmanlık Hizmetleri Ltd. Şti. 2015).
- Cansel E, Özel Ç ve Yüksel M, *Hukuk Başlangıcı, Hukukun Temel Kavram ve Kuramları* (6. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2015).
- Cevdet Paşa A (tertip ve tensik eden [düzenleyen]), *Mecelle-i Ahkam-ı Adliyye* (Matbaa-i Osmaniyye, İstanbul 1300 [Osmanlıca]), <<https://archive.org/details/mecelleiakmiadly00ahme>> Erişim Tarihi: 03.03.2022.
- Çağlayan R, *İdarî Yargılama Hukuku* (13. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2021).
- Eren F, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler* (24. Baskı, Yetkin Yayınları 2019).
- Gözler K, *Hukuka Giriş* (18. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2021).
- Günday M, *İdari Yargılama Hukuku* (Turhan Kitabevi 2022).
- Güneş A M, *Hukuk Metodolojisi* (3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2020).
- Güriz A, *Hukuk Başlangıcı* (16. Baskı, Siyasal Kitabevi 2014).
- Gürkan M F, Deniz Y ve Boz S S, ‘İdarî Yargıda Kanun Yararına Bozma’ (2013) 21(1) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 30. Yıl Armağanı 105-127.
- Işıktaç Y, *Hukuk Başlangıcı* (3. Baskı, Filiz Kitabevi 2015).
- Kalabalık H, *İdari Yargılama Usulü Hukuku* (14. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2020).



Kalabalık H ve Erdem M, *Temel Hukuk Bilgisi* (8. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2016).

Kaplan G, *İdari Yargılama Hukuku* (7. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2020).

Kara B C, 'İdari Yargılama Usulünde Kanun Yararına Temyiz' (2020) 11(1) İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 353-371.

Kazancı Elektronik ve Basılı Yayıncılık A.Ş., ilgili dipnot metninde başka bir kaynak gösterilmeyen yargı kararları <<http://www.kazanci.com.tr/>> veri tabanından alınmıştır. Son Erişim Tarihi: 04.03.2022.

Korkusuz M R, *Hukuk Başlangıcı* (İstanbul Yeni Yüzyıl Üniversitesi Yayınları No: 3, 2014).

Mevzuat Bilgi Sistemi, <<http://www.mevzuat.gov.tr/>> Son Erişim Tarihi: 03.03.2022.

Muthorst O, *Grundlagen der Rechtswissenschaft, Methode – Begriff – System* (Verlag C. H. Beck 2011).

Odyakmaz Z, Kaymak Ü ve Ercan İ, *İdari Yargılama Hukuku* (17. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2021).

Özbey B, 'Hukuk Kurallarının Uygulanması' in Akıncı M ve Özbey B (Editörler), *Hukukun Temel Kavramları* (3. Baskı, Lisans Yayıncılık 2015) 65-107.

Resmî Gazete, <<https://www.resmigazete.gov.tr/>> Son Erişim Tarihi: 03.03.2022.

Sancakdar O, *İdari Yargılama Hukuku – Genel Esaslar* (Göktaş Ofset Matbaacılık San. Tic. Ltd. Şti. 2018).

Şen E ve Ervan M, 'Kanun Yararına Bozma' (Av. Prof. Dr. Ersan Şen Hukuk & Danışmanlık, 30.10.2020) <<https://sen.av.tr/tr/makale/kanun-yararına-bozma>> Erişim Tarihi: 27.12.2021.

Tan T, *İdare Hukuku* (6. Bası, Turhan Kitabevi 2017).

Taner S, 'Vergi Yargısında İstinaf Üzerine Bir Değerlendirme' (2018) 31(136) Türkiye Barolar Birliği Dergisi 185-224.

Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, <<https://sozluk.gov.tr/>> Erişim Tarihi: 13.12.2021.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, <<https://www.tbmm.gov.tr/>> Son Erişim Tarihi: 10.02.2022.

Ulusoy A D, *İdari Yargılama Hukuku* (2. Baskı, Yetkin Yayınları 2020).

Zippelius R, *Juristische Methodenlehre* (11. Auflage, Verlag C. H. Beck 2012).