

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:2019/115

Karar Sayısı:2020/31

Karar Tarihi:12/6/2020

R.G.Tarih-Sayısı:19/8/2020-31218

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay Onüçüncü Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 23. maddesiyle değiştirilen 50. maddesinin (4) numaralı fıkrasının Anayasa'nın 2., 13. ve 36. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Temyiz incelemesi sonucunda verilen bozma kararına idare mahkemesince uyularak dava konusu işlemin iptali yolunda verilen kararın yeniden temyiz edilmesi üzerine, bozma kararının hatalı bir değerlendirmeye dayandığının anlaşılması nedeniyle itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükmü

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 50. maddesi şöyledir:

“Temyizen verilen karar üzerine yapılacak işlem

Madde 50- (Değişik: 18/6/2014-6545/23 md.)

1. Temyiz incelemesi sonucunda verilen karar, dosyayla birlikte kararı veren mercie gönderilir. (Ek cümle: 20/7/2017-7035/7 md.) Ancak Danıştay ilgili dairesinin onamaya ilişkin kararları, dosyayla birlikte kararı veren ilk derece mahkemesine, kararın bir örneği de bölge idare mahkemesine gönderilir. Bu kararlar, dosyanın geldiği tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara tebliğe çıkarılır.

2. Temyiz incelemesi sonucunda verilen bozma kararı üzerine ilgili merci, dosyayı öncelikle inceler ve varsa gerekli tahkik işlemlerini tamamlayarak yeniden karar verir.

3. Bölge idare mahkemesi, Danıştayca verilen bozma kararına uyabileceği gibi kararında ısrar da edebilir.

4. Danıştayın bozma kararına uyulduğu takdirde, bu kararın temyiz incelemesi, bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılır.

5. Bölge idare mahkemesi, bozmaya uymayarak kararında ısrar ederse, ısrar kararının temyizi hâlinde, talep, konusuna göre Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulunca incelenir ve karara bağlanır. Danıştay İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulları kararlarına uyulması zorunludur.”

B. İlgili Görülen Kanun Hükümleri

Kanun'un;

1. 45. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“İstinaf:

Madde 45- (Değişik: 18/6/2014-6545/19 md.)

1. İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.”

2. Geçici 8. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkraları şöyledir:

“Geçici Madde 8- (Ek: 18/6/2014-6545/27 md.)

1. İvedi yargılama usulü hariç olmak üzere bu Kanunla idari yargıda kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler, 2576 sayılı Kanunun, bu Kanunla değişik 3 üncü maddesine göre kurulan bölge idare mahkemelerinin tüm yurttaki göreve başlayacakları tarihten sonra verilen kararlar hakkında uygulanır. Bu tarihten önce verilmiş kararlar hakkında, kararın verildiği tarihte yürürlükte bulunan kanun yollarına ilişkin hükümler uygulanır.

2. Bölge idare mahkemelerinin faaliyete geçme tarihine kadar idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara yapılan itirazlarda bu Kanunla düzenlenen istinaf kanun yolu için öngörülen harçlar alınır.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Recep KÖMÜRCÜ, Serdar ÖZGÜLDÜR, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ'in katılımlarıyla 22/1/2020 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Gülbin AYNUR tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayarılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğeri yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Genel Açıklama

3. Usul hukukumuzda ilk olarak Yargıtay içtihatlarıyla giren usuli kazanılmış hak ilkesi, idari yargılama usul hukukunda da Danıştay içtihatlarıyla kabul görmüş ve böylece yasal bir dayanağı bulunmadığı dönemde dahi uygulama alanı bulmuştur.

4. Yargısal görev ve yetkileri ile inceleme yöntemlerinin niteliğinin farklılığına bağlı olarak anılan ilkenin uygulanma biçimi de ilk derece mahkemeleri ile temyiz mercileri yönünden değişiklik göstermektedir. Bu bağlamda “usuli kazanılmış hak ilkesi”, ilk derece mahkemeleri bakımından mahkemenin, bozma kararına uyması hâlinde artık bozma kararı doğrultusunda

inceleme yapmak ve/veya hüküm vermek zorunda olmasını, ayrıca bozma kararı dışında kalan kısım hakkında yeniden inceleme yaparak karar verememesini; temyiz mercii yönünden ise bozma kararında belirtilen bozma gerekçeleriyle kendisinin de bağlı olmasını ve bozma kararı dışında kalan kısım hakkında tekrar inceleme yapamamasını ifade etmektedir.

5. Bununla birlikte Yargıtay içtihatlarında usuli kazanılmış hak ilkesinin salt kavramsal tanımıyla bağlı kalınmak suretiyle anılan ilkenin uygulanmasında kategorik ve şekilci bir yaklaşımın sergilenmesinden kaçınıldığı, uyuşmazlığın özel koşullarının gözetilerek söz konusu ilkeye bazı istisnaların getirildiği görülmektedir. Bu bağlamda Yargıtay; kamu düzenini ilgilendiren bir usul kuralının dikkate alınmadan karar verilmiş olması, bozma kararının hukuki değerlendirme dışında tamamen maddi olgulara yönelik, ilk bakışta anlaşılabilir kadar açık ve belirgin, yargılamanın sonucunu büyük ölçüde etkileyecek ve çoğu kez tersine çevirecek, düzeltilmemesi kamu düzenini ve vicdanını zedeleyecek nitelikte bir maddi hataya dayanması, mahkemece bozma kararına uyulmasından sonra uyuşmazlığa uygulanma imkânı bulunan geçmişe etkili yeni bir kanunun yürürlüğe girmesi, aksi yönde bir içtihadı birleştirme kararının alınması, uygulanması gereken kanun hükmünün Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, tarafların feragat ya da kabul yönündeki irade bildirimlerinin dava dosyasına girmesi gibi durumlarda usuli kazanılmış hak ilkesini uygulamama yönünde bir içtihat geliştirmiştir (Yargıtay Hukuk Genel Kurulu E.2006/4-519, K.2006/527, 12/7/2006; E.1998/4-508, K.1998/553, 1/7/1998; 21. Hukuk Dairesi E.2007/15786, K.2007/16333, 2/10/2007; 14. Hukuk Dairesi E.1975/4974, K.1976/101, 14/1/1976). Bu kapsamda Danıştayın da ilgili Yargıtay kararlarına atıfta bulunarak usuli kazanılmış hak ilkesini yukarıda yer verilen istisnalarla ve idari yargılama usulünün özelliklerine uygun olmak kaydıyla uyguladığı anlaşılmaktadır (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu E.2007/2694, K.2010/1359, 7/10/2010; E.2006/149, K.2009/3386, 24/12/2009; Yedinci Daire E.2008/688, K.2009/2287, 30/4/2009; Dokuzuncu Daire E.2005/4442, K.2006/372, 16/2/2006).

6. İçtihat hukukuyla gelişen ve idari yargıda yukarıda açıklanan şekilde bir uygulama zemini bulan usuli kazanılmış hak ilkesi 2014 yılında 2577 sayılı Kanun'a eklenen itiraz konusu kuralla yasal dayanağa kavuşmuştur.

B. Anlam ve Kapsam

7. Kanun'un 50. maddesinin itiraz konusu (4) numaralı fıkrasında Danıştayın bozma kararına uyulduğu takdirde bu kararın temyiz incelemesinin bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre kural, daha önce içtihat yoluyla benimsenen usuli kazanılmış hak ilkesinin temyiz incelemesi boyutuna ilişkin bir düzenleme getirmekte, bu itibarla temyiz mercii anılan ilkeyi uygulamakla yükümlü kılmaktadır.

8. Kuralın uygulanmasının ön koşulu, Danıştay tarafından verilmiş bir bozma kararının bulunması ve mahkemece bu bozma kararına uyulmuş olmasıdır. Bozma kararlarının kural olarak iki kategoriye ayrılması mümkündür. Bunlardan ilkinin, temyiz incelemesine konu kararın eksik inceleme ve araştırmaya dayalı olarak verilmiş olması nedeniyle söz konusu noksanlığın tamamlanarak yeniden karar verilmesi gerektiği gerekçesiyle verilen bozma kararları; ikincisini ise temyize konu kararın ulaşılan sonucun hukuka uygun olmaması nedeniyle verilen bozma kararları oluşturmaktadır. Eksik inceleme nedeniyle verilen bozma kararına uyularak söz konusu noksanlığın tamamlanmasından sonra davanın reddi ya da kabulü yolunda verilen kararın temyizen incelenmesinde, karar sonucu yönünden usuli kazanılmış hakkın oluştuğundan söz edilemeyeceği açıktır. Zira bu tür bozma kararları, Danıştayca nihai kararın hukuka uygunluğu hakkında henüz kesin bir değerlendirmenin yapılmadığı kararlardır. Buna karşılık Danıştayın

nihai kararın hukuka uygunluğu hakkında kesin bir yargıda bulunduğu ve uygulamada kesin bozma olarak ifade edilen kararlar, sonucu itibarıyla usuli kazanılmış hak oluşturmaktadır.

9. Öte yandan kural, mahkemelerce bozmaya uyularak verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularının Danıştayca incelenme yöntemine ilişkin genel bir usul hükmü öngörmektedir. Başka bir ifadeyle kuralın kapsamına sadece aynı maddenin (3) numaralı fıkrasında belirtilen bozmaya uyma üzerine verilen bölge idare mahkemesi kararları değil Kanun'un geçici 8. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereğince temyizen incelenmesi gereken bozmaya uyma üzerine verilen idare ve vergi mahkemesi kararları da dâhildir. Zira geçici 8. madde ile esasen, istinaf mercii olan bölge idare mahkemelerinin tüm yurttaki görev başlayacakları tarihten önce verilen kararlara karşı başvurulacak kanun yolu bakımından bir geçiş hükmü getirilmesinin ve böylelikle söz konusu dava dosyalarının sürüncemede kalmadan kanun yollarından geçerek kesinleşmesine imkân sağlanmasının amaçlandığı, başka bir deyişle idare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulmasını öngören Kanun hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarih ile istinaf mercilerinin görev başlayacakları tarihin farklı olmasından doğabilecek sakıncaların giderilmeye çalışıldığı görülmektedir. Buna karşılık belirtilen geçici madde ile söz konusu kararların geçiş süreci gereğince tabi oldukları kanun yolunda hâlihazırda uygulanan tüm usul kurallarından hariç tutulması öngörülmemektedir. Nitekim itiraz konusu kuralın niteliği ve amacı dikkate alındığında aynı mercide aynı kanun yolu incelemesine konu olan kararlar arasında inceleme yöntemi bakımından bu şekilde bir ayırım yapılmasını hukuken gerekli ve haklı kılacak bir gerekçenin de bulunmadığı anlaşılmaktadır.

10. Kuralın anlam ve kapsamıyla ilgili sağlıklı bir sonuca ulaşılabilmesi için onun yorumunda lafzıyla birlikte amacının da gözetilmesi gerekmektedir. Amaçsal yorum yöntemi ise kurala bir anlam yüklenirken o kuralda öngörülen düzenlemenin getirilme sebebinin ve koşullarının da gözönünde bulundurulmasını gerekli kılar. Bu bağlamda Danıştayın geçmişteki uygulamalarına bakıldığında yargılama sürecinde maddi ve hukuki koşullarda herhangi bir değişiklik olmamasına rağmen heyet oluşumunun değişmesi, heyetin görüş değiştirmesi ya da aynı mevzuat hükmünü farklı şekilde yorumlaması gibi nedenlerle bozma kararının aksi yönünde kararlar verilebildiği görülmektedir. Bu uygulamaların ise zaman zaman davaların makul kabul edilemeyecek kadar uzadığı ve dahası kişilerin yargı kararlarına olan güveninin zedelendiği hukuki bir belirsizlik ortamının oluşmasına sebebiyet verdiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kuralın getirilmesinde bu tür olumsuz durumların ortadan kaldırılması yönündeki ihtiyacın önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Bununla birlikte kuralın söz konusu ihtiyacın giderilmesine hizmet ederken hukukun üstünlüğü ilkesini dışladığından, başka bir deyişle usuli kazanılmış hak ilkesinin gerektiğinde hukukun üstünlüğü ilkesi feda edilerek her durum ve koşulda, istisnasız bir şekilde uygulanma kabiliyetine sahip olmasını öngördüğünden veya bu sonucu amaçladığından söz edilemez. Bu itibarla kurala içtihat yoluyla birtakım istisnalar getirilebilmesinin mümkün olduğu, ancak her hukuki sebebin de bu kuralın istisnası olarak kabul edilemeyeceği açıktır.

11. Kuralın uygulamalarına bakıldığında Danıştayın idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerince bozmaya uyulması üzerine yeniden verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularını, kurala atıfta bulunarak sadece bozma kararındaki esaslara uyulup uyulmadığı yönünden incelemek suretiyle gerçekleştirdiği (Sekizinci Daire E.2017/7664, K.2019/7741, 24/9/2019; Dokuzuncu Daire E.2016/9129, K.2019/3501, 11/9/2019; Yedinci Daire E.2019/4456, K.2019/5840, 6/11/2019; E.2017/973, K.2019/5926, 11/11/2019; Onuncu Daire E.2017/2756, K.2019/3895, 14/5/2019; E.2019/8145, K.2019/9024, 2/12/2019); bununla birlikte tıpkı içtihadı dayalı uygulama döneminde olduğu gibi anılan ilkeyi mutlak olarak yorumlamadığı ve yine idari yargının niteliğini, amacını, ilkelerini dikkate alarak birtakım istisnalarının olabileceğini kabul ettiği, bu bağlamda, kanunda geçmişe etkili bir değişiklik yapılması, o

konuda sonradan bir içtihadı birleştirme kararının alınması, Anayasa Mahkemesince kanun hükmünün iptal edilmesi, kamu düzenini ilgilendiren bir usul kuralı dikkate alınmadan karar verilmiş olması, Anayasa Mahkemesince bireysel başvuruda aynı konuda hak ihlaline karar verilmesi gibi durumlarda bozma kararına uyularak verilen mahkeme kararları hakkında yeniden bozma kararları verdiği görülmektedir (Vergi Dava Daireleri Kurulu E.2018/23, K.2019/616, 18/9/2019; E.2019/796, K.2019/956, 13/11/2019; Yedinci Daire E.2014/5251, K.2016/1701, 12/2/2016; E.2014/2743, K.2016/3296, 24/3/2016).

12. Bu itibarla kural, mahkemece bozma kararına uyulmasıyla birlikte taraflardan biri lehine ortaya çıkan hukuki sonucun -söz konusu tarafın bu sonucun devam etmesi yönündeki beklentisinin korunmamasını haklı ve zorunlu kılacak bir sebep bulunmadığı sürece- temyiz merciince değiştirilememesini ifade etmektedir. Dolayısıyla kural, yargılama sürecinde maddi ve hukuki koşullarda herhangi bir değişiklik olmamasına rağmen heyet oluşumunun değişmesi, heyetin görüş değiştirmesi ya da aynı mevzuat hükmünü farklı şekilde yorumlaması gibi nedenlerle bozma kararının aksi yönünde kararlar verilmesine engel teşkil etmektedir.

C. İtirazın Gerekçesi

13. Başvuru kararında özetle; usuli kazanılmış hak ilkesine ilişkin hiçbir istisna öngörmeyen düzenlemenin idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirmekle görevli idari yargı merciini, resen araştırmak ve ortaya çıkarmakla yükümlü olduğu maddi gerçeği görmezden gelmek durumunda bırakacağı, bu durumun idari yargının işleviyle bağdaşmadığı, hukuk devletinin özüne aykırı uygulamalara yol açacağı ve adil yargılanma hakkının gerçekleşmesini engelleyeceği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13. ve 36. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Ç. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

14. İtiraz konusu kuralda Danıştayın bozma kararına uyulduğu takdirde bu kararın temyiz incelemesinin bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılacağı belirtilmiştir.

15. Anayasa'nın hak arama hürriyetini düzenleyen 36. maddesinde "*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir./ Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.*" denilmiştir.

16. Adil yargılanma hakkının güvencelerinden biri de hakkaniyete uygun yargılanma hakkı olup temel anlamda bir yargılamanın hakkaniyete uygun olduğundan söz edilebilmesi o yargılamanın gerek süreci gerekse sonucu itibarıyla bir bütün olarak kişilerin hakkaniyet ve adalet duygularını zedeleyici bir olgu içermemesi gerekir. Hakkaniyete uygun yargılamanın esaslı unsurlarından birini silahların eşitliği ilkesi teşkil etmektedir. Bu ilke, davanın taraflarının yargılama sırasında usul hükümleri yönünden eşit konumda bulunmasını ve taraflardan birine dezavantaj, diğerine avantaj sağlayacak kurallara yer verilmemesini, taraflardan birinin diğerine göre daha zayıf bir duruma düşürülmeksizin iddia ve savunmalarını makul bir şekilde mahkeme önünde dile getirme ve bunların mahkemece değerlendirilmesini/hükme esas alınmasını isteme fırsatına sahip olmasını, diğer bir deyişle davanın tarafları arasında hakkaniyete uygun bir dengenin varlığını gerekli kılmaktadır. Bu itibarla yukarıda belirtilen bağlamda taraflardan birinin diğerine göre zayıf duruma düşmesine yol açabilecek nitelikte yargılama usulüne ilişkin düzenlemelerin öngörülmesi kişilerin adil yargılanma hakkına getirilmiş bir sınırlama niteliğindedir.

17. Bu çerçevede, Danıştayın bozma kararına uyulduğu takdirde bu kararın temyiz incelemesinin bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılmasını öngören kuralın taraflardan birinin ileri sürdüğü ya da resen tespit edilen delillerin, hukuk kurallarının ya da iddia ve savunmaların temyiz mercii tarafından değerlendirilmesine ve hükme esas alınmasına engel teşkil edebilecek ve dolayısıyla bir aşamadan sonra yargılamanın taraflarından birinin diğerine göre zayıf duruma düşmesine yol açabilecek nitelikte olması sebebiyle adil yargılanma hakkına sınırlama getirdiği anlaşılmaktadır.

18. Anayasa'nın 13. maddesinde “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” denilmektedir. Buna göre Anayasa'nın anılan maddesi uyarınca adil yargılanma hakkına getirilen sınırlamaların Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir.

19. Anayasa'nın 36. maddesinde, hak arama hürriyeti için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte bunun hiçbir şekilde sınırlandırılması mümkün olmayan mutlak bir hak olduğu düşünülemez. Öte yandan Anayasa'nın tüm maddeleri aynı etki ve değerde olup aralarında bir üstünlük sıralaması bulunmadığından uygulamada bunlardan birine öncelik tanımak mümkün değildir. Bu nedenle kimi zaman zorunlu olarak birlikte uygulanan iki Anayasa kuralından biri, diğerinin sınırını oluşturabilmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararlarında, Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevlerin özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebileceği kabul edilmektedir (AYM, E.2013/95, K.2014/176, 13/11/2014; AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

20. Bu itibarla kuralın Anayasa'nın 13. maddesine uygunluğu denetlenirken ilk olarak sınırlamayı haklı kılan sebebin bulunup bulunmadığının yukarıda açıklanan çerçevede ortaya konulması gerekmektedir.

21. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin ön koşullarından biri olan ve kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik ilkesi, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, devletin de hem yasal düzenlemelerde hem de eylem ve işlemlerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

22. Anayasa'nın 141. maddesinin dördüncü fıkrasında “*Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir*” denilmek suretiyle davaların makul süre içinde bitirilmesi gerekliliği ifade edilmiştir. Bu ilke gereğince devlet, yargılamaların gereksiz yere uzamasını engelleyecek etkin önlemler almak zorundadır.

23. Anayasa'nın 142. maddesinde “*Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir*” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre kanun koyucu Anayasa'ya ve hukukun genel ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla yargılama usulüne ilişkin kuralları belirleme ve bu konuda ihtiyaç duyduğu düzenlemeleri yapma konusunda takdir yetkisine sahip olmakla birlikte hukuk devletinde kanunların kamu yararı gözetilerek çıkarılması zorunludur.

24. Yukarıda yer verilen Anayasa kuralları birlikte değerlendirildiğinde Danıştayın bozma kararına uyulduğu takdirde bu kararın temyiz incelemesinin bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılacağını öngören yargılama usulüne ilişkin itiraz konusu kuralın hukuki istikrarı, belirlilik ve öngörülebilirliği sağlamak, yargı kararlarına olan güveni ve bu kararlardan

doğan haklı beklentileri korumak, davaların daha az giderle ve makul bir süre içinde kesin hükme bağlanmasını sağlamak suretiyle Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesinin gerekleri olan hukuki güvenliği ve kamu yararını gerçekleştirme şeklinde meşru bir amaca yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

25. Adil yargılanma hakkına getirilen sınırlamanın hukuki güvenliği sağlama ve kamu yararını gerçekleştirme amacına yönelik olması yeterli olmayıp ayrıca ölçülü olması gerekir. Ölçülülük ilkesi ise *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, bir başka deyişle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir. Öngörülen tedbirin ulaşılmak istenen kamu yararı karşısında bireyi olağan dışı ve aşırı bir yük altına sokması durumunda sınırlamanın orantılı ve dolayısıyla ölçülü olduğundan söz edilemez.

26. Sınırlamanın hukuki istikrarın, belirlilik ve öngörülebilirliğin oluşturulmasına, yargı kararlarına olan güvenin ve bu kararlardan doğan haklı beklentilerin korunmasına, davaların daha az giderle ve makul bir süre içinde sonuçlandırılmasına hizmet edebileceği, bu yönüyle hukuki güvenlik ve kamu yararını sağlama amacına ulaşıması bakımından elverişli olduğu açıktır.

27. Öte yandan hukuki istikrar, belirlilik ve öngörülebilirliği sağlamak, yargı kararlarına olan güveni ve bu kararlardan doğan haklı beklentileri korumak, davaların daha az giderle ve makul bir süre içinde kesin hükme bağlanmasını temin etmek amaçlarının, bozma kararına uyulduğu takdirde, bu kararın temyiz incelemesinin, bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılmasından daha hafif bir tedbirle gerçekleştirilebileceği, dolayısıyla sınırlamanın gerekli olmadığı da söylenemez.

28. Bununla birlikte yargı içtihatlarıyla kabul edilmiş olan usuli kazanılmış hak ilkesini hukuki güvenliği sağlama ve kamu yararını gerçekleştirme amacıyla kanun hükmü niteliğine kavuşturan kanun koyucunun yukarıda belirtilen meşru amaçlarla ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacak şekilde yargılamanın hakkaniyet, hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin görmezden gelinerek ya da temel hak ve özgürlükler ihlal edilerek sonuçlandırılması yolunda bir iradesinin varlığından söz etmek mümkün değildir. Dolayısıyla kural, yargı yerlerince usuli kazanılmış hak ilkesinin uygulanmasında hukuk devleti ve adil yargılanma hakkı ilkeleri gereğince içtihat yoluyla istisnai durumlar öngörülebilmesine engel teşkil etmemektedir. Aksi yönde bir kabulün hukuki güvenlik ilkesinin öz değil sadece şekil itibarıyla korunması anlamına geleceği gibi temel görevi adaleti tesis etmek olan yargı mercilerinin varlık sebebiyle de bağdaşmayacağı açıktır. Belirtilen hususlar dikkate alındığında sınırlama ile ilgililere orantısız bir külfet yüklenmediği anlaşılmaktadır.

29. Bu itibarla kural, adil yargılanma hakkına ölçüsüz bir sınırlama getirmemektedir.

30. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN ve Hasan Tahsin GÖKCAN bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 36. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 23. maddesiyle değiştirilen 50. maddesinin (4) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Zühtü ARSLAN ve Hasan Tahsin GÖKCAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 12/6/2020 tarihinde karar verildi.

Başkan Zühtü ARSLAN	Başkanvekili Hasan Tahsin GÖKCAN	Başkanvekili Kadir ÖZKAYA
Üye Serdar ÖZGÜLDÜR	Üye Burhan ÜSTÜN	Üye Engin YILDIRIM
Üye Hicabi DURSUN	Üye Celal Mümtaz AKINCI	Üye Muammer TOPAL
Üye M. Emin KUZ	Üye Rıdvan GÜLEÇ	Üye Recai AKYEL
Üye Yusuf Şevki HAKYEMEZ		Üye Yıldız SEFERİNOĞLU
Üye Selahaddin MENTEŞ		Üye Basri BAĞCI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 23. maddesiyle değiştirilen 50. maddesinin "*Danıştayın bozma kararına uyulduğu takdirde, bu kararın temyiz incelemesi, bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılır*" şeklindeki (4) numaralı fıkrasının iptaline karar verilmesi talebi Mahkememiz çoğunluğu tarafından reddedilmiştir.

2. İtiraz konusu kural, adli ve idari yargı usulünde *usulî kazanılmış hak* olarak bilinen ve kapsamı içtihatlarla belirlenen bir ilkenin idari yargının temyiz aşamasında kanuni dayanağa kavuşturulması amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda kural gereği bozmaya uyulan durumlarda Danıştayın temyiz incelemesi bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılmak zorundadır.

3. Çoğunluk kararında da vurgulandığı gibi uygulamada bu ilkeye "kategorik ve şekilci" yaklaşılmamış, somut uyuşmazlıklar dikkate alınarak bazı istisnalar kabul edilmiştir. Sözelimi kamu düzenini ilgilendiren bir usul kuralının dikkate alınmadan karar verilmiş olması, bozma kararının çok açık ve kamu vicdanını zedeleyecek nitelikte bir maddi hata içermesi, bozma kararına uyulmasından sonra geçmişe etkili yeni bir kanunun yürürlüğe girmesi veya

uygulanması gereken kuralın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi gibi durumlarda usulî kazanılmış hak ilkesinin uygulanmayacağına yönelik içtihat geliştirilmiştir (§ 5).

4. Kuralla ilgili temel sorun ve görüş ayrılığı tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Mahkememiz çoğunluğu kuralı, içtihat hukukundaki bu istisnaları da içerecek şekilde yorumlayarak red sonucuna ulaşmaktadır. Başka bir ifadeyle çoğunluk usulî müktesep hak ilkesinin her durumda uygulanmasının orantılı olmayan sonuçlara yol açabileceğini kabul etmekte, ancak kuralın “*ıçtihat yoluyla istisnai durumlar öngörülebilmesine engel teşkil etmemekte*” olduğunu değerlendirmektedir (§ 28).

5. Çoğunluk tarafından da kabul edildiği üzere itiraz konusu kural, usulî müktesep hak konusunda hiçbir istisnaya yer vermemiştir. Bu istisnaların yorum ya da içtihat yoluyla kurala eklenmesi de mümkün değildir. Kuralların lafzının belirsiz olmadığı durumlarda içtihat yoluyla anlam ve kapsamın değiştirilmesi söz konusu olamaz.

6. İtiraz konusu kural içtihat hukukunun esnekliğine sahip olmayan, usulî kazanılmış hak ilkesini hiçbir istisnaya yer vermeyen mutlak bir dille düzenlemiştir. Nitekim kuralı uygulamakla yükümlü olan başvuran mahkeme de itiraza konu kuralı böyle yorumladığı için iptalini talep etmiştir. İtiraz yoluna başvuran Danıştay Onüçüncü Dairesi önündeki uyuşmazlıkta bozmaya uyulması üzerine yaptığı temyiz incelemesinde bozma kararında kamu düzenini ve vicdanını zedeleyecek nitelikte açık bir maddi hata yapıldığını tespit etmiş, ancak kuralın bu maddi hatayı düzeltme imkânı sunmadığını değerlendirmiştir. Daire’ye göre “*kuralın istisnalarının olabileceğine dair bir düzenlemeye yer verilmemesi nedeniyle Yargıtay içtihatlarıyla usulî müktesep hakkın istisnaları olarak kabul edilen hâllerin Danıştay tarafından gözetilmesinin ve açık maddî hataya dayansa veya kamu düzenine aykırı olsa bile hatalı bozmaya uyularak verilen kararların bozulmasının imkânsız hâle getirdiği görülmektedir.*”

7. Kamu düzenini ve vicdanını zedeleyen açık maddi hatalar sonucu verilen kararların taraflara müktesep bir hak oluşturmayacağı kabul edilmektedir. Aksinin kabulü Anayasa’nın 2. maddesinde korunan hukuk devletiyle bağdaşmayacaktır. Hukuk devleti bir yandan idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasını, diğer yandan da bu denetimin hak arama hürriyetini etkili bir şekilde korumaya elverişli olmasını gerektirmektedir.

8. Anayasa’nın “*Hak arama hürriyeti*” kenar başlıklı 36. maddesi uyarınca herkes *yargı mercileri önünde iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*. Danışma Meclisi’nin maddeye ilişkin gerekçesinde hak arama hürriyetinin “*tabii sonucu olarak da kişinin yargı mercileri önünde iddia, savunma ve “Âdil ve hakkaniyete uygun” yargılanma hakkına sahip olduğu*” vurgulanmıştır. Gerekçeye göre “*Yargılama usulü kanunu ve yargı organı, Anayasa emri olarak, “Âdil ve hakkaniyete uygun” yargılamayı sağlayacak şekilde düzenlenecektir.*”

9. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun itiraz konusu hükmü, adil ve hakkaniyete uygun yargılamayı güvenceye alan hak arama hürriyetini ölçüsüz şekilde sınırlandırmaktadır. Usulî müktesep hak ilkesinin davaların makul sürede tamamlanması, haklı beklentilerin korunması ve hukuki istikrarın, sağlanması gibi meşru amaçlara hizmet ettiği söylenebilir.

10. Bununla birlikte Anayasa’nın 13. maddesi gereğince sınırlandırmanın meşru amacının bulunması yeterli değildir. Hak arama hürriyetine yönelik sınırlamanın, diğer kriterler yanında, ölçülü de olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle sınırlamanın, ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye *elverişli*, söz konusu amaç bakımından *gerekli* ve ulaşılmak istenen amaçla makul bir dengeyi sağlayacak şekilde *orantılı* olması gerekir. Kuralın yukarıda ifade edilen amaçları gerçekleştirmek bakımından elverişli ve gerekli olduğu varsayılabilir, ancak orantılı olduğu söylenemez. Zira orantılılık meşru amaç karşısında bireyin olağan dışı ve aşırı bir yük altına sokulmasını engellemektedir.

11. Usulî kazanılmış hakkı mutlak olarak düzenleyen kural, bozma kararında açık ve bariz maddi hataların bulunması ya da sonradan lehe yapılan yasal düzenlemeler yapılması gibi durumlarda, bozma kararına uyulduğunda yapılan temyiz incelemelerini adil ve hakkaniyete uygun olmaktan çıkarabilmektedir. Bunun da kişilere, kendi kusurlarından kaynaklanmayan ve

bu anlamda katlanılması gerekmeyen ağır bir yük yükleyeceği, dolayısıyla hak arama hürriyetine ölçüsüz bir müdahale teşkil edeceği izahıtan varestedir.

12. Açıklanan gerekçelerle, kuralın Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırı olduğunu düşündüğümden çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmıyorum.

Başkan
Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 2577 sayılı Kanunun 50/4. maddesi şöyledir: “*Danıştay’ın bozma kararına uyulduğu takdirde, bu kararın temyiz incelemesi, bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılır.*” Bu kural uyarınca bozma kararına uyulması durumunda, yeniden kurulan hükmün temyiz denetimi uyulan bozma kararının kapsamıyla sınırlı olacak, diğer hususlar incelenemeyecektir.

2. Kuralın temelini Yargıtay içtihatlarıyla kabul edilip Danıştay tarafından da benimsenerek uygulanagelen “usuli müktesep hak” kurumu olduğu bilinmektedir. Bu ilke ve kural uyarınca temyiz incelemesinde uyulan bozma kararı kapsamına giren ve taraflardan biri lehine olan hususlar kazanılmış hak oluşturur, başka deyişle bu hususlar hakkındaki karar kesinleşmiş sayılır. Dolayısıyla bozmadan sonra yapılan yargılamada mahkeme, (hukuken yanlışlık içerse dahi) usuli kazanılmış hak oluşturan hususlara aykırı bir karar vermemektedir. Bu nedenle de yeniden verilen kararın temyiz denetiminde de usuli kazanılmış hak dışındaki hususlar denetlenmektedir. Başka deyişle usuli kazanılmış hak teşkil ettiği için kesinleştiği kabul edilen konularda gerek mahkemenin, gerekse temyiz denetimi yapan Yüksek Mahkemenin farklı bir sonuca ulaşamayacağı kabul edilmektedir. Ancak bu kuralın katı biçimde uygulanması, hakkaniyete ve adalet ilkesine aykırı bazı sonuçlara yol açabilmektedir. Bu nedenle Yargıtay daireleri ve Hukuk Genel Kurulu’nun müstakar içtihatlarında usuli kazanılmış hak kuralının çeşitli istisnaları olduğu kabul edilmektedir. Yargıtay yönünden HMK hükümlerinde benzer bir sınırlayıcı yasa hükmü bulunmadığından, içtihatlarla tanınan istisnalar gereği uygulama yapılmaktadır. Başka deyişle istisnaların bulunduğu durumda ilgili taraf usuli kazanılmış hak ilkesinden yararlanamamakta ve temyiz incelemesi bu yönden sınırlanmadan yapılabilmektedir.

3. Yargıtay tarafından kabul edildiği şekliyle usuli müktesep hak kuralının istisnaları şunlardır:

- 1- Bozma kararından sonra geçmişe etkili bir kanunun yürürlüğe girmesi,
- 2- Sonradan mahkemenin görevini değiştiren yeni bir kuralın yürürlüğe girmesi,
- 3- Anayasa Mahkemesi’nin uygulanacak kural hakkında iptal veya ihlal kararı vermesi,
- 4- Bozmadan sonra aynı konuda bir mahkeme kararının verilip kesinleşmesi,
- 5- Bozma kararının maddi bir hataya dayandığının anlaşılması.

Bu istisnalardan birinin bulunması durumunda temyiz denetiminde istisnaya konu husus da denetlenmektedir. Ancak Danıştay’ın temyiz denetimini sınırlayan kuralda herhangi bir istisnaya yer verilmemiştir.

4. Görüldüğü üzere bozma kararı ile davanın diğer tarafı lehine oluşacağı kabul edilen kazanılmış hak kuralının çok sayıda istisnası bulunmaktadır. Bu istisnalar sayesinde mahkemelerin adalet ve hakkaniyet ilkesiyle karar vermesi mümkün olabilmektedir. Buna mukabil incelenen kuralda, ilgili Danıştay dairesinin bozma kararına uyulmasından sonraki temyiz incelemesinde benzer durumlarda farklı karar vermesine imkan tanıyan bir esneklik bulunmamaktadır. İncelenen kurala göre söz gelimi bozma kararının maddi bir hataya dayandığının veya uygulanan kuralla ilgili olarak AYM tarafından iptal ya da adil yargılanma hakkının ihlal edildiği kararı verildiğinin anlaşılması durumunda da Danıştay dairesi yerel mahkemece uyulan bozma kararından farklı bir karar veremeyecektir. İctihatla kurala istisnaların tanınabileceği, hatta uygulamada böyle yapıldığı görüşü savunulabilir ise de böyle bir uygulama kanunun açık hükmüne aykırı olacağı gibi, içtihatların zaman içinde değişmesine de bir engel bulunmamaktadır.

5. Sonuç olarak incelenen kuralda hiçbir istisna tanınmaksızın, sonraki temyiz incelemesinin “bozma kararına uygunlukla sınırlı” olduğu kesin ve açık olarak belirtilmektedir. Kural bu şekliyle, uyulan bozma kararından sonra ortaya çıkan ve çoğu kez yeniden yargılanma kurumuyla da çözüme imkanı bulunmayan hukuki nedenlerin gözardı edilmesini zorunlu kılmaktadır. Halbuki mahkemeler adalete ulaşmak için faaliyet gösterirler. Hukuki istikrar ve yargılamanın en az giderle ve kısa sürede tamamlanması ilkeleri önemli ise de belirtilen ilkelerin adalete engel oluşturmaması daha da önemlidir. Böyle bir sonuç öncelikle hukuk devletinin adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırıdır. Öte yandan Anayasanın 36. maddesi uyarınca yargılamaya ilişkin usul kurallarının çelişmeli yargılanma ve silahların eşitliği ilkelerine uygun bulunması önem taşıdığı gibi adalete erişimin önünde bir engel oluşturmaması da gerekmektedir. Taraflardan birine üstünlük sağlamayı sonuçlayan ve yargılamanın hakkaniyetle yürütülmesini zedeleyebilecek usul kuralları adil yargılanma hakkına ilişkin anayasal kurala da aykırılık oluşturabilecektir. Kural olarak adil yargılanma hakkına ilişkin yasal sınırlamalar yapılabilecek ise de taraflardan birinin menfaatine usuli nedenle üstünlük tanıyan ve mahkemelerin temel amacı olan adalete erişimi zorlaştıran bu kuralın demokratik toplumda gerekli, zorunlu ve ölçülü olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir.

Sonuç olarak sözü edilen istisnai halleri gözetmeye imkan vermeyecek biçimde düzenlenmiş bulunan incelenen kuralın tam da belirtilen nedenlerle Anayasanın 2., 36. ve 13. maddelerine aykırı bulunması nedeniyle iptali gerektiği düşüncesindeyim.

Başkanvekili
Hasan Tahsin
GÖKCAN