

SAYIŞTAY'DA İÇTİHATLARI BİRLEŞTİRME

Atilla İNAN*

GİRİŞ

İçtihat Arapça cehdetmek kelimesinden gelir. Sözlük anlamı ile cehdetmek ele geçirilmesi zor olan bir şey için üstün gayret sarfetmek anlamına gelir. Bir terim olarak içtihat, bir hukuk kaidesinin belli bir olaya uygulanmasıyla hukuksal bir sonuç çıkarılmasıdır. Hukuksal bir deyim olarak ise, bir sorunun çözüm tarzı hakkında mahkemelere verilen kararları veya hukuk bilgilerince belirtilen düşünceleri ifade eder.¹ Bu durumda içtihatlar yargısal içtihatlar ve bilimsel içtihatlar olmak üzere ikiye ayrılır. Bilimsel içtihatlar doktrin veya öğreti olarak da adlandırılır. Bilimsel içtihatlar, hukuk bilginlerinin hukuki meseleler hakkındaki görüşlerini ifade eder. Bilimsel içtihatlar hakimi bağlamazlar. Ancak bilimsel içtihatlardan hakimler yararlanabilirler. Bilimsel içtihatların incelenmesi konumuzun dışında kalmaktadır.

Yargısal içtihatlar ihtilaflı hukuksal meseleler hakkında mahkemelerin verdikleri kararları ifade eder. Yargısal içtihatlarla, yasalarda yer alan sabit kaideler, somut hale getirilmektedir. Yargısal içtihatlar vasıtasıyla, yasaların müphem noktalarını aydınlatmak ve yasaların boşluklarını doldurmak olanağı doğmaktadır.² "Örneklerden alınan ders kaidelerden daha değerlidir" biçimindeki özdeyiş bir bakıma yargısal içtihatların önemini de vurgulamaktadır. Yargısal içtihat başlangıçta çekişmede sözü edilen somut meseleyi ilgilendirir. Fakat benzer meselelerde dahi aynı çözüm yolunun izlenmesi sonucunda adeta bir mahkeme geleneği meydana gelir. Bu gelenek mahkemelerce tekrarlı tekrarlı zaman içinde kuvvetlenir ve bir hukuk kuralı halini alabilir.³

Yargısal içtihatların kaynak olma değeri bir hukuk sisteminden diğerine değişir. Anglo-Amerikan hukuk sisteminde yargı içtihatları istikrar düşüncesiyle, kural olarak benzer olaylar için bağlayıcıdır. Kıta Avrupası'nda ise yargı içtihatları benzer olaylar için bağlayıcı sayılmazlar.⁴ Hukuk sistemimizde de Kıta Avrupası'nda olduğu gibi, kural olarak, gerek alt derece gerek üst derece mahkemelerinin içtihatları yardımcı hukuk kaynaklarıdır. Ancak yargısal içtihatların özel bir biçimi olan içtihatları birleştirme kararlarına bağlayıcılık gücü verilmiştir. İçtihatları birleştirme kararlarına bağlayıcılık gücü tanındığında doğal olarak hukukun asli kaynakları arasında sayılmaları gerekir.

* Sayıştay Uzman Denetçisi.

¹ Necip Bilge, *Hukuk Başlangıcı Dersleri*, Ankara 1977 s. 122.

² Erdoğan Göger, *Hukuk Başlangıcı Dersleri*, Ankara 1974, s. 7.

³ Bilge, a.g.e., s. 122.

⁴ T. Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş*, Ankara, 1970, TODAİE Yayını, s. 130

Yasa koyucunun yasaların her türlü olasılık ve ayrıntıları anımsayabilmesi bunları belirli kurallara bağlayabilmesi, sosyal ilişkilerin her türlü görünüm ve gereksinimlerini tam ve mükemmel bir şekilde tanzim edilebilmesi, insan aklının her türlü olasılığı önceden düşünebilmesi, hukuksal ilişkilerin hepsini düzenleyebilmesi ve iktisadi gelişim ve değişimleri çok yakından izleyebilmesi, her gün ortaya çıkan yeni olaylar karşısında onları karşılayacak yeni yasaların oluşturulması olanaksızdır.⁵ Bu nedenle hakkında hüküm bulunmayan hallerde ve kuralların sosyal koşulların çok gerisinde olduğu hallerde hakime kanun koyucu gibi hareket etme yetkisi verilmiştir. Kuşkusuz böyle durumlarda yargısal içtihatların önemi bir kat daha artar.

Yurdumuzda yukarıda belirtildiği gibi yargısal içtihatlarla uymak zorunlu değildir. Ancak içtihatları birleştirme kararlarına yasalarla bağlayıcılık gücü tanınmıştır. İchtihatları birleştirme kararlarına uyulmasının zorunlu olması sağlanarak, hem ilk derece hakimlerinin keyfi denebilecek tamamen kişisel karar vermelerine engel olunabilir hem de hukuki uygulamada birlik sağlanabilir. Hukuk düzeninde birliğin olmaması ise eşitlik ilkesine ters düştüğü için adalet duygusunu zedeler ve devlete karşı güveni temelden sarsar,⁶ Bununla beraber kuralları donduracağı için içtihatları birleştirme kurumunun yararlı olmadığını savunanlar da vardır.⁷

İchtihatları birleştirme usulü ilkin yargıtay için başlayarak, zamanla öteki üst yargı organlarına da yayılmıştır.⁸ Hukuksal düzenlemelerin en geniş alanının mali hukukla ilgili olduğu düşünülürse hukuk birliğinin sağlanması ve yasalar önünde eşitlik ilkeleri açısından mali hukuk alanında içtihatları birleştirme kurumunun önemi takdir edilebilir. Kamu maliyesinde, uyuşmazlıkların çözümü ve hukuka uygunluğun sağlanmasında en önemli kurumlarımızdan biri de Sayıştay olduğuna göre, mali hukukun bir bölümüne Sayıştay içtihatlarının yön vereceği kesindir. Bu yönüyle Sayıştay içtihatları, kamu maliyesinde duraksama duyulan konularda büyük bir boşluğu doldurmaktadır.

Bu araştırmayla Sayıştay'da içtihatları birleştirme kurumunun tarihçesi hakkında bilgi verilip işleyişi anlatıldıktan sonra benzeri kurumlarla karşılaştırılarak bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

Tarihçe

İchtihatları birleştirme kurumu Batı hukukunda görülmemektedir. Bu nedenle hukukumuzda özgü bir kurum olduğu söylenebilir.⁹ Bizde ilkin Yargıtay uygulamasında ortaya çıkmıştır. İlk olarak 1926 yılında 834 sayılı Mahkeme Tem-

⁵ Recai G. Okandan, "Hakimin Vazıı Kanun Rolü", Medeni Kanunun XV Yıldönümü için, İstanbul, 1944, s. 114.

⁶ Necip Bilge, "Yargısal İchtihatların Bağlayıcı Gücü ve İchtihatları Birleştirme Kararları", Dr. Recai Seçkin'e Armağan A.Ü.H.F. Yayını, s. 233. Aynı Görüşte Selahattin Sulhi Tekinay, Medeni Hukuka Giriş Dersleri, İ.C.H.F. Yayını, İstanbul, 1970, s. 78.

⁷ H. Tuncay, "Danıştay Yargılama Usulü", Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, T. Tarih Kurumu Yayınevi, 1968, s. 705.

⁸ Balta, a.g.e., s. 131.

⁹ Baki Kuru, İchtihatların Birleştirilmesi Yolu ile İlgili Bazı Sorunlar, Ankara, 1977, s. 13.

yiz Teşkilatının Tevsiine Dair Kanun ile kabul edilmiştir.¹⁰ Daha sonra Danıştay Kanunu'nda, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu'nda ve Askeri Yargıtay Kanunu'nda düzenlenmiştir. Sayıştay'da ise 30 Zilkade 1278 tarihli Divanı Muhasebat Nizamnamesi'nde içtihadı birleştirme hakkında hiçbir hüküm olmadığı görülmektedir Divanı Muhasebatın Sureti Teşkil ve Vezafine Dair Kararname'de içtihatları birleştirme görevi bulunmamaktaydı. Çünkü birbirine zıt ilamlar hakkında ilamların bozulması için Şurayı Devlete gidilebilmekteydi. Söz konusu Kararname'nin 50. maddesinde "Maliye Nazırı ve dairelerine ait mevattan dolayı Vukala-yı Devlet ilamların yek diğerine mubayin bulunmasından dolayı nakzımı lazım gördükleri ilamatın nakzolunmak üzere Şurayı Devlete havalesini talep ederler" hükmü bulunmaktadır. Bu madde hükmünden açıkça anlaşılacağı gibi hukuk birliğini sağlama konusunda asıl görev idarenin istemi üzerine Danıştay'ca gerçekleştirilmekteydi.

Kanımızca içtihatları birleştirme müessesesi 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu'nda da düzenlenmemiştir. Çünkü söz konusu kurumun olabilmesi için ilkin adının açıkça konulması, sonra içtihatları birleştirmenin en önemli özelliği olan "bağlayıcılığının" yasalarda açıkça gösterilmesi şarttır. 16.6.1934 tarih ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu'nun 26. maddesinde "Dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı meselede aykırılık bulunur ve kararlaştırılmış bir içtihadın değişmesine lüzum görülür veyahut bu mahiyette bütün muamelelere sari olabilecek kararlar almaya ihtiyaç duyulursa mesele Umumi Heyette müzakere okunur ve karara bağlanır" denilmektedir. Yasada sözü edilen "bütün muamelelere sari olabileme ifadesi" içtihadı birleştirmenin yasalar gibi bağlayıcı olduğu anlamını vermez. Kaldı ki aynı kanunun konuyla ilgili 58. maddesinde; birbirine aykırı kararları, birinci başkanın içtihadın birleşmesi için umumi heyete vereceği düzenlenirken, diğer taraftan aynı maddenin devamında açıkça ilamlar umumi heyetçe muhakemenin iadesi sıfatıyla tetkik edilir ve hükme bağlanır denilmektedir. Bunun sonucunda verilen kararların daha önce verilen ilamları da etkileyeceği sonucuna varılmaktadır.

Herne kadar söz konusu yasa "İçtihadın birleşmesi" deyimini kullanmış ise de konuyu düzenleyen aynı madde hükmünde kurumun niteliğini de açıkça belirtmiştir. Yani değinilen istemin "yargılamanın iadesi" niteliğinde olduğu açıkça belirtilmiştir. Oysa "yargılamanın iadesi" yöntemi hukuksal açıdan bir "kanun yolu yöntemi" olup teknik anlamda içtihatların birleştirilmesi yönteminde olduğu gibi bir hukuk yaratma, kural koyma yöntemi değildir. Bir başka deyişle eski Divanı Muhasebat Kanunu'nda "İçtihadın birleştirilmesi" ifadesi kullanılmasına rağmen bu teknik anlamda bir "İçtihatların birleştirilmesi" anlamında olmayıp bir kanun yolu yöntemidir. Ayrıca klasik anlamda "İçtihatları birleştirme" yönteminde verilen kararların geçmiş değil geleceği kapsadığı ilkesi gözardı edilmemelidir. Bununla beraber, Divanı Muhasebat Kanunu'ndaki düzenleme biçiminin bir "İçtihatları birleştirme" örneği olduğunu savunan bir görüş de vardır.¹¹

¹⁰ a.k., s. 15.

¹¹ Mehmet Akif Erarıl, Sayıştayın Kazai Murakabesi, 1949, s. 65.

832 sayılı Sayıştay Yasası'nın 80. maddesi açıkça hem başlığında hem içeriğinde "içtihadın birleşmesi" ifadesini kullanmış ise de bu hükümler aynı yasada "kanun yolları" ana başlığı altında düzenlenmiştir. Bu nedenle söz konusu kurum hakkında "Divanı Muhasebat Kanunu" için yaptığımız tartışma aynen 832 sayılı Sayıştay Kanunu için de geçerlidir. Ancak uygulama açısından şöyle bir fark olduğunu söyleyebiliriz: Eski yasa zamanında yargılamanın iadesi şeklindeki anlayış etkin iken, yeni düzenleniş biçiminden sonra Yargıtay ve Danıştay yasalarında olduğu gibi "içtihatları birleştirme" anlayışı etkinlik kazanmıştır.

İçtihatları birleştirme kararları Sayıştay Genel Kurulu'nca karara bağlanır. Sayıştay Genel Kurulu'nun başka nitelikte olan kararları da bulunmaktadır. Örneğin Sayıştay Kanunu'nun 19. maddesinde idari nitelikteki kararların birleştirilmesinden söz edilmektedir. Böyle bir ayırımın yapılması 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 80 inci maddesindeki düzenlemenin Sayıştay'ın yargısal nitelikli kararlarıyla ilgili olduğunu çağrıştırmaktadır. Ayrıca Sayıştay Genel Kurulu'nun bütünüyle yaptığı idari tasarruflar olduğu, yönetsel kararlar verdiği de olur. Bu nedenle her Sayıştay Genel Kurul Kararı içtihatları birleştirme kararı niteliğinde değildir. Sayıştay Cumhuriyetten bugüne değin 4810 adet genel kurul kararı vermiştir. Ancak bunlardan ne kadarının içtihatları birleştirme niteliğinde olduğu belirlenmemiştir.

Sayıştadaki içtihatları birleştirme ile diğer yargı yerlerindeki içtihatları birleştirmeyi karşılaştırarak değerlendirebilmek için Yargıtay, Danıştay ve diğer içtihatları birleştirme kararları veren kurumlar hakkında özel bilgi vermekte yarar vardır.

Çeşitli Yargı Kollarında İçtihatları Birleştirme

Yargıtay'da İçtihatları Birleştirme

Son şekliyle Yargıtay'da içtihatları birleştirme, 4.2.1983 tarih ve 2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nda düzenlenmiştir. Yargıtay Kanunu'na göre içtihatları birleştirme yetkisi; Yargıtay Büyük Genel Kuruluna, Hukuk Genel Kuruluna ve Ceza Genel Kuruluna tanınmıştır. Bu durumda Yargıtay'da Yargıtay Büyük Genel Kurulu İçtihatları Birleştirme Kararları, Hukuk Genel Kurulu İçtihatları Birleştirme Kararları ve Ceza Genel Kurulu İçtihatları Birleştirme Kararları olmak üzere üç tür içtihatları birleştirme vardır.¹²

Yargıtay Büyük Genel Kuruluna, Hukuk Genel Kurulunun benzer olaylarda birbirine aykırı biçimde verdiği kararları ile Ceza Genel Kurulunun yine benzer olaylarda birbirine aykırı olarak verdiği kararları veya Hukuk Genel Kurulu ile Ceza Genel Kurulu; Hukuk Genel Kurulu ile hukuk dairesi; Hukuk Genel Kurulu ile bir ceza dairesi; Ceza Genel Kurulu ile bir hukuk dairesi veya bir hukuk dairesi ile bir ceza dairesi arasındaki içtihat uyuşmazlıklarını gidermek amacıyla içtihatları birleştirmek yetkisi verilmiştir.

¹² Atilla İnan, "Genel Olarak İçtihatları Birleştirme ve Sayıştay'da İçtihatları Birleştirme", *Yargıtay Dergisi*, C. 10, S. 1-2, s. 36.

Yargıtay Büyük Genel Kurulu; Birinci Başkan, birinci başkan vekilleri, daire başkanları, üyeler ile Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Vekili'nden oluşur. Yargıtay Büyük Genel Kurulu, dairelerinden her birinin mevcudu beş itibar edilerek toplamının en az üçte ikisi ile toplanır. Şu kadar ki, Ceza Genel Kurulu'na katılması zorunlu üye sayısının üçte ikisi kadar ceza dairesi üyesi ile hukuk ve ceza daireleri başkanlarının en az yarısından fazlasının toplantıda hazır bulunması şarttır. Başkanlar yeter sayısı, diğer başkanlarla doldurulmak mümkün oldukça en kıdemli üye ile doldurulmaz. İctihatların birleştirilmesini Birinci Başkan, doğrudan doğruya veya Yargıtay dairelerinin veya genel kurullarının verdikleri karar sonucunda veya Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın bizzat yazı ile başvurması halinde, ilgili kuruldan ister. İstemler gerekçeli olmalıdır. Diğer merci veya kişiler de gerekçe göstererek içtihatların birleştirilmesi için yazılı olarak başvuruda bulunabilirler. Diğer merci veya kişilerin içtihatların birleştirilmesi için yaptıkları başvurulardan sonra içtihatları birleştirme yoluna gitmenin gerekip gerekmediğine birinci Başkanlık Kurulu karar verir. Bu karar kesindir. İctihatları birleştirme kararlarının değiştirilmesi veya kaldırılması hallerinde de içtihatların birleştirilmesindeki usul uygulanır. İctihatları birleştirme kararları bağlayıcıdır. Yani benzer durumlarda Yargıtay genel kurullarını, dairelerini ve adliye mahkemelerini bağlar.

Yargıtay içtihatları birleştirme kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanmasına ilişkin olarak Yargıtay Kanunu'nda özel bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak Yargıtay Kanunu'nun 45. maddesi, Yargıtay içtihatları birleştirme kararlarının duyurulması için Adalet Bakanlığı'na bazı görevler vermiştir. Yargıtay Hukuk ve Ceza Genel Kurulları; hukuk daireleri arasında veya ceza daireleri arasında içtihat uyumsuzlukları bulunursa ya da yargıtay dairelerinden biri yerleşmiş içtihadından dönmek ister veya birbirine uymayan kararlar vermiş bulunursa içtihatları birleştirme kararları verir.

Hukuk Genel Kurulu, hukuk dairelerinin başkan ve üyelerinden; Ceza Genel Kurulu, ceza dairelerinin başkan ve üyelerinden oluşur. Toplanma ve karar usulü yasada belirtilmiştir. İctihatların birleştirilmesinde bulunma istemi, içtihatları birleştirme kararlarının yayılması ve duyurulması aynı Yargıtay Büyük Genel Kurulu içtihatları birleştirme kararlarında olduğu gibidir. Yargıtay Kanunu'nun 45. maddesi, içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı hakkında Yargıtay Büyük Genel Kurulu içtihatları birleştirme kararları ile Hukuk ve Ceza Genel Kurulları içtihatları birleştirme kararları arasında bir ayırım yapmadığı için, Hukuk ve Ceza Genel Kurulları içtihatları birleştirme kararları da Yargıtay Büyük Genel Kurulu içtihatları birleştirme kararlarında olduğu gibi benzer hukuki konularda Yargıtay Genel Kurullarını, dairelerini ve adliye mahkemelerini bağlar.

Danıştay'da İctihatları Birleştirme

Danıştay'da içtihatları birleştirme 6.1.1982 gün ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda düzenlenmiştir. Danıştay'da içtihatları birleştirme görevi, bu işle görevlendirilmiş özel bir kurul olan, İctihatları Birleştirme Kuruluna tanınmıştır.

İçtihatları Birleştirme Kurulu, Danıştay Başkanı, başsavcı, başkan vekilleri, dava daireleri başkanları ve üyelerinden oluşur.

Danıştay'da içtihatları birleştirme dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri genel kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk görüldüğü veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi hallerinde söz konusu olur. Danıştay Kanunu'nda açıkça belirtilmiş olmamasına rağmen bir içtihadı birleştirme kararının kaldırılması da aynı usule tabi olmalıdır.

Danıştay'da içtihatları birleştirmenin gerekip gerekmediğine de İçtihatları Birleştirme Kurulu karar verir. Ancak belgeler bu kurula Birinci Başkanın havalesi, üyesine Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra gelir. İçtihatların birleştirilmesini istemeye yetkili olanlar, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, İdari ve Yargı Dava Daireleri Genel Kurulları, başsavcı ve aykırı kararlarla ilgili kişilerdir. Danıştay Kanunu diğer kişilerin Danıştay'da içtihatların birleştirilmesini istemek yetkisini, "aykırı kararlara ilgili olmak" koşuluyla sınırlandırmıştır. Kanımızca içtihatların birleştirilmesinin istenmesinde konulan "aykırı kararlarla ilgili olmak" koşulu, Anayasamızın 74. maddesinde düzenlenen "Dilekçe Hakkını" kısıtlar nitelikte olduğu için Anayasaya aykırıdır. Ayrıca, böyle bir kısıtlamanın akılcı nedeni de kalmamaktadır. Çünkü içtihatların birleştirilmesinde kararlarla ilgili olanlar kadar, bütün vatandaşların ve kamunun yararı vardır. Danıştay içtihatlarını birleştirme kararları gönderildikleri tarihten itibaren bir ay içinde Resmi Gazete'de yayımlanır.

Aykırı kararlarla ilgili olanlar, daha sonra bir içtihatları birleştirme kararı verildiğinde bu karara dayanarak kendileri hakkında daha önce verilen kararların değiştirilmesini isteyemezler. Çünkü içtihatları birleştirme usulü, belirli uyumsuzlukların çözümlenmesinde başvuru olan olağan veya olağanüstü bir kanun yolu olmayıp, hukuk birliğini ve eşitliğini sağlamayı amaçlayan ayrıcalıklı bir prosedürdür.¹³ Danıştay içtihatları birleştirme kararları bağlayıcıdır. Danıştay içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı Danıştay Kanunu'nda açıkça belirtilmiştir. Bir başka deyişle, Danıştay içtihatları birleştirme kararlarına, Danıştay dava ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır.

Askeri Yargıtay'da İçtihatları Birleştirme

Askeri Yargıtay'da içtihatları birleştirme 27 Haziran 1972 gün ve 1600 sayılı Askeri Yargıtay Kanunu'nda düzenlenmiştir. Askeri Yargıtay içtihatları birleştirmeleri Askeri Yargıtay Genel Kurulu'nda alınır. Genel Kurulu başkan, başsavcı, ikinci başkan, daire başkanları ve üyelerin tamamından oluşur. Askeri Yargıtay'da içtihatların birleştirilmesi, bir dairenin hukuki bir meselede kendisinin yerleşmiş bir içtihadından veya Daireler Kurulu'nun veya diğer bir dairenin yerleşmiş içtihadından ayrılmak istemesi veya bir daire ile Daireler Kurulu'nun Kararları arasında aykırılık bulunması ve Daireler Kurulu'nun kendisinden yer-

¹³ Lütfi Duran, "Danıştay'ın İçtihatları Birleştirme Uygulaması", Cem Sar'a Armağan, S.B.F.D. Eylül 1972, s. 422.

leşmiş bir içtihadından ayrılmak istemesi veya Daireler Kurulu'nun kararları arasında bir aykırılık bulunması hallerinde söz konusu olur.

İçtihatların birleştirilmesini istemek yetkisi Askeri Yargıtay Başkanı'na tanınmıştır. Askeri Yargıtay Başkanı bu konuda doğrudan istemde bulunabileceği gibi daire başkanları, Başsavcı, diğer merci ve kişilerin başvurmaları üzerine de harekete geçebilir. Askeri Yargıtay içtihatları birleştirme kararları bağlayıcıdır. Bir başka deyişle, askeri yargı kolunda Askeri Yargıtay Daireler Kurulu ile daireleri, askeri mahkemeler ve disiplin mahkemeleri Askeri Yargıtay içtihatları birleştirme kararlarına uymak zorundadırlar. Askeri Yargıtay içtihatları birleştirme kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanacağı yasada düzenlenmiştir.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde İçtihatları Birleştirme

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde içtihatların birleştirilmesi 4 Temmuz 1972 gün ve 1602 Sayılı Yasa'ya göre Askeri Yüksek İdare Mahkemesi içtihatları birleştirme kararları Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Genel Kurulu'nda alınır. Genel Kurul, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı, İkinci Başkanı, başkanın sözcüsü, daire başkanları ve üyelerin tamamından oluşur. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde içtihatları birleştirme dairelerin veya Daireler Kurulu'nun kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık görüldüğü veya birleşmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli sayıldığı takdirde söz konusu olur. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde içtihatların birleştirilmesi, Başkan, konu ile ilgili daire veya Başkanın sözcüsü tarafından istenebilir. Diğer mercilere ve kişilere içtihatların birleştirilmesi için hiçbir yetki yasayla tanınmamıştır. Yasada belirtilmemiş olmasına rağmen diğer merciler ve kişilerin içtihatların birleştirilmesi konusunda başvuruda bulunabilecekleri kanısındayız. Aksi bir tutum, Anayasının 76. maddesinde düzenlenen dilekçe hakkının kısıtlanması sonucunu doğuracağından Anayasaya aykırı olacaktır. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi içtihatları birleştirme kararları Resmi Gazete'de yayımlanır. İçtihatları birleştirme kararlarına Askeri Yüksek İdare Mahkemesi organlarıyla idare uymak zorundadır.

Çeşitli Yargı Kollarındaki İçtihatları Birleştirmenin Benzer Yanları

Yukarıda özet olarak yargı kollarındaki içtihatları birleştirme kurumlarının incelenmesinden sonra aralarında bazı benzerlikler olduğunu söyleyebiliriz.

Bunlar :

- a) Belirli bir yargı kolunda hukuk birliğini ve yasalar önünde eşitlik ilkesini gerçekleştirmeyi amaçlamaları,
- b) Belirli bir yargı alanı olan yüksek mahkemeler tarafından verilmeleri,
- c) Her yüksek mahkemenin içtihatları birleştirme kararlarının kendi yargı alanı içinde bağlayıcı olması,

d) İctihatları birleştirme kararlarının geri yürümezliği olarak belirtilebilir.

İctihatları Birleştirme Kurumu Bir Yargı Düzeninde Hukuk Birliğini ve Yasalar Önünde Eşitlik İlkesini Gerçekleştirmeyi Amaçlar

Sosyal açıdan adaletin en büyük gereklerinden birisi eşitliktir, yani belli olaylara belli hükümlerin tek anlamlı olarak uygulanmasıdır. Aksi bir davranış doğrudan doğruya adalet duygusunu incitici ve yurttaşların devlete karşı güvenini azaltıcı ve yerine göre temelden sarsıcı bir etki doğurabilir.¹⁴ Diğer yandan yargılama kuvvetinin devletin egemenliği gibi olması, zorunlu bir uygulamada da birliği gerektirir.¹⁵

Hukuk birliğinin sağlanması için, bir yüksek mahkemenin içtihatları arasında uyumsuzluk çıktığında yeni bir içtihat verilir veya bir içtihat, içtihatları birleştirme kararıyla değiştirilir veya kaldırılır. İctihatları birleştirmeden söz edebilmek için, ilkin bir yüksek yargı yerinin kararı olması, gerekir. Bir başka deyişle bir yargı yeri, bir yüksek yargı yeri olmayan kuruluşun içtihatları birleştirme kararından söz edilemez. Bu durumu, 1943 tarihinde adalet yılı açış konuşmasında zamanın Yargıtay Başkanı Halil İbrahim Özyörük özetlemiştir. Yargıtay açısından şöylece yüksek temyiz rolüne gelince Kanunun tatbiki işi belki teknik bakımdan kendisine terettüp etmeyebilir ise de; mahkemeler üzerinde yürütmeye mecbur olduğu kontrol kendisine çok önemli ödevler yüklemektedir. Bunları başlıca iki nokta etrafında toplamak mümkündür:

1- Hukuk yaratmak

2- İctihat birliğini sağlamak¹⁶

İctihatları birleştirme kararları genellikle içtihat uyumsuzlukları durumlarında verilmektedir. İctihatların değiştirilmesi veya kaldırılması biçimindeki uygulama hemen hemen hiç görülmemektedir. Bu nedenle Mecelle'nin 16. maddesinde düzenlenen içtihatların içtihatla nakzolunamayacağı hükmünün, içtihatları birleştirme alanında, zamanımızda da herhangi bir kural olmamasına rağmen devam etmekte olduğu söylenebilir.¹⁷

İctihatları Birleştirme Kararları Belirli Bir Yargı Alanı Olan Yüksek Mahkemeler Tarafından Verilir

Yukarıda da belirtildiği gibi, içtihatları birleştirme kararları yüksek mahkemeler tarafından verilebilir. Bir başka deyişle bir alt derece mahkemesi veya mahkeme olarak nitelendirilmeyen bir kuruluş içtihatları birleştirme kararı veremez. Ancak bu yüksek mahkemenin belirli bir yargı alanı olmalıdır. Bu ne-

¹⁴ Bilge, "Yargısal İctihatların Bağlayıcı Gücü", s. 255.

¹⁵ Faruk Erem, *Ceza Hukuku*, 2.baskı, Ankara, 1968, s. 35.

¹⁶ Halil İbrahim Özyörük, "Yargıtay Başkanlarının Adalet Yılı Açış Konuşmaları" Yargıtay Yayını 1994, Ankara, s. 15

¹⁷ Çoşkun Ucak, "İslam Hukukunun Temel Kaynaklarından İctihat İctihatla Nakız Edilemez", *İmran Öktem'e Armağan*, A.Ü.H.F. Yayını, Ankara, 1970, s. 40.

denle belirli bir yargı alanı olmayan Anayasa Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi gibi yüksek mahkemelerin içtihatları birleştirmesi olmamaktadır.

Her Yüksek Mahkemenin İçtihatları Birleştirme Kararları Kendi Yargı Alanı İçinde Bağlayıcıdır

İlkin içtihatları birleştirme kararları dayanağını yasalarda bulur. Yasalar da içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı ve etki alanı açıkça belirtilmiştir. Aynı ayrı yargı kollarına mensup mahkemelerin içtihatları birleştirme kararları ancak kendi alanlarında etkili olup, diğer yargı kolları bakımından bağlayıcı sayılmaz. Zira böyle bir bağlayıcılık, bir yargı kolundaki mahkemelerin görev alanlarına, diğer yargı kollarındaki mahkemelerin, taşmaları anlamına gelir ki böyle bir taşma Anayasa düzeniyle bağdaşmaz.¹⁸ Ancak böyle bir durumda çeşitli yüksek mahkemeler arasında içtihat uyumsuzlukları çıkması olasılığı karşısında hukuk birliği ilkesinin zedelenebileceği düşünülebilir.

İçtihatları Birleştirme Kararları Geriye Yürümez

İçtihatları birleştirme kararlarının geriye yürümemesi geçmiş etkilememeleri geleceğe yönelik olmalarını amaçlar. Bu sonuç söz konusu kurumun bir kanun yolu olmadığını ve her şeyden önce bir kural koyduğunu gösterir. Özellikle Danıştay, içtihatları birleştirme kararlarının geri yürümeyeceğine ilişkin ilkeleri geliştirmiştir. Danıştay'ın bu tutumunda kazanılmış hakları korumak düşüncesi de etkili olmaktadır.¹⁹

Sayıştay'da İçtihatları Birleştirme

Daha önce belirttiğimiz gibi içtihatları birleştirme kararları verecek bir kurumun bir yüksek yargı organı olması, bununla da kalmayarak belirli bir yargı alanının bulunması gerekmektedir. Oysa değinilen bu konuların varlığı Sayıştay için tartışmalıdır. Bununla beraber Sayıştay'da bir içtihadı birleştirme kurumu vardır. Uygulamada da diğer yüksek yargı mercilerindeki içtihadı birleştirme kurumu gibi kabul edilmektedir.

İçtihatları Birleştirme Kararlarını Verecek Organı

Sayıştay'da içtihatları birleştirme kararları Sayıştay Genel Kurulu'nda alınır. Sayıştay Genel Kurulu Birinci Başkanının başkanlığı altında daire başkanlarıyla üyelerden kurulur. Sayıştay savcısı, doğrudan doğruya veya Birinci Başkanın çağrısı üzerine oy hakkı olmamak şartıyla Genel Kurul'da bulunabilir.

Genel Kurul üye tam sayısının en az üçte ikisi ile toplanır; mevcudunun salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği halinde Birinci Başkanın bulunduğu taraf üstün sayılır. Sayıştay Genel Kurulu'nun içtihatları birleştirme kararları

¹⁸ Bilge, "Yargısal İçtihatların Bağlayıcı Gücü", s. 259.

¹⁹ Yıldırım Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Ankara, 1970, s. 22.

almak dışında da görevleri vardır. Sayıştay'da içtihatları birleştirme kararları alınırken Genel Kurul'da farklı bir çalışma usulü uygulanmaz.

İçtihatları Birleştirme Halleri

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun içtihadın birleştirilmesi başlığını taşıyan 80. maddesinin 1. fıkrasında "işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya temyiz kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı ise, Birinci Başkan, bu ilamları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurul'a verir." denilmektedir. Sözü edilen maddedeki aynı konu hakkındaki kararlar arasında bir aykırılık içtihatları birleştirme konusu olmayıp bir kanun yolu konusudur. Bu durumu Yargıtay içtihatları birleştirme kurumunda olduğu gibi "benzer olaylar arasında ayrılık" şeklinde yorumlamak gerekir. Nitekim uygulama da bu doğrultudadır.

Sayıştay'da içtihatların birleştirilmesi için aranılan bir diğer şart da "işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetlerinin bir" olmasıdır. Kanımızca bu hükümle işin özünü etkilemeyen belge eksikliği ile ilgili durumlar Sayıştay'daki içtihatları birleştirme işlemlerinden ayrı tutulmak istenmiştir. Ancak bu arada Yasa'da belirgin bir anlatım bozukluğu olduğunu vurgulamak gerekir. Yukarda belirtilen nedenlerle, yasa metninden anlaşılabileceği gibi:

a) Temyiz Kurulu'nca verilen ilamlar birbirine aykırı ise,

b) Dairelerce verilen ilamlar birbirine aykırı ise, içtihatlar birleştirme yoluna gidilebilir.

Bir üst derece karar mercii olması nedeniyle temyiz kurulu kararlarının, bağlayıcılık değeri ve öneminin daha fazla olması gerekir. Bu nedenle temyiz kurulu kararlarına, birer alt derece mahkemesi olan dairelerin uyması gerektiği ve sadece temyiz kurulu kararları arasında içtihatları birleştirmenin mümkün olabileceği savunulabilir. Bununla beraber yasa daire kararları arasında uyumsuzluk olması halinde de içtihatların birleştirilmesi yoluna gidilebileceğini düzenlemiştir. Ancak bugüne değin temyiz kurulu kararlarında uyumsuzluk nedeniyle içtihatları birleştirme yoluna gidilmemiştir.

Uygulamada daha çok daire kararları arasında uyumsuzluk söz konusu olduğunda içtihatları birleştirme yoluna gidilmektedir. Bu durum adli ve idari yargıdan farklılık göstermektedir. Sayıştay'da temyiz kurulu, dairelerin üzerinde olup bağımsız bir üst derece mahkemesi değildir.

Daire kararları hakkında içtihatları birleştirme yoluna giderken, daire ilamlarının kesinleşmesi şartının aranıp aranmayacağı açıklığa kavuşmamıştır. Sayıştay Genel Kurulu 2547/1, 2654/2 ve 2663/3 sayılı kararlarında kesinleşme şartını aradığı halde, 5 Ekim 1970 gün ve 3466 sayılı kararında kesinleşme şartı aramamaktadır.

Bir olasılık da temyiz kurulu kararları ile daire kararı arasında uyumsuzluk olmasıdır. Böylesi bir durumda kural olarak dairenin daha üst bir yargı mercii

olan temyiz kurulu kararına uyması gerekir. Hatta adli ve idari yargı sisteminde olduğu gibi temyiz kurulu kararlarına aykırı daire kararları için kanun yoluna başvurulabilmelidir. Ancak bu yöntemle kanun yoluna başvurulmamışsa ve kararlar kesinleşerek daire ile temyiz kurulu arasında aynı konuda uygulama farklılığı çıkmışsa yine kamu düzeni düşüncesi ve hukuk birliğini sağlama amaçları açısından içtihatları birleştirme yoluna gidilmesi gerektiği kanısındayım. Ancak böylesi durumlarda nasıl davranıldığını gösteren örnek olaylara ve kararlara henüz rastlanılmamıştır.

İçtihatların Birleştirilmesi Talebinin Yapılabilmesi

Tanınmış hukuk felsefecisi Kirshman'ın ifadesiyle hukuk devlet demektir. Bağımsız bir ülkede devletin birliği gibi hukukun tek ve bir olması gerekir. Kuralların uygulanmasında değişik uygulamalar ortaya çıktığında hukuk birliğini korumak ve sağlamak için bazı kurumlar oluşturulmuştur. Konumuzla ilgili olarak bu kurumlardan birisi "İçtihatları birleştirme" diğeri "kanun yolları"dır. Sayıştay Kanunu'nda bölüm başlığı "kanun yolu", ara başlığı "İçtihadın birleştirilmesi" şeklinde düzenlenen kurumun niteliği hukuksal sonuçları kadar talepte bulunma yöntemi açısından da önemlidir.

Eğer söz konusu kurumun niteliği bir "kanun yolu" olarak kabul edilirse, talepte bulunabilecek olanlar, hakları ve çıkarları etkilenebilecek olan taraflardır. Tarafların yasalara uygun talebi halinde yetkililer sistemi çalıştırmak zorunda olacaklardır.

Eğer söz konusu kurumun niteliği bir hukuk yaratma yöntemi olarak "İçtihatları birleştirme" ise talepte bulunacak kimseler sadece taraflar değil diğer ilgililer de olabilir. Sistemi çalıştırma yetkisi Birinci Başkana ait olup, Birinci Başkanın takdir hakkı olmak gerekir. Takdir hakkını kullanırken başka kurum, birim ve kişiler Birinci Başkana yardımcı olabilir. Yasada bu tür yardımcı kurum ve birimler sayılmış değildir. Sayıştay Denetçi ve Raportörleri Çalışma Usulü Hakkında Yönetmeliğin 52. maddesi, bu konuda Başkana yardımcı olabilecek birim olarak "Araştırma ve Tasnif Grubu"nu belirtmiştir.

Değinilen yönetmelik hükmünde "...Dairelerin idari nitelikli kararları ile Dairelerce Temyiz Kurulunca verilen ilamlarda içtihadın birleştirmesini gerektiren konular var ise, bunları saptayarak başkanlığa bildirmektir..." denilmektedir. Görüldüğü gibi kural olarak içtihadın birleştirilmesi yargısal özelliği olan bir iş olmasına karşın, idari nitelikte olan kararlar açısından aykırılıkları saptama işi de "İçtihadın birleştirilmesi" olarak kabul edilmiştir. Yani içtihatların birleştirilmesi teknik anlamda kullanılmamıştır.

Sayıştay mevzuatında bunlardan başka hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca Araştırma ve Tasnif Grubu'na verilen görevin yasal dayanağının olup olmadığı da tartışılabilir. Ancak yasalara aykırı olmamakla birlikte bu tür görevlerin yönetmeliklerle düzenlenebileceği ve idarelerin düzenleme yetkisi içinde olduğu savunulabilir.

Ancak bu görevin sadece Araştırma ve Tasnif Grubu'na verilmesi yönetim politikası açısından tartışılabilir. Farklı nitelikte kararların bulunması ve müzekkereler yazılması halinde yargılama yapan dairelerin, daha alt bir birim olan araştırma grubunca denetlendiği izlenimi doğabilir. Yargı birimleri ve kararlar arasında istikrarı sağlamak açısından, genel kurulda daire temsilcilerinden oluşan bir alt komisyonunun bu amaçla görevlendirilmesi yararlı görülmektedir.

Birinci Başkanlığın bu konuda başka birimleri görevlendirme yetkisi vardır. Çünkü Sayıştay Kanunu'nun 21. maddesi uyarınca Birinci Başkan Sayıştay'a düşen bütün ödevlerin iyi yapılmasını ve iç yönetimin düzenli bir suretle yürütülmesini sağlamak için gereken tedbirleri almakla yetkilidir. İçtihatların birleştirilmesi amacıyla 14. maddeye dayanarak dairelerden bazılarını veya hepsini görevlendirebilir. Aynı şekilde 15. madde uyarınca böylesi bir görev için genel kurul da görevlendirilebilir. Diğer taraftan Genel Kurul bu iş için doğrudan görevlendirilebileceği gibi aynı görev için daire temsilcilerinden oluşan bir alt komisyon da kurabilir.

Sayıştay'ın organik yapısı içerisinde kanımızca en başarılı olabilecek çözüm bir genelge ile bazı daire üyelerinden oluşan bir alt komisyonun görevlendirilerek Birinci Başkanlığa raporlar vermesidir.

Kuralların düzenleniş biçiminden anlaşılabileceği gibi, içtihatları birleştirme talebi "kanun yolu" yönteminden daha çok hukuk yaratma yöntemi diyebileceğimiz "içtihatları birleştirme" niteliği esas alınarak düzenlenmiştir.

Diğer yüksek yargı yerleri içinde durum benzer biçimdedir. Örneğin Yargıtay Kanunu uyarınca içtihatların birleştirilmesi, Birinci Başkan ve diğer merci ve kişiler tarafından istenebilir. Herne kadar, Yargıtay Kanun'un 20. maddesinde "diğer merci veya kişilerin başvurusu halinde, içtihatların birleştirilmesi yoluna gitmenin gerekip gerekmediğine Birinci Başkanlık Divanı karar verir" denilmekte ise de diğer merci veya kişilerin tahriki üzerine Birinci Başkan içtihatların birleştirilmesini doğrudan doğruya isteyebilir.²⁰

Sayıştay'da İçtihatları Birleştirme Kararlarının Sonuçları

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 80. maddesine göre, içtihatların birleştirilmesi kararları Resmi Gazete'de yayımlanır. Yasada Sayıştay içtihatları birleştirme kararlarının sonuçları hakkında başkaca hiçbir hüküm yoktur. Yani diğer içtihatları birleştirme kurumlarında olduğu gibi Sayıştay içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı ve bağlayıcılık alanı hakkında bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla beraber Sayıştay denetçi ve raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 30. maddesinin (B) bendine göre, Sayıştay Genel Kurul kararlarının uygun bulunan işlemleri sorgu konusu yapılamaz. Sayıştay içtihatları birleştirme kararları bir çeşit Sayıştay Genel Kurul kararı olduğu için, Sayıştay içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı bu şekilde sağlanmış olmaktadır. Kanımızca içtihatları birleştirmeye bağlayıcılık gücü ancak bir

²⁰ Kuru, a.g.e, s. 18.

yasa hükmüyle tanınabilir. Bu gücün verilmesinin bir yönetmeliğe bırakılması veya teamülden sayılması düşünülmemelidir.

Oysa Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun bir kararına göre, "bir konunun içtihadı birleştirme kararıyla aydınlanması, ameli sonuç bakımından, o konuda yeni bir yasa çıkarılması anlamına gelmektedir"²¹ ve yasalar gibi etkinliği ve bağlayıcılığı vardır.²² İctihatları birleştirme kararları bu gücünü yasalardan almaktadır. Hem Yargıtay hem Danıştay içtihadları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı hakkında yasa hükümleri vardır. Söz konusu yasa hükümlerinin, mahkemelerin bağımsızlığına ilişkin hükümleri ihlal ettiği gerekçesiyle Anayasaya aykırılığı iddia olmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığına ilişkin yasa hükümlerini anayasamıza aykırı bulmamıştır.²³

Kanun yoluna gidilmesi sonucunda verilen kararlar sadece tarafları bağladığı halde, içtihatları birleştirme kararları bir hukuk kuralı niteliğinde olduğu için yasalar gibi etki yaratır. Geçerlik tarihleri açısından da yasalardan farklı değildirlir. İctihatları birleştirme kararları yayımlandıkları tarihten sonrası için geçerli olurlar, makabiline şamil olmaları sözkonusu olmaz.²⁴

İctihatların birleştirilmesini gerektiren konular hukuk düzeninde tartışmalı konulardır. Daha sonradan verilen bir kararlar kanunun açıklık kazanmadığı bir dönemde, uygulama yapan görevliler sorumlu tutulmamalıdır. Bu nedenle uygulama zamanında hangi kuralın ve içtihadı birleştirmenin geçerli olduğu araştırılmalıdır.

Eğer Sayıştay'ca verilen "ictihatları birleştirme" kararları adı "ictihadı birleştirme" olmasına rağmen niteliği açısından bir "kanun yolu" olarak kabul edilirse, taraflar için makabiline şamil sonuçlar doğurabileceğini kabul etmek zorunlu olacaktır.

Görüldüğü gibi konunun hukuksal niteliği hem başvuru koşulları hem hukuksal sonuçlar bakımından önem kazanmaktadır.

Sayıştay'da "İctihatların Birleştirilmesi" Kurumunun Hukuksal Niteliği

Önceki tartışmalardan anlaşıldığı gibi Sayıştay'da içtihadları birleştirme kurumu ne tam bir hukuk yaratma yolu ne tam bir "kanun yoludur".

Konunun incelenbilmesi için içtihadın birleştirilmesi ve kanun yolu müessesesini tanımlamak, birbirinden farklılıklarını ortaya koymak gerekmektedir.

²¹ Yargıtay H.g. 20.2.1963 gün ve 4/71-21 sayılı kararı

²² Kuru, a.g.e, s. 72.

²³ Anayasa Mahkemesinin 12.6.1969 gün ve 38/34 sayılı kararı (29.1.1970 gün ve ve 13412 sayılı R.G.)

²⁴ 2.10.1972 gün ve 3606/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı

Türk Hukuk Lügatına göre kanun yolları "Kaza mercilerinin henüz ka-
tipleşmemiş olan kararlarını tekrar tetkik ettirmek maksadıyla daha yüksek dere-
cedeki mercilere sevk eden hukuki vasıtalar"dır."

Yine aynı sözlüğe göre; "içtihatları birleştirme veya tevhid-i içtihat "Üst
derece mahkemelerin iki dairesinin kararı veya bir dairenin iki kararı arasında
aynı meselede tezat ve mübayanet mevcut olması veya tekerrür etmiş bir içti-
hadın değiştirilmesine ihtiyaç görülmesi halinde mümasil hadiselerde tatbik edil-
mek, kanunların tefsirini tazammun etmek üzere verilen karardır."²⁵

Her iki yol da sonuçta hukuk kuralının yanlış yorumlanarak farklı uygu-
lanmasıyla doğan düzensizliği gidererek hukuk birliğini sağlamaya yöneliktir.

Kanun yolları kanunla sınırlı hallerde söz konusu olur. Bunlar itiraz, is-
tinaf, temyiz, karar düzeltmesi yollarıdır. Ayrıca olağanüstü bir kanun yolu ola-
rak yargılamanın iadesi yolu vardır. Öğretide ve mevzuatımızda içtihatları bir-
leştirme yolu kanun yolları gibi hukuk düzeninde birliği sağlamaya yönelik ol-
masına rağmen bir kanun yolu sayılmamıştır. Ancak 832 sayılı Sayıştay Kanu-
nu'nda içtihatları birleştirme müessesesinin, yasa sistematigi karşısında kanun
yolları olarak düzenlendiği görülmektedir. Bu düzenleme biçiminin gerçekten
yasa koyucu tarafından bilerek mi yapıldığı tartışılabilir. Konunun açıklığa ka-
vuşturulması açısından yasanın gerekçesinde ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır.
Gerekçede sadece "80 nci madde; aynı konuda birbirine aykırı ilamları dolayı-
sıyla yapılacak işlemi göstermektedir." denilmektedir. Görüldüğü gibi bu hüküm
"kanun yolu" müessesesi ile "içtihatları birleştirme" müessesesi arasındaki müş-
terek bir amacı belirtmesine karşın nitelik farklılıkları hakkında hiçbir bilgi içe-
memektedir.

Sayıştay'da içtihatları birleştirme yönteminin; tarihi süreç içerisinde baş-
langıçta hukuk düzeninde yer almadığı, daha sonra adı "içtihadın birleştirilmesi"
olmasına karşın bir kanun yolu olarak işlev gördüğü; daha sonraki aşamada ise,
yasa sistematigi içindeki yeri, bağlayıcılığı ve hukuksal sonuçları açısından pek
çok tartışma bulunmasına karşın bir "hukuk yaratma" biçiminde işlev kazandığı
görülmektedir.

Uygulamada Sayıştay'ın konuyu "bir içtihatları birleştirme" yaklaşımı içinde
değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Ancak gerek yasanın sistematigi, gerek konuyu
düzenleyen kuralların içeriği, gerekse hukuksal sonuçları "kanun yolu"
yaklaşımının izlerini taşımaktadır.

SONUÇ

Sayıştay'ın içtihatları birleştirme kararları verip veremeyeceği tartışmasının
bir anlamı olabilmesi için, mali yönetmimizde böyle bir kuruma ihtiyaç olup
olmadığını belirlemek daha sonra da hukuk düzeninde uygulama birliği açı-

²⁵ Türk Lügatı, Türk Hukuk Kurumu Yayını, Ankara, 1944, s. 196.

sından bir sorun varsa bunu sağlayacak kamu kuruluşunu belirlemek gerekir. Mali yönetimimiz çok sayıda yasanın geçerli olduğu ve çok hızlı değiştiği bir alanı oluşturmaktadır. Bu alanda bir yandan kuralların hazırlanmasında özen eksikliği diğer yandan uygulayıcıların eğitimi ile ilgili eksikliklerin etkisiyle hukuk düzeninde birlik açısından büyük sorunlar yaşanmaktadır. Sayıştay sorumluluk sistemi, bir yargılama işi olarak kabul edildiğinde yönetimin kuralları açıklamak için yaptığı düzenlemeler ikinci planda kalmaktadır. Hakimlere emir ve talimat verilemeyeceği ve Sayıştay'ın olayı farklı bir şekilde yorumlama olasılığı Sayıştay kararlarının önemini artırmaktadır. Ancak mevcut düzenleme ve çalışma işleyişi içinde söz konusu ihtiyacın karşılanabildiğini de söylemek çok zordur.

Kurumun, yasadaki düzenleniş biçimi ve hukuksal niteliğinden işleyişine değin pekçok sorun vardır. Kanımızca konu için yeni düzenlemeler yapılması şarttır. Ancak yapılacak düzenlemelerin, mevcut hukuki durumu, Yargıtay'daki içtihatları birleştirme müessesine benzetmeye çalışmaktan çok, mali yönetimi-mizde hukuk birliğini sağlamanın en iyi yöntemini bulmaya öncelik olması şarttır.