



# GAZİANTEP UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Journal homepage: <http://dergipark.org.tr/tr/pub/jss>



## Araştırma Makalesi • Research Article

### İdari İşlemin Yargısal Denetiminde Dikkate Alınan İlkeler

*Principles in the Judicial Review Process of the Administrative Act*

Şulener GÖZTEPE<sup>a\*</sup>

<sup>a</sup> Bremen Üniversitesi Hanse Law School, Transnational Law Master Öğrencisi, Bremen / ALMANYA  
ORCID: 0000-0003-4680-5616

#### MAKALE BİLGİSİ

*Makale Geçmişi:*

Başvuru tarihi: 14 Mayıs 2020

Kabul tarihi: 12 Temmuz 2020

*Anahtar Kelimeler:*

İdari İşlem,

İdari Usul,

İdari Usul İlkeleri,

Yargısal Denetim

#### ARTICLE INFO

*Article History:*

Received May 14, 2020

Accepted July 12, 2020

*Keywords:*

Administrative Act,

Administrative Procedure,

The Principles of the Administrative

Procedure,

Judicial Review

#### ÖZ

İdarenin kamu gücü ayrıcalığını kullanarak tek taraflı iradesi ile tesis ettiği idari işlemler ilgililerin hukuki durumları üzerinde rızaları aranmaksızın hüküm ve sonuç doğurmaktadır. Bu işlemler nedeniyle işlemin ilgililerinin idarenin karşısında güçsüz konuma düşmemesi ve haklarının korunmasının sağlanması için idarenin tesis etmiş olduğu idari işlemlerin denetimi büyük önem taşımaktadır. Hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi, idarenin güvenilirliğinin ve hukuka uygun hareket etmesinin sağlanması için hem tesis edilmiş sürecinde idari usulde, hem de daha sonra bu işlemlerin yargı incelemesine tabi tutulması suretiyle denetlenmesinde birtakım ilkelere göre hareket edilmekte ve bu ilkeler denetlemenin hangi doğrultuda ve sınırlar içinde yapılması gerektiğini göstermektedir. Çalışmada bu kapsamda ilk olarak idari usul ilkeleri daha sonra idari yargı makamlarının idari işlemleri denetleme sürecinde uymaları gereken ilkeler ve son olarak da idari yargının zamanla kendine has olarak geliştirmiş olduğu ilkeler yargı kararları ışığında ele alınacaktır.

#### ABSTRACT

The administrative acts established by the administration with its unilateral will by using the privilege of public power create effects and consequences on the legal status of the concerned parties without seeking their consent. It is important to control the administrative procedure to ensure that the concerned parties do not become powerless against the administration because of these administrative acts. Under the principle of the State of law, to ensure the reliability of the administration and to ensure that the administration acts in accordance with the law, there are some essential principles considered in both processes of the establishing administrative acts and judicial review of them. In this study, firstly, the principles of the administrative procedure, then the principles that the administrative judicial authorities have to follow during the process of controlling the administrative acts and finally the principles developed by the administrative jurisdiction over time has been explained in the light of court decisions.

\* Sorumlu yazar/Corresponding author.  
e-posta: [sulenergoztepe@gmail.com](mailto:sulenergoztepe@gmail.com)

## EXTENDED ABSTRACT

The administration establishes acts by using the public power privilege with its unilateral will. These acts have effects and consequences on the legal status of their respective persons without seeking their consent. As a rule, the acts established by the administration are accepted to they comply with the law from the moment they are made. However, the acts can be subject to an action for annulment based on the ground that they are contrary to law. Thus, it is determined by the judiciary whether the act has been established in accordance with the law.

Following the principle of the State of law, the control of the administrative acts established by the administration is essential to protect the concerned parties' rights and to prevent them from becoming powerless against the administration which uses the public power privileges. This control first appears in the administrative procedure that allows the administration to self-regulate and take its decisions more carefully and lawfully. Briefly, the administrative procedure, which can be defined as the whole of the rules to be observed and followed during the establishing administrative acts, is important in terms of ensuring that the administrative acts are established by the law and do not cause any loss of rights that would require judicial review.

Controlling the administration during the process of establishing the acts is as essential as subjecting the acts of the administration to judicial control. The aim of the administrative procedure is to ensure that the administration acts by the law while establishing administrative acts and uses its power of discretion within the legal limits.

The necessity of a general administrative procedure law for more effective control of the administrative process is considered as a deficiency in this process. In the presence of a general administrative procedure law, individuals' powerless-situation against the administration in the pre-judicial process can be prevented, and since all units of the administration are obliged to comply with the rules of the general administrative procedure law, the principle of equality can be provided more effective for the concerned parties.

Essentially, administrative procedure means self-control of the administration. In this respect, the principle of ex officio examination, judicial economy, the right to be heard, the right to access information, consultancy and legal aid, duty to give reason and indication of the remedies has been explained in the first part of the study.

The Constitution and Administrative Procedure Law regulate the limits of the judicial review of the administrative acts. According to Art. 125 of the Constitution,

Judicial power is limited to the review of the legality of administrative actions and acts, and in no case may it be used as, a review of expediency. No judicial ruling shall be passed which restricts the exercise of the executive function following the forms and principles prescribed by law, which has the quality of administrative action and act, or which removes discretionary powers.

Similarly, according to Art. 2 Administrative Procedure Law, it is stated that

Judicial power is limited to the review of the legality of administrative actions and acts, and in no case may it be used as a review of expediency. No judicial ruling shall be passed, which restricts the exercise of the executive function under the forms and principles prescribed by law, which has the quality of administrative action and act, or which removes discretionary powers.

Within the scope of the regulations brought by the Constitution and Administrative Procedure Law, in the second part of the study, the review of legality, expediency, the prohibition to making a court decision that abrogates discretion, duty to give reason and principle of proportionality, the prohibition of making court decisions that hold the qualification of administrative action or act has been explained.

Apart from the principles of administrative procedure and the principles brought by the Constitutional and Administrative Judicial Procedure Law, administrative jurisdiction has developed some peculiar principles in the process of controlling of the administrative acts. In this context, in the third and the last part of the study, the principles of written trial, ex officio examination and disposition, which are the peculiar principles of administrative jurisdiction, has been explained.

The principles considered in the process of controlling the administration provide a great convenience in terms of establishing lawful acts since they determine the limits in which both the administration and the administrative jurisdiction should act. However, the principles taken into consideration by the judicial authorities in the supervision of the administrative acts are not only the principles included in the scope of this study, but according to the nature of the concrete case, many other principles are taken as a basis in order to control the compliance with the law in line with the requirements of the public service and public interest.

## Giriş

İdare tek taraflı iradesi ile sahip olduğu kamu gücü ayrıcalığını kullanarak işlem tesis etmektedir. Bu işlemler ilgililerinin hukuki durumları üzerinde rızaları aranmaksızın hüküm ve sonuç doğurmaktadır. İdarenin tesis ettiği işlemler kural olarak yapıldıkları andan itibaren hukuka uygun kabul edilmekte, ancak işlemler hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile iptal davasına konu edilebilmektedir. Böylelikle dava konusu işlemin hukuka uygun olarak tesis edilip edilmediği yargı yolu ile belirlenmektedir.

İdarenin işlemlerinin yargı denetimine tabi tutulması kadar, işlemlerin tesis edilme süreci esnasında idarenin denetlenmesi de büyük önem taşımaktadır. İdari usul de idari işlemin yapılmasından önceki süreçle ilgilidir. İdari usul ile amaçlanan idarenin idari işlem tesis ederken hukuka uygun davranmasını, sahip olduğu takdir yetkisini hukuki sınırlar içerisinde kullanmasını sağlamaktır. Esasen idari usul idarenin kendi kendini denetlemesi anlamına gelmektedir. İdari usul ilkeleri olan re'sen araştırma ilkesi, usul ekonomisi, dinlenilme hakkı, bilgi edinme ve belgelere erişim hakkı, danışmanlık ve hukuki yardım, gerekçe ilkesi, başvuru yollarının gösterilmesi çalışmanın ilk bölümünde ele alınacaktır.

İdari işlemin yargısal denetiminin sınırları Anayasa ve İdari Yargılama Usulü Kanunu tarafından belirlenmiştir. Anayasa'nın 125'inci maddesine göre;

*Yargı yetkisi idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olup hiçbir şekilde yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak şekilde yargı kararı verilemez.*

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ikinci maddesinde de benzer şekilde “idari yargı yetkisinin idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu” düzenlenmiştir. Yine bu madde hükmüne göre “idari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler”.

Anayasa'nın ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun getirmiş olduğu düzenlemeler kapsamında idari işlemin yargısal denetiminde dikkate alınacak ilkeler olan hukuka uygunluk denetimi, yerindelik denetimi yasağı, takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilmesi yasağı, gerekçe ilkesi ve ölçülülük ilkesi, idari işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı verilmesi yasağı çalışmanın ikinci bölümünde ele alınacaktır.

İdari usul ilkeleri ve Anayasa ve İdari Yargılama Usulü Kanunu tarafından getirilmiş olan yargısal denetimin kapsamına dair ilkeler dışında idari işlemin denetlenmesi sürecinde idari yargı kendine özgü bazı ilkeler geliştirmiştir. Bu kapsamda çalışmanın üçüncü ve son bölümünde idari yargının kendine özgü ilkeleri olan yazılılık ilkesi, dosya üzerinden inceleme ilkesi, re'sen araştırma ilkesi ve tasarruf ilkesi ele alınacaktır.

## İdari Usul Ve İdari Usul İlkeleri

İdari usul birel işlemlerin yapılmasında, yargılama usulünde kullanılan ilke ve esaslardan yararlanılması düşüncesine dayanmaktadır. Buna göre idari usul, yargılama hukukunda olduğu gibi, ilişkin olduğu maddi hukuktan bağımsız kendine özgü bir içeriğe sahip olup; maddi hukuktan ayrı, usul hukukunda yer alan ve genel ilkeleri içeren temel unsurlardan oluşur.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Odyakmaz, 1997, ss. 1-21; Özkan, 2000, s. 14; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 493.

İdari usul idari işlemin kurulmasından önceki süreç ile ilgili olup idarenin takdir yetkisine dayanarak tesis etmiş olduğu idari işlemlerde idari otoriteyi demokratik yöntemlerle bağlayarak idarenin hukukun sınırlarının dışına çıkmasını önlemek, hukuka uygun davranmasını sağlamak amacını taşımaktadır.<sup>2</sup>

İdari usul, genel olarak idari işlemlerin yapılışı sırasında idarenin, ilgili kişileri çağırıp dinleyerek, onlara düşüncelerini bildirme ve delillerini ikame etme fırsatını vermesi, böylelikle yargılama usulleri benzeri birtakım usullerle maddi ve hukuki gerçeklere uygun karar verebilmek amacıyla kendi kendini denetlemesi anlamına gelmektedir.<sup>3</sup> Ayrıca idari usul ile idarenin kamu yararını hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirmek için gerekli olan hukuki şartlara sahip olması sağlanacak ve idari işlemler tarafsız ve detaylı bir araştırmaya tabi tutulmak suretiyle ilgililerin kamu hizmetlerinden yararlanırken hak ve menfaatleri korunmuş olacaktır.<sup>4</sup>

Ülkemizde idari işlemin yapılış usulü, genel bir idari usul kanunu altında düzenlenmemiş, birkaç özel düzenleme hariç tamamen idarenin takdirine bırakılmıştır. Son yıllarda bu açıdan en önemli gelişme 2001 yılında 1982 Anayasası'nın 40'ıncı maddesine ikinci fıkra olarak eklenen "devlet işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır" hükmü ve 2003 yılında kabul edilen 4983 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'dur.<sup>5</sup>

İdari işlemin yapılış usulünün bir idari usul kanunu ile düzenlenmemiş olması, idari işlemin denetim sürecinde karşılaşılan bir sorun olarak değerlendirilmektedir. Buna göre; idarenin işlem yaparken takip etmesi gereken genel bir idari usul kanununun bulunmamasının idarenin kamu hizmetlerini verimli şekilde yürütmesini engellediği, bunun yanı sıra bireyi idare karşısında yargı öncesi süreçte korumasız bıraktığı belirtilmektedir.<sup>6</sup> Ayrıca bu durum kamu yararının göz ardı edilmesine ve idarenin işlem tesis etme sürecinde kamu hizmetine yabancı unsurların rol almasına yol açabilecektir.<sup>7</sup>

Genel bir idari usul kanunun olması halinde ise idarenin tüm birimlerinde aynı kanuna uyulması gerektiğinden, farklı uygulamalar ortaya çıkması önlenmiş, anayasal bir ilke olan eşitlik sağlanmış olacaktır.<sup>8</sup> Ayrıca bireylerin yönetime olan güveni ve haklarında yapılan işlemlerin kanun çerçevesinde hiçbir ayırım yapılmadan yerine getirildiğine, keyfi bir işleme maruz kalmadığına olan inancı da kuvvetlendirilebilecektir.<sup>9</sup>

### **Re'sen Araştırma İlkesi**

Eksiksiz, doğru ve isabetli karar alınması hukuk devletinin bir gereği olduğundan idari yargılama usulünde olduğu gibi idari usulde de re'sen araştırma ilkesi kabul edilmiştir. İdare şekle bağlı olmama ilkesinin de bir sonucu olarak, katılanların ileri sürdükleri iddia ve dilekçeleriyle bağlı olmaksızın, araştırmanın kapsamını ve çeşidini belirleme hususunda takdir yetkisine sahiptir. Ancak idare, kararın oluşumunda belirleyici olan her türlü hukuki imkânı, makul, ikna edici ve meşru olan her yolu kullanmak zorundadır.<sup>10</sup>

<sup>2</sup> Alan, 2000, s. 3; Buğdaycı, 2016, s. 29.

<sup>3</sup> Azrak, 1964, s. 5, Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 493.

<sup>4</sup> Alan, 2000, s. 24.

<sup>5</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 494.

<sup>6</sup> Evren, 2010, s. 128.

<sup>7</sup> Alan, 2006, s. 15.

<sup>8</sup> Odyakmaz, 1998, s. 2.

<sup>9</sup> Alan, 2006, s. 17.

<sup>10</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 496.

## Usul Ekonomisi

Bu ilke usulün ekonomikliği, ucuzluğu anlamına gelmekte ve usulün şekle bağlanmaması ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak usulün hızlılığı ve ekonomikliği ilkelerinin sonuç olarak adil bir karar verilmesine engel olacak nitelik taşımamaları gerekmektedir. Bu nedenle idarenin gereksiz delil toplanmasından kaçınması, önce hukuki durum aydınlatıldıktan sonra gerçek durumun bu çerçevede belirlenmesi, tanıkların dinlenmesinde karara varmayı kolaylaştıracak cevapların alınabileceği etkili soruların seçilmesi, somut usul işlemlerinde her türlü gereksiz kesintiden kaçınılması gerekmektedir.<sup>11</sup>

## Dinlenilme Hakkı

Dinlenilme hakkı, idari işlemin hazırlanışından önce karar için belirleyici olan önemli vakıalarla ilgili olarak, idari işlemde etkileenecek kişilere, idari makamca görüşünü açıklama fırsatı verme yükümlülüğüdür. İlgili, dinlenilme ve savunma haklarından haberdar olmayabileceği için idarenin ilgiliye bu haklarını kullanılmasına yetecek uygun bir süre içinde dinlenilme ve savunma hakkına sahip olduğunu bildirmesi gerekmektedir.<sup>12</sup>

Bu hakkın hangi idari işlemler için tanınacağı konusu ise tartışmalı olmakla beraber, genel olarak ilgisinin hukuki durumunda aleyhte bir değişiklik yaratan, ilgisine yükümlülük yükleyen, ondan bir şeyi yapmasını ya da yapmamasını talep eden ya da yararlandırıcı bir idari işlemin yapılması hakkındaki talebin reddi niteliğindeki işlemlerin dinlenilme hakkının konusunu oluşturduğu kabul edilmektedir. Türk hukukunda dinlenilme hakkı daha çok disiplin hukukunda düzenlenmiş bulunan savunma hakkı çerçevesinde ortaya çıkmaktadır.<sup>13</sup>

## Bilgi Edinme Ve Belgelere Erişim Hakkı

İdari usulde bilgi edinme ve belgelere erişim hakkı dinlenilme hakkı ile yakından ilgili olup, bu hakkın etkili bir şekilde kullanılmasını sağlamaktadır. Ayrıca bilgi edinme ve belgelere erişim hakkı temelini demokrasi, hukuk devleti ve eşitlik ilkelerinden almaktadır.<sup>14</sup> Bunun yanı sıra idarenin şeffaflığı ilkesi ve dosyaya erişim hakkı da bu hak ile birbirini tamamlar niteliktedir.<sup>15</sup> Bu hak ile bireyler, idarenin elinde bulunan ve haklarında verilecek olan karara dayanak teşkil eden her türlü bilgi ve belgeye ulaşacak, böylelikle de bireylerin idare karşısında savunmasız bir konuma düşmesi önlenmiş olacaktır.<sup>16</sup>

Türkiye’de bilgi edinme hakkı, yönetimin iyileştirilmesi, düzenlenmesi, şeffaflık ve idari usul konuları çerçevesinde gündeme gelmiş, bu amaçla yapılan çalışmalar sonucunda

<sup>11</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 496.

<sup>12</sup> Odyakmaz, 1997, s. 6.

<sup>13</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 497.

<sup>14</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 497. “...idari aşamada dahi kişilerin bilgi ve belgelere erişmelerinin bir hak olarak kabul edilmek suretiyle yasal güvenceye kavuşturulduğu, bu hakkın ancak Kanunda belirtilen hallerde sınırlanabileceği, bilgi edinme hakkının demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereği olarak kabul edilmesi gerektiği” hk., Danıştay 16.D., 16.04.2015 gün ve E. 2015/10952, K. 2015/1795, www.kazanci.com, 03.07.2020.

<sup>15</sup> “Hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinde, idarenin faaliyetlerini objektif esaslara göre ve güvenilir bir sistem içerisinde yürütmesinde, etkili ve en önemli araçlardan birisi idarenin şeffaflığı ilkesi olup, bu ilkeyi tamamlayan haklardan en önemlisi de bilgi edinme hak ve özgürlüğüdür. Bilgi edinme hakkı ilgililerin karar alma süreçlerine katılabilmelerine, denetim mekanizmalarının etkili bir şekilde işletilebilmesine ve hak arama özgürlüğünün etkili bir şekilde kullanılmasına olanak sağlamaktadır.” Danıştay 10. D., 06.03.2007 gün ve E. 2004/10375, K. 2007/891, www.kazanci.com, 03.07.2020.

<sup>16</sup> Odyakmaz, 1997, s. 8.

2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) kabul edilmiş, 2010 yılında da Anayasa'ya (madde 74) "herkes bilgi edinme hakkına sahiptir" hükmü eklenmiştir.<sup>17</sup>

BEHK bilgi edinme hakkını herkese tanımıştır. Yani Türk gerçek kişileri, tüzel kişileri, Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler bu haktan yararlanabilmektedir. Yabancı gerçek ve tüzel kişiler bakımından bilgi edinme hakkından yararlanabilmeleri için, istedikleri bilginin kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olması ve karşılıklılık ilkesinin bulunması aranmaktadır.

Saydam ya da şeffaf idare ilkesi diğer unsurlarının yanında, bilgilendirme hakkı, bilgiye ulaşma hakkını da kapsamakta; bilgi edinme hakkı ise gizlilik, devlet sırrı gibi kavramları akla getirmektedir. Kamu yararının gerektirdiği durumlarda, özüne dokunulmamak ve bilginin elde edilmesindeki bireysel çıkar ile idarenin bilgi veya belgeyi açıklamasındaki dengenin gözetilmesi kaydıyla bilgi edinme hakkına bazı sınırlamalar getirilmesi mümkündür.<sup>18</sup> Yani bu hak mutlak bir hak olmayıp, idarenin elinde bulundurduğu tüm bilgi ve belgelere erişilebileceği anlamını taşımamaktadır.

Erişilemeyecek bu belge ve bilgilerin sınırlarının belirlenmesi büyük önem taşıdığından kanunda bu sınırlar bakımından 13 istisna öngörülmüştür. Buna göre; yargı denetimine kapalı işlemler, devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler, adli soruşturma ve kovuşturmayla ilişkin bilgi ve belgeler, özel yaşamın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticari sır, fikir ve sanat eserleri, kurum içi düzenlemeler, kurum içi bilgi notu ve tavsiyeler ve tavsiye ve mütalaa talepleridir. Ancak bu sebepler de mutlak olmadığından sınırlama sebeplerinin varlığı Bilgi Edinme Değerlendirme Kurumu (BEDK) ve yargı organlarınınca denetlenecektir.

### **Danışmanlık Ve Hukuki Yardım**

Hukuk devleti ilkesi gereğince idarenin bilgi edinme hakkının yanı sıra kişilere danışmanlık hizmeti de sunması gerekmektedir. İdari makam yol gösterme ve gerekli hallerde ilgililere hak ve görevlerini bildirme şeklindeki bilgilendirme yükümlülüklerine sahiptir. Bu şekilde bireyler idare karşısında dinlenilme ve savunma hakkı ile bilgi edinme haklarının kendisine tanımış olduğu imkanları bir temsilci aracılığı ile daha etkili bir biçimde kullanabilecektir.<sup>19</sup>

### **Gerekçe İlkesi**

Gerekçe ilkesi gereği idare bir işlem yaptığında o işlemin sebebini ortaya koymak, işlemi gerekçelendirmek zorundadır.<sup>20</sup> Gerekçe yükümlülüğü, idari işlemin tesis edilme sürecinde her olayın ciddi ve ayrıntılı bir şekilde araştırılmasını, karara konu olay ve vakıaların maddi ve hukuki temellerinin kapsamlı bir şekilde ortaya konulması ve tartışılmasını sağlamaktadır. Böylece gerekçe ilkesi idarenin idari işlemin yapılış sürecinde kendi kendini denetlemesini sağlayan bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>21</sup>

Gerekçe ilkesi işlemin muhatabına, işlemin dayandığı sebepler hakkında bilgi verilmesini sağladığından, ayrıntılı ve kapsamlı bir gerekçe hem işlemin ilgisine itiraz ve dava

<sup>17</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 499.

<sup>18</sup> Alan, 2000, s. 6.

<sup>19</sup> Odyakmaz, 1997, s. 12.

<sup>20</sup> Danıştay, 8. D., 05.02.2020 gün ve E. 2016/9775, K. 2020/583, www.kazanci.com, 02.07.2020.

<sup>21</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 509.

bakımından yol gösterici olacak hem de idareye aldığı kararları hukuka uygun olarak tesis etmesi imkanını getirerek idareyi sorumluluktan kurtaracaktır.<sup>22</sup>

Ayrıca gerekçe ilkesi mahkemelerin denetim işlevine yardımcı nitelik de taşımaktadır. Kararın gerekçesinin açık olması durumunda mahkemece idarenin hukuka uygun hareket edip etmediğinin tespiti daha kolay olacaktır.<sup>23</sup>

### **Başvuru Yollarının Gösterilmesi**

İdari ve yargısal başvuru sürelerinin mevzuatta dağınık bir şekilde düzenlenmiş olması ve başvuru sürelerinin kısa olması ilgililer bakımından mağduriyetlere yol açabileceğinden başvuru yollarının ilgiliye bildirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu ilke özel olarak savunma hakkı, genel olarak ise dava hakkı ile doğrudan ilişkilidir.<sup>24</sup>

Başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi 2001 yılında hukukumuzda idari işlemler bakımından anayasal bir ilke olarak girmiştir. Anayasa'nın 40'ncı maddesinin 2'nci fıkrası uyarınca "devlet işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır".<sup>25</sup>

Bireylerin hak arama özgürlüğü başvuru hakkının etkili bir biçimde kullanılabilmesi ve dolayısı ile bu hakkın kullanımına dair hukuki şartların bilinebilmesi ile ilişkilidir. Bu nedenle idarenin hukuka uygunluk denetiminin gerçekleştirilmesi ve bireylerin hak arama özgürlüğünün sağlanması bakımından başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi doğrudan güvence sağlamaktadır.<sup>26</sup>

### **Yargısal Denetimin Kapsamı**

Anayasa'nın 125'inci maddesi ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2'nci maddesi esasen idari işlemlerin yargısal denetiminin sınırlarını belirlemektedir. Anayasa'nın 125'inci maddesine göre;

*Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.*

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2'nci maddesine göre ise

*İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun*

<sup>22</sup> Odyakmaz, 1997, s. 13.

<sup>23</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 510.

<sup>24</sup> Odyakmaz, 1997, s. 14; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 511.

<sup>25</sup> "Devletin işlemlerinde bireylerin hangi kanun yolları ve mercileri başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğu, idarenin başvuru yolunu bildirmemesinin usule aykırı olduğu... Devletin kurumları vasıtasıyla tesis edilen her türlü işlemlerinde bu işlemlere karşı başvurulacak yarı yeri veya idari makamlar ile başvuru süresinin gösterilmesinin anayasal zorunluluk olduğu, anayasanın bağlayıcılığı karşısında bu zorunluluğa yasama, yürütme ve yargı organlarının, idare makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının uymakla yükümlü oldukları" hk. Danıştay 13. D., 18.03.2019 gün ve E. 2018/1880, K. 2019/838, www.kazanci.com, 02.07.2020. Aynı yönde bkz. Danıştay 13. D., 26.11.2018 gün ve E. 2017/2604, K. 2018/3343, www.kazanci.com, 02.07.2020; Danıştay 13. D., 12.09.2018 gün ve E. 2016/478, K. 2018/2404, www.kazanci.com, 02.07.2020.

<sup>26</sup> Şanlı Atay, 2011, s. 294.

olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.<sup>27</sup>

## Hukuka Uygunluk Denetimi

Hukuka uygunluk denetimi kaynağını hukuk devleti ilkesinden<sup>28</sup> almaktadır. Zira hukuk devletinde idarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuka bağlı olması esastır ve devletin bir organı olarak idarenin de hukuka tabi olması bu ilkenin doğal bir sonucudur.<sup>29</sup>

Hukuk devletinde idari yargı organları hukuka uygunluk denetimi ile idarenin işlem ve eylemlerini hukuk kuralları çerçevesinde yapıp yapmadığını, dolayısıyla hukuk devletinin gereklerinin yerine getirilip getirilmediğini denetlemektedir.<sup>30</sup>

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2'nci maddesinde "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından" iptal davası açılabileceği düzenlenmiştir. Buna göre idari işlemin hukuka uygunluk denetimi yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları bakımından yapılacaktır.<sup>31</sup>

İdari işlemin hukuka uygunluğunun denetimi, işlemin Anayasa ve kanun hükümlerine, düzenleyici işlemlere, örf ve adete, hukukun genel ilkelerine ve mahkeme kararlarına uygun olup olmadığının belirlenmesi anlamına gelmektedir. Danıştay da hukuka uygunluk denetimini

<sup>27</sup> Danıştay vermiş olduğu bir kararında yargısal denetimin sınırını şu şekilde belirlemiştir: "İdari işlemler üzerindeki yargısal denetim, bu işlemlerin hukuka uygunluğunun saptanmasıyla sınırlı olup, idarenin takdir yetkisinin denetimine yargı organları yönünden getirilen ve idari işlemlerin yalnızca hukuka uygunluk açısından denetlenebilecekleri biçiminde ifade edilebilecek bu kural, aynı zamanda idarenin, takdir yetkisinin yargı yerlerince denetiminde uyulması gereken sınırları da belirler. Buna göre, 5018 sayılı Kanunun anılan hükmünde olduğu gibi, idareye birden çok seçenek arasında tercihte bulunması yönünde takdir yetkisi tanınan hallerde, idari yargı yerince yapılacak denetim, idarenin tercih ettiği seçeneğin ve bunun uygulanmasının hukuka uygun olmadığı belirlenmesiyle sınırlı olup, yargı yerlerinin idareyi bu seçeneklerden birisini tercihe zorlayacak ya da belirli bir yönde işlem veya eylem tesisine zorlayacak biçimde karar vermeleri ve böylece idari işlemlerin denetiminde hukuka uygunluk sınırını aşarak yerindelik denetimine girmeleri, yukarıda belirtilen Anayasa ve yasa kuralıyla bağdaşmamaktadır", Danıştay 5. D., 12.05.2010 gün ve E. 2008/4162, K. 2010/3090, www.kazanci.com, 10.04.2019.

<sup>28</sup> Hukuk devleti Anayasa mahkemesi tarafından; "eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın bulunduğu bilincinde olan; bütün davranışlarında Anayasa'ya ve hukuk kurallarına uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet" olarak tanımlanmaktadır, Anayasa Mahkemesi, 23.02.2001 gün ve E. 1999/42, K. 2001/41, www.kazanci.com, 10.04.2019.

Danıştay da benzer bir tanım yapmaktadır. Buna göre; "... bir ülkede yerleşmiş hukuk düzenine yalnız yönetilenlerin değil yönetimin de uymasını gerektirecek kurallar bütünüdür. Bu ilkenin bir anlam kazanabilmesi için, o ülkede egemen olan hukukun yönetilenlere, devlete karşı da hukuk güvenliği sağlaması boyutunun da gerçekleşmesi gerektiği tartışmasıdır. Böylelikle devlet, toplum yaşamını düzenlerken ortaya koyduğu kurullarla kişilerde tam bir güven duygusu yaratacak, onlara hukuk kurallarının tam anlamıyla geçerli olduğu ve toplumun bütün unsurlarıyla birlikte uyum içinde yürüdüğünü gösteren bir güven ortamını tesis edecektir", Danıştay 11. D., 12.06.1995 gün ve E. 1995/1838, K. 1995/1861, www.kazanci.com, 10.04.2019.

<sup>29</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 72.

<sup>30</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 73.

<sup>31</sup> Seçkin ve Üstün, 2016, s. 517.



yargı yetkisinin sınırının belirlenmesinde bir ölçüt olarak kabul etmekte ve bu yönde kararlar vermektedir.<sup>32</sup>

### Yerindelik Denetimi Yasası

Hukuk devleti ilkesinin en önemli ve temel gereklerinden biri yargı denetimidir. İdarenin yargısal denetimi ile amaçlanan, idarenin hukuka aykırı davranmasını önlemek, hukuka aykırılık ve haksızlıkları gidermektir.<sup>33</sup> Ancak bu denetim Anayasa ve İdari Yargılama Usulü Kanunu gereğince yalnızca hukukilik denetimi ile sınırlı olarak belirlenmiştir.<sup>34</sup>

Yerindelik denetimi ile hukuka uygunluk denetiminin birbirinden ayrılması kolay değildir. Hukuka uygunluk denetiminin nerede bittiği ve yerindelik denetiminin nerede başladığı başlı başına bir sorun teşkil etmektedir.<sup>35</sup>

Yargı organlarının yerindelik denetimi oluşturacak şekilde karar vermemesi gerekmele birlikte hukuk kuralları tarafından idarenin ne şekilde işlem tesis edeceğinin açıkça düzenlenmemesi durumunda takdir yetkisi ile yerindelik denetimi arasındaki sınırın belirlenememesi sorunu gündeme gelmektedir.<sup>36</sup> Bu noktada takdir yetkisi ile yerindelik kavramlarının birbirinden farklı kavramlar olduğu belirtilmektedir. Buna göre takdir yetkisi, yapılan idari işlemde bağımsız olup, bu yetki işlemin konusunu oluşturan olayda bir kez kullanılmakla sona ermektedir. Yerindelik ise idari işlemin ortaya çıkardığı az çok süreklilik gösteren bir durumu ifade etmektedir. Takdir yetkisi uygulanacak hukuk kuralı çerçevesinde

<sup>32</sup> “İdari yargı yerlerinin denetim yetkisi, kanunların idari makamlara bıraktığı yetkilerin kullanılmasının hukuka uygun olup olmadığının araştırılmasını kapsadığı; yoksa söz konusu yetkilerin idari yargı yerlerince kullanılması sonucunu yaratmadığı” hk. Danıştay 9. D., 20.01.2009 gün ve E. 2007/4149, K. 2009/51, www.kazanci.com, 10.04.2019.

<sup>33</sup> Tetik, 2017, s. 255.

<sup>34</sup> “İdari faaliyetlerin temel ve ortak amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. İdarenin bu amacı sağlamak için yapacağı işlem ve eylemlerin türünü, zamanını ve yöntemini belirlemede sahip bulunduğu takdir yetkisinin sınırsız olmadığı ve yetki, şekil, sebep, amaç ve konu yönlerinden yargı denetimine tabi bulunduğu idare hukukunun bilinen ilkelerindedir. Anayasanın 125. maddesinin 4. fıkrasının ilk cümlesinde yer aldığı ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde de açıkça ifade edildiği gibi idari işlemler üzerindeki yargısal denetim, bu işlemlerin hukuka uygunluğunun saptanmasıyla sınırlıdır. İdarenin takdir yetkisinin denetimine yargı organları yönünden getirilen ve idari işlemlerin yalnızca hukuka uygunluk açısından denetlenebilecekleri biçiminde ifade edilen kural aynı zamanda idarenin, takdir yetkisinin kullanılmasında uyması gereken sınırları da koymuş olmaktadır. Başka bir anlatımla, idarelerin belirli bir kamu hizmetinin etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesi, kamu yararının daha somut bir biçimde ortaya konulması için birden çok seçenektan birisini tercihte takdir yetkisiyle donatıldıkları durumda idari yargı organlarının idareyi bu seçeneklerden birisini tercihe zorlayacak ya da belirli bir yönde işlem veya eylem tesisine zorunlu kılacak biçimde yargı kararı vermeleri Anayasa ve yasa kurallarıyla ve idare hukuku ilkeleriyle bağdaştırılamaz. Olayda, idarenin davacıyı kız meslek lisesi bulunan herhangi bir yere atama yapma konusunda takdir yetkisi bulunmakta olup, Mahkemece davacının kızının Çubuk Kız Meslek Lisesinde okuduğu ve ... fabrikasında staj yapacağından bahisle durumun değerlendirilmesinde ve idarenin takdir yetkisi kaldırılarak davacının Çubuk'a veya istemiyle sınırlı olan yerlere atamasının yapılması sonucunu doğuracak biçimde hüküm tesis edilmesine isabet görülmemiştir”, Danıştay, 5. D., 20.10.1993 gün ve E. 1993/4248, K. 1993/3874, www.kazanci.com, 03.05.2019.

<sup>35</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 75. Danıştay bir kararında, “idare işlemlerine karşı yerindelik denetiminin söz konusu olabilmesi için, bir işlemin idarenin nesnel değerlendirilmesi olanağı bulunmayan işleyiş zorunlulukları ile ilgili ya da idarenin hukuk sınırları içindeki seçeneklerinden birine karışılması gibi bir durumun oluşması gerekir” şeklinde hüküm kurmuştur, Danıştay 8. D., 24.09.1987 gün ve E. 1986/683, K. 1987/371. Yine başka bir kararında Danıştay yerindelik alanını; “...Bütün bu unsurlar açısından hukuka uygunluk denetimi yapıldıktan ve işlem hukuka uygun görüldükten sonra, idari yargının denetim alanı dışında bırakılan husus, yerindelik alanına ilişkin olup, örneğin aynı hukuki durumda olan kişiler için bir idari işlem yaparken idarenin tercihini şu veya bu kişi lehine kullanması ile ilgili veya idarelerin yerine geçerek idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilmemesidir” şeklinde açıklamıştır, Danıştay 5. D., 23.10.1986 gün ve E. 1985/596, K. 1986/1084, www.kazanci.com, 20.05.2019.

<sup>36</sup> Seçkin ve Üstün, 2016, s. 519.

idarenin serbest karar verme alanını; yerindelik ise bu alan içinde kalarak verilen kararın konusunu oluşturmaktadır.<sup>37</sup>

Yerindelik alanı ile takdir alanını birbirinden ayırmanın güç olduğu yargı kararlarında da görülmektedir.<sup>38</sup> Bu nedenle genel bir kural getirmek yerine bu husus bakımından her somut olayda yerindelik alanının ayrı ayrı incelenmesi en uygun çözüm olarak görülmektedir.<sup>39</sup>

### **Takdir Yetkisini Kaldıracak Biçimde Yargı Kararı Verilmesi Yasağı**

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2'nci maddesinde yargı yerleri tarafından idari işlemin hukuka uygunluk denetiminde takdir yetkisini ortadan kaldıracak biçimde yargı kararı verilemeyeceği düzenlenmiştir. Ancak bu düzenleme takdir yetkisinin denetlenemeyeceği anlamına gelmemektedir. İdarenin sahip olduğu takdir yetkisinin hukuka aykırı kullanımı, idarenin faaliyetlerinin belirliliğine zarar verme ve kişilerin hakları üzerinde olumsuz sonuçlar yaratma riskini de beraberinde getirmektedir.<sup>40</sup> Bu bakımdan idarenin takdir yetkisinin denetlenmesi önem taşımaktadır. Danıştay da idarenin takdir yetkisinin bulunduğu durumlarda bu yetkinin kullanılmasını "açık hata" kavramı üzerinden denetlemektedir. Danıştay'a göre takdir yetkisi kullanılırken açık hataya düşülmesi "Anayasa'da yer alan temel kurallara aykırı hareket edildiğinin tespiti" anlamına gelmektedir.<sup>41</sup> Yargı kararlarında takdir yetkisinin kamu hizmetinin gereklerine ve kamu yararına, sosyal devlet ilkesi,<sup>42</sup> aile birliğinin korunması

<sup>37</sup> Azrak, 1964, s. 27.

<sup>38</sup> Tetik, 2017, s. 263. "Dava konusu işlem ile aynı işi yapan içkili yerle içkisiz yerler arasında eşitliğe aykırı olarak işlem tesis edildiği yönünde belirlemede bulunularak karar verilmiş ise de olayda aynı statüde bulunmayan içkili ve içkisiz yerler bakımından farklı kuralların konulduğu anlaşıldığından ve bu tür yerlerin aynı nitelikteki iş yerleri olmaması nedeniyle kendi aralarında farklı kuralların getirilmesi eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmayacaktır. Bu nedenle dava konusu işlem ile eşitler arası farklı uygulamaların ortaya çıkacağını söylemeye imkân bulunmamaktadır. Diğer taraftan; mahkemenin, içkili yerlerle ilgili asayiş ve güvenlik gibi sorunların, içkili yer bölgesi ve çeşitli müeyyidelerin uygulanması suretiyle giderileceği şeklindeki gerekçesi ile de idarenin yerine geçilerek yerindelik denetimi yapıldığı görülmektedir", Danıştay 8. D., 29.03.2013 gün ve E. 2010/8660, K. 2013/2616, www.kazanci.com, 10.05.2019.

"Davacıya ait taşınmazların idare ve hizmet binası yapımı amacıyla kamulaştırılmasına karar verilmiş, savunmada da kamulaştırmanın lojman için yapıldığı belirtilmiş olup lojman ise; nitelik ve kamu hizmetinin gereği hizmet binası kapsamı içinde mütalaa edildiğinden imar planında mesken sahasında kalan bir yerin bu amaç için kamulaştırılması mümkündür. Ancak idare mahkemesince, lojman ihtiyacını idarenin kendi parselleri içinde karşılamasına olanak bulunup bulunmadığı (kat artırma, vs gibi), davacı parsellerine bu yönden gereksinim olup olmadığı konularında inceleme yapılarak bir karar verilmesi gerekirken, bu hususların yerindelik denetimi sınırları içinde kaldığı gerekçesiyle inceleme konusu yapılamamasında isabet görülmemiştir" Danıştay 6. D., 28.12.1983 gün ve E. 1983/1238, K. 1983/4337, www.kazanci.com, 10.05.2019.

<sup>39</sup> Seçkin ve Üstün, 2016, s. 520.

<sup>40</sup> Yılmaz, 2011, s. 1031.

<sup>41</sup> Seçkin ve Üstün, 2016, s. 521. "İdarenin boş bulunan bir kadroya atama yapma konusunda takdir yetkisi var ise de davacının Milli Eğitim Bakanlığı'nda 12 yıl daire başkanlığı yaptığı dikkate alındığında... İl Kültür müdür yardımcılığına atanmasında atandığı görev ve unvan bakımından takdirde açık hata bulunduğundan, mahkemece söz konusu atamanın iptaline dair verilen kararda hukuka aykırılık görülmediği" hk. Danıştay 5. D., 24.05.1999 gün ve E. 1998/2282, K. 1999/1682, www.kazanci.com, 15.05.2019.

<sup>42</sup> "Kurumca önceki yıl ücretlerinden yüksek ya da en azından 1989 yılı düzeyince saptanmasının sosyal devlet ilkesinin ve ücrette adalet sağlanmasının bir gereği olduğu" hk. Danıştay 5. D., 23.06.1992 gün ve E. 1991/3725, K. 1992/1960.

ilkeleri,<sup>43</sup> eşitlik ilkesi,<sup>44</sup> idarenin bütünlüğü ilkesi,<sup>45</sup> savunma hakkı, düşünce ve kanaat hürriyeti, çalışma ve sözleşme hürriyeti ölçülülük ilkesi,<sup>46</sup> çevrenin korunması ilkesi, şehircilik ve planlamacılık ilkelerine<sup>47</sup> uygun kullanılması gerektiği öngörülmektedir.

### Gerekçe İlkesi

İdari işlemin sebep unsuru ile gerekçe ilkesi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. İdareyi bir işlemi yapmaya yönelten saik o idari işlemin sebep unsurunu oluşturmaktadır. Bu saik hukuki bir işlem olabileceği gibi maddi bir vakıa da olabilir. Bu bakımdan sebep, idari işlemde önce gelen, idari işlemin dışında, idareyi böyle bir işlem yapmaya sevk eden etkidir.<sup>48</sup> Gerekçe ise işlem metninin bir parçasını oluşturmaktadır. İdari makam, gerekçe ile sebeplerinin en azından bir kısmını; işlemin neden, nasıl ve hangi şartlarda yapıldığını ve neden başka bir işlem değil de bu işlemin yapıldığını ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle gerekçe ile işlemin sebebi hakkında işlemin muhatabına bilgi verilmektedir. Gerekçe, işlemin yöneldiği kişinin, doğru karar verildiği yönünde ikna olmasına, motive edilmesine yardımcı olan notları veya ifadeleri içermektedir. Sebep unsuru ile gerekçe farklı işlevler taşımakta, sebep unsuru hâkime, gerekçe ilkesi ise daha çok ilgiliye yönelik anlam ifade etmektedir.<sup>49</sup>

İdari işlemin sebebi, idareyi o işlemi yapmaya sevk eden gösterilmiş saik iken, gerekçe, sebebin açıklanmasının yanında gerektiğinde sebebe en yakın söz konusu ihtimaller dahilindeki işlemlerin neden yapılmadığı konusunda da bilgi verilmesidir.<sup>50</sup> İşlemin gerekçeli olarak

<sup>43</sup> “Takdir hakkının objektif olarak kullanılıp kullanılmadığının önem taşıdığı; eşleri devlet kuruluşlarında görevli subay ve astsubayların atanmalarında aile bütünlüğünün korunması açısından eşlerin memuriyet görevinin de göz önünde tutulması gerektiği” hk. AYİM 1. D., 15.11.2005 gün ve E. 2005/649, K. 2005/1137.

<sup>44</sup> “Takdir yetkisine dayalı işlemlerin, hukukun belirlediği sınırlar ve eşitlik kuralı gözetilerek kamu yararına ve hizmetin gereklerine uygun şekilde objektif, makul ve geçerli neden ve gerekçelere dayalı olarak tesis edilmesi gerektiği” hk. Danıştay 8. D., 27.01.2010 gün ve E. 2010/1, www.kazanci.com, 15.04.2019.

<sup>45</sup> “1991 yılı için hak sahibi durumda olan davacı hakkında konut kiralama ve tahsis işleminden takdir hakkı olduğu ya da bütçe olanaksızlığı gerçeğiyle sarfi nazar edemez, dönemez. İdarenin bütünlüğü ilkesi karşısında, davalı idarenin parasal yünden kaynak yetersizliğini çözümlenerek, kendilerine konut kiralama tahsis edilen emsalleriyle aynı durumda olan davacının istemini kabul etmesi ve kiraladığı konutun bedelini ödemesi gerekir”, AYİM 1. D., 19.10.1992 gün ve E. 1991/1619, K. 1992/1423.

<sup>46</sup> “Yargı içtihatlarında ve öğretide, takdir yetkisinin hukuka uygunluğunun denetiminde, açık hata, orantısızlık, dengeleme, makul ölçü gibi kavramlara müracaatla, bu hallerin varlığı halinde takdir yetkisinin objektif kullanılmadığı kabul edilmektedir. Anayasa yargısından sonra, oranlılık, gereklilik ve elverişlilik alt ilkelerini ihtiva eden ölçülülük esasının, idare hukukunda da hukuka uygunluk aracı olarak başvurulması gereği ortaya çıkmıştır”, AYİM 2. D., 09.04.2003 gün ve E. 2003/162, K. 2003/298.

<sup>47</sup> “İdarelere belli bir kararı alıp almamak veya kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak konusunda tanınan serbestiye takdir yetkisi denir. Bu yetki, keyfi bir hareket yetkisi olmayıp, ancak mevzuatın belirlediği alan içerisinde hukuka uygun bir şekilde kullanılabilir. Takdir yetkisine dayalı işlemlerin hukukun belirlediği sınırlar ile kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun şekilde objektif, makul ve geçerli neden ve gerekçelere dayalı olarak tesis edilmesi gerektiği idare hukukunun en temel ilkesidir. Bu durumda, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerinin tespiti ve işletilmesi konusunda belediyeye verilen yetkinin hukuka, kamu yararına ve hizmet gereklerine uygun kullanılıp kullanılmadığı, belediyece belirlenen cadde ve sokakların belirli kısımlarının otopark olarak işletilmesinin, yolların asıl kullanım amacını engelleyip engellemediği, ulaşımı güçleştirip güçleştirmede, trafik güvenliği açısından sakıncasının bulunup bulunmadığı, planlama ve şehircilik ilkeleri açısından yapılan uygulama ile yolların kullanım fonksiyonunun ne şekilde değiştiği ve bu değişikliğin yolun imar planlarında öngörülen fonksiyonuna uygun olarak kamuya hizmet vermesine imkan verip vermediği hususlarının tespiti amacıyla bilirkişi incelemesi yapılması gerekirken, belediye sınırları içinde trafik düzenlemesi ile ilgili olarak belediyelerin takdir yetkisinin bulunduğu gerekçesiyle verilen, idare mahkemesi kararında hukuka uyarlık görülmemiştir”, Danıştay 8. D., 24.06.2011 gün ve E. 2011/1214, K. 2011/3344, www.kazanci.com, 15.04.2019.

<sup>48</sup> Akıllıoğlu, 1982, s. 7; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdare, 2018, s. 506; Kaya, 2014, s. 171; Çağlayan, 2003, s. 184; Erkal, 2009, s. 122.

<sup>49</sup> Akyılmaz, 2000, s. 200.

<sup>50</sup> Erkal, 2009, s. 132.

yapılması zorunluluğu esasen işlemin mutlaka bir nedene dayalı olarak yapılması zorunluluğu olup, bu gerekçenin idari yargı yerine açıklanması durumunda gerekçeli işlem yapılması zorunluluğuna uyulmuş olunacaktır.<sup>51</sup>

Gerekçenin işlem metninde yer alma zorunluluğunun yargı yerleri açısından yararı, mahkemelerin önlerine gelen davada idari işlemi sebep unsuru açısından denetlerken gerekçede açıklanmış olan bilgilerden de yararlanarak daha verimli inceleme yapacakları şeklinde ele alınmaktadır.<sup>52</sup>

Esasen Türk hukukunda idareyi yapacağı işlemin gerekçesini ilgisine açıklamaya hukuken zorlayacak genel bir yasal kural bulunmamaktadır.<sup>53</sup> Bununla birlikte idarenin, takdir yetkisini kullanarak tesis ettiği işlemin gerekçesini, bu işleme karşı bir dava açıldığında mahkemeye bildirmesi kanunun amir hükmüdür (İYUK madde 20).<sup>54</sup>

Takdir yetkisinin işlemin sebep ögesi bakımından kullanılmış olması halinde, idarenin belirsiz, soyut kavramları netleştirmesi veya hiç gösterilmeyen sebebi açıklığa kavuşturması ve bunu yaparken de somut olaylara dayanması gerekmektedir. Takdir yetkisinin işlemin konu unsuru bakımından kullanılmış olması durumunda ise, idarenin seçmiş olduğu çözüm yolunu hangi somut sebeplere dayanarak tercih ettiğini belirtmesi gerekmektedir. İdarenin hiç gerekçe göstermemesi, takdir yetkisini keyfi bir şekilde kullandığı anlamına gelmekte ve yapılan işlemin yetki saptırması ile sakatlandığına karine oluşturmaktadır.<sup>55</sup>

Danıştay bir kararında, “İdari işlemlerin bir sebebe ve gerekçeye dayalı olması hukukun genel ilkelerinden olduğundan, bu ilke genel anlamda düzenleme veya işlem yapan idareyi uyguladığı ve düzenleme yaptığı alanda doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar. İşlemlerde gösterilen sebep ve gerekçe, işlemin yasaya uygunluğu ve dayanağını değerlendirme, itiraz edip etmeme konusunda ilgililere yardımcı olmakla birlikte, idarenin saydamlığı, savunma hakları ve idareye güven ilkeleri ve hukuk devleti anlayışının oluşumu noktalarında da büyük öneme sahiptir” şeklindeki belirleme ile gerekçenin önemine değinmiştir.<sup>56</sup>

## Ölçülülük İlkesi

Ülkemizde Avrupa’daki seyirden farklı olarak ölçülülük ilkesi ilk olarak anayasa hukuku kapsamında daha sonra idare hukuku kapsamında ele alınmıştır. Ölçülülük kavramı “somut bir temel hak sınırlamasının amacı ile sınırlama önlemi arasında ilişkinin denetlenmesini, hukuk devletinin gerektirdiği rasyonel esaslara bağlayarak, keyfi sınırlamaları önleyici bir fonksiyon yerine getirmek” olarak tanımlanabilir.<sup>57</sup> İdare hukuku açısından ölçülülük ilkesi ise idarenin davranış ve hareketlerinde kullandığı imkan, araç ve ölçüleri, bu davranışı ile elde etmek istediği sonuçları anlamına gelmektedir.<sup>58</sup> 1982 Anayasası’nda 2001 yılında yapılan değişiklikten sonra ölçülülük ilkesi Anayasa’da açıkça yer almıştır.

<sup>51</sup> Akıllıoğlu, 1983, 131.

<sup>52</sup> Evren, 2010, s. 137.

<sup>53</sup> “Kanunla verilen bu yetkiye istinaden Bakanlar Kurulunun, grevin ertelenmesine ilişkin olarak itiraz ettiği kararların grev kırıcı olarak nitelendirilmesi mümkün bulunmadığı gibi, bu kararlarda gerekçe gösterilmesini gerektirir bir kanun hükmü de mevcut değildir”, Danıştay DDK, 14.01.1972 gün ve E. 1969/479, K. 1972/26, Akıllıoğlu, 1982, s. 132.

<sup>54</sup> Kaya, 2014, s. 172; Çağlayan, 2003, s. 185; Atay, 2018, s. 69.

<sup>55</sup> Atay, 2018, s. 69.

<sup>56</sup> Danıştay 8. D., 01.03.2010 gün ve E. 2009/7831, www.kazanci.com, 17.05.2019.

<sup>57</sup> Sağlam, 1982, s. 128; Saygın, 2017, s. 66.

<sup>58</sup> Erkut, 1996, s. 108.

Hukumumuzda ölçülülük ilkesi bakımından bu ilkeyi oluşturan üç unsurun varlığı kabul edilmektedir. Bu unsurlar elverişlilik, gereklilik ve orantılılık.<sup>59</sup>

Elverişlilik, alınan tedbirin ulaşılmak istenen amaca uygun olmasıdır. Yargısal denetim sürecinde de bu uygunluğun varlığı araştırılmaktadır.<sup>60</sup> İdarenin uyguladığı araç veya yöntemler kanunlarda öngörülen amaca hizmet etmiyor, amaca ulaşılmasını imkânsız kılıyor ise bu durumda idarenin aldığı tedbir elverişli kabul edilemeyecektir.<sup>61</sup>

Gereklilik, aynı amaca ulaşmayı sağlayabilecek birden çok yöntem bulunduğu takdirde bunlardan hakları en az sınırlandıracak, bireye ve kamuya en az yük getirecek olanın seçilmesidir.

Orantılılık ise idarenin işlemlerinde bireysel yarar ile toplumsal yararlar arasında denge kurma zorunluluğu olarak ifade edilmektedir. Yani ulaşılmak istenen amaç ile kullanılan araç arasında denge kurulması orantılılık ilkesinin gereğidir.<sup>62</sup>

Ölçülülük ilkesinin hukukun genel ilkelerinden biri olarak kabul edilmesinin, ilkenin pozitif dayanak beklenmeksizin uygulanabilme olanağını da getirdiği, özellikle insan haklarının sınırlandırılması söz konusu olduğunda; idari yargı makamlarının, idareyi denetleyebilmek için bu ilkeden yararlanabileceği ve ölçülülük ilkesine dayanan yargısal denetimin hukukilik alanında kalacağı kabul edilebileceği belirtilmektedir.<sup>63</sup>

Danıştay ölçülülük ilkesine ilk kez 1970 yılındaki bir kararında<sup>64</sup> yer vermiştir. Karara göre dava konusu, “belediye encümenince elektrik abonelerinden alınması gereken depozito miktarının, diğerlerinden farklı olarak bankalardan beşyüzbin lira olarak alınmasına dair idari işlemin iptali”dir. Danıştay, idari işlemin gerekçesiz olmasının hukuka aykırılık sonucunu doğurduğunu tespit etmiştir. Bunun yanı sıra “depozito miktarının işletmenin teslim ettiği demirbaş bedelini karşılayacak nesnel ölçüler içinde tespit edilmesi gerektiğini ve bu ölçünün üstünde bir meblağ tespit edilmesinin gerekçelerinin işlemde açıklanmasının zorunlu olduğu”nu hükme bağlamıştır. Danıştay, tesis edilen işlem ile işlemin sonucu hakkında bir orantı olup olmadığına bakmak suretiyle, “meblağın çok yüksek ve ölçüsüz olduğu” yönünde karar vermiştir.<sup>65</sup>

2001 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikten sonra ölçülülük ilkesine Danıştay kararlarında açıkça yer verilmeye başlanmıştır.<sup>66</sup>

<sup>59</sup> “Disipline konu eylemler ile yaptırımlar arasında adil bir dengenin gözetilmesi de hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Eylem ile yaptırım arasında bulunması gereken adil denge, ölçülülük ilkesi olarak adlandırılmakta ve bu ilkenin alt ilkelerini de elverişlilik, zorunluluk ve orantılılık ilkeleri oluşturmaktadır”, Danıştay 12. D., 09.09.2015 gün ve E. 2015/2837, K. 2015/4660, www.kazanci.com, 17.05.2019.

<sup>60</sup> Erdem, 2013, s. 986. “Türkiye çapında çalışacak sendikaların kurulmasının engellenmesi, işyeri sendikalarının ya da belli kentlerde veya bölgelerde iş kolu sendikalarının kurulmasını ve böylelikle bu sınırlama ile önlenmek istenen sendika sayısındaki şişkinliğin ve birçok güçsüz sendikaların ortaya çıkmasının gerçekleşmesi sonucunu doğuracaktır. Demek ki yasa kuralı ile varılmak istenen erek değil, onun tam tersi gerçekleşecektir. Bu da kuralın konuluşunda kamu yararını korumaya elverişlilik olmadığını göstermektedir.” Anayasa Mahkemesi, 09.02.1972 gün ve E. 1970/48, K. 1972/3, www.kazanci.com, 28.06.2020.

<sup>61</sup> Erdem, 2013, s. 986.

<sup>62</sup> Saygın, 2017, s. 69.

<sup>63</sup> Erdem, 2013, s. 986.

<sup>64</sup> Danıştay 11. D., 24.12.1970 gün ve E. 1970/2401, K. 1970/3088, www.kazanci.com, 17.05.2019.

<sup>65</sup> Oğurlu, 2002, s. 124.

<sup>66</sup> 2004 yılında Marmaris’te yapılması planlanan Marmaris Demokrasi ve Kültür Şenliği - Netekim Festival isimli etkinliğin, Marmaris Kaymakamlığı tarafından, “kamu düzeninin bozulması, suç işlenmesinin yüksek olasılıklı olması ve turizmin etkileneceği” gerekçeleriyle yasaklanması üzerine açılan davanın temyizi aşamasında Danıştay 10. Dairesi, ilk olarak ölçülülük ilkesini açıklamıştır: “Anayasa’nın 13. maddesinde yer alan, temel hak ve



idareye yol göstermesi/kılavuzluk<sup>73</sup> yapmasının idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilmesi yasağı kapsamında değerlendirilemeyeceği belirtilmektedir.<sup>74</sup>

### İdari Yargının Kendine Özgü İlkeleri

#### Yazılılık İlkesi

İdari işlemin yazılı olması, kararın özünü oluşturan iradenin yazılı olarak maddi aleme yansıtılmasını sağlamasının yanı sıra, idarenin denetimini, olayların belgelenmesini amaçlamaktadır.<sup>75</sup>

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun birinci maddesinde Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulünün uygulanacağı düzenlenmiştir. Yine İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 16'ncı maddesinde dava dilekçesi ve davacının ikinci dilekçesi ile davalı idarenin birinci ve ikinci savunma dilekçelerinin yazılı olma zorunluluğu ve Danıştay'da ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülen davalarda savcının esas hakkındaki düşüncesini ve tarafların da buna karşı görüşlerini yazılı olarak bildirecekleri düzenlenmiştir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18'inci maddesine göre ise duruşmalı işlerde dahi Danıştay savcıları görüşlerini yazılı olarak açıklarlar.

İdari yargıda kural yazılılık ilkesi olmakla beraber bu ilkenin tek istisnası ise İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 17'nci maddesinde, duruşma olarak düzenlenmiştir.<sup>76</sup>

Yazılılık ilkesi gereği yargılamada tarafların mahkemeye yazılı dilekçe ve deliller ile başvurması; iddia ve savunmalar ile mahkemenin her türlü usul işleminin yazılı olarak yapılması gerekmektedir. Bu şekilde yazılı olarak yapılan yargılamanın en önemli faydası davaya dair tüm malzemenin mahkemece daha iyi şekilde tespit edilip korunmasıdır.<sup>77</sup>

İdari yargılama usulünde hukuk ve caza yargılaması usulünden önemli bir delil olan tanık deliline başvurulamaması da yazılılık ilkesinin katı biçimde uygulanmasından kaynaklanmaktadır.<sup>78</sup>

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yazılı yargılama ilkesinin kabul edilmiş olması, duruşmada sadece tarafların dinlenileceğine ilişkin hüküm bulunması ve HMK'ya atıf yapan 31'inci maddede<sup>79</sup> tanık delilinden bahsedilmemesi nedeniyle Danıştay idari yargılama usulünde tanık deliline başvurulamayacağını kabul etmektedir. 31'inci maddenin son fıkrasında

<sup>73</sup> “Öte yandan, bu kararın, davacının diplomasına doğrudan denklik belgesi verilmesinin kabulü anlamına gelmediği, davalı idarece gerekli araştırma ve incelemeler neticesinde ortaya çıkan sonuca göre işlem tesis edilmesi gerektiği açıktır”, Danıştay 8. D., 03.11.2014 gün ve E. 2014/8459, K. 2014/7934, www.kazanci.com, 20.04.2019.

<sup>74</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 78.

<sup>75</sup> Tan, 2016, s. 249.

<sup>76</sup> İdari yargıda duruşmaya ilişkin düzenlemelerin yetersiz ve yoruma açık olduğuna dair bkz. Ocak, 2019, s. 356 vd.

<sup>77</sup> Türkoğlu Üstün, 2018, ss. 348-349.

<sup>78</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 28.

<sup>79</sup> İYUK madde 31:

“1- Bu kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hâkimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sukûnunu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler ile elektronik işlemlerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır. Danıştay, mahkeme veya hâkim tarafından re'sen yapılır. Bilirkişiler, bilirkişilik bölge kurulları tarafından hazırlanan listelerden seçilir ve bilirkişiler hakkında Bilirkişilik Kanunu ve 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.

2- Bu Kanun ve yukarıdaki fıkra uyarınca Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa atıfta bulunulan haller saklı kalmak üzere, vergi uyuşmazlıklarının çözümünde Vergi Usul Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.”

“bu kanun ve yukarıdaki fıkra uyarınca Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’na atıfta bulunulan haller saklı kalmak üzere, vergi uyuşmazlıklarının çözümünde Vergi Usul Kanunu’nun ilgili hükümleri uygulanır” hükmü bulunmasına ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 3’üncü maddesinde düzenlenen “vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti yemin hariç her türlü delille ispatlanabilir. Şu kadar ki vergiyi doğuran olayla ilgisi tabii ve açık bulunmayan şahit ifadesi ispatlama vasıtası olarak kullanılamaz” hükmüyle vergi yargılamasında tanık beyanı delil olarak kabul ediliyor olmasına rağmen Danıştay, yargılamada tanık deliline başvurulmasını bozma nedeni olarak görmektedir.<sup>80</sup>

Tanık beyanının idari yargı bakımından ispat vasıtası olarak kabul edilmemesi ve dolayısı ile uygulanmaması idari yargı açısından bir eksiklik olarak görülmektedir. Dava konusu olayın aydınlatılmasına yönelik hususların zaten taraf dilekçelerinde sunulduğu, duruşmada esas farklılık yaratabilecek hususun tanık beyanı olduğu belirtilmektedir.<sup>81</sup>

### Dosya Üzerinden İnceleme İlkesi

Dosya üzerinden inceleme ilkesi yazılılık ilkesinin doğal bir sonucunu oluşturmaktadır. Zira yazılılık ilkesinin geçerli olduğu yargılama usulünde dava, dosya üzerinden ilerler ve mahkeme ve taraflar bütün usul işlemlerini yazılı olarak gerçekleştirir.<sup>82</sup> Bu ilke ayrıca idari işlemin yapılaş usulü bakımından da kabul edilmiş bir ilkedir.

Bu ilke uyarınca idari yargı yerleri, ancak dava dosyası içinde ve tarafların bilgisi dahilinde bulunan veya bilgi edinmeleri mümkün olan bilgi ve belgelere dayanarak hüküm kurabilirler. Dosyada yazılı olarak bulunmayan bir bilgi veya belgenin karara dayanak teşkil etmesi mümkün değildir.<sup>83</sup>

Evrak üzerinden inceleme ilkesi, idari yargı hakiminin maddi vakıaların tespiti hususunda kendiliğinden inceleme yapmasına ya da gerekli usul işlemlerini gerçekleştirmesine engel bir ilke değildir. Eğer maddi vakıaların tespiti için gerekiyorsa idari yargı hâkimi, taraflar talep etmemiş bile olsa duruşma yapabilecek, bilirkişi incelemesi veya keşif yapılması gereken durumlarda muhakkak bu usul hükümlerini gerçekleştirecektir.<sup>84</sup>

### Re’sen Araştırma İlkesi

<sup>80</sup> “İdare mahkemesince, davacının tez savunma sınavında başarılı olduğu ve tutulan tutanağa sehven oybirliğiyle ret kararı yazılmış olabileceği yolundaki iddialar üzerine, ara kararı ile 5 jüri üyesine, ilgilinin doktora tez sınavında başarılı olup olmadığı, oybirliğiyle verilen ret kararının sehven verilip verilmediği sorulmuş, cevaben gönderilen jüri üyelerinin ifadelerinden, 3 jüri üyesinin olumlu oy kullandığının anlaşıldığı gerekçesiyle dava konusu işlem iptal edilmiştir. Anılan Yasa hükümleri ve yerleşmiş idari yargılama usulü ilkelerine göre; yazılı yargılama yapmak zorunda olan idari yargı yerlerinin kendiliğinden yapacakları her çeşit inceleme için, lüzum gördükleri ve taraflar veya ilgili yerlerden isteyebilecekleri evrak ve bilgiler kapsamında, tanık veya şahit dinlenmesi ya da ifade alınması şeklinde bir yöntem bulunmamaktadır. Ayrıca, Hukuk Usulü Muhakemeleri Yasasına atıfta bulunulan konular arasında da bu yönde bir kural mevcut değildir. Bu durumda, davacının iddiası ciddi bulunuyorsa başarılı olup olmadığı konusunda bilirkişi incelemesi yaptırılarak doğacak sonuca göre karar verilmesi gerekirken, idari yargılama usulünde yer almayan bir inceleme ve değerlendirme yöntemine dayalı olarak verilen İdare Mahkemesi kararında usul hükümlerine ve hukuka uygunluk bulunmamaktadır”, Danıştay, 8. D., 25.02.2004 gün ve E. 2003/3369, K. 2004/417, www.kazanci.com, 20.04.2019.

<sup>81</sup> Yılmaz, 2019, s. 302.

<sup>82</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 29.

<sup>83</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 29.

<sup>84</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 30.



Kamu yararı düşüncesi ve yargılamada silahların eşitliğini sağlama amacıyla<sup>85</sup> idari yargılama usulünde vakıa ve delillerin toplanmasının sadece taraflara bırakıldığı taraflarca getirilme ilkesi yerine maddi olayın aydınlatılmasında hakime yetki ve ödevler veren re'sen araştırma ilkesi benimsenmiştir.<sup>86</sup> İdari yargı denetimi bir hukuka uygunluk denetimi olduğundan bir işlem veya eylemin hukuka uygunluğunun belirlenmesi kapsamlı bir inceleme ve araştırmayı gerekli kılmaktadır.<sup>87</sup> Bu ilke gereğince, işlemten etkilenecek kişilerin idari makama sunmuş olduğu vakıa ve deliller idareyi bağlamamakta; idare, kararına dayanak oluşturabilecek bilgi ve belgeleri kendisi araştırarak bulup bunlara dayanarak karar vermektedir.<sup>88</sup>

İdari yargıda re'sen araştırma ilkesi dava çözümü açısından gerekli bilgi ve belgelerin toplanması bakımından taraflar arasındaki eşitsizliği gidermek amacı ile kabul edilmiş bir ilkedir. Yani bu ilke, maddi gerçeğe uygun karar verilerek kamu yararının korunması amacının yanı sıra, bilgi ve belge toplamak bakımından davacıdan daha avantajlı olan idare ile davacı arasındaki eşitsizliği ortadan kaldırarak adil bir şekilde maddi gerçeğe ulaşılmasını amaçlayan ve sağlayan bir ilkedir.<sup>89</sup> Ayrıca bu ilke hâkime yargılama sürecini tatminkâr bir şekilde sonuca ulaştırma ve yargılamayı makul sürede tamamlama imkânı sağlamaktadır.<sup>90</sup>

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20'nci maddesine göre:

*Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar.<sup>91</sup> Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir.*

Yine 22'nci maddenin birinci fıkrasına göre “konular aydınlandığında meseleler sırasıyla oya konulur ve karara bağlanır”. Konuların aydınlanması ifadesinden anlaşılması gereken, öncelikle ilgili vakıaların ortaya konularak daha sonra bunların deliller ile ispatlanmasıdır.<sup>92</sup>

İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre idari yargı hâkimi, dava konusu olaydaki maddi vakıaları kendisi tespit edecek; bunların gerçekte var olup olmadığını, gerçekleşip gerçekleşmediğini kendiliğinden yapacağı inceleme sonucu elde edeceği deliller ile ortaya

<sup>85</sup> “Silahların eşitliği ilkesi kapsamında, mahkeme önünde cereyan eden yargılama sürecinde davanın tarafları arasında, sahip olunan hak ve yükümlülükler bakımından tam bir eşitlik sağlanmış olmalı ve bu eşitlik, yargılama süresince de devam etmelidir. Yargılama sürecinde yapılan her türlü usuli işlem, delil ve karşı delil sunma, iddia ve karşı iddiada bulunma gibi hususlar da silahların eşitliği ilkesine uygun olarak gerçekleştirilmektedir. Dava dosyasına sunulan belgelerin incelenmesi ve bu belgelerden suret alınması, mahkemenin kararına dayanak oluşturduğu bilirkişi raporlarına ulaşılması ve bunları edinme fırsatının tanınmış olması, keza yargılamanın taraflarından birinin ileri sürdüğü delillere ve belgeler karşı diğer tarafa itiraz etme, görüş açıklama ve bu delilleri çürütme, ayrıca karşı delil gösterme hakkının tanınması silahların eşitliği ilkesinin bir gereğidir”, Anayasa Mahkemesi, 9.01.2015 gün ve Başvuru No: 2014/253, Türkoğlu Üstün, 2018, s. 113, dp. 534.

<sup>86</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 30; Türkoğlu Üstün, 2018, s. 101, s. 107.

<sup>87</sup> Evren, 2008, s. 709.

<sup>88</sup> Türkoğlu Üstün, 2018, s. 93.

<sup>89</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 33.

<sup>90</sup> Yılmaz, 2019, s. 297.

<sup>91</sup> Bu maddede re'sen araştırma ilkesi kavramına doğrudan yer verilmeyerek, “her türlü incelemeleri kendiliklerinden yaparlar” ifadesi kullanılmıştır, Türkoğlu Üstün, 2018, s. 122.

<sup>92</sup> Türkoğlu Üstün, 2018, s. 125.

koyacaktır.<sup>93</sup> İdari yargı makamının davayı aydınlatma yükümlülüğünü gereği gibi yerine getiremediği durumlarda ise bir usul eksikliği ve temyiz sebebi söz konusu olacaktır.<sup>94</sup>

İdari yargı yerleri tarafların sunduğu bilgi ve belgeler ile bağlı olamamakla birlikte, sunulan bilgi ve belgelerin eksik ya da muğlak olduğu gerekçesi ile davanın reddedilmesi mümkün değildir. Ancak, tarafların sunduğu delillerle bağlı olmayan idari yargı hâkimi, iddia ve savunmanın değiştirilmesi ve genişletilmesi yasağı kapsamında, davacının dava dilekçesinde belirttiği dava konusu ve talep sonucu ile bağlı olup, bunların dışına çıkamaz.<sup>95</sup>

Re'sen araştırma ilkesi ile anayasal yargılama ilkelerinden olan hukuki dinlenilme hakkı arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Adil yargılanma hakkının unsurlarından biri olan hukuki dinlenilme hakkı, yargılamada hukuki durumu etkilenen kişilerin yürütülen yargılama hakkında eşit bir şekilde bilgi sahibi olmasını, yargı organlarına açıklama yaparak ve delil sunarak yargılamayı etkileyebilmesini ve yargı organlarının da bunları dikkate alarak gerekçeli bir şekilde hüküm kurmasını ifade etmektedir.<sup>96</sup> Bu hak özellikle idari yaptırım kararları gibi yöneldiği ilgililerin hukuki durumlarına etki eden idari işlemlerin yapılış sürecinde önem arz etmektedir.<sup>97</sup>

İdari yargı yerinin maddi vakıaları ve hukuki gerçeği tam olarak belirleyebilmesi için taraflara hukuki dinlenilme hakkı sağlaması gerekmektedir. İdari yargı yeri re'sen araştırma yetkisini kullanırken tarafların taleplerini ve açıklamalarını dikkate alarak re'sen araştırma faaliyeti sonucunda elde ettiği vakia ve delilleri taraflara bildirerek bu dava malzemesinin taraflarca tartışılmasını sağlamalıdır.<sup>98</sup>

### **Tasarruf İlkesi**

Tasarruf ilkesi, davanın taraflarının uyuşmazlık konusu üzerinde sahip oldukları maddi hukuktan kaynaklanan tasarruf yetkilerinin yargılama sırasında da devam etmesini; tarafların yargılamanın başlangıcı, konusu ve ilerleyişi üzerinde tasarruf yetkisine sahip olmasını ifade etmektedir.<sup>99</sup>

Bu ilke uyarınca kişinin hukukta sahip olduğu bir hak veya hukuki ilişki üzerindeki tasarruf yetkisinin dava açılmasında, davanın gidişatında ve davanın sona ermesinde de devam ettiği kabul edilmektedir. İdari yargılama usulünde taraflara medeni yargılama usulünde olduğu gibi mutlak bir serbestlik tanınmamış, ancak ceza yargılama usulünde olduğu gibi tarafların

<sup>93</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 31.

<sup>94</sup> Türkoğlu Üstün, 2018, s. 126. “İdari Yargılama Usulü Kanununun 20’nci maddesinin 1. fıkrası karşısında, dosyadaki belgelerin hüküm kurulması için yeterli olmaması durumunda, mahkemelerin gerekli araştırmayı kendiliğinden yapması gerektiğinin kuşkusuz olduğu, olayda mahkemenin –Dekanlığının –sayılı yazısındaki bilgilerle yetinerek, davacının atanıp atanmaması hakkında rektörlükçe işlem tesis edip edilmediğini ayrıca araştırmaması hükmün noksan incelemeye dayalı olduğunu ortaya koyduğu, öte yandan yardımcı doçentliğe atama yapma yetkisi adı geçen makama verilmiş olduğu halde, mahkemenin, bu hususu göz ardı ederek, davayı fen fakültesi dekanlığının husumetiyle karara bağlamasında da hukuki isabet görülmediği” Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 24.12.1993 gün ve E. 1993/279, K. 1993/654, www.kazanci.com, 15.05.2019.

<sup>95</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 31; Türkoğlu Üstün, 2018, s. 125. “...davacı tarafından Develi Belediye Encümeninin ---tarihli ve –sayılı kararının iptali istemiyle dava açılmasına karşılık idare mahkemesince istemden farklı olarak Develi Belediye Başkanlığının ---tarih ve –sayılı kararı esas alınarak davanın çözümlenmesinde, davacının talebi dışına çıkılmış olması nedeniyle usul kurallarına uyarlık bulunmamaktadır”, Danıştay 8. D., 28.01.2005 gün ve E. 2004/2246, K. 2005/277, www.kazanci.com, 28.04.2019.

<sup>96</sup> Türkoğlu Üstün, 2018, s. 240.

<sup>97</sup> Buğdaycı, 2016, s. 35.

<sup>98</sup> Türkoğlu Üstün, 2018, s.242.

<sup>99</sup> Türkoğlu Üstün, 2018, s. 267.

yargılama üzerindeki tasarruf yetkileri de tamamen kaldırılmamıştır. Bu çerçevede idari yargılama usulünde bazı sınırlamalarla yargılama sürecinde tasarruf ilkesi geçerlidir.<sup>100</sup>

İdari yargılama usulünde kişi dava açıp açmayacağına kendi karar vermekte ve açmaması durumunda hukuki koruma talebinden vazgeçmiş kabul edilmektedir. Dava açması durumunda davacı talep ve hukuki korumanın kapsamını belirlemekte de serbesttir. Zira idari yargıda hâkim dava konusu ve talep sonucu ile bağlıdır. Yani talep edilenin dışında veya üstünde bir hüküm verememektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 16'ncı maddesinin dördüncü fıkrası hükmü gereğince taraflar sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edememektedir. Dava süresinde davacının bazı emredici usul kurallarını yerine getirmemesi yargılamanın sonuçlanmasına sebebiyet verebilir. Yine taraflar davanın her aşamasında davayı sona erdirebilme hakkına sahiptir. Feragat, kabul ve sulh bu yönde sonuç veren usul işlemleridir.

### Sonuç

Hukuk devleti ilkesi gereğince ilgililerin kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış idare karşısında zayıf duruma düşmemeleri ve haklarının korunması için idarenin tesis etmiş olduğu idari işlemlerin denetimi büyük önem taşımaktadır. Bu denetim ilk olarak idarenin kendi kendini denetleyebilmesini ve kararlarını daha dikkatli ve hukuka uygun şekilde alabilmesini sağlayan idari usulde karşımıza çıkmaktadır. Kısaca idari işlemin yapılışında dikkat edilmesi ve uyulması gereken kurallar bütünü olarak tanımlanabilecek idari usul, idari işlemlerin büyük oranda hukuka uygun tesis edilmesi ve yargı denetimine gitmesini gerektirecek hak kayıplarına yol açmamasını sağlamak bakımından önem taşımaktadır.

İdari işlemin denetiminin daha etkili bir şekilde yapılması için genel bir idari usul kanununun gerekliliği bu süreçteki bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Genel bir idari usul kanununun varlığı halinde bireylerin yargı öncesi süreçte idare karşısında güçsüz duruma düşmesi önlenilebilecek, idarenin tüm birimlerinde aynı kanuna uyulması zorunlu olduğundan bireyler bakımından eşitlik ilkesine aykırı uygulamalar ortaya çıkması engellenebilecektir.

İdari işlemin yargı organları nezdindeki denetimi ise Anayasa ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda belirlenen esaslar doğrultusunda yapılmak zorundadır. İdari yargı makamlarının bir idari işlemi denetlerken hangi sınırlar içerisinde hareket edeceği belirlenmiştir. Buna göre idari yargı yerleri bu denetlemeyi yaparken yalnızca hukuka uygunluk denetimi yapmalıdır. İdari yargı yerinin yerindelik denetimi yapması, takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı vermesi, idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı vermesi Anayasa ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki düzenlemeler gereğince yasaklanmıştır. Aksi yönde verilen kararlar daha sonra üst yargı makamlarınca hukuka aykırı bulunmaktadır.

Yine denetleme sürecinde idari yargının zamanla kendine has geliştirdiği ilkeler de dikkate alınacaktır. Bu ilkeler ise; yazılılık ilkesi, dosya üzerinden inceleme ilkesi, re'sen araştırma ilkesi, tasarruf ilkesidir.

İdari işlemin denetiminde yargı makamlarınca dikkate alınan ilkeler yalnızca bu çalışmanın kapsamında yer verilmiş olan ilkeler olmayıp, somut olayın özelliğine göre idari yargı yerince kamu hizmeti ve kamu yararının gerekleri doğrultusunda pek çok başka ilke de hukuka uygunluğun denetlenmesi bakımından verilen kararlara esas alınmaktadır.

<sup>100</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, İdari Yargılama, 2018, s. 34.

İdari işlemin denetlenmesinde dikkate alınan ilkeler hem idarenin hem de idari yargı yerlerinin hangi sınırlarda hareket etmeleri gerektiğini belirlediği için hukuka uygun işlem tesis edilmesi açısından büyük kolaylık sağlamaktadır.

### Kaynakça

- Akıllıoğlu, T. (1983). Danıştay kararlarına göre uygulamada temel haklar. Erişim Tarihi: 10.05.2019 Link: <http://static.dergipark.org.tr/article-download/imported/5000099569/5000092729.pdf?>
- Akıllıoğlu, T. (1982). Yönetmelik işlemlerde gerekçe ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 15(2), 7-19.
- Akyılmaz, B. (2000). *İdari usul ilkeleri ışığında idari işlemin yapılış usulü*. Ankara: Yetkin.
- Akyılmaz, B, Sezginer M, ve Kaya C. (2018). *Türk idare hukuku* (9. Baskı). Ankara- İstanbul: Seçkin Yayıncılık. (İdare)
- Akyılmaz, B, Sezginer M, ve Kaya C. (2018). *Türk idari yargılama hukuku*. Ankara: Savaş. (İdari Yargılama)
- Alan, N. (2000). İdari usul ve idari yargı. *Danıştay Dergisi*, Yıl: 30, (102), 3-15.
- Alan, N. (2006). *Bürokrasi ve İnsan Hakları*. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 121.
- Altıparmak, K. *2577 Procedure of Administrative Justice Act*. Erişim Tarihi:11.05.2020 Link: <http://www.lawsturkey.com/law/2577-procedure-of-administrative-justice-act>
- Atay, E. E. (2018). *İdari yargılama hukuku*. Ankara: Seçkin.
- Constitute Project. Turkey's Consitution of 1982. Erişim Tarihi:04.02.2020 Link: [https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey\\_2017.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017.pdf?lang=en)
- Çağlayan, R. (2003). Türk hukukunda idarenin takdir yetkisi ve yargısal denetimi. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(3-4), 171-208.
- Çelebi Buğdaycı, M. Ö. (2016). İdari usul ve dinlenilme hakkı, *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (1), 25-46.
- Erdem, J. G. (2013). Ölçülülük ilkesinin idarenin takdir yetkisinin kullanımındaki yeri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (62), 971-1005.
- Erkal, A. (2009). Türk ve alman hukukunda gerekçe yükümlülüğü. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(1), 119-150.
- Erkut, C. (1996). *Hukuka uygunluk bloku*. İstanbul: Kavram.
- Evren, Ç. C. (2008) İptal davalarında kendiliğinden araştırma ilkesi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1-2), 701-723.
- Evren, Ç. C. (2010). İdari usul ilkelerinin yönetim hukukumuz açısından değeri, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Yıl: 2010, (91), 110-145.
- Kaya, C. (2014). *İdarenin takdir yetkisi ve yargısal denetimi* (2. Baskı) İstanbul: Onikilevha.
- Ocak, M. (2019). İdari yargıda duruşmanın adil yargılanma hakkı açısından incelenmesi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (145), 349-367.
- Odyakmaz, Z. (1997). Hazırlanmakta olan idari usul kanunu açısından demokratikleşme sürecinde şeffaflaşma ve bireye tanınan haklar. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(2), 1-21.
- Odyakmaz, Z. (1998). İdari Usulden Beklediklerimiz. *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.

- Oğurlu, Y. (2002). *Karşılaştırmalı idare hukukunda ölçülülük ilkesi*. Ankara: Seçkin.
- Özkan, G. (2000). İdari Usul. *Danıştay Dergisi*, Yıl:30, (101), 13-40.
- Sağlam, F. (1982). *Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Saygın, E. (2017). Ölçülülük ilkesine yönelik Türk ve İngiliz idare hukuku yaklaşımı üzerine karşılaştırmalı bir analiz. *Ankara Barosu Dergisi*, (2), 59-88.
- Seçkin, S. ve Üstün G. (2016). İdari işlemlerde takdir yetkisi ve gerekçe ilkesi. *Mehmet Aydın'a Armağan*, 509-533.
- Şanlı Atay, Y. (2011). İdari işlemde başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülüğü. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (96), 293-318.
- Tan, T. (2016). *İdare hukuku* (5. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tetik, A. T. (2017). Hukuk devleti ilkesi bağlamında takdir yetkisi ve yerindelik denetimi ilişkisi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(2), 249-276.
- Türkoğlu Üstün, K. (2018). *İdari yargılama usulüne hakim olan ilkeler* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Yılmaz, D. (2011). Alman İdare Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisi ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2), 1019-1032.
- Yılmaz, D. (2019). "Usul ekonomisi ilkesi" çerçevesinde Türk idari yargılama usulünde sözlülük ilkesine ilişkin bazı değerlendirmeler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23(2), 267-320.