



İdari Yargılama Usulünde İddianın ve Savunmanın Genişletilmesi ve Değiştirilmesi Yasağı Üzerine Düşünceler

Thoughts on the Prohibition of Expansion and Change of Claims and Defenses in Administrative Judicial Procedure

Burkay Can Kara*

Öz

İdari yargılama usulünde iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 16. maddesinin 4. fıkrasına dayanmaktadır. Yasağın kapsamı ve başlangıç anı konularında Danıştay içtihadında ve öğretilerde çeşitli kabuller mevcuttur. Bu kabuller idari yargılama usulünün kendine özgü kurumlarıyla birlikte ele alındığında yasak işlevsiz hâle gelmektedir. Bu çalışma idari yargılama usulünde iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağının, talep sonucunun yanı sıra savunma sebepleri için de uygulanacağını ileri sürmektedir. Ayrıca talep sonucunun genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağının idari davalarda İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 5/1, m. 7/4, m. 3/2-(b), m. 14/3-(g), m. 15/1-(d) ve m. 16/4 hükümleri çerçevesinde mutlak olmadığı bu çalışmanın tezleri arasındadır. Dava sebepleri yönünden herhangi bir yasak söz konusu değilken savunma sebepleri yasak kapsamındadır. Yargı yerlerinin savunma sebeplerini resen araştırması Anayasa m. 125/4 ve İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 2/2 hükümlerine, davalının yasağın başlangıcından sonra sunduğu sebepleri dikkate alması ise bunlara ek olarak İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 16/4 hükmüne aykırılık teşkil eder. Yasağın başlangıcı davacı için savunmaya cevap dilekçesini verebileceği son tarih, davalı için ikinci savunma dilekçesini verebileceği son tarihtir. Çalışmanın tezlerinin kurulabilmesi için yasağın yargılama sürecindeki konumu belirlenmelidir. Bunun için ilk olarak idari yargılama usulünde dilekçeler teatisi ve ek beyanlar açıklanacaktır. Ardından yasak, kaynağı olan hukuk muhakemesi alanındaki biçimiyle incelenecektir. Bu inceleme yasağın idari yargılama usulündeki görünümünün anlamlandırılmasını kolaylaştıracaktır. Yasağın kapsamı ve başlangıç anı bakımından yapılacak saptamalardan önce yasağın yasal dayanağı incelenecek ve öğretilerdeki yaklaşımlar tartışılacaktır. Nihayet idari dava türleri çerçevesinde yasağın kapsamı irdelenecek ve başlangıç anı saptanacaktır.

Anahtar Kelimeler

İdari Yargılama Usulü • Dilekçeler Teatisi • Ek Beyanlar • Teksif İlkesi • Talep Sonucu

Abstract

The prohibition of expansion and change of claims and defenses in the administrative judicial procedure is based on Article 16/4 of the Code of Administrative Judicial Procedure. There are various assumptions in the jurisprudence of the Council of State and the doctrine on the scope of the prohibition and its beginning moment. When these assumptions are considered together with the distinctive institutions of the administrative judicial procedure, the prohibition becomes dysfunctional. This paper argues that the prohibition of expansion and change of the claims and defenses in administrative judicial procedure will apply to the grounds for the defense as well as the statement of claim. It is among the theses of this study that the prohibition of expansion and change of the statement of claim is not absolute within

* Sorumlu Yazar: Burkay Can Kara (Arş. Gör.), TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, Türkiye E-posta: kburkaycan@gmail.com ORCID: 0000-0002-1624-9471

Atf: Kara, Burak Can. "İdari Yargılama Usulünde İddianın ve Savunmanın Genişletilmesi ve Değiştirilmesi Yasağı Üzerine Düşünceler" (2021) 20 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 15. <https://doi.org/10.26650/ihid.20.004>



the framework of the Articles 5/1, 7/4, 3/2-(b), 14/3- (g), 15/1-(d) and 16/4 of the Code of Administrative Judicial Procedure. While there is no prohibition for grounds of action, grounds for the defense are within the scope of the prohibition. Ex officio investigation of the grounds for the defense by the courts contrasts with Article 125/4 of the Constitution and Article 2/2 of the Code of Administrative Judicial Procedure. The court's consideration of the grounds given by the defendant after the beginning of the prohibition further violates Article 16/4 of the Code of Administrative Judicial Procedure. The beginning of the prohibition concerning the plaintiff is the deadline for filing a response to the statement of defense. Moreover, for the defendant, this date is the deadline for filing the second statement of defense. To emphasize the theses of this paper, firstly, the exchange of petitions and the concept of additional statements will be explained. Then, the civil procedural form of this prohibition will be examined. This examination will facilitate the interpretation of the prohibition in the administrative judicial procedure. Before determining the scope and the beginning moment of the prohibition, the legal basis of it will be analyzed and, the approaches in the doctrine will be discussed. Finally, the scope and the beginning moment of the prohibition will be presented within the framework of administrative lawsuits.

Keywords

Administrative Judicial Procedure • Exchange of Petitions • Additional Statements • Principle of Condensation
• Statement of Claim

GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı idari yargılama usulünde iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağına ilişkin kabulleri tartışmaya açmaktır.

İdari yargılama usulünde 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun¹ 16. maddesinin 4. fıkrasına dayanan iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı, öğreti ve yargı kararlarında genellikle talep sonucuyla sınırlı olarak kabul edilmektedir. Bu kabulün sebebi resen araştırma yetkisinin yasağın diğer konularını işlevsizleştirecek ölçüde geniş bir yetki olarak görülmesidir. Talep sonucuna ilişkin yasağa kanunun başka hükümlerinden hareketle de ulaşılabilmesi, İYUK m. 16/4'ün birinci cümlesini tamamen işlevsiz hâle getirmektedir. Bir kanun hükmünün, aynı kanunun bir başka hükmüyle işlevsiz hâle gelmesi sistematik açıdan mümkün değildir. İddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağının kanun sistematigi içinde yeniden düşünülebilmesi için resen araştırma yetkisinin sınırlı bir yetki olduğunun ve bu sınırlardan birinin İYUK m. 16/4 ile çizildiğinin kabul edilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada resen araştırma yetkisinin sınırlılığı kabul edilerek iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı yeniden ele alınacaktır.

Yasağın idari yargılama usulünde değerlendirilebilmesi (III-B) için öncelikle hukuk muhakemesindeki anlam ve kapsamıyla incelenmesi (III-A) gerekir. Ancak en başta yasağın yargılama süreci içindeki yeri bakımından önem arz eden dilekçeler teatisi aşamasının (I) ve ek beyan kavramının (II) kısaca açıklanması çalışmanın sonuçları için sağlıklı olacaktır.

I. İDARİ YARGILAMA USULÜNDE DİLEKÇELER TEATİSİ

İdari yargılama usulünde dilekçeler teatisi, İYUK m. 16/1, 2 ve 3'te² düzenlenmiştir ve davanın taraflarının kural olarak³ ikişer dilekçeyle mahkemeye iddialarını ve savunmalarını sunmalarını sağlar. Teati; davacının dava dilekçesi, davalının savunma dilekçesi, davacının savunmaya cevap dilekçesi ve davalının ikinci savunma dilekçesinden oluşur. Davacı davalının savunma dilekçesine; davalı ise davacının dava ve savunmaya cevap dilekçelerine karşı 30 günlük süre içinde cevap verebilir. Bu süre, haklı bir sebebin varlığı hâlinde bir defaya mahsus olarak 30 günü aşmamak kaydıyla uzatılabilir. Sürenin uzatılmasına ilişkin talebin süre geçmeden mahkemeye

¹ "İYUK" olarak kısaltılacaktır.

² 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 16/1, 2 ve 3:

"(1) Dava dilekçelerinin ve eklerinin birer örneği davalıya, davalının vereceği savunma davacıya tebliğ olunur.

(2) Davacının ikinci dilekçesi davalıya, davalının vereceği ikinci savunma da davalıya tebliğ edilir. Buna karşı davacı cevap veremez. Ancak, davalının ikinci savunmasında, davacının cevaplandırmasını gerektiren hususlar bulunduğu, davanın görülmesi sırasında anlaşılırsa, davacıya cevap vermesi için bir süre verilir.

(3) Taraflar, yapılacak tebliğlere karşı, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap verebilirler. Bu süre, ancak haklı sebeplerin bulunması halinde, taraflardan birinin isteği üzerine görevli mahkeme kararı ile otuz günü geçmemek ve bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir. Sürenin geçmesinden sonra yapılan uzatma talepleri kabul edilmez."

³ Kuralın istisnasını İYUK m. 20/A ve m. 20/B'de düzenlenen yargılama usulleri oluşturmaktadır. Bu yargılama usullerinde davalının savunma dilekçesi mahkemeye verildiğinde teati tamamlanmaktadır.

iletilmesi gerekmektedir. Davacının, davalı tarafından verilen ikinci savunma dilekçesine cevap vermesi kural olarak kabul edilmemiştir. Buna karşılık ikinci savunma dilekçesi, davacının cevabını gerektiren hususlar barındırıyorsa mahkeme davacıya bu hususlara cevap vermesi için süre verebilir.

Dilekçeler teatisi, mahkeme önüne getirilen uyuşmazlığın saptanmasını sağlar.⁴ Özellikle iptal davalarında uyuşmazlık; idari işlemi tesis eden idare ile ilgisi arasında, idari işlem üzerinde ortaya çıkmakta ve ilgilinin dava açmasıyla mahkeme önüne taşınmaktadır. Dava dilekçesi, idari işlemin hukuka aykırı olduğu iddiasını taşımaktadır. Buna karşı verilecek savunma dilekçesi, dava dilekçesindeki iddialara verilecek cevapların yanında uyuşmazlığa ilişkin yeni iddialar veya nitelemeler içeriyor olabilir. Davacının savunmaya cevap dilekçesiyle hukuka aykırılık iddiası; idarenin savunması çerçevesinde yeniden formüle edilir ve mahkemeye sunulur. Çelişmeli yargılama ilkesinin⁵ bir gereği olarak davalının ikinci savunması alındıktan sonra dilekçeler teatisi tamamlanır.

Öğretide İYUK m. 16'nın savunma dilekçesi eklerinin davacıya tebliğini öngörmediği saptanmakta ve eleştirilmekteyse de;⁶ bu eksikliğin Anayasal adil yargılanma hakkının alt ilkelerinden silahların eşitliği ilkesi⁷ gereği doğrudan yargı yeri tarafından giderilebilmesi mümkündür. Başka bir ifadeyle kanunda düzenlenmemiş olsa da yargı yeri taraflarca dava dosyasına eklenen her türlü belgeyi karşı tarafa tebliğ edecektir.⁸

Bu süreçte davalı savunma dilekçesini, davacı ise savunmaya cevap dilekçesini sunmayarak dilekçeler teatisini daha erken sonlandırabilmekte; dosyanın erken tekemmül etmesini sağlayabilmektedir.⁹ Diğer yandan mahkemenin işlemin hukuka uygunluğunu ya da aykırılığını saptadığını ileri sürerek dilekçeler teatisi bitmeden dosyayı karara bağlaması mümkün değildir.¹⁰ Başka bir ifadeyle dilekçeler teatisi, davanın tarafları için öngörülmüş bir usul güvencesidir.

⁴ Yıldırım Uler, 'Yönetmelik Yargıda Dava Süresi' in I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargı (Danıştay Yayınları 1991) 209, 253.

⁵ Müslüm Akıncı, *İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı* (Turhan Kitabevi 2008) 242-244; Sibel İnceoğlu, *Adil Yargılanma Hakkı* (Avrupa Konseyi Yayını 2018) 140 ve devamı.

⁶ Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, Eyüp Özdemir, Gül Üstün ve Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku* (7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2018) 755, 756.

⁷ Detaylı bilgi için bkz. Akıncı (n 5) 242-244; İnceoğlu (n 5) 115 ve devamı. Bilgi ve belgelere ulaşma konusunda silahların eşitliği için ayrıca bkz. İnceoğlu (n 5) 123-125; 134-140.

⁸ Zehreddin Aslan, İrfan Barlass, Kahraman Berk, Nilay Arat, Şebnem Sayhan, Mehmet Akif Bardakçı, Gamze Gümüşkaya, Mutlu Kağıtçıoğlu ve Halil Altındağ, *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (Seçkin Yayıncılık 2019) 180; Yıldırım ve diğerleri (n 6) 756.

⁹ Aslan ve diğerleri (n 8) 180.

¹⁰ Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (7. Baskı, Yetkin Yayınları 2017) 596, 597; Onur Karahanoğulları, *İdari Yargı İdarenin Hukuka Zorlanması* (Turhan Kitabevi 2019) 554; Celâl Karavelioğlu, *Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu* (9. Baskı, Adalet Yayınevi 2016) 954; Danıştay 2. Dairesi, E. 2019/3818, K. 2020/3193, T. 04.11.2020 (Kazancı İçtihat Programı); Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/5201, K. 2020/2875, T. 27.10.2020 (Kazancı İçtihat Programı); Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 2019/1560, K. 2020/11, T. 29.01.2020 (Kazancı İçtihat Programı); Danıştay 6. Dairesi, E. 2004/5018, K. 2006/5475, T. 22.11.2006 (Kazancı İçtihat Programı); Danıştay 5. Dairesi, E. 1999/6343, K. 2003/825, T. 17.03.2003. Aktaran ve aynı yönde bkz. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Açıklamalı – İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku* (Savaş Yayınevi 2019) 922.

İdari işlemlerde ilkesel bir gerekçe zorunluluğu bulunmadığı¹¹ dikkate alındığında, pek çok örnekte davacının idari işlemin hukuka uygunluğuna ilişkin savunmayla ilk kez yargı önünde karşılaştığı söylenebilir. Hukuka aykırılık iddiasına karşı verilen savunma ve işlem dosyası, davacıya hukuka aykırılık iddiasını somutlaştıracacağı ve iddiasına son hâlini vereceği savunmaya cevap dilekçesi için veri oluşturur. İdarenin ikinci savunma dilekçesi ise davacının somutlaştırdığı hukuka aykırılık iddiasına karşı somut ve son savunmasını verme imkânı tanımaktadır.

İdari işlemin sıkı idari usul kuralları çerçevesinde tesis edildiği ve özellikle gerekçesinin işlemlerle birlikte ilgiliye tebliğ edildiği hâllerde uyuşmazlığın saptanması daha kolaydır. Bu tip durumlarda davacı, idarenin gerekçesi çerçevesinde hukuka aykırılık iddiasını daha net bir biçimde ortaya koyacaktır. Davalı, davacının iddiası üzerine savunmasını yaptığında uyuşmazlığın konusu belirgin bir biçimde ortaya çıkmış olacaktır. İYUK m. 20/A'da düzenlenen ivedi yargılama usulüne tabi ihale işlemleri, uyuşmazlığın saptanmasının gerekçeli işlemlerde kolaylaşmasına örnek olarak gösterilebilir. Bu tür işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar savunmaya cevap ve ikinci savunma dilekçelerine başvurulmaksızın saptanabilmektedir.

Uyuşmazlığın daha kısa sürede saptanması, yargılamanın makul sürede tamamlanması için faydalı olabilecektir. Buna karşılık, özellikle davacının işlemin hukuka uygunluğuna yönelik savunmaları idarenin ilk savunma dilekçesinde öğrendiği işlemlere karşı açılan davalarda ikinci dilekçelerin adil yargılanma hakkının gerçekleştirilmesi için zorunlu olduğunu belirtmek gerekir.

II. EK BEYANLAR

İdari yargılama usulünde ek beyanlar, ilk kez 521 sayılı Danıştay Kanunu ile düzenlenmiş olup bugün İYUK m. 16/4'e¹² dayanmaktadır. İYUK m. 16/4'ün ıslah kurumuna ilişkin ek cümleden önceki hâli, 521 sayılı Danıştay Kanunu m. 76/4¹³ düzenlemesi ile aynıdır. 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun gerekçesinde¹⁴ 76. maddeye ilişkin bir gerekçeye yer verilmemiş; meclis görüşmeleri sırasında hükmün cevap sürelerine ilişkin getirdiği yenilikler tartışılmış olmakla birlikte, 4. fıkraya ilişkin doyurucu bir

¹¹ Belirtmek gerekir ki 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un "Dilekçenin incelenmesi ve sonucunun bildirilmesi" başlıklı 7. maddesi, başvuru üzerine tesis edilecek idari işlemler için gerekçe zorunluluğu getirmektedir. Bkz. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (14. Baskı, Savaş Yayınevi 2021) 537. Bununla beraber İYUK m. 10/2, 11/2 ve 13 ile düzenlenen zımnî ret mekanizması idarenin başvuruları gerekçe göstermeksizin reddetmesine imkân tanımaktadır. Bkz. K. Burak Öztürk, *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz* (Yetkin Yayınları 2015) 167-169.

¹² 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 16/4: "Taraflar, sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edemezler. Ancak, tam yargı davalarında dava dilekçesinde belirtilen miktar, süre veya diğer usul kuralları gözetilmeksizin nihai karar verilinceye kadar, harcı ödenmek suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere artırılabilir ve miktarın artırılmasına ilişkin dilekçe otuz gün içinde cevap vermek üzere karşı tarafa tebliğ edilir."

¹³ 521 sayılı Danıştay Kanunu m. 76/4: "Taraflar sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edemezler."

¹⁴ TBMM – 1908'den Günümüze Tutanaklar (Çevrimiçi) (Son Erişim Tarihi 16.11.2021) https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html

tartışma yapılmamıştır.¹⁵ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Milli Güvenlik Konseyi görüşmelerinde de fıkraya ilişkin herhangi bir tartışma yapılmamıştır.¹⁶

İYUK m. 16/4; hükmün 3. fıkrasında düzenlenen 30 günlük cevap sürelerinin geçirilmesinden sonra verilecek dilekçelere dayanılarak hak iddia edilemeyeceğini düzenlemektedir. Cevap süreleri geçtikten sonra verilecek dilekçelerin ek beyanlar olarak nitelenmesi mümkündür.

III. İDDİANIN VE SAVUNMANIN GENİŞLETİLMESİ VE DEĞİŞTİRİLMESİ YASAĞI

A. Hukuk Muhakemesinde İddianın ve Savunmanın Genişletilmesi ve Değiştirilmesi Yasağı

1. Teksif İlkesi

Hukuk muhakemesinde iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı, teksif ilkesi ile ilişkilendirilmektedir. Bu ilke, dava malzemesinin davanın başında yığılmasını ve dava konusu uyumsuzluğun kesinleştirilmesini amaçlar.¹⁷ Davanın belirli bir aşamasından sonra tarafların yeni dava malzemesi getirmesini engelleyen bu ilke, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun¹⁸ 141. maddesinde¹⁹ düzenlenen iddianın ve savunmanın genişletilmesi veya değiştirilmesi hükmüyle kabul edilmiştir.

2. İddianın Genişletilmesi ve Değiştirilmesi Yasağı

Hukuk muhakemesinde iddianın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı, davacının savunmaya cevap dilekçesini sunmasıyla başlar.²⁰ İddianın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı; talep sonucunun genişletilmesi ve değiştirilmesi ile dava sebebinin genişletilmesi ve değiştirilmesi konularını kapsayan bir yasaktır.²¹

Talep sonucunun²² genişletilmesi, dava konusu miktarın artırılması veya talep sonucuna yeni bir talebin eklenmesi ile olur. Talep sonucunun daraltılması davadan

¹⁵ TBMM Tutanak Dergisi, 1. Dönem, 24. Cilt, 26. Birleşim, Y. 1964, s. 215-220. İstanbul vekili Reşit ÜLKER tarafından 4. fıkranın hükümden çıkarılması önerilmiş ancak kabul edilmemiştir. Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, 1. Dönem, 24. Cilt, 26. Birleşim, Y. 1964, s. 218, 220.

¹⁶ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, Cilt: 6, 91. Birleşim, Y. 1983, s. 18-20.

¹⁷ Ramazan Arslan, Ejder Yılmaz, Sema Taşpınar Ayvaz ve Emel Hanağası, *Medeni Usul Hukuku* (7. Baskı, Yetkin Yayınları 2021) 160; Süha Tanrıver, *Medeni Usul Hukuku Cilt I* (2. Baskı, Yetkin Yayınları 2018) 374, 375.

¹⁸ "HMK" olarak kısaltılacaktır.

¹⁹ 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu m. 141: "*Taraflar, cevaba cevap ve ikinci cevap dilekçeleri ile serbestçe iddia veya savunmalarını genişletebilir yahut değiştirebilirler. Dilekçelerin karşılıklı verilmesinden sonra iddia veya savunma genişletilemez yahut değiştirilemez.*

(2) İddia ve savunmanın genişletilip değiştirilmesi konusunda ıslah ve karşı tarafın açık muvafakati hükümleri saklıdır."

²⁰ Arslan ve diğerleri (n 17) 366; Tanrıver (n 17) 695.

²¹ Arslan ve diğerleri (n 17) 367, 368; Tanrıver (n 17) 696.

²² HMK tarafından benimsenen sistematığe göre talep sonucu dava konusunu belirleyen unsurdur. Talep sonucunun genişletilmesi ve değiştirilmesi, dava konusunun genişletilmesi ve değiştirilmesi anlamını taşımaktadır. Bkz. Tanrıver (n 17) 490-492. Bu bağlamda talep sonucu davanın çeşidini de belirlemektedir. Eda davalarında davacı, davalının bir şey vermeye, bir işi yapmaya veya yapmamaya mahkûm edilmesini ister. İnşaf davalarında ise davacı, var olan bir hukuki durumu değiştirmesini, kaldırılmasını veya yeni bir hukuki durum yaratılmasını talep eder. Bkz. Arslan ve diğerleri (n 17) 338. Bu belirleme, idari yargılamaya usulündeki dava türleri bakımından önem arz etmektedir ve aşağıda bu bağlamda yeniden değerlendirilecektir.

kısmî feragat veya kısmî geri alma biçiminde bir tasarruf olduğundan genişletme yasağı kapsamında değildir. Talep sonucunun değiştirilmesi için hâlihazırdaki dava konusunun terk edilerek yeni bir dava konusu belirlenmesi gerekir.²³

Dava sebebi talep sonucunun dayandığı maddi vakıalardır.²⁴ Bu bağlamda dava sebebi, davacının dayandığı hukuki sebepler değildir. Dava sebebinin değiştirilmesi davacının dayandığı maddi vakıaları değiştirmesidir.²⁵

3. Savunmanın Genişletilmesi ve Değiştirilmesi Yasası

Hukuk muhakemesinde savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı, davalının ikinci savunma dilekçesini sunmasıyla başlar.²⁶ Savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi; daha önce ileri sürülmemiş def'ilerin ileri sürülmesi, savunmanın dayandığı vakıaların genişletilmesi veya değiştirilmesi, dava dosyasından anlaşılacak itiraz sebeplerinin ileri sürülmesi hâllerinde söz konusu olur.²⁷

B. İdari Yargılama Usulünde İddianın ve Savunmanın Genişletilmesi ve Değiştirilmesi Yasası

1. İYUK m. 16/4 ve Öğretideki Yaklaşımlar

İdari yargılama usulünde iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağının mevcudiyeti tartışmalıdır. Taraflarca dilekçeler teatisinden sonra sunulacak ek beyanların yasağa tabi olup olmadığı saptanması, öncelikle yasağın mevcudiyetinin ve kapsamının belirlenmesini gerektirir.

Yasak, öğretide İYUK m. 16/4 hükmüne dayandırılmaktadır. Yasağın idari yargıda mevcut olduğunu savunanlar, talep sonucuyla sınırlı bir uygulama alanına sahip olduğunu ileri sürmektedir. Başka bir ifadeyle yasak hukuk muhakemesindeki kapsamıyla uygulanmamaktadır.²⁸

Buna karşılık idari yargılama usulünde yasağın mevcut olmadığı görüşünde olan ULER, İYUK m. 16/4 hükmünün süre geçtikten sonra da taraflarca dilekçe verilebileceğini ancak bunlara dayanılarak hak iddia edilemeyeceğini ifade ettiğini

²³ Arslan ve diğerleri (n 17) 367, 368.

²⁴ Dava sebeplerine ilişkin teoriler ve HMK'nin benimsediği formül hakkında bkz. Arslan ve diğerleri (n 17) 335; Tanrıver (n 17) 492-499.

²⁵ Arslan ve diğerleri (n 17) 368, 369.

²⁶ Arslan ve diğerleri (n 17) 374, 375; Tanrıver (n 17) 699, 700.

²⁷ Arslan ve diğerleri (n 17) 375, 376.

²⁸ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 103, 104, 923 ve devamı; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku* (9. Baskı, Turhan Kitabevi 2017) 969, 970; Karahanoğulları (n 10) 515; Cemil Kaya ve Recep Akcan, 'Medeni ve İdari Yargıda İddia ve Savunmanın Genişletilmesi veya Değiştirilmesi Yasası' (2011) 67(1-2) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 123, 136; Kamile Türkoğlu Üstün, *İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler* (Seçkin Yayıncılık 2019) 185 ve devamı; Ejder Yılmaz, 'İdari Yargıda İddia ve Savunmanın Genişletilmesi / Değiştirilmesi Yasası' (1983) 3-4 Ankara Barosu Dergisi, 11, 14.

belirtmektedir.²⁹ Yazar, idari yargılama usulünde taraflarca sunulan verilerin yargılamayı yönetmekle görevli olan mahkemeye yardımcı nitelikte olduğunu ve idarenin hukuka uygunluk denetiminin tarafların iddia ve savunmalarıyla sınırlı biçimde yapılamayacağını vurgulamaktadır.³⁰

Diğer yandan ZABUNOĞLU, idari yargıda iddianın ve savunmanın sınırlandırılmayacağını, İYUK m. 16/4 hükmünün İYUK m. 21³¹ hükmüyle arasındaki uyumsuzluktan hareketle açıklamaktadır. Yazar resen araştırma yetkisinin ve tarafların İYUK m. 21'e dayanarak yeni delil sunabilmesinin birlikte yorumlanmasıyla idari yargıda ve özellikle iptal davasında; hukuk muhakemesindeki gibi bir yasaktan söz edilemeyeceğini belirtmektedir.³² Yazar geç verilen dilekçelere dayanılarak iddia edilemeyecek hak kavramına örnek olarak duruşma talebini³³ göstermektedir. Dolayısıyla İYUK m. 16/4 uyumsuzluğun çözümü için gerekli iddianın ve savunmanın sunulmasını engellemeyecektir.³⁴

Öğretide KAPLAN, İYUK m. 16/4'ün birinci cümlesinin var olmaması durumunda da davacının dava açma süreleri nedeniyle talep sonucunu genişletmeyeceği ve değiştiremeyeceği kanaatindedir. Yazar hükmün sadece talep sonucuyla sınırlı ve davacıya yönelik bir kapsamı olduğu kabulüyle hareket ettiğinden, hükmün işlevsiz olduğu sonucuna ulaşmakta ve İYUK'tan çıkarılmasını önermektedir.³⁵

Yazarların temel dayanağının idari yargının amacı ve resen araştırma yetkisinin geniş kapsamı olduğu görülmektedir. İdari yargılama usulünde de hukuk muhakemesinde olduğu gibi resen araştırma yetkisinin iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağını tamamen ortadan kaldırdığının kabul edilmesi, İYUK m. 16/4 düzenlemesini tamamen işlevsiz bir hüküm olduğunun da kabulünü gerektirir. Ancak aynı kanun içinde yer alan, tarihsel olarak birlikte var olmuş ve aralarında genellik – özellik ilişkisi bulunmayan iki normdan birinin diğerini işlevsiz hâle getirmesi mantığa aykırıdır.

²⁹ Uler (n 4) 253; Benzer yönde bkz. Yahya Kâzım Zabunoğlu, *İdare Hukuku Cilt 2*, (Yetkin Yayınları 2012) 591, 592.

³⁰ Uler (n 4) 253, 256.

³¹ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 21: “*Dilekçeler ve savunmalarla birlikte verilmeyen belgeler, bunların vaktinde ibraz edilmelerine imkân bulunmadığına mahkemece kanaat getirilirse, kabul ve diğer tarafa tebliğ edilir. Bu belgeler duruşmada ibraz edilir ve diğer taraf cevabını hemen verebileceğini beyan eder veya cevap vermeye lüzum görmezse, ayrıca tebliğ edilmez.*”

³² Zabunoğlu (n 29) 590, 591; Aynı yönde bkz. Yılmaz (n 28) 24 ve devamı.

³³ Benzer şekilde Kâzım Yenice ve Yüksel Esin, *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü* (Arısan Matbaacılık 1983) 525'te duruşmanın yanı sıra avukatlık ücreti, yargılama giderleri, delil tespiti konulu talepler örneklenmektedir. Diğer yandan Gürsel Kaplan, ‘İddia ve Savunmanın Genişletilmesi veya Değiştirilmesi Yasağı İlkesinin İdari Yargılama Hukukunda Uygulanabilirliği’ (2019) 24(41) Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 183, 200-202'de “*hak iddia edemezler*” ifadesiyle yargılama usulüne ilişkin taleplerin kast edilmediğini, ifadenin maddi hukuka ilişkin hakları karşıladığını ve hukuk muhakemesindeki değişiklikler sebebiyle örneklenen taleplerin yargı yerince resen karara bağlanacak konulara dönüştüğünü belirtmektedir.

³⁴ Zabunoğlu (n 29) 591, 592.

³⁵ Kaplan (n 33) 207, 208, 224.

Tartışmanın sonuçlandırılması için yasağın hukuk muhakemesindeki unsurlarının idari yargılama usulünde ne ölçüde uygulama alanı bulduğu veya bulabileceği incelenmelidir. Bu çerçevede yasağın mevcudiyeti ve kapsamı saptanabilecektir.

Hukuk muhakemesinde iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı; talep sonucu, dava sebebi ve savunma sebebi hususlarının sonradan genişletilmesini ve değiştirilmesini engeller.³⁶

2. Yasağın Kapsamı

a. Dava Türlerine İlişkin Belirleme

İptal davasının konusu, hukuka aykırılığı iddia edilen idari işlemdir.³⁷ Talep sonucu idari işlemin iptalidir. Bu çerçevede iptal davaları inşaî dava niteliğindedir.³⁸ Tam yargı davasının konusunu ise idareden kaynaklanan zararlar oluşturur. Talep sonucu zararın tazminidir. Tam yargı davaları eda davası niteliği taşır.³⁹

İptal davalarının objektif niteliği gereği mahkeme davacının menfaat veya hakkını koruma işlevinin yanında idarenin hukuka uygunluğunu denetlemektedir.⁴⁰ Bunun sonuçlarından biri, idarenin hukuka aykırılığı iddia edilen işlemi üzerinde yapılacak denetimin, davacının iddialarıyla sınırlı olmamasıdır.⁴¹ Tam yargı davalarında da davacının ihlal edilen hakkının yeniden tesis edilmesinin yanı sıra idarenin işlemindeki bozuklukların giderilmesi de amaçlanmaktadır.⁴² Bu bağlamda tam yargı davalarının, baskın olmasa da objektif bir yönü bulunan ve hukuk düzenini korumaya yönelik davalar olduklarını söylemek yanlış olmaz.

b. İddianın Genişletilmesi ve Değiştirilmesi Yasası

i. Talep Sonucu Yönünden

İptal davalarında talep sonucunun genişletilmesi; iptali talep edilen idari işleme ek olarak başka bir idari işlemin ya da işlemlerin iptalinin talep edilmesi biçiminde söz konusu olabilir. Talep sonucunun değiştirilmesi ise iptali talep edilen idari işlemin değiştirilmesi biçiminde görünür.⁴³

³⁶ Arslan ve diğerleri (n 17) 367-370, 375-379; Tanrıver (n 17) 694; Yılmaz (n 28) 11, 12.

³⁷ Aslan ve diğerleri (n 8) 39 ve devamı; Candan (n 10) 258.

³⁸ İnşaî davalar hakkında bkz. Tanrıver (n 17) 586-589.

³⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 249. Eda davaları hakkında bkz. Tanrıver (n 17) 582, 583.

⁴⁰ Ali Ülkü Azrak, 'İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler' in Onar Armağanı (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1977) 145 ve devamı; Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Yetkin Yayınları 2019) 679.

⁴¹ Ulusoy (n 40) 685, 686.

⁴² Bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 254, 255; Karahanoğulları (n 10) 224, 225.

⁴³ Karşı yönde bkz. Ulusoy (n 40) 678'de iptal davalarında sadece iptal talebinde bulunulabilmesi nedeniyle talep sonucunun değiştirilmesinin mümkün olmadığını belirtmektedir. Talep sonucu ve dava konusunun bir bütün olarak değerlendirilmesi hâlinde talep sonucu, davaya konu edilen idari işlemin iptali olarak somutlaşmaktadır. Bu durumda iptali talep edilen idari işlemin değiştirilmesi de talep sonucunun değiştirilmesi olarak nitelenecektir.

Davacı dava konusu idari işlemleri kural olarak sonradan değiştiremez. Öğretinin iptal davaları için iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağına örnek olarak gösterdiği durumlar, talep sonucuna ilişkindir.⁴⁴ Bununla beraber, bu kuralın bir istisnası bulunmaktadır. İYUK m. 3/2-(b)'de⁴⁵ dilekçede gösterilmesi gerektiği hüküm altına alınan dava konusu yanlış gösterildiğinde veya gösterilmediğinde, İYUK m. 14/3-(g)⁴⁶ ve İYUK m. 15/1-(d)⁴⁷ hükümleri uyarınca dilekçenin reddine karar verilerek davacıya eksikliği giderdiği yeni dilekçeyle başvurması için 30 günlük süre verilir. Buna karşılık Danıştay'ın; benzer durumlarda iddianın değiştirilmesi yasağına dayanarak hareket ettiği görülmektedir.⁴⁸

Diğer yandan iptali talep edilen idari işleme ek olarak başka idari işlemlerin iptalinin talep edilmesi, sınırlı da olsa bir uygulama alanı bulabilecektir. Birden çok idari işleme karşı tek dilekçeyle dava açılabilmesini düzenleyen İYUK m. 5/1'in⁴⁹ ikinci cümlesi hükmü kapsamındaki işlemler için talep sonucunun genişletilmesi söz konusu olabilecektir. Aralarında maddi veya hukuki bağıllık veya nedensellik bağı bulunan idari işlemler birlikte dava konusu edilebileceklerdir. Bu işlemlerden yalnızca birinin dava konusu edilmesi hâlinde, diğer idari işlem iddianın genişletilmesi yasağı başlamadan önce talep sonucuna eklenebilecektir.⁵⁰ Benzer şekilde uygulama işlemiyle birlikte dava konusu edilebilecek olan düzenleyici işlemler,⁵¹ iddianın

⁴⁴ Bu örnekler için bkz. Kaya ve Akcan (n 28) 137 ve devamı. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 104'te, Karavelioğlu (n 10) 959'da yasağın idari yargılama usulünde yalnız talep sonucunu kapsadığı belirtilmektedir. Benzer şekilde Kaplan (n 33) 205'te ve Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku* (Ekin Yayınevi 2019) 432, 433'te idari yargılama usulü için yasağın "talep sonucunun genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı" olarak adlandırılmasını önermekte ve öğretide verilen örneklerin bu bağlamda olduğunu, bunlara geniş anlamli bir yasak olarak yaklaşmanın yanıltıcı olduğunu belirtmektedir.

⁴⁵ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 3/2(b): "Dilekçelerde; b) Davanın konu ve sebepleri ile dayandığı deliller gösterilir."

⁴⁶ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 14/3(g): "Dilekçeler, Danıştayda daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından; g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları, Yönlerinden sırasıyla incelenir."

⁴⁷ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 15/1(d): "Danıştay veya idare ve vergi mahkemelerince yukarıdaki maddenin 3 üncü fıkrasında yazılı hususlarda kanuna aykırılık görülürse, 14 üncü maddenin; d) 3/g bendinde yazılı halde otuzgün içinde 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut (c) bendinde yazılı hallerde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuzgün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine, Karar verilir."

⁴⁸ Danıştay 4. Dairesi, E. 2013/8934, K. 2017/1118, T. 09.02.2017, Aktaran Kaplan (n 44) 435; Danıştay 5. Dairesi, E. 2008/576, K. 2010/5441, T. 24.09.2010 (Kazancı İçtihat Programı); Danıştay 6. Dairesi, E. 2006/70, K. 2008/739, T. 06.02.2008, Danıştay Dergisi (2008) (119) 235, 236; Danıştay 9. Dairesi, E. 1997/150, K. 1998/2299, T. 03.06.1998, Danıştay Dergisi (1999) (99) 453-456; Danıştay 10. Dairesi, E. 1988/2254, K. 1989/2180, T. 21.11.1989, Danıştay Dergisi (1990) (78-79) 468-472; Danıştay 11. Dairesi, E. 1976/130, K. 1977/3794, T. 05.1.1977, Danıştay Dergisi (1978) (30-31) 435, 436. Ayrıca bkz. Karahanoğulları (n 10) 516, 517.

⁴⁹ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 5/1: "Her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılır. Ancak, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile de dava açılabilir."

⁵⁰ Karşı yönde bkz. Danıştay 6. Dairesi, E. 2002/5869, K. 2003/3727, T. 13.06.2003 (Kazancı İçtihat Programı): "Sulh ceza mahkemesinin görev yönünden ret kararı üzerine 2577 sayılı Yasanın 9. maddesi uyarınca idare mahkemesi başkanlığına hitaplı bir dava dilekçesi ile ayrı bir dava açılması gerektiğinden, bu haliyle davanın genişletilmesi kapsamında olan para cezasına ilişkin istemin incelenme olanağı bulunmamaktadır."

⁵¹ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 7/4: "İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz."

genişletilmesi yasağı başlamadan önce talep sonucuna eklenebilecektir.⁵² Bu durumda talep sonucunun genişletilmesi söz konusu olacaktır.⁵³

Tam yargı davalarında talep sonucu davacının idarenin bir eyleminden veya işleminden kaynaklanan zararının tazminidir. Tam yargı davalarında tazmin dışında bir talepte bulunulması teorik olarak mümkünken,⁵⁴ Türk hukukunda tam yargı davalarının sadece tazminata hükmedilebilecek davalar olarak nitelenmesi⁵⁵ sebebiyle uygulamada tazmin talebi dışında bir talep görülmemektedir. Dolayısıyla talep türünün değiştirilmesi yoluyla talep sonucunun değiştirilmesi teorik olarak mümkün olmakla birlikte uygulamada görülmemektedir. Talep edilen miktarın değiştirilmesi ise genişletme yasağı çerçevesinde ele alınabilecektir.

Tam yargı davalarında talep sonucunda genişletme yasağının hiçbir istisnasına yer verilmemesi⁵⁶ uzun süre hak ihlallerine sebep olmuştur. Zira idari yargılama usulünde ıslah kurumuna yer verilmemesi; davacıların tam yargı davalarında talep ettikleri dava konusu miktarı değiştirememesine sebep olmuştur. Bugün ise İYUK m. 16/4 fıkrasının ikinci cümlesinde ıslah kurumu düzenlenmiştir. Bu bağlamda tam yargı davalarında genişletme yasağının bulunduğu ancak bir defaya mahsus ıslah ile istisna getirildiği kabul edilmektedir.⁵⁷

⁵² Karşı yönde bkz. Danıştay 5. Dairesi, E. 2009/973, K. 2009/1073, T. 09.03.2009 (Kazancı İçtihat Programı): “Davacının 12.6.2008 tarihli ilk dava dilekçesindeki isteminin açık olduğu ve bu dilekçe ile yalnızca atama talebinin reddine ilişkin 21.5.2008 tarihli işlemin iptalini istediği görülmektedir. Buna karşın Mahkemece, yeni bir dava dilekçesi niteliği taşımayan savunmaya cevap dilekçesindeki Diyanet İşleri Başkanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 15/a-2 maddesinin iptali istemi dikkate alınarak dilekçe ret kararı verilmiştir. Bunun üzerine, davacı tarafından yenilenen dava dilekçesinde istem genişletilerek, 21.5.2008 tarihli atanma talebinin reddine ilişkin işlem ile Diyanet İşleri Başkanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 15/a-2 maddesinin iptalinin istendiği görülmüştür. Mahkemelerin ilk dava dilekçesinde taleplerle bağlı olması ve ilk dava dilekçesindeki istemlerin sonradan genişletilmesine ve ek talepte bulunmasına usul yönünden olanak bulunmaması karşısında, yeni bir dava dilekçesi niteliği taşımayan savunmaya cevap dilekçesindeki talebin dikkate alınarak dilekçe ret kararı verilmesinde ve daha sonra yenilenen dilekçe üzerine davanın görev yönünden reddedilerek dosyanın Danıştay’a gönderilmesine dair 21.1.2009 günlü, E:2009/3, K:2009/13 sayılı kararda hukuki isabet bulunmamaktadır.”

⁵³ Söz konusu genişletmenin yapılabilmesi için ıslah kurumunun iptal davalarını da kapsayacak bir düzenlemeyle genişletilmesi gerektiği yönündeki görüş için bkz. Can Ceylan, *Türk İdari Yargılama Usulünde İddia ve Savunmanın Genişletilmesi ve Değiştirilmesi Yasağı ile İslah Müesseseleri* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2019) 132. Kanaatimce İYUK m. 16/4’ün birinci cümlesi, iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağını düzenleyerek bu yasağın başlangıcından önceki süreçte ıslaha ihtiyaç duyulmaksızın iddiada ve savunmada genişletme ve değişiklik yapılabileceğini kabul etmektedir. İkinci cümle ile ıslahın düzenlenmesi ise iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı başladıktan sonra genişletmeye imkân tanımaktadır.

⁵⁴ Tam yargı davalarında idari yargı yerinin aynen ifaya hükmetmesi hukuken mümkündür. Bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 249. Karşı yönde bkz. Recep Başpınar, ‘Tam Yargı Davaları’ in Yüzyıl Boyunca Danıştay (Türk Tarih Kurumu Basımevi 1968) 481, 484; Ragıp Sarıca, *İdari Kaza Cilt I İdari Davalar* (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1949) 136.

⁵⁵ Başpınar (n 54) 481 ve devamı; Lütfi Duran, ‘İdari Yargı Adliyesi’ (1982) 3(1-3) İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 53, 76, 77; Kaplan (n 44) 166; Karahanoğulları (n 10) 224; Sarıca (n 54) 136 ve devamı; Ulusoy (n 40) 681, 682. Tam yargı davasının çeşitleri için bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 257 ve devamı. Yasama organının idari yargı yerlerine objektif tam yargı davası yetkileri tanyabileceğine ilişkin görüş için bkz. K. Burak Öztürk, ‘Fransa ve Türkiye’de Uluslararası Koruma Statüsü Değerlendirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi’ (2019) (3) Ankara Barosu Dergisi, 95, 112-114.

⁵⁶ Aslında İYUK m. 16/4’ün, ıslah kurumu eklenmeden önceki hâliyle talep sonucunun genişletilmesi yasağı başlangıca kadar (yani davacının savunmaya cevap dilekçesi verebileceği son tarihe kadar) miktar artırımına izin verdiği söylenebilir. Ne var ki hükmün son hâlinde ıslaha “süre veya diğer usul kuralları gözetilmeksizin (...) bir defaya mahsus olmak üzere” başvurulabileceği düzenlenmiştir. Bu durumda yasak başlamış olsun ya da olmasın ancak bir kez ıslaha başvurulabilecektir.

⁵⁷ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 925-927; Aslan ve diğerleri (n 8) 181-183; Candan (n 10) 598, 599; Gözübüyük ve Tan (n 28) 737; Kaplan (n 44) 436, 437; Karavelioğlu (n 10) 961-964; Yıldırım ve diğerleri (n 6) 751.

İslah⁵⁸ kurumuyla birlikte tam yargı davalarında genişletme yasağına getirilen istisna; yalnız talebin artırılmasıyla ilgili olarak öngörülmüştür. Yargılama sırasında davacının talep ettiği miktardan daha fazla zararı olduğunu fark etmesi üzerine ıslah yoluna giderek talebi artırması mümkündür. Ne var ki düzenlemede zararın daha az miktarda olduğunun ortaya çıkması durumu dikkate alınmamıştır. Başka bir ifadeyle talebin azaltılması yönünde ıslah düzenlenmemiştir.⁵⁹

ii. Dava Sebebi Yönünden

İptal davasında dava sebepleri davacının dayandığı hukuka aykırılık verileri; savunma sebepleri ise davalının gösterdiği hukuka uygunluk verileridir. İYUK m. 2/1/(a)⁶⁰ uyarınca idari işlemler yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı oldukları takdirde iptal edilirler. Bu hüküm, idari yargı yerlerine idari işlemin hukukilik denetiminde tarafın talebi olmasa bile bu iptal sebeplerini inceleme yükümlülüğü getirmektedir. Dolayısıyla hukuka aykırılık verilerinin, başka bir ifadeyle dava sebeplerinin davacı tarafından ileri sürülmesi gerekmezken incelenmesi gerekmektedir.⁶¹ İptal davalarında dava sebeplerinin genişletilmesi veya değiştirilmesi yasağından söz etmek mümkün değildir.⁶²

Tam yargı davalarında dava sebeplerinin, ilk bakışta tazmini talep edilen zarara ilişkin maddi vakıalar olduğu düşünülebilir. Ancak İYUK m. 13/1⁶³ uyarınca idari eylemlere karşı doğrudan doğruya tam yargı davası açılmadığından, tam yargı davaları da aynı iptal davaları gibi idari işlemlere karşı açılmaktadır. Ön karar mekanizması⁶⁴ ile idareye karşı açılacak tam yargı davalarından önce idarece bir karar alınması, zımnî ret biçiminde de olsa bir idari işlem tesis edilmesi sağlanmaktadır. Dolayısıyla zarar her halükarda idarenin olumlu ya da olumsuz bir işleminde somutlaşmaktadır. Bu işlemin hukuka uygunluğu zararın tazmininin gerekip gerekmediğini belirlemektedir. Tam yargı davası incelemesi, bu işlemde somutlaşan zararı, başka bir ifadeyle

⁵⁸ Detaylı bilgi için bkz. Ejder Yılmaz, *Medeni Yargılama Hukukunda İslah*, (3. Baskı, Yetkin Yayınları 2011) 45 ve devamı; Arslan ve diğerleri (n 17) 566 ve devamı; Tanrıver (n 17) 746 ve devamı. İdari yargılama usulünde ıslah ile ilgili bkz. Ceylan (n 53) 59 ve devamı; Mehmet Çabuk ve Abbas Kılıç, 'Tam Yargı Davalarında Kısmi İslah' in Prof. Dr. Metin Günday Armağanı Cilt I (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 253 ve devamı; Seyfettin Kara, 'İdari Yargılama Usulünde İslah' (2017) (10) Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 409 ve devamı.

⁵⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 925.

⁶⁰ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 2/1(a): "İdari dava türleri şunlardır: a) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları"

⁶¹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 985.

⁶² Belirtmek gerekir ki idari işlemin öğelerinin hukuka aykırılıkları ileri sürülmesine de incelenme zorunluluğu, yargı yerinin resen araştırma yetkisinden değil İYUK m. 2'den kaynaklanır. Bu bağlamda, esasında bir bilgi ve belge edinme aracı olan resen araştırma yetkisi yargı yerlerine tanınmamış olsaydı da iptal davası işlemin unsurları yönünden bir incelemeyi zorunlu kılacaktı. Ayrıca bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 103, 104.

⁶³ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 13/1: "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir."

⁶⁴ Detaylı bilgi için bkz. Karahanoğulları (n 10) 321 ve devamı; Öztürk (n 11) 16-20.

hak ihlalini saptamayı amaçlar. Hak ihlalinin saptanması yargı yerinin görevidir. Bu durumda, tam yargı davalarında da dava sebepleri yönünden bir genişletme ve değiştirme yasağının bulunmadığı söylenebilir.

c. Savunmanın Genişletilmesi ve Değiştirilmesi Yasağı

İdari yargılama usulünde savunma sebepleri yönünden genişletme ve değiştirme yasağının mevcudiyeti savunulabilecektir. İdari işlemin hukuka aykırılığının saptanması için yapılacak inceleme, İYUK m. 2/1/(a) uyarınca yargı yerine bir görev olarak verilmiştir. Resen araştırma yetkisi, bu incelemenin gerçekleştirilebilmesi için idari yargı yerine verilen bir araçtır. Ne var ki idari işlemin hukuka uygunluğunun savunulması konusunda yargı yerleri değil, işlemi tesis eden idare görevlidir. Bir işlemin hukuka aykırılığının saptanması için İYUK m. 2/1/(a)'da sayılan iptal sebeplerinden birinin hukuka aykırı olması yeterliyken, hukuka uygunluğun saptanması için idari işlemin bütün unsurlarıyla hukuka uygun olması gerekmektedir. Bu uygunluğu temellendirebilecek ve ispatlayabilecek olan makam yargı yerleri değil, idarelerdir. Dolayısıyla dava sebepleri için kurulabilen mantık, savunma sebepleri için kurulamamaktadır. Başka bir ifadeyle idarenin savunma sebeplerini sunmaması hâlinde yargı yeri, bunları saptamakla görevli değildir. Öyle ki yargı yerinin idare yerine bu araştırmayı yapması, idare yerine geçerek hareket etmesi ve işlem tesis etmesi anlamına gelecektir.⁶⁵ Bu hareket Anayasa m. 125/4⁶⁶ ve İYUK m. 2/2⁶⁷ ile düzenlenen yargı yetkisinin sınırlarına aykırılık teşkil edecektir. Tam yargı davaları bakımından da bu argümandan ayrılmayı gerektiren bir hüküm veya yargılama usulü farklılığı bulunmamaktadır.⁶⁸ Bu bağlamda idari yargılama usulünde savunma sebeplerinin genişletilmesi veya değiştirilmesi yasağının mevcut olduğu kabul edilmelidir.

O hâlde idari yargılama usulünde talep sonucunun⁶⁹ ve savunma sebeplerinin genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağından söz edilebilecektir. Dava sebeplerinin genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı; dava türlerinin objektif yönlerinden, İYUK m. 2'den ve İYUK m. 13'ten kaynaklanan bir biçimde; mevcut değildir.

⁶⁵ Bkz. K. Burak Öztürk, 'İdari İşlemin Sebep Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi' in Prof. Dr. Metin Günday Armağanı Cilt II (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 1033, 1042 ve devamı.

⁶⁶ 1982 Anayasası m. 125/4: "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 kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez."

⁶⁷ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 2/2: "İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar; yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler."

⁶⁸ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 255.

⁶⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 104; Kaplan (n 44) 18, 19; Karavelioğlu (n 10) 959.

3. Yasağın Başlangıcı

Öğreti ve içtihadta yasağın başlangıcı için dava açma süresinin ve ilk savunma süresinin sonlanmasının esas alındığı görülmektedir.⁷⁰ Ne var ki İYUK m. 16/4 hükmü uyarınca yasak İYUK m. 16/3 düzenlemesiyle öngörülen sürelerin sonlanmasıyla başlatılmaktadır. Bu bağlamda davacı için talep sonucunu genişletme ve değiştirme yasağı savunmaya cevap dilekçesini verebileceği son tarihte; davalı için savunma sebeplerini genişletme ve değiştirme yasağı ikinci savunma dilekçesini verebileceği son tarihte başlamaktadır.⁷¹

SONUÇ

İYUK m. 16/4, idari yargılama usulünde iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağının dayanağıdır. Çalışmanın sonuçlarından genel kabul görenler aşağıdaki gibidir:

1- İdari yargılama usulünde iddianın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı yalnız talep sonucu için geçerli olup dava sebeplerinin genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı mevcut değildir. Yargı yeri iptal davasına konu edilen idari işlemin veya tam yargı davası açılmadan önce var olan ya da ön karar alınarak oluşturulan açık veya zımni idari işlemin hukukilik denetimi kapsamında yetki, şekil, sebep, konu ve amaç öğelerini araştırmakla yükümlüdür.

2- Tam yargı davasında talep sonucunun genişletilmesi yasağı mevcuttur. Davacı hüküm verilinceye kadar bir defaya mahsus olmak üzere İYUK m. 16/4'ün ikinci cümlesiyle düzenlenen ıslah kurumuna başvurulabilir.

3- İptal davasının konusunu oluşturan idari işlemin değiştirilmesi kural olarak mümkün değildir.

Kanunun sistematik yorumuyla, Danıştay içtihadında ve öğretide benimsenmeyen sonuçlara da ulaşılmaktadır:

4- İdari yargılama usulünde savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı, savunma sebepleri için geçerlidir.

5- Yasak, talep sonucu için davacının savunmaya cevap dilekçesini verebileceği son tarihten; savunma sebepleri için davalının ikinci savunma dilekçesini verebileceği son tarihten itibaren başlar.

6- İYUK m. 5/1'in birinci cümlesi kural olarak iptal davasına birden çok işlemin konu edilmesini engellemektedir. İptal davasında talep sonucunun genişletilmesi

⁷⁰ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 10) 103, 104; Gözübüyük ve Tan (n 28) 970; Kaya ve Akcan (n 28) 137; Yılmaz (n 28) 18. Danıştay kararları için bkz. Kaya ve Akcan (n 28) 137, 138.

⁷¹ Mahut Ceylan, *İdari Yargıya Hakim Olan İlkeler* (On İki Levha Yayıncılık 2017) 154, 155.

yasağı başlayana kadar davacı, İYUK m. 5/1'in birinci cümlesinin istisnası niteliğindeki ikinci cümlesi ve İYUK m. 7/4 hükümleri çerçevesinde dava konusu işlemle ilişkilendirilebilen idari işlemleri talep sonucuna ekleyebilir.

7- İYUK m. 3/2-(b), İYUK m. 14/3-(g) ve İYUK m. 15/1-(d) hükümleri bir arada ele alındığında iptali talep edilen idari işlemin dilekçenin reddi üzerine değiştirilebileceği görülmektedir.

8- Tam yargı davasının öğretide baskın, uygulamada yeknesak bir biçimde salt bir tazminat davası olarak kabul edilmesi bu davada talep sonucunun değiştirilmesi yasağının uygulama alanı bulmamasına sebep olmaktadır. Ancak teorik olarak tam yargı davasında da talep sonucunun değiştirilmesi yasağı mevcuttur.

9- Hem iptal hem de tam yargı davasında savunma sebeplerinin genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı mevcuttur. Davalı, yasağın başlangıcından sonra savunma sebeplerini genişletemez ve değiştiremez. Yargı yerinin davalı tarafından ileri sürülmesi gereken savunma sebeplerini araştırması Anayasa m. 125/4 ve İYUK m. 2/2 hükümleriyle yasaklanmıştır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

BİBLİYOGRAFYA/BIBLIOGRAPHY

- Akıncı M, *İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı* (Turhan Kitabevi 2008).
- Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Açıklamalı – İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku* (Savaş Yayınevi 2019). (Aksi belirtilmedikçe yazarlara yapılan atıflar bu eseredir.)
- Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (14. Baskı, Savaş Yayınevi 2021).
- Arslan R, Yılmaz E, Taşpınar Ayvaz S ve Hanağası E, *Medenî Usul Hukuku* (7. Baskı, Yetkin Yayınları 2021).
- Aslan Z, Barlass İ, Berk K, Arat N, Sayhan Ş, Bardakçı MA, Gümüşkaya G, Kağıtçıoğlu M ve Altındağ H, *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (Seçkin Yayıncılık 2019).
- Azrak AÜ, ‘İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler’ in Onar Armağanı (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını 1977) 145-164.
- Başpınar R, ‘Tam Yargı Davaları’ in Yüzyıl Boyunca Danıştay (Türk Tarih Kurumu Basımevi 1968) 481-511.
- Candan T, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (7. Baskı, Yetkin Yayınları 2017).
- Ceylan C, *Türk İdari Yargılama Usulünde İddia ve Savunmanın Genişletilmesi ve Değiştirilmesi Yasağı ile İslah Müesseseleri* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2019).
- Ceylan M, *İdari Yargıya Hakim Olan İlkeler* (On İki Levha Yayıncılık 2017).
- Çabuk M ve Kılıç A, ‘Tam Yargı Davalarında Kısmi İslah’ in Prof. Dr. Metin Günday Armağanı Cilt I (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 253-275.
- Duran L, ‘İdari Yargı Adlileşti’ (1982) 3(1-3) İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 53-83.
- Gözübüyük AŞ ve Tan T, *İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku* (9. Baskı, Turhan Kitabevi 2017).
- İnceoğlu S, *Adil Yargılanma Hakkı* (Avrupa Konseyi Yayını 2018).
- Kaplan G, *İdari Yargılama Hukuku* (Ekin Yayınevi 2019).
- Kaplan G, ‘İddia ve Savunmanın Genişletilmesi veya Değiştirilmesi Yasağı İlkesinin İdari Yargılama Hukukunda Uygulanabilirliği’ (2019) 24(41) Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 183-227.
- Kara S, ‘İdari Yargılama Usulünde İslah’ (2017) (10) Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 409-443.
- Karahanoğulları O, *İdari Yargı İdarenin Hukuka Zorlanması* (Turhan Kitabevi 2019).
- Karavelioğlu C, *Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu* (9. Baskı, Adalet Yayınevi 2016).
- Kaya C ve Akcan R, ‘Medeni ve İdari Yargıda İddia ve Savunmanın Genişletilmesi veya Değiştirilmesi Yasağı’ (2011) 67(1-2) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 123-141.
- Sarıca R, *İdarî Kaza Cilt I İdarî Davalar* (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1949).
- Tanrıver S, *Medenî Usûl Hukuku Cilt I* (2. Baskı, Yetkin Yayınları 2018).
- Öztürk KB, *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz* (Yetkin Yayınları 2015). (Aksi belirtilmedikçe yazara yapılan atıflar bu eseredir.)
- Öztürk KB, ‘Fransa ve Türkiye’de Uluslararası Koruma Statüsü Değerlendirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi’ (2019) (3) Ankara Barosu Dergisi, 95-117.
- Öztürk KB, ‘İdari İşlemin Sebep Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi’ in Prof. Dr. Metin Günday Armağanı Cilt II (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 1033-1050.

Uler Y, 'Yönetmelik Yargıda Dava Süresi' in I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargı (Danıştay Yayınları 1991) 209-262.

Ulusoy AD, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Yetkin Yayınları 2019).

Türkoğlu Üstün K, *İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler* (Seçkin Yayıncılık 2019).

Yenice K ve Esin Y, *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü* (Arısan Matbaacılık 1983).

Yıldırım T, Yasin M, Kaman N, Özdemir E, Üstün G ve Okay Tekinsoy Ö, *İdare Hukuku* (7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2018).

Yılmaz E, 'İdari Yargıda İddia ve Savunmanın Genişletilmesi / Değiştirilmesi Yasası' (1983) 3-4 Ankara Barosu Dergisi, 11-34. (Aksi belirtilmedikçe yazara yapılan atıflar bu eserdir.)

Yılmaz E, *Medeni Yargılama Hukukunda Islah*, (3. Baskı, Yetkin Yayınları 2011).

Zabunoğlu YK, *İdare Hukuku Cilt 2*, (Yetkin Yayınları 2012).

---, Kazancı İçtihat Programı (Son Erişim Tarihi 18.11.2021) <https://www.kazanci.com.tr/>

---, TBMM – 1908'den Günümüze Tutanaklar (Çevrimiçi) (Son Erişim Tarihi 18.11.2021) https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html

