

## Sebeup İkamesi Yöntemi Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme<sup>(\*)</sup>

Arş. Gör. Dr. Yasin ATALAN<sup>(\*\*)</sup>

### Öz

Sebeup ikamesi yöntemi Fransa'da ve Türkiye'de yargı içtihatları ile ortaya çıkan ve istikrarlı biçimde uygulanan bir yargılama hukuku yöntemidir. Sebeup ikamesi yöntemi genel olarak, bir idari işlemin tesisinde idare tarafından hatalı ya da eksik tespit edilen sebeup unsurunun yargı yerleri tarafından düzeltilmesi ve idari işlemin geçerliliğinin korunmasını sağlayan bir yöntemdir. Yargı kararlarında, sebeup ikamesi yöntemine sıklıkla müracaat edilmesine karşın bu yöntemin teorik ve yasal dayanakları üzerinde pek durulduğu söylenemez. Öğretide de sebeup ikamesi yönteminin meşrulaştırılması kapsamında bir takım teorik ve yasal dayanaklar aranmakla birlikte, bu yöntemin idari işlem kuramı ve idari yargılama hukuku ilkelerine uygunluğu yeterince ele alınmamaktadır. Bu çalışmada sebeup ikamesi yöntemini meşrulaştırmak için ileri sürülen teorik ve yasal dayanaklara eleştirel bir bakış açısıyla yaklaşılarak, sebeup ikamesi yönteminin idari işlem kuramı ve yargılama usulü ilkeleri ile çelişen yönleri üzerinde durulmuştur.

### Anahtar Kelimeler

Sebeup İkamesi, İdari Yargılama Usulü, Re'sen Araştırma İlkesi, Kuvvetler Ayrılığı İlkesi, Adil Yargılanma Hakkı.

<sup>(\*)</sup> Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 28.09.2025 - Kabul Edildiği Tarih: 14.10.2025.

Atıf Şekli: Yasin Atalan, 'Sebeup İkamesi Yöntemi Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme' (2025) 15(2) Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1547,1588.

DOI: 10.52273/sduhfd..1792610.

<sup>(\*\*)</sup> Afyon Kocatepe Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Afyon, Türkiye.

E-posta: yasin.atalan@gmail.com.

Orcid: 0000-0003-1929-3109.

# **A Critical Evaluation on the Method of Substitution of Motives**

## **Abstract**

The method of substitution of motives is a procedural method that emerged in France and Türkiye through case law and has been consistently applied. This method is generally understood as a means by which courts correct a motive element erroneously or inadequately identified by the administration in adopting an administrative act, thereby preserving its validity. Although judicial decisions frequently employ the method of substitution of motives, its theoretical and legal bases have not been thoroughly examined. While scholarly doctrine seeks certain theoretical and legal bases to legitimise the method of substitution of motives, its compatibility with administrative act theory and the principles of administrative procedural law has not been sufficiently addressed. This study adopts a critical approach to the theoretical and legal bases advanced to legitimise the method of substitution of motives, focusing on the aspects that conflict with administrative act theory and procedural principles.

## **Keywords**

Substitution of Motives, Administrative Judicial Procedure, Ex Officio Research Principle, Principle of Separation of Powers, Right to Fair Trial.

### Extended Summary

The method of substitution of motives is defined as replacing the motive relied upon by the administration in adopting an act with another motive identified ex officio by the courts when the original motive is contrary to law or to the material facts, thereby leading to the rejection of the annulment claim. In practice, the concept of substitution of motives is not confined to the substitution of factual motives; it is at times employed to encompass the substitution of legal grounds, or the neutralisation of unlawful motives in cases involving multiple motives. Nonetheless, it remains essentially distinct from these concepts. The method of substitution of motives has no statutory basis in France, where it originated, or in Türkiye, but has developed through case law. Similar methods have a legal basis in some countries that follow the Continental European legal system. Such practices, often referred to as “administrative loops” (*bestuurlijke lus*), have generally been developed to preserve the validity of an administrative act found unlawful during judicial proceedings by granting the administration the opportunity to revise the act.

The method of substitution of motives is theoretically grounded in the idea of maintaining the validity of an administrative act so as to prevent an annulment judgment from becoming ineffective and to ensure procedural economy. Accordingly, if the judiciary annuls the act without substituting a motive, the administration may re-adopt the same act, this time relying on a lawful motive that had already materialized. Similar arguments are also advanced in relation to the administrative loop mechanism, which shares certain characteristics with the method of substitution of motives. In the precedents of the Council of State and in the doctrine, the principle of ex officio investigation is presented as the legal basis for substitution of motives. Where the administrative authority errs in determining the motive, the court’s investigation and identification of the correct motive, and its substitution for the unlawful one, are considered to fall within the scope of this principle.

The method of substitution of motives, despite its frequent use in practice, conflicts with administrative act theory and the principles of administrative judicial procedure. Firstly, the theoretical and indirect legal justifications advanced to legitimise the method of substitution of motives are insufficient. Particularly in cases of bound authority, the ineffectiveness of an annulment judgment on the grounds of an unlawful motive is not in question, since the act must be re-adopted on the basis of a lawful motive. On the contrary, an annulment judgment in such a case ensures the administration’s conformity with the law and upholds the requirements of the rule of law. Moreover, any new act adopted following an annulment judgment rendered due to unlawfulness in the motive element will, in terms of both content and consequences, constitute a different act.

It is erroneous to invoke the principle of ex officio investigation as the legal basis for the method of substitution of motives. The principle of separation of powers and the prohibition on issuing judicial decisions of an administrative nature preclude extending the power of ex officio investigation so as to replace an unlawful motive with a lawful one identified by the court. The method of substitution of motives, whereby the causal

link established by the administration between the motive and the subject matter in adopting the administrative act is altered by the judiciary, exceeds the limits of judicial review and results in a reconstruction of the act. The outcome of this method, although judicial in form, is administrative in substance. In such cases, the judiciary renders a decision that properly belongs to the administration, rather than exercising judicial authority, which is incompatible with the principle of separation of powers.

Another problem arising from the method of substitution of motives in terms of procedural law is that litigation costs are imposed on the claimant. Since the method of substitution of motives leads to the dismissal of the annulment action, the costs of the proceedings are charged to the claimant. The court sustains the act on the basis of a different motive in the name of the public interest; however, it places the entire financial burden of the litigation on the claimant. Although the defendant administration initially adopted a decision unlawful with respect to its motive element, subjecting the claimant to financial liability conflicts with the principles of equality and fair trial.

When examining the “administrative loop” practices, it is observed that, unlike the method of substitution of motives, the judiciary does not directly amend the act itself but merely affords the administration an opportunity to correct it. In this respect, although such mechanisms may be criticised in relation to the impartiality of the judiciary, they are more acceptable because the judiciary does not unilaterally alter the administrative act. Furthermore, in countries where these methods are applied, the preference for claimant-favourable rules on litigation costs provides a more equitable solution compared to the method of substitution of motives.

## Giriş

İptal davası, Kıta Avrupası hukuk geleneğine sahip ülkelerde uzun süre boyunca idarenin hukuka aykırı işlemlerine karşı başvurulabilecek temel yargı yolu kabul edilmiştir. Bu dava türü, normatif düzenlemelere aykırı düşen idari işlemlerin ortadan kaldırılması ve böylece hukuk devleti ilkesini yeniden tesis etme ihtiyacına dayanılarak meşrulaştırılmıştır.<sup>1</sup> İdarenin temel faaliyet aracı olan işlemin hukuka uygunluğu, bu işlemin tüm unsurlarının hukuka uygun olmasını gerektirir.<sup>2</sup> Sebepl unsurunu, idari işlemin kurucu öğelerinden biri olup, aynı zamanda onu diğer hukuki işlem türlerinden ayıran belirleyici bir nitelik taşır. İdari işlemin diğer unsurlarında olduğu gibi, idarenin sebepl unsuruna ilişkin kurallara uymaması veya sebebi hatalı tespit etmesi de işlemin iptalini gerektirir.<sup>3</sup>

Özel hukuk işlemlerinden farklı olarak, idari işlemlerin bir sebebe dayanması zorunludur.<sup>4</sup> Özel hukukta taraflar arası eşitlik ilkesi geçerli olduğundan, işlemin sebepl ve amaç unsurları genellikle belirleyici bir rol oynamaz. Buna karşılık idare, hiçbir sebebe dayanmadan işlem tesis edemez; zira sebepl, idareyi işlem yapmaya yönlendiren asli etkidir.<sup>5</sup> Bu çerçevede, idari işlemin analizinde benimsenen genel kabul, her işlemin konusunun belirli bir sebebe bağlı olarak ortaya çıktığı yönündedir. Her idari işlemin temelinde, açıkça bir hukuk normunda düzenlenmesi dahi, mutlaka bir maddi veya hukuki olay bulunmalıdır.<sup>6</sup> İdarenin bir işlem tesis edebilmesi için, öncelikle bu işleme dayanak oluş-

<sup>1</sup> Martina Condorelli, 'Administrative Loops and The 'Correction' of Contested Decisions Pending Judicial Review: Efficient Tools For The Final Settlement of Disputes?' (2024) 16 (1) Italian Journal of Public Law 197, 197

<sup>2</sup> Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler* (5. Baskı, Turhan Kitabevi 2022) 333.

<sup>3</sup> George A. Bermann, 'Scope of Judicial Review in French Administrative Law'(1977) 16 (2) Columbia Journal of Transnational Law 194, 208; John Bell, and François Lichere, *Contemporary French Administrative Law* (Cambridge University Press 2022), 188-190; Andre De Laubadère and Dutheillet De Lamothe, *Fransa'da İdari Kaza ve İdari Tasarruflar*, (V. Pekiner ve T. Akkutay çev, TODAİE Konferans Serisi 20 1962), 52-53; Jean-Marie Woehrling, 'Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model' (2006) 6 (3) Hrvatska Javna Uprava 35, 45; Michal Bobek 'Reasonableness in Administrative Law: A Comparative Reflection on Functional Equivalence' (2008) 2 Eric Stein Working Paper, 7.

<sup>4</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt 1, (3. Baskı, Ekin Yayınevi 2019) 1008.

<sup>5</sup> K. Burak Öztürk, 'İdari İşlemin Sebepl Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi' in *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı* Cilt II, (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 1035.

<sup>6</sup> Roger Bonnard, 'İdarenin Takdir Selahiyeti' (Samim Bilgen çev) (1944) (171) *İdare Dergisi* 102, 106; Metin Günday, *İdare Hukuku*, (10. Baskı, İmaj Yayınevi 2015) 156. Danıştay bir kararında sebepl ögesine ilişkin şu değerlendirmede bulunmuştur; "İdareye tanınan her yetkinin

turan fiili veya hukuki bir sebebin gerçekleşmiş olması gerekir.<sup>7</sup> Sebepsiz işlem tesis edilmesi, idarenin keyfî davrandığını gösterir ki bu durum, nihai amaç olan kamu yararı ilkesiyle bağdaşmaz. İdareye tanınan kamu gücü ayrıcalıklarının meşruiyeti, bu yetkilerin yalnızca kamu yararı doğrultusunda ve bu amaca uygun sebeplerle kullanılması şartına bağlıdır.<sup>8</sup>

Sebeb unsuru, öznel bir değerlendirmeye değil, nesnel, somut ve hukuken belirlenebilir olgulara dayanır.<sup>9</sup> İdarenin işlem tesisine yön veren etkenler, kimi zaman maddi olaylar kimi zaman da hukuki işlemler şeklinde ortaya çıkabilir.<sup>10</sup> İdari işlemin hukuki dayanağı ise, bu maddi sebebi hukuki sonuç doğurur hâle getiren normatif çerçevedir.<sup>11</sup> Sebeb ve konu unsurları arasında güçlü bir yapısal ilişki bulunmaktadır. Sebeb unsuru, işlemin hukuk düzeninde doğurduğu

---

*kullanılması, bir nedene dayanır. Bu nedenin de hukuk açısından geçerli bir sebep olması gerekir. İdare Hukukunda idari işlemin neden unsuru denildiğinde, idari işlemlerden önce gelen, idari işlemin dışında, idareyi böyle bir işlem yapmaya yönelten etkenler anlaşılır. İdari işlemin dayanağı olan neden işlemin bir tür gerekçesidir. Yönetimi işlem yapmaya yönelten dürtü, bir hukuksal işlem olabileceği gibi, bir olay da olabilir. İdari işleme neden olarak gösterilen hukuksal işlemin sakat olması veya olayın gerçeğe uygun olmaması yahut nitelendirilmesinde yanlışlık yapılmış olması, esas işlemi neden yönünden sakatlar.”* Danıştay 8 D, 504/913, 17.09.1990.

<sup>7</sup> Güher Ulu, ‘İdari İşlemin Sebeb Unsuru ve Yargısal Denetimi’ (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi SBE 2021), 30-31.

<sup>8</sup> Öztürk (n 5) 1037.

<sup>9</sup> ULU, idari işlemin sebep unsurunu şu şekilde tanımlamaktadır; “İdari işlemin sebep unsuru, idari işlemle hukuk dünyasında yaratılan hukuki değişikliğin, diğer deyişle işlemin konusunun hukuki dayanağıdır ve bu dayanak, idari işlemin yapıcısını o işlemi yapmaya sevk eden daha önce hukuk kuralları ile belirlenmiş, objektif nitelikteki, işlemin dışında ve öncesinde var olan somut hukuki ve/veya fiili etkenlerden meydana gelir.”. Sebeb unsurunun objektifliği konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Ulu (n 7) 31-37. ÖZTÜRK ise, idari işlemin sebep unsuruna farklı bir açıdan yaklaşmakta ve idareyi işlem yapmaya yönelten maddi olayların, sebep unsurunun kendisini değil hammaddesini oluşturduğunu ifade etmektedir. İdare işlemi tesis ederken bu hammaddeyi işleyerek, uygulanacak hukuk kuralına altlanıp altlanmayacağını belirlemek için hukuki nitelendirme yapmakta ve böylece, hukuk normunun amacı doğrultusunda işlemi haklı kılan sebebi ortaya koymaktadır. Yazara göre, işlemin sebebi, idarenin bu akıl yürütme faaliyeti sonrasında ortaya çıkan işlenmiş üründür. Bkz. Öztürk (n 5) 1037.

<sup>10</sup> Günday, *İdare Hukuku* (n 6) 153.

<sup>11</sup> Buna karşın, SÖYLER, idari işlemin sebep unsurunu maddi sebep ve hukuki sebep olarak ikiye ayırmaktadır. Yazar, maddi sebebi, idareyi işlem yapmaya sevk eden maddi olaylar ve hukuki işlemler olarak; hukuki sebebi ise maddi sebebin hukuk normuyla belirlenmesi olarak değerlendirmektedir. Yazar, maddi sebep-hukuki sebep ilişkisini ise şu ifadeler ile açıklamaktadır; “maddi sebep somut olaylarla, hukuki sebep ise hukuk normlarıyla ilintilidir. Maddi sebep her zaman için hukuki sebepten önce gelir. Hukuki sebebi doğuran maddi sebeplerdir. Maddi sebep ile hukuki sebep arasında birbirini takip eden zorunlu bir bağ vardır.” Bkz. Yasin Söyler, ‘İdari Yargılama Usul Hukukunda Sebeb İkamesi’ (2017) 8 (31) TAAD 533, 542.

sonuçların gerekçesini oluşturur;<sup>12</sup> dolayısıyla işlem konusu da bu sebeple tutarlı olmalıdır. Bu iki unsur, işlemin esasını belirler ve aralarındaki ilişki, işlemin kimliğini şekillendirir.<sup>13</sup> İdari yetkinin hangi koşullarda kullanılacağı sebep unsuruyla, bu kullanımın hukuk dünyasında doğuracağı etkiler ise konu unsuruyla belirlenir. Sebep unsuruna ilişkin tespit ve değerlendirmeler doğrudan işlem sonucunu ve dolayısıyla uygulanacak hukuki sonucu etkiler.<sup>14</sup>

Sebep unsurunun yargısal denetiminde yargı mercileri, re'sen araştırma ilkesi uyarınca idarece gösterilen sebebin gerçekliğini ve hukukiliğini ayrıntılı biçimde inceler. İdari işlemin tesisinde belirtilen sebebin maddi gerçekliğe uygunluğunun yanı sıra, gerçekleşen maddi vakianın normda öngörülen hukuki kapsama da uygun olması aranır.<sup>15</sup> Bu çerçevede, yargı mercileri öncelikle idarenin ileri sürdüğü maddi vakiaların gerçekleşip gerçekleşmediğini her türlü delil ve bilgiyle sorgulamakla yükümlüdür. Bu yükümlülük, idarenin bağlı yetki veya takdir yetkisi kapsamında tesis ettiği tüm işlemler için geçerlidir.<sup>16</sup> Bağlı yetki<sup>17</sup> çerçevesinde yapılan işlemlerde dahi, hukuk normunda açıkça belirtilen sebep unsurunun gerçekleşip gerçekleşmediği yargısal denetime tabidir.<sup>18</sup> İdarenin işlem tesis ederken sebep unsurunda yanılması veya hataya düşmesi, işlemin sakat olduğunu gösterir ve iptalini gerektirir. Ancak uygulamada idari yargı mercileri, idarenin sebep unsurunu tespit ederken yanılması veya eksik inceleme yapması durumlarında işlemi ayakta tutmak için sebep ikamesi yöntemine başvurmaktadır. Bu çalışmada, idari işlemin sebep unsurunun denetimi bağlamında uygulamada sıkça başvurulan sebep ikamesi yöntemi ele alınacak ve bu yöntemin teorik ve yasal dayanakları eleştirel bir bakışla incelenerek, idari işlem kuramı ve idari yargılama usulü ilkeleriyle çelişen yönleri tartışılacaktır.

<sup>12</sup> Ulu (n 7) 31.

<sup>13</sup> Güler Mermut, 'İptal Davalarının Şartı Olarak Kanuna Aykırılık' in *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21, 1976), 302; Nuri Alan, 'Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık' in *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I* (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21 1976), 344.

<sup>14</sup> Metin Günday, 'İdarenin Takdir Yetkisi' (Yayımlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara Üniversitesi 1982) 39.

<sup>15</sup> Şükrü Karatepe, 'İdarenin Takdir Yetkisi', (1991) 63 (392) TİD 63, 100; Günday, *İdare Hukuku* (n 6)154 vd.; Karahanoğulları (n 2) 466 vd.

<sup>16</sup> Alan, 'Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık' (n 13) 348.

<sup>17</sup> Bağlı yetki konusunda ayrıntılı değerlendirme için bkz. Yasin Atalan, 'Türk İdare Hukukunda Bağlı Yetki Kavramı' (Yayımlanmamış Doktora Tezi Ankara Üniversitesi SBE 2024).

<sup>18</sup> Nuri Alan, 'İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları' (1983) 13 (50-51) Danıştay Dergisi 22, 45.

## I. Sebep İkamesi Yönteminin Kapsamı ve Uygulanma Şartları

### A. Genel Olarak Sebep İkamesi Yöntemi

Sebep ikamesi<sup>19</sup> yöntemi (*substitution de motifs*), idarenin işlem tesis ederken dayandığı sebebin hukuka ya da maddi gerçeğe aykırı olması hâlinde, yargı mercilerince re'sen tespit edilen başka bir sebep ile değiştirilmesi ve bu yolla iptal talebinin reddi şeklinde tanımlanabilir.<sup>20</sup> Danıştay, kararlarında sebep ikamesini şu şekilde tanımlamaktadır:

*“Açılmış bir davada, idarece öne sürülmemiş ancak yargı yerince dosya incelemesi neticesinde tespit edilmiş başka bir sebebin mevcut olması ve idarenin ileri sürdüğü gerekçenin hukuken geçerli bulunmaması hâlinde, idarenin dayandığı sebep bir yana bırakılarak, dosyadan tespit edilen sebep üzerinden uyumsuzluğun çözümlenmesi idare hukukunda sebep ikamesi olarak adlandırılır.”<sup>21</sup>*

Sebep ikamesi yöntemi, Fransa’da yargı içtihadıyla (*Augier* kararı) ortaya çıkmıştır.<sup>22</sup> 1934 tarihli *Augier* kararıyla bu yöntem, başlangıçta yalnızca bağlı yetki durumlarıyla sınırlı olarak benimsenmiş;<sup>23</sup> ancak daha sonraki içtihatlarla, takdir yetkisinin bulunduğu durumlarda da hukuki dayanak ikamesi yoluyla uygulama alanı genişletilmiştir. Özellikle 2004 tarihli *Mme Hallal* kararıyla belirli usuli güvenceler ile takdir yetkisinin söz konusu olduğu hâllerde de maddi

<sup>19</sup> Sebep ikamesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Yunus Yılmaz, ‘İdare Hukukunda Sebep Unsuru ve Sebep İkamesi’ (2006) 21 (21) AYİMD 83-106; Ramazan Çağlayan, ‘İdari Yargılama Hukukunda Yargı Yerinin Sebep İkame Yetkisi’ (2016) (141) Danıştay Dergisi 9-39; Çağla Dırbalı Öztürk, ‘Türk İdari Yargı Hukukunda Sebep İkamesi Kavramı’ (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE 2019); Aynur Hasoğlu, ‘Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Sebep İkamesi Kavramı’ (2019) 14 (1) ERÜHFD 147-173; Serkan Asker, ‘Silahların Eşitliği ve Çelişmeli Yargılama İlkeleri Bağlamında İdari Yargılama Usulünde Sebep İkamesi’ (2022) 7 (2) YBHD (Prof. Dr. M. Fatih UŞAN’a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı) 249-287; Gürsel Kaplan, ‘Düzeltilbilir Hukuka Aykırılıklarla Malul İdari İşlemleri İptal Edilmekten Kurtarmak Amacıyla Başvurulan Yargısal Çözümler’, in *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı* Cilt I, (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 595-637; Burkay Can Kara, ‘İptal Davasında Sebep İkamesi’ (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE 2018); Söyler (n 11).

<sup>20</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, (16. Baskı, Seçkin 2023) 453; Yılmaz (n 19) 95; Çağlayan (n 19)10; Kara (n 19) 44; Hüseyin Bilgin, *İdari Davalar ve Çözüm Yolları*, (5. Baskı, Seçkin Yayınları 2025) 792.

<sup>21</sup> Danıştay İDDK, 775/1200, 03.12.1999. benzer yönde bkz. Danıştay 6 D, 6737/164, 02.02.2011; Danıştay 4 D, 1452/2538, 22.12.2005.

<sup>22</sup> Bell and Lichere (n 3)171.

<sup>23</sup> Condorelli (n 1) 217, dipnot 86; Gözler (n 4) 1041; Çağlayan (n 19) 18.

sebepl ikamesi yönteminin uygulanabileceği kabul edilmiştir.<sup>24</sup> Fransa’da, yargılama süreci boyunca yargı merciinin, bir idari işlemin hatalı veya yanlış sebebini doğru olanla değiştirerek işlemi iptal etmekten kaçınabileceği genel kabul görmektedir.<sup>25</sup>

Sebepl ikamesi yöntemine benzer yargılama yöntemleri Kıta Avrupası hukuk sisteminin uygulandığı bazı ülkelerde (Hollanda, Belçika, Polonya, Lüksemburg ve Slovakya gibi) de gündeme gelmektedir. En genel ifadesiyle “*idari döngü*” (*administrative loop*)<sup>26</sup> olarak adlandırılabilir bu tür uygulamalar, ülkeler arasında birtakım farklılıklar bulunsa da genel olarak, yargılama sürecinde hukuka aykırılığı tespit edilen işlemin, idareye işlemi revize etme imkânı tanınarak, geçerliliğini korumasını sağlamak amacıyla geliştirilmiştir.<sup>27</sup> İdari döngü mekanizmasının işletilmesi, yargılama sürecinin geçici olarak durdurulmasını ve idari makamın, mahkemenin o ana dek yaptığı tespitler doğrultusunda gözden geçirilmiş bir karar taslağını mahkemeye sunmasını öngörür. Bu ara karar niteliğindeki aşamada mahkeme, mevcut hukuka aykırılığın nasıl giderileceğine ilişkin mümkün olduğunca açık ve yönlendirici talimatlar verir. İdari makam, bu imkândan yararlanmak isteyip istemediğini en kısa sürede yazılı olarak mahkemeye bildirmekle yükümlüdür. Davanın diğer taraflarına da bu bildirimden itibaren belirlenen süre içinde, ihlalin giderilmesine ilişkin görüş ve değerlendirmelerini sunma hakkı tanınır. Yargılamanın nihai karar aşamasında mahkeme, idarenin hukuka aykırılığı giderip gidermediğini değerlendirir ve ortaya konulan yeni işlemin hukuka uygunluğunu denetler.<sup>28</sup> Bu yöntem, idari işlemin idare tarafından ileri sürü-

<sup>24</sup> Condorelli (n 1) 217, dipnot 86; Çağlayan (n 19) 19; Dirbalı Öztürk (n 19) 20.

<sup>25</sup> Eduardo Jordao and Susan Rose-Ackerman, ‘Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Rights Review’ (2014) 66 (1) *Administrative Law Review* 1, 63.

<sup>26</sup> Çeşitli makalelerde “*bestuurlijke lus*” kavramının İngilizcesi “*administrative loop*” olarak çevrildiği için, Türkçe karşılık olarak “*idari döngü*” ifadesinin yerinde olduğu düşünülmektedir. Bkz. Condorelli (n 1) 201-202; Zbigniew Kmiecak, ‘The Efficiency of Administrative Courts (in the Light of European and Polish Experiences)’ (2013) 15 *Comparative Law Review* 35-50; Heidi Bortels, ‘The Belgian Constitutional Court and the Administrative Loop: a Difficult Understanding’ (2017) 2 *Maastricht Working Papers, Faculty of Law* 1-23; Sander Jansen and Mariolina Eliantonio, ‘The Modernisation of the Rules of Administrative Judicial Procedure under Scrutiny: the Rulings of the Belgian Constitutional Court on the “Administrative Loop” in a Comparative Perspective’ (2017) 7 *Maastricht Working Papers Faculty of Law* 1-14; Sigma and Oecd, ‘The Functioning of Administrative Judiciaries in the Western Balkans’, SIGMA Paper No. 73 (Paris: OECD Publishing, 2023) 61.

<sup>27</sup> Karşılaştırmalı bir analiz için bkz. Condorelli (n 1) 202-220; Jansen and Eliantonio (n 26) 4-7.

<sup>28</sup> Kmiecak (n 26) 146; Sigma and Oecd, (n 26) 61; Condorelli (n 1) 204-206.

len sebebinin açıkça hukuka aykırı olduğu ve mahkemece doğru hukuki sebebin belirlendiği durumlarda da uygulama alanı bulmaktadır.

## B. Sebept İkamesi Yönteminin Temellendirilmesi

### 1. Teorik Temellendirme

Sebept ikamesi yöntemi, esasen yargı içtihatlarıyla şekillenmiş bir kurum olmakla birlikte, öğretilerde daima tartışmalara konu olmuş ve yöntem, teorik ve yasal temeller bulmak için çaba harcanmıştır. Bunun yanı sıra, sebept ikamesi adil yargılanma hakkı çerçevesinde de ele alınmakta ve yöntem başvurulmasının, ancak çelişmeli yargılama usulüne uygun şekilde taraflara itiraz ve söz hakkı tanınmasıyla mümkün olabileceği vurgulanmaktadır.<sup>29</sup> Benzer gerekçeler, sebept ikamesi yöntemine benzer özellikler taşıyan idari döngü mekanizması için de ileri sürülmektedir.<sup>30</sup>

Sebept ikamesi yönteminin ortaya çıkışının temel gerekçesi, iptal kararının etkisizleşmemesi ve usul ekonomisi gereği idari işlemi ayakta tutma düşüncesi- dir.<sup>31</sup> Yargı mercilerince sebept ikamesi yapılmadan iptal kararı verilmesi hâlinde, idare aynı işlemi bu kez zaten gerçekleşmiş olan hukuka uygun bir sebept dayanarak derhâl yeniden tesis edebilir. Bu durumun ise, idari işlemin hukuk düzeninden kalıcı olarak silinmesine neden olmadığı,<sup>32</sup> aksine iptal kararının sadece işlemin uygulanmasını geciktirdiği ve bu yönüyle de etkisizleşeceği ifade edilmektedir.<sup>33</sup> Yöntemin ilk olarak bağıli yetki durumlarında ortaya çıkması ve bu yetkiyle meşrulaştırılması da bu bağlamda açıklanabilir.<sup>34</sup> Zira bağıli yetki kapsamında, idarenin hukuka uygun sebept dayanarak aynı işlemi yeniden tesis etme zorunluluğu bulunduğu<sup>35</sup>, yargı mercilerinin idarenin yanlış

<sup>29</sup> Bkz. Asker (n 19) 261 vd.

<sup>30</sup> Bkz. Condorelli (n 1) 205-206; Kmiecik (n 26) 145vd.; Bortels (n 26) 18; Jansen and Eliantonio (n 26) 3-8.

<sup>31</sup> Gözler (n 4)1041; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 20) 454-455.

<sup>32</sup> Condorelli (n 1) 203.

<sup>33</sup> Ender Ethem Atay, 'İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması' in *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 74 2007) 78-79; Bruno Kornprobst, 'Bağıli Yetki' Aydın H. Tuncay çev, in *İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları*, (Danıştay Yayınları 1972) 175; Kaplan (n 19) 605; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 20) 454; Yılmaz (n 19) 98; Söyler (n 11) 545.

<sup>34</sup> Bermann (n 3) 220.

<sup>35</sup> Bilgin (n 20) 792.

sebepl göstermesi hâlinde işleml iptal etmesi, sadece *göstermelik*<sup>36</sup> veya *eğitsel değeri (educational value)*<sup>37</sup> olan bir karar niteliği taşıyacaktır.

Esasında bağılı yetki durumlarında sebepl ikamesi yönteminin kullanılması, Fransız idare hukukunda yargı içtihatlarıyla geliştirilen “*geçersiz iptal sebepleri*”<sup>38</sup> teorisinin sebepl unsuruna yansımadır.<sup>39</sup> Bu teoriye göre, idarenin bağılı yetkiyle hareket ettiği hâllerde, işlemlin sebepl unsurunun yasada öngörülen biçimde gerçekleşmesi durumunda idare, yasada belirtilen sonucu gerçekleştirmekle yükümlüdür. Bu çerçevede, yetki, şekil ve maksat unsurlarındaki sakatlıklar, işlemlin iptaline sebepl sayılmaz ve yargı denetimi açısından etkisiz kabul edilir. Dolayısıyla, bağılayıcı düzenlemelerin öngördüğü koşullar gerçekleştiğinde hâkimin dikkate aldığı tek husus, işlemlin zorunlu sonucunun ortaya çıkıp çıkmadığıdır; diğerk hukuka aykırılıklar, işlemlin sonucunu etkilemediği için iptal nedeni oluşturmaz. Bağılı yetkinin yargısal denetimine özgü bu yapı çerçevesinde, geçersiz iptal sebepleri ve sebepl ikamesi yöntemlerinin özünde çok farklı olmadıkları; her ikisinin de bağılı yetki durumunda işlemlin geçerliliğini koruma açısından benzer bir işlev üstlendiği belirtilmektedir. Yetki, şekil ve amaç sakatlıklarının ikamesi söz konusu olamayacağından, bağılı yetki hâlinde bu unsurlardaki hukuka aykırılıkların işlemlin geçerliliğini etkilemeyeceğinin kabulü yeterlidir. Ancak sebepl unsurundaki hukuka aykırılıklar için yargı mercii bir adım daha ileri giderek hukuka uygun sebebi ikame etmelidir.<sup>40</sup> Bu durumda, mevzuatta düzenlenen sebepl unsurunun gerçekleşmiş olması hâlinde idare işleml tesis etmek zorundadır. İdarenin işleml sırasında sebepl unsurunu yanlış belirlemesi veya mevzuattaki sebebi tespit edememesi, geçersiz bir iptal sebebi sayılır.<sup>41</sup> Bağılı yetki örneklerinde, önemli olanın alınan kararın kendisi olduğu; ileri sürülen gerekçelerin ise belirleyici olmadığı, yani işlemlin meşruluğunun bu gerekçelerden bağımsız olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle, bağılı yetki durumlarında

<sup>36</sup> Atay (n 33) 79.

<sup>37</sup> Bermann (n 3) 220.

<sup>38</sup> Maxime Letourneur, Jacqueline Bauchet and Jean Meric, *Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri* (Recep Başpınar çev, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:18, Başbakanlık Basımevi 1973) 137; “*Geçersiz iptal sebepleri*” (*les moyens inoperants*) kavramını Türk Hukukunda ilk olarak ALAN kullanmaktadır, bkz. Alan, ‘Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık’ (n 13) 335; ÖZYÖRÜK, eserinde “*işlemez sakatlıklar*” (*irregularites inoperants*) kavramını kullanmaktadır, bkz. Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri*, (Ankara Üniversitesi 1973) 196, 203, 204.

<sup>39</sup> Bermann (n 3) 220; Alan, ‘Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık’ (n 13) 336; Atalan (n 17) 192; Kara (n 19) 38.

<sup>40</sup> Bkz. Atalan (n 17) 192.

<sup>41</sup> Letourneur, Bauchet and Meric (n 37) 137.

yargıcın sebep ikamesi yapabileceği, hatta yapmasının zorunlu olduğu ileri sürülmektedir.<sup>42</sup> Yargı mercileri, bağlı yetki söz konusu olduğunda idarenin gösterdiği sebeple yetinmemeli, bağlı yetkinin kaynağını oluşturan gerçek sebebi de araştırmalıdır. Böylece yargı, bağlı yetki doğrultusunda alınması zorunlu olan ancak haklılığı yeterince kanıtlanmamış bir idari kararı ayakta tutmaktadır.<sup>43</sup>

Sebeb ikamesi yöntemi, hukuki dayanak ikamesinden farklı olarak idarenin iradesine ve takdir alanına daha doğrudan müdahale riski taşıdığı için, yargısal ve idari yetki sınırlarının örtüşmesine yol açabilecek etkileri bakımından daha hassas bir uygulama alanına sahiptir. Başlangıçta, sebep ikamesi yalnızca idarenin bağlı yetkiyle hareket ettiği durumlarda sınırlı olarak kabul edilmiş; takdir yetkisi içeren işlemlerde uygulanması ise, yargı erkinin idari yetkiyi ikame etmesi endişesiyle sınırlandırılmıştır.<sup>44</sup> Bazı yazarlar, sebep ikamesinin sadece bağlı yetki hâllerinde kullanılması gerektiğini savunmaktadır.<sup>45</sup> Takdir yetkisi kullanılarak tesis edilen işlemler bakımından sebep ikamesi, yargı organının idare yerine geçerek işlem tesis etmesi anlamına gelebileceği şeklinde de değerlendirilmektedir.<sup>46</sup> Danıştay da çeşitli kararlarında, sebep ikamesinin takdir yetkisi ile tesis edilen işlemler için kural olarak kabul edilemeyeceğini; buna karşılık, bağlı yetki durumlarında bu yöntemin kullanılabilirliğini vurgulamaktadır.<sup>47</sup> Bununla birlikte, uygulamada takdir yetkisine dayalı işlemlerde de bu yöntemin uygulanabileceği kabul görmektedir.<sup>48</sup> Ancak bu tür işlemlerde yargı mercii, kendiliğinden sebep ikamesine başvuramaz; bu usulün uygulanabilmesi için idarenin açık bir talepte bulunması gerekir.<sup>49</sup>

<sup>42</sup> Ulu (n 7) 393.

<sup>43</sup> Kornprobst (n 33) 174.

<sup>44</sup> Kaplan (n 19) 607.

<sup>45</sup> Nuri Alan, 'Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi' in *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu (10- 11- 12 Haziran)*, (Danıştay Yayınları 1982) 47; Yıldızhan Yayıla, *İdare Hukuku*, (2. Baskı, Beta Yayınları, 2010) 193. Karşı yönde bkz. Gözler (n 4) 1041.

<sup>46</sup> Hasoğlu (n 19) 169-170.

<sup>47</sup> "... somut olayımızda, idarenin bağlı yetki içerisinde belli bir yönde davranması zorunluluğu bulunduğundan bahsedilmesinin mümkün olunmaması nedeniyle davalı idarenin yerine geçerek sebep ikamesi yapması hukuken mümkün olmadığından, davanın reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararına karşı yapılan istinaf başvurusunun reddine dair temyize konu kararda hukuki isabet bulunmadığı sonucuna varılmıştır." Danıştay 4 D, 8317/2646, 29.04.2024. Benzer yönde bkz. Danıştay 5 D, 463/2820, 30.11.1988; Danıştay 12 D, 1909/1841, 06.04.2009.

<sup>48</sup> Kaplan (n 19) 608.

<sup>49</sup> Kaplan (n 19) 598; Çağlayan (n 19) 37; Yılmaz (n 19) 104. "... idarenin takdir yetkisine dayalı olarak tesis edilen işlemlere karşı açılmış olan davalarda idari yargı yerlerinin idarece ileri sü-

## 2. Yasal Temellendirme

Danıştay kararlarında<sup>50</sup> ve öğretide<sup>51</sup> sebep ikamesinin yasal dayanağı olarak, idarenin re'sen araştırma ilkesi<sup>52</sup> gösterilmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun (İYUK) 20. maddesi uyarınca, idari yargı yerlerinin önlerindeki davaya yönelik her türlü inceleme ve araştırmayı re'sen yapacakları düzenlenmiştir. Bu hüküm, idari işlemin tüm unsurlarına yönelik araştırmanın mahkemece yapılabileceği anlamına gelir ve dolayısıyla idarenin sebep unsurunda yanılığa düşmesi durumunda yargı yerinin doğru sebebi araştırıp bulması gerektiğini ifade eder. Buna göre; iptal davasında idari işlem tam bir hukukilik denetimine tabidir ve bu denetim yalnızca idarece gösterilen gerekçeyle sınırlı tutulamaz. Bu bağlamda, dava konusu işlemin tesisinde idarece açıkça belirtilmeyen bir sebebin yargı yerince dosya kapsamı incelenerek belirlenmesi ve bu yeni sebebin hukuka uygun bulunması hâlinde, idarenin dayandığı gerekçenin geçersizliği işlemin tümüyle hukuka aykırı olduğu sonucunu doğurmaz. Zira bu durumda yargı mercii, re'sen araştırma ilkesi uyarınca işlem dosyasından ortaya çıkan ve hukuken geçerli olan yeni bir gerekçeye dayanarak uyumsuzluğu çözebilir.<sup>53</sup>

---

*rülen sebeplerle bağlı oldukları, idarece ileri sürülmeyen bir sebebe dayalı olarak yargısal denetim yapamayacakları; ... bağlı yetkiye sahip olduğu halde ise yargı yerinin idarece ileri sürülmesine dahi sebep ikamesi yoluyla bağlı yetki durumunu öngören mevzuat hükmünü re'sen göz önüne alarak yargısal denetimini buna göre yapacağı yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır..."* Danıştay 13 D, 438/1275, 05.10.2012.

<sup>50</sup> "... yetki ve şekil unsurları yönünden hukuka uygun olduğu anlaşılan bir işlemin, idarece gösterilen sebeple sınırlı olarak yargısal denetiminin yapılamayacağı, işlemin, mevcut yasal düzenlemeler bütünlüğü içinde hukuka uygun bir sebebin bulunup bulunmadığının, idare hukununun en belirgin ilkesi olan re'sen araştırma ilkesi çerçevesinde incelenmesi gereğidir..." Danıştay 4 D, 1452/2538, 22.12.2005; Danıştay 10 D, 2229/2181, 24.12.1987.

<sup>51</sup> Çağlayan (n 19) 13; Söyler (n 11) 554; Yılmaz (n 19) 94-95; Dırbalı Öztürk (n 19)35; Hasoğlu (n 19) 154. Gözler (n 4) 1041; Kaplan (n 19) 220; Bilgin (n 20) 792.

<sup>52</sup> Re'sen araştırma ilkesini Danıştay bir kararında şu şekilde açıklamaktadır; "... İdari Yargılama Usulü Hukukunda resen araştırma ilkesi benimsenmiş bulunmaktadır. Madde hükmü uyarınca, idari yargı yerleri, uyumsuzluk konusu olayın hukuki nitelendirilmesini yapmak, olaya uygulanması gereken hukuk kuralını belirlemek ve sonuçta hukuki çözüme varmak yönlerinden tam bir yetkiye sahiptirler. İdari yargı yerleri buna ek olarak olayın maddi yönünü belirleme noktasından da her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliklerinden yapabilirler. İddia ve savunmalarda ortaya konan maddi durumun gerçeğe uygun olup olmadığı serbestçe araştırabilirler. Tarafların hiç değinmedikleri olayları ve maddi unsurları araştırmaya yönelebilecekleri gibi maddi olayın gerçek niteliğinin saptanması için gerektiğinde bilirkişi incelemesi de yaptırabilirler." Danıştay 3 D, 3462/834, 20.03.1996.

<sup>53</sup> "... iptal davalarında, idari işlemler hakkında hukuka uygunluk denetimi yapıldığı, yetki ve şekil unsurları yönünden hukuka uygun olduğu anlaşılan bir işlemin, idarece gösterilen sebep-

Son olarak, yargı yerleri, sebep ikamesi yöntemini somut olayın özelliklerine göre uygulayıp uygulamayacaklarına kendileri karar verebilirler.<sup>54</sup> Bununla birlikte öğretide, idari yargıcın sebep ikamesi yoluyla yeni bir gerekçe ihdas etmediği; yalnızca işlem tarihinde zaten mevcut olan ve hukuka uygunluk taşıyan bir sebebi tespit ettiği vurgulanmaktadır. Bu görüşe göre, yargı merciinin yaptığı şey, hukuka aykırı bir işlemi hukuka uygun hâle getirmek değil; işlem tesis edildiği anda var olan gerçek hukuki sebebi ortaya koymaktır. Bu çerçevede, sebep ikamesi yönteminin re'sen araştırma ilkesi kapsamında bir görev ve yükümlülük olduğu da belirtilmektedir.<sup>55</sup> Ayrıca Danıştay bir kararında sebep ikamesi yönteminin talep üzerine tesis edilen işlemlerin yargısal denetiminde uygulanma imkânının bulunmadığını açıkça belirtmiştir.<sup>56</sup>

### C. Sebep İkamesi Yönteminin Benzer Kavramlardan Ayırt Edilmesi

Uygulamada sebep ikamesi kavramı, yalnızca maddi sebep ikamesiyle sınırlı kalmaksızın; kimi zaman hukuki dayanak ikamesini<sup>57</sup>, kimi zaman da birden fazla sebebin bulunduğu durumlarda hukuka aykırı sebeplerin etkisizleştirilmesini<sup>58</sup> de kapsayacak şekilde kullanılmaktadır. Ancak öğretilde, sebep ikamesinin

---

*le sınırlı olarak yargısal denetiminin yapılamayacağı, işlemin, mevcut yasal düzenlemeler bütünlüğü içinde hukuka uygun bir sebebin bulunup bulunmadığının, idare hukukunun en belirgin ilkesi olan re'sen araştırma ilkesi çerçevesinde incelenmesi gerektiği, ... re'sen araştırma ilkesinin bu duruma cevaz verdiği..” Samsun 4 BİM, 692/885, 21.10.2020.*

<sup>54</sup> Bilgin (n 20) 792; Asker (n 19) 260. “... Ancak, sebep ikamesinin her uyuşmazlıkta uygulanmayacağı ve somut olaya göre değerlendirilmesi gerektiği de tabiidir.” Konya 1 BİM, 1121/1496, 28.10.2020. Benzer yönde bkz. Danıştay 5 D, 16948/19531, 30.06.2017.

<sup>55</sup> Ulu (n 7) 393.

<sup>56</sup> “... İdare Mahkemesince, sebep ikamesi yapılmak suretiyle hüküm kurulmuş ise de; İdarece, bir talep üzerine tesis edilen işleme karşı açılan bu davada, yukarıda değinilen sebep ikamesi ilkesinin uygulanması olanağı bulunmadığından, İdare tarafından ileri sürülen sebeplerle bağli olan yargı yeri, İdarece ileri sürülmeyen bir sebebe dayalı olarak yargısal denetim yapma imkânına sahip değildir.” Danıştay 5 D, 4325/10764, 22.12.2015. Karar ve karar incelemesi için ayrıca bkz. Bilgin (n 20) 791-792.

<sup>57</sup> “... açılan bir davada, idarece işleme gerekçe gösterilen nedenin ya da mevzuat hükmünün olayda uygulanabilir nitelikte olmadığı belirlenmiş olmasına rağmen, idari yargı yerince dosyanın incelenmesi sonucu başka bir neden ya da mevzuat hükmü saptanarak idarenin ileri sürdüğü neden ya da mevzuat hükmünün bir yana bırakılmak suretiyle dosyadan saptanan nedene ya da mevzuat hükmüne göre uyuşmazlığın çözümlenmesine idare hukukunda “sebep ikamesi” adı verildiği bilinen bir olgudur ...” Danıştay 14 D, 492/229, 25.01.2012. Benzer yönde bkz. Danıştay 8 D, 6153/7704, 19.11.2008; Danıştay 12 D, 2014/5709, 12.11.2010; Danıştay İDDK, 2208/246, 06.04.2012.

<sup>58</sup> “... İdarece savunma dilekçelerinde bahsedilen soruşturmaların sonuçlandığı ve bu soruşturmalar sonucunda davacıya bir kusur yüklenmediğinin anlaşıldığı, bu yolda ileri sürülen neden-

bu kavramlardan farklı olduğu ve yalnızca işlemin maddi sebebinin yargı mercii tarafından ikame edilmesi anlamına geldiği vurgulanmaktadır.<sup>59</sup> Ayrıca, ikame edilen sebebin idarece işlem sırasında belirtilmemiş veya yargılama aşamasında ileri sürülmemiş olması gerekir. Bu yönüyle sebep ikamesi, birden fazla sebep içeren işlemlerde hukuka aykırı sebeplerin etkisizleştirilmesinden ayrılmaktadır.<sup>60</sup>

### 1. Hukuki Dayanak İkamesi ve Sebep İkamesi Yöntemi

Hukuki dayanak ikamesi olarak adlandırılabilir durum, idarenin işlemine dayanak gösterdiği hukuk normunun hatalı olması hâlinde, yargı mercisinin doğru hukuk normunu belirlemesidir.<sup>61</sup> Bu kapsamda hukuki dayanak ikamesi, idari işlemin yalnızca sebep unsuruyla sınırlı olmayıp tüm unsurlarını kapsayabilir.<sup>62</sup> Sebep unsuru açısından hukuki dayanak ise, maddi sebebi düzenleyen hukuk normudur. İdare, tesis ettiği işlemde hukuki dayanağı hiç göstermemiş ya da hatalı göstermiş olabilir.<sup>63</sup> Hukuki dayanak ikamesi, idarenin maddi sebebi düzenleyen hukuk kuralını belirtmediği durumlarda mahkemenin bu kuralı tespit etmesi; yanlış bir norm gösterildiğinde ise tespit edilen doğru hukuk kuralı ile değiştirmesi anlamına gelir.<sup>64</sup>

Öğretide, sebep ikamesi kavramının, maddi sebep ikamesi ile birlikte hukuki dayanak ikamesini de kapsayan bir “çatı kavram” olduğu belirtilmektedir.<sup>65</sup> Buna karşın, hukuki dayanak ikamesi, (maddi) sebep ikamesinden farklıdır. Bu yöntemde

---

*lerin dava konusu işleme dayanak alınmasına... hukuken olanak bulunmadığı; açılan bir davada idarece ileri sürülmemiş ancak idari yargı yerince dosyanın incelenmesi sonucu başka bir neden saptanmış ve idarece ileri sürülen nedenin hukuken geçerli olmadığı saptanmış ise, idarenin ileri sürdüğü nedenin bir yana bırakılarak dosyadan saptanan nedene göre uyumsuzluğun çözümlenmesine idare hukukunda sebep ikamesi adı verildiğinin bilinen bir olgu olduğu, dosyadan saptanan bu nedenin dava konusu işlemin tesisini haklı kılacak nitelikte olması durumunda ancak davanın reddine karar verilebileceği...”* Danıştay 5 D, E.2000/6726, K2001/797. Bkz. Çağlayan (n 19) 24, dipnot 80.

<sup>59</sup> Söyler (n 11) 542-543. KARA sebep ikamesini, “idari yargı yerlerince, idari işlemin hukuka aykırı maddi sebebinin, idarece ileri sürülmemiş, ancak yargı yerince resen saptanmış hukuka uygun başka bir maddi sebeple değiştirilmesi” olarak tanımlamaktadır, bkz. Kara (n 19) 46.

<sup>60</sup> Bkz. Kara (n 19) 29-46; Gözler (n 4) 1042; Dırbalı Öztürk (n 19) 21-22.

<sup>61</sup> Atay (n 33) 79.

<sup>62</sup> Karahanoğulları (n 2) 479.

<sup>63</sup> Kara (n 19) 29.

<sup>64</sup> Atay (n 33) 79; Çağlayan (n 19) 15.

<sup>65</sup> Dırbalı Öztürk (n 19) 24.

yargı mercileri, idarenin ileri sürdüğü maddi vakianın olgusal doğruluğunu veya hukuka uygunluğunu inceleme konusu yapmaz. İnceleme yalnızca, bu maddi sebebin dayandığı hukuki normun doğru belirlenip belirlenmediğiyle sınırlıdır.<sup>66</sup> Hukuki dayanak ikamesinin dayanağı olarak, uyumsuzluğa uygulanacak hukuk kuralının mahkemece belirlenmesini ifade eden *iura novit curia* ilkesi gösterilmektedir.<sup>67</sup> Yargı yerlerince uygulanacak hukuk kuralları re'sen tespit edileceğinden, mahkemenin idarenin gösterdiği hukuki dayanak veya nitelendirme ile bağlı olmaması doğaldır. İdari işlemin denetiminde yargıç, uygulanacak hukuku kendisi tayin edecek; bu konuda tarafların iddia ve talepleriyle yetinmeyecektir. Bu yöntemde yargı mercileri, maddi sebebi tartışmaz; incelemelerini yalnızca hukuk kuralları üzerinden yürütür.<sup>68</sup> İdarenin, işlemin dayanağı olan hukuk kuralını hiç göstermemesi veya yanlış tayin etmesi hâlinde, hâkim idari işlemin hukuki dayanağını araştırır ve hukuka uygun bir dayanak bulursa iptal talebini reddeder.<sup>69</sup> Aksi durumda ise, hukuki dayanaktan yoksun olan idari işlemin iptali gerekecektir. Bu nedenle, hukuki dayanak ikamesi yapılması, öğretisi ve uygulamada genel olarak kabul görmektedir.<sup>70</sup>

## 2. Sebeplerin Etkisizleştirilmesi ve Sebeplerin İkamesi Yöntemi

Sebeplerin etkisizleştirilmesi, idarenin işlem tesisinde birden çok sebep göstermesi durumunda ortaya çıkar ve sebep ikamesinden farklıdır. Öğretide bazı yazarlar,<sup>71</sup> sebeplerin etkisizleştirilmesinin de sebep ikamesi kapsamında değerlendirilebileceğini öne sürse de bu iki yöntem birbirinden ayrıdır.<sup>72</sup> Yargı mercii, idarece gösterilen ve hukuka aykırı olduğu saptanan bir sebebin, işlemin sonucu üzerinde etkili olmadığını belirlediğinde, bu sebebi etkisiz sayarak işlemi, sonuca etkili ve hukuka uygun sebep üzerinden ayakta tutar.<sup>73</sup> İşlemin so-

<sup>66</sup> Kaplan (n 19) 606; Kara (n 19) 29.

<sup>67</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 20) 453, dipnot 386; Söyler (n 11) 542.

<sup>68</sup> Çağlayan (n 19) 15.

<sup>69</sup> Söyler (n 11) 543.

<sup>70</sup> Kara (n 19) 31. Krş. Yücel Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2001) 156, yazara göre; "Yanlış olarak dayanılan yasa hükmünün doğuracağı sonuçla, doğru hükmün uygulanmasıyla doğması gereken sonuç aynı olsa da, sebep unsurundaki bu sakatlık işlemin iptaline yol açar".

<sup>71</sup> Özge Didem Boulanger, 'İdari İşlemin Sebepler Unsuru' (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE 2016) 222; Çağlayan (n 19) 10-11; Yılmaz (n 19) 93vd.

<sup>72</sup> Gözler (n 4) 1042; Kara (n 19) 35; Dırbalı Öztürk (n 19) 21.

<sup>73</sup> A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt 2 (9. Baskı, Turhan Kitabevi, 2017) 482; Çağlayan (n 19) 13; Dırbalı Öztürk (n 19) 18.

nucuna etkili olmayan sebeplerdeki hukuka aykırılıklar, idari işlemin iptali için geçerli bir sebep oluşturamaz.<sup>74</sup> Bu durumda idare, işlemin gerekçesinde veya yargılama sürecinde birden fazla sebep ileri sürebilir. Ancak doğrudan etkili olmayan sebeplerden hukuka aykırı olanların, işlemin iptaline yol açmayacağı kabul edilir.<sup>75</sup> Uygulamada Danıştay, sebeplerin çokluğu hâlinde “sonucu etkileyici sebep” ve “sonucu etkileyici olmayan sebep” ayrımı yapmakta; hukuka aykırı bir sebebin işlemin iptaline neden olabilmesi için, işlemin sonucunu etkileyecek nitelikte olmasını aramaktadır.<sup>76</sup>

İdarece işlemin birden fazla sebebi gösterilmiş veya yargılama sırasında birden fazla sebebe dayanılmışsa, bu sebeplerden işlemin tesisi için doğrudan etkili olmayanların hukuka aykırılığı işlemi geçersiz kılmaz; diğer bir ifadeyle, bu sebeplerin etkisizleştirilmesi mümkündür.<sup>77</sup> Zira işlemin tesisi için hukuka uygun başka bir sebep, idarece zaten belirtilmiş veya yargılama esnasında ileri sürülmüştür. İşlem metninde birden fazla gerekçenin belirtilmiş olması hâlinde sorun bulunmamaktadır. Gösterilen sebeplerden yalnızca birinin işlemi hukuka uygun kılması yeterliyse, idare işlemi geçerli biçimde tesis edebilir. Buna karşılık, işlemin kurulması için gerekli olmayan ikincil veya düzmece sebeplerin hukuka aykırılığı, işlemin geçerliliğini etkilemeyecektir.<sup>78</sup>

İdarenin işlem metninde dayanak olarak gösterdiği maddi olayların gerçekleşmemiş veya hukuka aykırı olması hâlinde, yargılama sırasında hukuka uygun başka bir sebep ileri sürmesi mümkündür. Bu durumda, yargı yerinin söz konusu sebebe göre inceleme yapması, idarenin talebini sunduğu aşamaya bağlı olarak ya sebeplerin etkisizleştirilmesi ya da sebep ikamesi olarak nitelendirilecektir. İdarenin, işlem tesisinden sonra ilgisine bildirmedığı bir sebebi yargılama aşamasında ileri sürmesinin “sebeplerin etkisizleştirilmesi” olarak değerlendirilebilmesi için, söz konusu sebeplerin savunma dilekçesi ile birlikte mahkemeye sunulmuş olması gerekir. İdari yargıda “iddia ve savunmanın genişletil-

<sup>74</sup> Jordao and Rose-Ackerman (n 25) 64.

<sup>75</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 20) 457; Yılmaz (n 19) 94; Kara (n 19) 36.

<sup>76</sup> “... Bazı durumlarda idarî işlemler birden çok nedene dayandırılabilir. Bu nedenler arasında hukuka ve gerçeğe aykırı olanlar bulunabilir. Bir işlemin bu nedenle iptal edilebilmesi için, hukuka ya da gerçeğe aykırı olduğu ileri sürülen nedenin sonucu etkileyici nitelikte olması gerekir...” Danıştay İDDK, 457/752, 16.10.1981. Benzer yönde bkz. Danıştay VDDK, 129/114, 13.03.1992; Danıştay İDDK, 775/1200, 03.12.1999.

<sup>77</sup> Söyler (n 11) 545.

<sup>78</sup> Bell and Lichere (n 3) 172.

mesi yasağı” mutlak şekilde uygulanmasa da, İYUK m. 16/4<sup>79</sup> hükmünün de göz ardı edilemeyeceği açıktır. Bu madde, tarafların dava ve savunma dilekçelerinden sonraki dilekçelerinde ileri sürdükleri sebeplere dayanarak hak iddia edemeyeceklerini düzenlemektedir. Dolayısıyla, idarenin savunma dilekçesinden sonra işlemin sebebi olarak farklı bir gerekçe sunması, hukuka uygunluk iddiası bakımından hak doğurmaz ve sebeplerin etkisizleştirilmesi kapsamında değerlendirilemez. Bununla birlikte, İYUK m. 16/4 hükmünün yalnızca taraflar için geçerli olduğu; yargı yerini kapsamadığı unutulmamalıdır. Zira yargı mercileri, re’sen araştırma ilkesi gereği tarafların dilekçelerinde yer vermedikleri hususları da inceleyebilir.<sup>80</sup> Bu nedenle, idarenin savunma dilekçesi sonrasında mahkemeye sunduğu bir sebebin hukuka uygun bulunması ve yargılamada esas alınarak davanın reddedilmesi hâlinde, bu durum sebep ikamesi kapsamında değerlendirilmelidir. Sebep ikamesinde, yargı merciinin re’sen tespit ettiği hukuka uygun sebep, idarenin hukuka aykırı olarak gösterdiği sebebin yerine ikame edilmektedir. Dolayısıyla, idarenin savunma dilekçesinden sonra ileri sürdüğü sebebin de aynı şekilde ikame edilebilmesi kabul edilmelidir. Bu nedenle, İYUK m. 16/4 hükmü gereğince savunma dilekçesi sonrası sunulan yeni bir sebebe dayanılarak davanın reddedilmesi, sebep ikamesi kapsamında değerlendirilmekte ve yönetime yöneltilen eleştiri ve itirazlar bu durumu da kapsamaktadır.

### 3. Dava Sebebinin İkamesi ve Sebep İkamesi Yöntemi

Danıştay, bir kararında sebep ikamesi kavramını geniş yorumlayarak dava sebebinin ikamesini (iptal davasında davacının iptal gerekçelerinin değiştirilmesini) de bu kapsamda değerlendirmiştir. Kararda, yargı mercilerinin davacının ileri sürdüğü hukuka aykırılık gerekçeleriyle sınırlı kalmaksızın, dosya incelemesi sonucunda başka hukuka aykırılık sebepleri tespit etmeleri hâlinde uyumsuzluğun bu yeni sebepler çerçevesinde çözümlenebileceği belirtilmiştir. Böylece, yargı yerinin davacının sunduğu iddialarla bağlı olmadığı kabul edilmiştir.<sup>81</sup> An-

<sup>79</sup> 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (RG 20.01.1982/17580) 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 verilmek üzere karşı tarafa tebliğ edilir.”

<sup>80</sup> Söyler (n 11) 557.

<sup>81</sup> “İptal davalarında, yetki ve şekil unsuru yönünden hukuka uygun olduğu anlaşılan bir idari işlemin tesisinde idarece esas alınmış sebep hukuka uygun veya aykırı bulunmasına karşın,

cak sebepl ikamesi yönteminin temelinde, idari işlemin geçerliliğini koruma ve işlemin iptal edilmesini önleme amacı bulunduğundan, iptal kararı verilmesi gereken durumlarda bu yöntemle başvurulmasının gereksiz olduğu öğretilde haklı biçimde vurgulanmaktadır.<sup>82</sup>

İptal sebebinin ikamesi (davacı yararına sebepl ikamesi)<sup>83</sup>, idari yargılamaya özgü olan re'sen araştırma ilkesinin doğal bir sonucudur. Bu bağlamda, idari yargı yerlerinin davacının ileri sürdüğü hukuka aykırılık sebepleriyle sınırlı kalması düşünülemez. İptal davasının amacı, işlemin hukukiliğinin tüm yönleriyle denetlenmesidir. Bu nedenle, işlemin iptalini gerektirecek bir sakatlığın, davacı tarafından dava dilekçesinde açıkça belirtilmemiş olması, yargı merciinin bunu dikkate alarak denetim yapmasına engel değildir. İdari yargı organı, işlemin tüm unsurları açısından hukukilik denetimi yapma yetkisine sahiptir ve herhangi bir unsurunda hukuka aykırılık tespit etmesi hâlinde iptal kararı vermelidir. Davacının ileri sürdüğü gerekçelerle sınırlı kalmak, iptal davasının objektif niteliği ve re'sen araştırma ilkesiyle bağdaşmaz.<sup>84</sup> Nitekim idarelerin pek çok durumda işlem metinlerinde sebepl unsurunu açıkça belirtmekten kaçındığı veya bu konuda yeterli açıklama yapmadığı görülmektedir. Bu nedenle davacının, işlemin gerekçesi ve dayandığı sebepl hakkında ayrıntılı bilgiye sahip olması her zaman mümkün değildir. Yargı yerinin yalnızca davacının belirttiği sebeplerle bağlı kalması, *silahların eşitliği* ilkesinin re'sen araştırma yetkisi yoluyla sağlanması amacına da aykırıdır.<sup>85</sup> Dolayısıyla, adil yargılanma ilkesinin bir gereği olarak, davalı idareye ikame edilen yeni dava sebebine karşı savunma hakkı tanınmak koşuluyla, davacının açıkça ileri sürmediği sebepler üzerinden inceleme yapılması ve bu temelde işlemin iptal edilmesi mümkündür. Bu yaklaşım, bir yandan davacının sınırlı bilgiye sahip olabileceği durumlarda adil yargı güvencesini pekiştirirken<sup>86</sup> diğer yandan yargı yerinin hukuka uygunluk denetimini etkili biçimde gerçekleştirmesine olanak tanır.

---

*yargı yerince dosyanın incelenmesi aşamasında başka bir hukuka aykırılık ya da **uygunluk nedeni saptanmış** ise, idarenin ileri sürdüğü sebepl dışında dosyada saptanan nedene göre uyumsuzluğun çözümlenmesi, idare hukukunda "sebepl ikamesi" ilkesi olarak nitelendirilmektedir."* Danıştay 5 D, 4325/10764, 22.12.2015.

<sup>82</sup> Gözler (n 4)1041; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 20) 454.

<sup>83</sup> Kara (n 19) 40-41; Söyler (n 11) 541-542.

<sup>84</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 20) 454; Kara (n 19) 44.

<sup>85</sup> Söyler (n 11) 550.

<sup>86</sup> Ilgın Özkaya Özlüer, 'Sit Alanlarının Planlanması' (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE 2018) 352-353.

#### D. Sebep İkamesi Yönteminin Uygulanma Şartları

Sebep ikamesi yönteminin kullanılmasına ilişkin şartlara yönelik net bir çerçeve henüz oluşmuş değildir. Hangi durumlarda ve hangi aşamada sebep ikamesine başvurulabileceği, somut sebeplere özgü ek koşulların gerekip gerekmediği veya bağlı yetki ile takdir yetkisi ayırımında ikameye ilişkin farklı ölçütlerin uygulanıp uygulanmayacağı konusunda yargı kararlarında bağlayıcı ya da yol gösterici nitelikte genel-geçer ölçütler bulunmamaktadır.<sup>87</sup> Bununla birlikte yargı kararlarından sebep ikamesi yönteminin uygulanabilmesi için birtakım şartların çıkarılabileceği görülmektedir;

- (1) Gerek Fransız gerekse ülkemiz uygulamasında, yargı yerinin görülmekte olan bir iptal davasında sebep ikamesi yöntemine başvurulabilmesi için öncelikle, idarenin işlem için gösterdiği sebebin hukuka aykırı olması ve bu aykırılığın işlemin iptalini gerektirecek nitelikte bulunması gerekir. Bununla birlikte, dava sürecinde yapılan incelemede, işlemi hukuka uygun kılacak ve idare tarafından işlem tesisi sırasında fark edilmemiş başka bir sebebin varlığı aranır. Diğer bir ifadeyle, ikame edilecek sebebin, söz konusu işlemin o anda hukuken yapılmasına elverişli bir gerekçe oluşturması şarttır.<sup>88</sup> Bu sebebin idari işlemi hukuka uygun hale getirip getirmediğinin tespiti, yargı yeri tarafından yapılmalıdır. Sebep, işlemin hukuka uygunluğunu sağlayacak ölçüde yeterli ve elverişli değilse, sebep ikamesi mümkün olmaz ve işlemin iptali zorunludur.<sup>89</sup> Ayrıca, sebebin işlem tesisi anında mevcut olması ve ikame edildiği anda da varlığını sürdürmesi gerekir. Zira idari işlemlerin hukuka uygunluğu yalnızca tesis anındaki maddi olgular ve yürürlükteki hukuk kuralları çerçevesinde değerlendirilebilir. Bu nedenle, işlemin tesisinden sonra gerçekleşen bir vakiya dayalı olarak sonradan sebep ikamesine gidilmesi mümkün değildir.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Dırbalı Öztürk (n 19) 38.

<sup>88</sup> Kaplan (n 19) 612; "Açılan bir davada idarece ileri sürülmemiş ancak idari yargı yerince dosyanın incelenmesi sonucu başka bir neden saptanmış ve idarece ileri sürülen nedenin hukuken geçerli olmadığı belirlenmiş ise idarenin ileri sürdüğü nedenin bir yana bırakılarak dosyadan saptanan nedene göre uyumsuzluğun çözümlenebilmesine idare hukukunda "sebep ikamesi" adı verilmektedir. Dosyadan saptanan bu nedenin davaya konu işlemin tesisini haklı kılacak nitelikte olması durumunda davanın reddine karar verilebilecektir." Danıştay 5 D, 40478/11831, 26.4.2017.

<sup>89</sup> Hasoğlu (n 19)167-168.

<sup>90</sup> Kaplan (n 19) 162-163.

- (2) Sebep ikamesi yönteminin uygulanabilmesi için, idari işlemin diğer unsurları açısından herhangi bir hukuka aykırılığın bulunmaması gerekir. Eğer işlem, diğer unsurları bakımından da hukuka aykırı ise, bu nedenlerle zaten iptal edileceğinden sebep ikamesi yöntemine başvurulmasına gerek yoktur. Zira sebep ikamesi yöntemi uygulansa bile, işlem diğer unsurlarındaki sakatlık nedeniyle iptal edilecektir. Sebep ikamesi, yalnızca şekli bakımdan geçerli olup hukuki gerekçelendirmesi tartışmalı işlemler için kullanılabilir bir yöntemdir.<sup>91</sup> Danıştay da sebep ikamesi yönteminin, yetki ve şekil unsurları bakımından hukuka uygun olan işlemler için uygulanabileceğini kabul etmektedir.<sup>92</sup>
- (3) Sebep ikamesi yönteminin bağlı yetki durumlarında, re'sen uygulanabilecek bir yöntem olduğu belirtilmektedir.<sup>93</sup> Bu kapsamdaki işlemlerde, işlemin sebebi ve sonucu ilgili mevzuatta açık ve belirli biçimde düzenlenmiştir; dolayısıyla idare için bu işlemi gerçekleştirmek, bir takdir meselesi değil, doğrudan yerine getirilmesi gereken bir yasal yükümlülüktür.<sup>94</sup> Bu nedenle, idarenin ayrıca talepte bulunmasına gerek yoktur. Danıştay da bağlı yetki hallerinde, idarenin bu yönde bir talebi olmasa dahi sebep ikamesi yöntemini uygulayarak, mevzuatça öngörülen sebebe göre yargısal denetimin yapılması gerektiğini kabul etmektedir.<sup>95</sup>

Takdir yetkisi kapsamında tesis edilen işlemler için sebep ikamesi yönteminin uygulanabilmesi, idarenin bu yönde açık bir talepte bulunmasına bağlıdır.<sup>96</sup> Çünkü bu durumda, muhtemel bir iptal kararı sonrasında idarenin aynı

<sup>91</sup> Kaplan (n 19) 612; Dırbalı Öztürk (n 19) 40.

<sup>92</sup> "İptal davalarında, **yetki ve şekil unsuru yönünden hukuka uygun olduğu anlaşılan** bir idari işlemin tesisinde İdarece esas alınmış sebep hukuka uygun veya aykırı bulunmasına karşın, yargı yerince dosyanın incelenmesi aşamasında başka bir hukuka aykırılık ya da uygunluk nedeni saptanmış ise, İdarenin ileri sürdüğü sebep dışında dosyada saptanan nedene göre uyumsuzluğun çözümlenmesi, idare hukukunda "sebep ikamesi" ilkesi olarak nitelendirilmektedir." Danıştay 5 D, 4325/10764, 22.12.2015.

<sup>93</sup> Danıştay 13 D, 3889/933, 18.03.2020; Danıştay 13 D, 690/1619, 04.04.2023.

<sup>94</sup> Kaplan (n 19) 611.

<sup>95</sup> "... idarenin belli bir yönde davranması zorunluluğunu ifade eden bağlı yetkiye sahip olduğu hâllerde yargı yerinin idarece ileri sürülmesi dahi sebep ikamesi yoluyla bağlı yetki durumunu öngören mevzuat hükmünü re'sen göz önüne alarak yargısal denetimini buna göre yapacağı yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır" Danıştay 13 D, 3204/4577, 06.12.2022. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 13 D, 7353/2345, 05.10.2012; Danıştay 13 D, 4828/1022, 14.04.2017.

<sup>96</sup> Jordao and Rose-Ackerman (n 25) 63; Çağlayan (n 19) 20.

içeriğe sahip işlemi yeniden tesis edeceği kesin değildir. Bu nedenle, takdir yetkisine dayalı işlemlerde sebep ikamesi ancak idarenin açık talebi üzerine ve idarece sunulan gerekçeye dayanılarak gerçekleştirilebilir.<sup>97</sup> Ayrıca, idare tarafından sebep ikamesi talep edilen durumlarda, ileri sürülen yeni sebebin dava dosyasındaki bilgi ve belgelerle açık biçimde desteklenmesi gerekmektedir. Zira mahkemenin, dosyada yer almayan veya yargılama sürecinde ortaya konulmayan bir vakıayı kendiliğinden tespit ederek ikame sebebi olarak kabul etmesi hukuken mümkün değildir.<sup>98</sup>

(4) Yargı yerlerince sebep ikamesi yöntemine başvurulması durumunda, çelişmeli yargılama ilkesine uygun olarak bu durumun davanın taraflarına bildirilmesi ve onlara yeterli tartışma olanağı sağlanması gerekir. Çelişmeli yargılama ilkesi,<sup>99</sup> yargılamanın adil biçimde yürütülmesi bakımından temel bir güvencedir. Bu ilke uyarınca, tarafların ileri sürdükleri delil ve iddiaların karşı tarafa bildirilmesi ve bu unsurlar üzerinde değerlendirme ile açıklama yapma hakkının tanınması zorunludur. Yargılama sürecinde tarafların iddialarını karşılıklılık esasına göre sunabilmeleri, karşı tarafın sunduğu bilgi, belge ve hukuki görüşlere

<sup>97</sup> “İdare Mahkemesince, davaya konu edilen işlemde belirtilen gerekçede ve uyumsuzluğun çözümü için tarafların ileri sürdüğü iddia ve savunmalarda yer alan hususlar arasında bulunmayan bir sebebe dayanılarak inceleme yapılarak (sebebe ikamesi yapılmak suretiyle) hüküm kurulmuş ise de; dosyada yer alan bilgi ve belgelerin incelenmesinden, davacının, salt almış olduğu disiplin cezasından hareketle bulunduğu branşta verimli olamayacağı sonucuna ulaşılmasının mümkün olmaması, davalı idare tarafından, davacının, çalıştığı hizmette verimli olamayacağı veya hizmeti olumsuz etkilediğine dair bilgi/belge sunulmaması ve bu hususa yönelik olarak davacıya da savunma yapma imkanının verilmemesi nedeniyle; uyumsuzluk konusu yapılmayan bir sebebe dayalı olarak davanın reddine karar veren İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.” Danıştay 5 D, 40478/11831, 26.4.2017.

<sup>98</sup> Kaplan (n 19) 613. “Her ne kadar, dosyada bulunan soruşturma raporu, tanık ifadeleri ile diğer bilgi ve belgelerden, davacının yukarıda belirtilen fiilleri işlediği açık olmakla beraber, işlenen fiillerin tanımının yapılması ve suçun kesin bir şekilde ortaya konulması gerektiğinden ve yukarıda anılan Ceza Mahkemesi kararı uyarınca davacının eylemi kasten yaralama suçu olduğundan İdare Mahkemesince, sebebe ikamesi yapılmak suretiyle hüküm kurulmuş ise de; idarece, tesis edilen işleme karşı açılan bu davada, yukarıda değinilen sebebe ikamesi ilkesinin uygulanması olanağı bulunmadığından, idare tarafından ileri sürülen sebeplerle bağlı olan yargı yeri, idarece ileri sürülmeyen bir sebebe dayalı olarak yargısal denetim yapma imkanına sahip değildir. / Bu durumda, taraflarca ileri sürülmeyen, başka bir ifade ile uyumsuzluk konusu yapılmayan bir hukuki sebebe dayalı olarak davanın reddi yolunda verilen Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir.” Danıştay 5 D, 16948/19531, 30.06.2017.

<sup>99</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Sibel İnceoğlu, ‘Adil Yargılanma Hakkı’, in *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme* (Sibel İnceoğlu ed, 3. Baskı, Beta Yayınları, 2013) 192; Nurcan Yılmaz Özel, *Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri* (On İki Levha Yayıncılık, 2016) 351.

erişerek bunlara karşı savunma oluşturabilmeleri, yargılamanın çelişmeli niteliğini sağlar. Nihai kararın da bu karşılıklı açıklama ve değerlendirme süreci sonunda şekillenmesi, tarafların yargılamaya etkin katılımını ve kararın meşruiyetini temin eder.

Yargı yerlerince çelişmeli yargılama ilkesinin sağlanabilmesi, ancak davanın taraflarının ikame edilecek sebebe ilişkin görüş ve itirazlarının alınmasıyla mümkündür.<sup>100</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM) de sebep ikamesi yöntemine başvurulduğu hâllerde, ikame edilecek sebebin taraflara bildirilmemesini çelişmeli yargılama usulüne aykırılık olarak değerlendirerek bunu adil yargılanma hakkının ihlali saymıştır.<sup>101</sup> Yargı yerinin re'sen sebep ikamesi yöntemine başvurduğu durumlarda, her iki tarafın da itiraz ve savunma haklarını kullanabilmelerine imkân tanınmalıdır. İdarenin talebi üzerine sebep ikamesine gidildiğinde ise, talep bizzat idareden geldiği için idarenin savunma hakkının kısıtlanması söz konusu olmaz. Bu nedenle idareye ayrıca bildirim yapılmasına kural olarak gerek yoktur. Bu durumda, yalnızca davacıya idare tarafından ileri sürülen ve ikame edilmesi düşünülen sebebin bildirilmesi ve itiraz ile savunmasının alınması yeterlidir. Bununla birlikte, somut olayın koşulları zorunlu kılıyorsa ikame edilecek sebebin her iki tarafa da bildirilmesi ve görüşlerinin sorulmasında sakınca yoktur.<sup>102</sup> İkame edilecek sebebe ilişkin tarafların görüş ve itirazlarının alınması zorunluluğu, aynı zamanda sürpriz karar yasağı<sup>103</sup> kapsamında da değerlendirilir. Sebepl ikamesi yöntemine başvurulması, sürpriz kararlara yol açabilecek bir uygulama olarak görülebileceğinden, bu kapsamda taraflara ikame edilecek sebep hakkında bilgilendirme yapılmalı ve söz hakkı tanınmalıdır.<sup>104</sup>

<sup>100</sup> Danıştay 13 D, 1893/2033, 02.06.2021.

<sup>101</sup> "İdari yargı yerlerince sebep ikamesi yapılması durumunda çelişmeli yargılama ilkesi çerçevesinde yeni durumun taraflara bildirmek suretiyle görüş ve itirazların alınarak yeterli tartışma olanağının tanınması yahut ilk derece mahkemesince karar aşamasında sebep ikamesi yapılmış ise karara karşı taraflara etkili ve sonuç alabilecek kanun yollarına başvuru yapma imkânı verilerek yeni sebebe ilişkin yeterli itirazların sunulmasının sağlanması ve bu yeni sebebe karşı tarafların ileri sürdüğü uyuşmazlığın sonucuna etkili iddiaların temyiz mercince değerlendirilmesi durumunda çelişmeli yargılama ilkesinin gerekleri yerine getirilebilecektir." Anayasa Mahkemesi, 1 B, Başvuru No: 2013/1989, 10.03.2016. Benzer yönde bkz. Anayasa Mahkemesi, 2 B, Başvuru No: 2021/39024, 12.03.2025.

<sup>102</sup> Kaplan (n 19) 614.

<sup>103</sup> Bkz. Zühal Aysun Sunay, *İptal Davalarında Gerekçeli Karar Hakkı*, (Seçkin Yayıncılık, 2016) 86-88.

<sup>104</sup> "İdari yargıda sürpriz karar verme, tarafların öngörülemeyen bir kararla karşılaşmaları anlamına gelmektedir. Taraflarca öngörülememenin temel kriteri, mahkemenin yargılama safhalarında daha önce tartışılmamış bir sebebe dayanarak karar vermesidir. Sürpriz karar verme

(5) Sebep ikamesi yöntemine, ilk derece yargılaması ile istinaf incelemesi aşamasında başvurulabilir. İdari yargıda maddi vakia incelemesi kural olarak ilk derece ve istinaf aşamalarında mümkün olduğundan, sebep ikamesi yönteminin de bu aşamalarda uygulanması mümkündür. Temyiz merciinin incelemesi ise, uyumsuzluğa uygulanacak hukuk kurallarıyla sınırlıdır ve bu aşamada kural olarak maddi vakia incelemesi yapılamaz.<sup>105</sup> Bu nedenle, temyiz incelemesinde işlemin maddi sebebinin ikamesi mümkün değildir.<sup>106</sup>

(6) Yargı yerlerince sebep ikamesi yöntemi uygulanarak verilen davanın reddi kararına karşı kanun yolu başvurusunun açık olması gerekir. AYM'ye göre, sebep ikamesi yönteminin uygulanması hâlinde verilen kararın kanun yollarına başvurulabilir nitelikte olması zorunludur.<sup>107</sup>

## II. Sebep İkamesi Yönteminin Eleştirisi

Sebep ikamesi yöntemi, uygulamada kabul görmekle birlikte, öğretide yöntemin teorik ve yasal dayanaklarının yetersiz olduğu; kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal ettiği ve yargı organının idare adına karar alması anlamına geldiği yönünde eleştiriler bulunmaktadır.<sup>108</sup> Özellikle bu yöntemin, yargı mercilerinin yalnızca hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı olan görev alanını aşarak idare adına karar düzeltme işlevi üstlenmesine yol açabileceği yönünde ciddi çekinceler dile getirilmiştir. Bu çerçevede, yargı mercilerinin idari makam gibi işlem tesis eder nitelikte karar vermesinin kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu; hatta sebep

---

*yasağı; mahkemenin bu tip bir karar vermeden önce tarafları dayanacağı sebep hakkında bilgilendirmesini ve kararını dayandıracağı bu sebebi yeterli ölçüde tartışmaya açmasını gerektirir. Sebep ikamesi, idari yargıda sürpriz karar verilmesi sonucunu doğurabilir. Zira ikame sebebin taraflara bildirilmemesi hâlinde taraflar bu sebebi ancak kararla birlikte öğrenebilmektedir.”* Danıştay 13 D, 1893/2033, 02.06.2021.

<sup>105</sup> “Fakat bu kural hukukumuzda ivedi yargılama usulüne tabi olan uyumsuzluklar (İYUK m. 20/A ve m. 20/B) bakımından geçerli değildir. Zira bu usule tabi olan uyumsuzluklarda Danıştay da temyiz mercii sıfatıyla duruma göre gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verebilmektedir. Uyumsuzluğun esası hakkında Danıştayca yapılacak olan bu inceleme ve tahkikat kapsamında sebep ikamesinin yapılması mümkündür.” bkz. Kaplan (n 19) 615.

<sup>106</sup> Kaplan (n 19) 615.

<sup>107</sup> “İlk derece mahkemesince karar aşamasında sebep ikamesi yapılmış ise karara karşı taraflara etkili ve sonuç alabilecek kanun yollarına başvuru yapma imkânı verilerek yeni sebebe ilişkin yeterli itirazların sunulmasının sağlanması ... durumunda çelişmeli yargılama ilkesinin gerekleri yerine getirilebilecektir.” Anayasa Mahkemesi, 1 B, Başvuru No: 2013/1989, 10.03.2016.

<sup>108</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 20) 456-457; Karahanoğulları (n 2) 478; Öztürk (n 5) 1043; Kara (n 19) 64; Sunay (n 101) 85.

ikamesi yoluyla yargı organlarının idarenin bir tür “işbirlikçisi” konumuna gelebileceği görüşü ileri sürülmüştür.<sup>109</sup> Nitekim idari yargının temel görevi, idarenin kararlarını onaylamak veya işlemleri ayakta tutmak değil; bu işlemlerin hukuka uygunluğunu denetlemek ve hukuka aykırılık hâlinde iptal etmektir.<sup>110</sup> Bu bağlamda sebeþ ikamesi yönteminin, yargının denetim işlevi ile karar alma yetkisi arasındaki sınırı bulanıklaştırabileceği ve yasama-yürütme-yargı arasındaki işlevsel ayrımı zedeleyebileceği kaygısı dile getirilmektedir. Ayrıca, sebeþ ikamesi yönteminin uygulanması sonucu iptal davasının reddedilmesinin, yargılama hukuku bakımından davacıyı dezavantajlı duruma düşürebileceği de ifade edilmektedir.<sup>111</sup> Bununla birlikte, bazı görüşlere göre bu eleştiriler abartılıdır; zira sebeþ ikamesi yönteminin işlemi değiştirmek değil, yalnızca düzeltmek anlamına geldiği savunulmaktadır.<sup>112</sup> Burada, sebeþ ikamesi yöntemine yönelik eleştirilerin hafife alınmaması ve yöntemin neden uygulanmaması gerektiğinin tartışılması önemlidir. Öte yandan, hukuki dayanak ikamesi ile sebeplerin etkisizleştirilmesi kavramlarının sebeþ ikamesi kapsamında olmadığı ve aşağıdaki açıklamaların bu kavramlar için geçerli olmadığı da belirtilmelidir.

#### **A. Sebeþ İkamesi Yöntemi İçin Sunulan Teorik ve Yasal Temellendirmelerin Yetersizliği**

Sebeþ unsuru açısından hukuka aykırı olan işlemlerin bu kapsamda iptal edilmesi ve ardından aynı işlemin, işlem tesisi anında var olan hukuka uygun bir sebeþ ile tekrar tesis edilmesi durumunda, verilen iptal kararının etkisiz kalacağı iddiası; sebeþ ikamesi yönteminin ortaya çıkışı ve meşrulaştırılması bakımından önemli bir argümandır. Özellikle bağılı yetki hâllerinde, idarenin işlem tesisi sırasında mevcut fakat fark etmediği hukuka uygun sebeþ unsuruna dayanarak işlemi yeniden tesis etmek zorunda olması, sebeþ ikamesi yönteminin uygulanmasını zorunlu kıldığı şeklinde ifade edilmektedir. Buna karşılık, bağılı yetki durumunda iptal kararının etkisizleşeceği yönündeki bu iddiaya eleştiri olarak; idarenin, iptal edilen işlem sonrasında hukuka uygun sebebe dayanarak yeni bir işlem tesis etmek zorunda olmasının, iptal kararını etkisiz kılmadığı savunulmaktadır.<sup>113</sup>

<sup>109</sup> Bkz. Kaplan (n 19) 598; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 20) 456-457; Sunay (n 101) 84.

<sup>110</sup> Bkz. Dırbalı Öztürk (n 19)19.

<sup>111</sup> Asker (n 19) 279.

<sup>112</sup> Kaplan (n 19) 598vd.

<sup>113</sup> Kara (n 19) 49.

Bu durumda, iptal kararının etkisizleşmesinden söz etmek güçtür. Zira idare, iptal kararını dikkate alarak hukuka uygun olan doğru sebebi belirleyecek ve bu yeni sebebi esas alarak işlemi yeniden tesis edecektir. İptal kararı burada, idarenin işlem tesisinde gerekli araştırma ve değerlendirmeleri yapmasını sağlayarak hukuka uygun hareket etmesini temin etme işlevini yerine getirmektedir. Bununla birlikte, iptal kararını takiben tesis edilecek veya edilmesi gereken yeni işlem, konu itibarıyla iptal edilen işlemle benzerlik taşısa dahi, dayandığı sebebin farklı olması nedeniyle esas ve doğuracağı sonuçlar bakımından farklılık gösterebilir. Ayrıca, iptal kararı sonrası tesis edilecek yeni işlemin en belirgin özelliği, yürürlüğe girme anı açısından olacaktır. Zira yeni işlem geriye yürümez; bu nedenle, yeni işlem tesis edilene kadar iptal kararının etkisiyle, işlemin ilgilisi üzerindeki sonuçlar ortadan kalkacaktır.<sup>114</sup> Buna karşılık, idarenin takdir yetkisi kapsamında tesis edilen işlemlerde durum daha açıktır. İşlemin sebep unsurundaki sakatlık nedeniyle iptal edilmesi hâlinde, idarenin aynı işlemi yeniden tesis edip etmeyeceği kesin değildir.<sup>115</sup> Bu nedenle iptal kararının etkisiz olduğunu söylemek mümkün değildir. İdare, takdir yetkisi çerçevesinde iptal kararına rağmen aynı işlemi yeniden tesis edip etmeme konusunda serbestçe karar verebilecektir.

İdari yargıda hâkim olan re'sen araştırma ilkesi, sebep ikamesi yönteminin uygulanmasına doğrudan bir yasal dayanak olarak kabul edilemez. Kuvvetler ayrılığı ilkesi ve yargı organının idari işlem niteliğinde karar vermesinin yasak olması, re'sen araştırma yetkisinin de sınırını oluşturmaktadır.<sup>116</sup> Bu kapsamda, re'sen araştırma ilkesi idari yargılama yetkisinin sınırları içerisinde kalınarak kullanılması gereken bir yetki olmakla birlikte, sebep ikamesine yasal dayanak olarak gösterilmesi doğru değildir. Re'sen araştırma ilkesi gereğince yargı yerinin her türlü inceleme yapma yükümlülüğü, işlemin sebep unsurundaki hukuka aykırılıkları tespit etmeyi ve bu inceleme sırasında hukuka uygun sebep unsurlarını ortaya koymayı mümkün kılabilir.<sup>117</sup> Ancak bu durum, hukuka uygun sebebin hukuka aykırı sebep yerine ikame edilerek işlemin esasının değiştirilmesine olanak tanıyacak şekilde yorumlanamaz.<sup>118</sup> Yargı yerinin burada yapması

---

<sup>114</sup> Kara (n 19) 49.

<sup>115</sup> Kaplan (n 19) 608.

<sup>116</sup> Kara (n 19) 62.

<sup>117</sup> Söyler (n 11) 555.

<sup>118</sup> Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (9. Baskı, Yetkin Yayınları 2022) 613; Boulanger (n 69) 197.

gereken, işlemi sebep unsurundaki hukuka aykırılık nedeniyle iptal etmek ve iptal gerekçesinde işlemin hukuka uygun olabilecek sebep veya sebeplerini belirtmektir. Bu hâlde, idare şayet bağlı yetki içindeyse ve idari işlem için diğer şartlar mevcutsa, işlemi yeniden tesis edecektir. Bununla birlikte, sebep ikamesinin bağlı yetki durumunda zorunlu olarak uygulanacağını kabul etmek, yargı yerlerinin görevini zorlaştıracaktır. Çünkü bu durumda yargı, her olayda mevzuatta belirlenen sebebin var olup olmadığını ve gerçekleşip gerçekleşmediğini araştırmak ve tespit etmek zorunda kalacaktır.

### B. Sebep İkamesi Yönteminin Kuvvetler Ayrılığı İlkesine Aykırılığı

Sebep ikamesi yöntemi sonucunda ortaya çıkan durum, şeklen yargısal olsa da içeriği bakımından idari bir nitelik taşımaktadır. Bu durumda yargı mercileri, yargı yetkisini kullanmaktan çok, idarenin alması gereken bir kararı almaktadır. Bu ise kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmaz. Nitekim sebep ikamesi yöntemine benzer olan idari döngü mekanizmasının uygulandığı Belçika'da Anayasa Mahkemesi, düzenlemenin hukuk devleti ilkesi açısından temel kabul edilen yargı bağımsızlığı, yargısal tarafsızlık ve kuvvetler ayrılığı ilkelerini ihlal ettiğine hükmetmiştir.<sup>119</sup> Mahkeme, idari yargı yerlerinin değerlendirmelerinin, idari makamların takdir yetkisine ilişkin değerlendirmelerin yerine geçemeyeceğini vurgulamaktadır. Ayrıca, mahkemeye göre; özellikle takdir yetkisine dayalı kararların esası, hukuka aykırılık giderilse dahi, mahkemeler tarafından belirlenmemelidir.<sup>120</sup>

Sebep unsuru, idari işlemin kurucu öğelerinden biri olup, aynı zamanda idari işlemi diğer hukuki işlem türlerinden ayıran belirleyici bir nitelik taşır. Sebep, idareyi karar almaya sevk eden temel unsur olmakla birlikte, idarenin karar iradesinden önce meydana gelen bir olgu niteliğindedir. İdare, gerçekleşen fiilî vakıalar, maddi olaylar veya mevcut bir hukukî işlem neticesinde harekete geçer ve bu öncül sebep doğrultusunda işlemin konusunu ve sonucunu belirler. Başka bir ifadeyle, sebep unsurunun gerçekleşmesi ve tespitinden sonra idare, işlem yapma iradesini ortaya koyar. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, idareyi harekete geçiren ve iradesinin oluşmasına temel teşkil eden sebep unsuru-

<sup>119</sup> 8 Mayıs 2014 tarihli 74/2014 sayılı, 29 Ekim 2014 tarihli 152/2015 sayılı ve 16 Temmuz 2015 tarihli 103/2015 sayılı kararlarıyla Belçika Anayasa Mahkemesi, idari döngü (*administrative loop*) mekanizmasını yürürlüğe koyan Flaman ve Federal mevzuat hükümlerini iptal etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bortels (n 26) 9; Jansen and Eliantonio (n 26) 3.

<sup>120</sup> Bortels (n 26) 10; Jansen and Eliantonio (n 26) 5.

nun<sup>121</sup> mevcut olmaması veya hatalı değerlendirilmesi, doğrudan idari işlemin iradi temelini sakatlayan bir durumdur. İdarenin işlem sırasında esas aldığı sebebin hatalı veya gerçek dışı olması, işlemin sebep unsuru açısından hukuka aykırılığı için yeterlidir. İdarenin işlem sırasında esas almadığı bir sebebin hukuka uygun olması ise bu aykırılığı ortadan kaldırmaz.<sup>122</sup> Aksi kabul edildiğinde, idarenin işlem yapmaya sevk edilmeyen hatta idarece hiç bilinmeyen sebeplere dayandığının varsayılması, işlemi idareden soyutlamak anlamına gelir.

Sebeb unsurunun yargı mercii tarafından değiştirilmesi, idarenin işlem tesisi sırasında oluşturduğu sebep-konu arasındaki nedensellik daha doğru bir ifadeyle isnadiyet<sup>123</sup> bağının kopmasına yol açar.<sup>124</sup> Bu bağın yargı tarafından değiştirilmesi, mevcut idari işlemin yalnızca denetimi değil, aynı zamanda dönüştürülmesi anlamına gelir.<sup>125</sup> İşlemin sonucu değişmemiş gibi görünse de, dayandığı sebebin farklılaşması nedeniyle işlem yeni bir içerik kazanmakta ve hukuki kimliği bakımından farklılaşmaktadır.<sup>126</sup>

<sup>121</sup> Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş I* (TODAİE Yayınları No:17, 1970) 167.

<sup>122</sup> Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (5. Baskı, Yetkin Yayınları 2022) 208-209.

<sup>123</sup> Isnadiyet bağı hukuk normunda, yer belirtilen sebep ve sonuç arasındaki ilişkidir. Hukuk normunda belirtilmiş olan olgu ve olayların gerçekleşmiş olması durumunda hangi hukuki sonucun gerçekleştirilmesi gerektiği, nedensellik değil isnat edilebilirlik üzerinden tanımlanmaktadır. Isnadiyet bağı ve nedensellik ilişkisi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Hans Kelsen 'Nedensellik ve Isnadiyet', çev. Zeki Hafızoğulları, (1978) 35 (1) AÜHFD 219-234; D. Çiğdem Sever, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, (Turhan Kitabevi 2021), 124vd.

<sup>124</sup> Karahanoğulları (n 2) 444 vd. Yazar, sebep unsurunu işlemin "kurucu" unsurlarından görmekte ve sebebin işlemin tesisi sırasında mevcut olması gerektiğini belirtmektedir. Yazara göre; "bir işleme sonradan geçerli bir sebep bulmak, sebep unsuru bakımından sakat bir işlemi makale şamil şekilde düzeltmeye kalkışmak olur. Oysa işlemin kurucu unsurlarındaki sakatlıkları geriye yürür şekilde düzeltmek mümkün değildir."

<sup>125</sup> Buna karşın, KAPLAN, sebep ikamesi yönteminin kullanılması durumunda, işlemin değiştirilmesi veya yeniden düzenlenmesinin değil, düzeltilmesinin söz konusu olduğunu belirtmektedir. Yazara göre; "işlemin değiştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi ile düzeltilmesi arasında esaslı bir farklılık vardır. Çünkü işlemi değiştirmek veya yeniden düzenlemek yani reforme etmek, işlemin içeriğini değiştirmek demektir. İçeriği değişmiş bir işlemin etki ve sonuçları da değişmiş olacaktır. İptal davası hâkiminin bunu yapmaya yetkisi yoktur. Oysa işlemin yasal temelini veya sebebinin ikame edilmesi işlemin içeriğiyle ilgili olmadığından hâkim tarafından yapılan bu müdahale işlemin etki ve sonuçları bakımından herhangi bir değişikliğe yol açmaz. Hâkimin yaptığı müdahale, yanlış (hatalı) şekilde duran işlemi doğrultup düzeltmekten ibarettir." Bkz. Kaplan (n 19) 599.

<sup>126</sup> Danıştay 3 D, 1325/2825, 15.12.1989.

Örneğin, bir askerin yetersizlik nedeniyle ilişkisinin kesilmesine karşı açılan davada, yargı yerinin; idarenin yetersizlik konusunda yaptığı değerlendirmenin hukuka aykırı olduğunu saptamasının ardından, re'sen yaptığı inceleme neticesinde askerin disiplinsizlik nedeniyle ilişkisinin kesilmesi gerektiği sonucuna vararak davayı reddetmesinde<sup>127</sup> ya da görülen lüzum (ekonomik kriz sebebiyle personel giderlerinin azaltılması istenmesi) gerekçe gösterilerek tesis edilen re'sen emekliye sevk işleminin iptali için açılan davada, yargı yerinin; sebep ikamesi yaparak esasında davacının, bir gözünü kaybetmiş olması nedeniyle bu haliyle bekçilik görevini yapamayacağı gerekçesiyle re'sen emekliye sevk edilmesi işlemine karşı açılan davanın reddedilmesinde<sup>128</sup>, sonuç olarak ortaya çıkan (veya varlığını devam ettiren) işlemlerin içerikleri değişmiş bulunmaktadır. Zira yetersizlik nedeniyle ilişik kesilmesi işlemi ile disiplinsizlik nedeniyle ilişik kesilmesi işlemlerinde, idari işlemin konu unsuru (ilişik kesilmesi) aynı kalmakla birlikte işlemin içeriğinin aynı olduğu söylenemeyecektir. Yine aynı şekilde, ekonomik darboğaz nedeniyle personel giderlerinin azaltılması amacıyla re'sen emekliye sevk işlemi ile, sağlık durumu nedeniyle artık istifa imkanı bulunmadığı gerekçesiyle re'sen emekliliğe sev işleminin içerik olarak aynı nitelikte olduğu söylenemeyecektir.

Bu şekilde idari yargı mercii, idarenin yerine geçerek yeni bir sebebe dayalı işlem tesis etmiş olmakta ve idari işlem tesisine müdahale etmektedir. Oysa bu durum, idari yargının fonksiyonel sınırlarını aşması ve idari fonksiyona dâhil olması demektir. Bu çerçevede yargı organı, hukuka uygun şekilde işlem tesis edemeyen idare organının hata ve eksikliklerini düzelterek adeta idarenin işlem tesis etme yetkisine ortak olmaktadır.<sup>129</sup> Özellikle takdir yetkisiyle tesis edilen işlemlerde sebep ikamesi yöntemine başvurulması, idari ve yargısal yetki ve görevlerin birbirine karışmasına yol açabilir.<sup>130</sup> İdare tarafından işlem tesis sırasında hiç dikkate alınmayan bir durumun, ilk kez yargı yerince tespit edilerek işlemi hukuka uygun kılan sebep olarak değerlendirilmesi, idari işlemin kurulmasında yargı organının rolünün idareden daha fazla olmasına neden olmaktadır.<sup>131</sup> Yargı organlarının idarenin yerine geçerek karar vermesi veya tesis edilen işlemi düzelterek işlem sürecine ortak olması, yargı ve yürütme arasındaki işlevsel sınırı belirsizleştirmekte ve kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

<sup>127</sup> Askesi Yüksek İdare mahkemesi 1 D, 1154/602, 27.04.2004 aktaran Kara (n 19) 86.

<sup>128</sup> Danıştay 10 D, 5036/6574, 18.12.1995.

<sup>129</sup> Öztürk (n 5)1048.

<sup>130</sup> Kaplan (n 19) 608; Jansen and Eliantonio (n 26) 10.

<sup>131</sup> Öztürk (n 5)1043.

### C. Sebep İkamesi Yönteminin İdari İşlem Niteliğinde Karar Verme Yasağına Aykırılığı

Yargı mercilerince sebep ikamesi yönteminin uygulanması, esasında idarenin yerine geçerek işlem yapılması anlamına gelmektedir.<sup>132</sup> Kuvvetler ayrılığı ilkesi uyarınca, devlet erklerinin birbirleri alanına müdahale etmesi mümkün değildir. İYUK'un 2. maddesine<sup>133</sup> göre, yargı organının idari işlev alanına müdahalesi yasaklanmış ve idari işlem niteliğinde bir karar vermesi engellenmiştir. Başka bir ifadeyle, yargı organının görevi işlemin hukuka uygunluğunu denetlemekle sınırlıdır ve idari makamın değerlendirmesinin yerine kendi değerlendirmesini koymayı kapsamaz. Sebep ikamesi yönteminde yargı mercileri, yalnızca bir idari işlemin yasaya uygunluğunu değerlendirmekle yetinmeyip aynı zamanda işlemin yerine geçecek yeni bir işlem oluşturmaktadır. Bu durum, yargı organının rolünü pasif bir hakemlikten çıkarıp aktif bir irade ortaya koyan bir organa dönüştürmektedir. Diğer bir ifadeyle, yargı mercii karar alma sürecine adeta ortak olmakta<sup>134</sup> ve bu da yargı organının bağımsızlık ve tarafsızlık niteliğiyle bağdaşmamaktadır.<sup>135</sup>

İdari işlem niteliğinde yargı kararı verme yasağı, takdir yetkisi ve bağlı yetki açısından farklı biçimlerde değerlendirilmektedir. Bağlı yetki durumunda, idari işlemin mevzuatta gösterilen doğrultuda yapılması zorunlu olduğundan, yargı organının mevzuattaki sebebi tespit ederek ikame etmesi, idari işlem niteliğinin

<sup>132</sup> Krş. Kaplan (n 19) 599.

<sup>133</sup> **2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (RG 20.01.1982/17580) madde 2/2:** "İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararlarında gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler." Benzer düzenleme Anayasa da yer almaktadır. **1982 Anayasası madde 125/3:** "Yargı yetkisi, idarî 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 niteliğindeki veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez."

<sup>134</sup> Jansen and Eliantonio (n 26) 10.

<sup>135</sup> İdari döngü mekanizmasının Belçika örneğinde, düzenlemeleri iptal eden Belçika Anayasa Mahkemesine göre; idari döngü yönteminin uygulanması ve yargı yerince idareye yönelik düzeltici talimat verilmesiyle birlikte, yargı yeri dolaylı olarak ilgili idareye kararın özü değiştirilmeden korunması gerektiği mesajını verilmekte ve bu türden bir yönlendirme, yargı yerinin idarenin takdir yetkisine müdahale etmesi anlamına gelmektedir. Mahkemeye göre bu şekilde bir yönlendirme ve müdahale de yargı bağımsızlığı ve yargısal tarafsızlık ile kuvvetler ayrılığı ilkelerini ihlal etmektedir. Bkz. Condorelli (n 1) 209 -210; Bortels (n 26) 10; Jansen and Eliantonio (n 26) 5.

de bir karar olarak görülmemektedir. Ancak takdir yetkisiyle tesis edilen işlemlerde farklı bir sebebin ikame edilmesiyle alınan kararın, idarenin takdirini farklı yönde kullanabileceği ihtimali göz önüne alındığında, bunun yargının yerine geçerek karar vermesi anlamına geleceği ileri sürülmektedir.<sup>136</sup> Bu bağlamda, takdir yetkisinin bulunduğu durumlarda sebep ikamesinin ancak idarenin açık talebi üzerine gündeme gelebileceği; aksi hâlde yargı yerinin re'sen bu yöntemle başvuramayacağı belirtilmektedir.<sup>137</sup> Danıştay da, takdir yetkisine dayalı işlemler konusunda sebep ikamesi yöntemine temkinli yaklaşmaktadır.<sup>138</sup> Sebep ikamesi yöntemi, Danıştay'ın bazı istisnai kararlarında, yargı organının idare yerine geçerek işlem tesis etmesi anlamına geleceği gerekçesiyle kabul edilmemiştir.<sup>139</sup> Özellikle vergi hukukuna ilişkin kararlarında Danıştay, sebep ikamesini yargı yetkisinin sınırlarını aşan bir müdahale olarak değerlendirmiştir. Danıştay bu kararlarında, re'sen araştırma ilkesini dava konusu uyumsuzlıkla sınırlı tutmakta ve yargının idare adına araştırma ve inceleme görevini üstlenemeyeceğini vurgulamaktadır.<sup>140</sup>

Yargı organının idari işlem niteliğinde yargı kararı vermesi yasağının, bağlı yetki ve takdir yetkisi durumlarında farklı şekilde değerlendirilmesi gerektiği yönündeki yaklaşım hatalıdır. Her iki durumda da sebep ikamesi yönteminin uygulanması, yargı organının idare yerine geçerek işlem yapması anlamına gelmektedir. Bağlı yetki hâlinde yargının idarenin takdirine müdahalesi söz konusu olmasa bile, bu durumda dahi yargı organının idarenin yetkisini kullan-

<sup>136</sup> Hasoğlu (n 19) 169-170; Kaplan (n 19) 220.

<sup>137</sup> Çağlayan (n 19) 37; Yılmaz (n 19) 104.

<sup>138</sup> Nitekim Danıştay bir kararında bu yaklaşımı şu ifadelerle açıkça ortaya koymuştur: *"Takdir yetkisine dayanılarak tesis edilen işlemlerde, idarece ileri sürülmeyen bir sebebe dayanılarak dava konusu işlemin incelenmesi, idarenin yerine geçilmesi sonucunu doğuracağından idare hukuku ilkeleriyle bağdaşmaz."* Danıştay 5 D, 463/2820, 30.11.1988. Benzer yönde bkz. Danıştay 12 D, 1909/1841, 06.04.2009.

<sup>139</sup> *"... ceza miktarında bir değişiklik olmayacağı gerekçesiyle... Mahkemelerin, suçun vasfını değiştirerek inceleme elemanınca ve vergi idaresince önerilmeyen bir cezaya hükmetmeleri, idarenin yerine geçerek işlem tesis etmeleri sonucunu doğuracağından, hukuken mümkün değildir"* Danıştay, 4 D, 5428/2702, 12.06.2000.

<sup>140</sup> *"... Vergi dairelerince yapılan tarh işlemlerinde de vergiyi doğuran olaya ilişkin idarece yapılan tesbitler veya matrahın saptanmasına ilişkin hesaplamalarla ilgili her türlü inceleme ve araştırmayı talep olmasa dahi vergi mahkemeleri yapabileceklerdir. Vergiyi doğuran olayı ortaya koyan bir tesbit yoksa, mahkemelerin vergiyi doğuran olayın tesbitine ilişkin bir inceleme ve araştırmaya girmeleri söz konusu olamayacaktır."* Danıştay 3 D, 1325/2825, 15.12.1989. Benzer yönde bkz. Danıştay 4 D, 2799/1246, 24.04.1985 bkz. Candan (n 116) 612-613, dip not 988.

dığı kabul edilmelidir.<sup>141</sup> Yargı mercii tarafından gerçekleştirilen ikame işlemi, esasen idari makamın yerine getirmesi gereken bir görevdir. Yargıç burada yalnızca belirli bir sonucun hukuken zorunlu olduğunu tespit etmekle kalmakta, aynı zamanda bu sonucu bizzat hayata geçirmektedir. Bu yönüyle yargı mercii, hukuki bir çözüm üretmenin ötesine geçmekte ve karar verme sürecinin öznesi hâline gelmektedir. Takdir yetkisi ise bu durumu yalnızca daha görünür kılmaktadır.<sup>142</sup> İYUK'un 2. maddesi, yalnızca takdir yetkisine dayalı işlemler için değil, bağlı yetki uyarınca yapılan işlemler bakımından da geçerlidir. Dolayısıyla sebep ikamesi yönteminin sadece takdir yetkisinin kullanıldığı hâllerde yargının işlem tesis ettiği şeklinde yorumlanması hatalıdır.<sup>143</sup> Her iki durumda da yargının, işlem tesis etme noktasında idarenin yetki alanına müdahalesi söz konusudur. Sebep ikamesi yönteminin, kuvvetler ayrılığı ilkesini ve idari işlem niteliğinde yargı kararı verilmesi yasağını ihlal edebilecek boyutlara ulaşabileceği dikkate alındığında, bağlı yetki hâllerinin bu yöntemi teorik olarak meşrulaştırıcı bir temel oluşturamayacağı açıktır. Bağlı yetki kavramı, idarenin faaliyetlerini hukuk kurallarıyla sıkı biçimde sınırlayarak keyfiliği önlemeyi amaçlayan bir mekanizmadır; bu kavram, idarenin hukuka aykırı davranmasını veya gerekli inceleme ve araştırmaları yapmaksızın işlem kurmasını meşrulaştıran bir gereğe hâline dönüştürülemez. İdare, işlem tesis anında dayandığı sebebi hukuka uygunluk bakımından tüm yönleriyle araştırmak ve değerlendirmek zorundadır. İdarenin bu yükümlülüğünü ihmal etmesi, yani eksik inceleme veya araştırma sonucu işlem tesis etmesi, başlı başına iptal sebebidir.<sup>144</sup>

Sebep ikamesi yöntemine benzer nitelikteki idari döngü mekanizmasında ise yargı organının idari işleme müdahalesi doğrudan gerçekleşmemektedir. Bu mekanizmada, idari işlemdeki eksiklikler idare tarafından düzeltilir. İdare, yargı mercii'nin bu yöndeki talimatlarına uymak zorunda değildir; ancak uymaması

<sup>141</sup> Söyler (n 11) 559.

<sup>142</sup> İdarenin takdir yetkisinin bulunduğu durumlarda sebep ikamesine ilişkin tartışmalar ve kararlar için bkz. Kara (n 19) 82-105.

<sup>143</sup> Krş. Söyler (n 11) 560, Yazar, yargı yerlerinin idari işlem niteliğinde karar veremeyeceği kuralının amacından hareketle bu kuralın, idarenin lehine bir yorumu dışlamadığını belirtmektedir. Diğer bir ifade ile yazar, idare lehine yorumlanabilecek olan, idari işlem niteliğindeki yargı kararının verilebileceğini kabul etmektedir.

<sup>144</sup> Karahanoğulları (n 2) 478. KAPLAN ise sebep ikamesi yönteminin idarenin zamanında kullanılabileceği halde kullanmadığı yetkisinin sonradan kullanılmasını sağlayarak bu ihmal veya hatasının telafi edilmesine "imkân ve fırsat sağlamaktan ibaret" olduğunu ileri sürmekte ve idari işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği yasağına aykırılık teşkil etmeyeceğini ifade etmektedir, bkz. Kaplan (n 19) 598- 599.

hâlinde iptal riskiyle karşı karşıya kalır. Böylelikle yargı erkinin idari işleyişe doğrudan müdahalesi önlenmiş olur.<sup>145</sup> Bununla birlikte, bu yöntemde de yargı mercii tarafından yargılama aşamasında idari işlemin hukuka aykırılığına ilişkin yapılan tespitin idareye bildirilmesi ve düzeltme imkânı tanınması nedeniyle, yargı organının tarafsızlığının zedelenebileceği ifade edilmektedir.<sup>146</sup>

#### **D. Sebep İkamesi Yönteminin Yargılama Giderleri Açısından Davacıyı Dezavantajlı Duruma Düşürmesi**

Sebep ikamesi yönteminin uygulanması sonucu iptal davasının reddedilmesi hâlinde, davaya ilişkin yargılama giderleri ve idare lehine vekâlet ücreti davacı üzerinde bırakılmaktadır.<sup>147</sup> Yargılama giderleri konusunda, İYUK'un 31. maddesindeki atıf uyarınca 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun (HMK) 326. maddesi<sup>148</sup> uygulanmaktadır. HMK'nın 326. maddesine göre, yargılama giderlerinin davada haksız çıkan taraf üzerinde bırakılması esastır. Bu çerçevede, iptal davasında sebep ikamesi yönteminin uygulanması sonucunda idari işlem, ikame edilen sebebe göre hukuka uygun kabul edildiğinden dava reddedilmekte ve HMK uyarınca yargılama giderleri de davacı taraf üzerine bırakılmaktadır.

Örnek bir olayda, Bölge İdare Mahkemesi (BİM), sebep ikamesi yöntemi uygulanarak davanın reddedilmesi sonucunda davacı üzerinde bırakılan yargılama giderleri yönünden yapılan istinaf başvurusunu, bu hususa hiç değinmeden reddetmiştir.<sup>149</sup> İlk derece mahkemesi; davacının kamu görevinden ihraç edilmesi sebebiyle doktora yeterlik sınavı başvurusunun reddi işlemine karşı açtığı davada, öğrencilik statüsü devam eden davacının başvurusunun, ihraç sebebiyle reddedilmesinin hukuki dayanağının bulunmadığını belirtmiştir. Ardından sebep ikamesi yöntemine başvurarak, mevzuat gereğince doktora ye-

<sup>145</sup> Condorelli (n 1) 205-206.

<sup>146</sup> Jansen and Eliantonio (n 26) 5.

<sup>147</sup> Asker (n 19) 276.

<sup>148</sup> **6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu (RG 04.02.2011/27836) madde 326- (1) Kanunda yazılı hâller dışında, yargılama giderlerinin, aleyhine hüküm verilen taraftan alınmasına karar verilir.**

*(2) Davada iki taraftan her biri kısmen haklı çıkarsa, mahkeme, yargılama giderlerini tarafların haklılık oranına göre paylaşır.*

*(3) Aleyhine hüküm verilenler birden fazla ise mahkeme yargılama giderlerini, bunlar arasında paylaşırabileceği gibi, müteselsilen sorumlu tutulmalarına da karar verebilir.*

<sup>149</sup> Samsun 4 BİM 4. 692/885, 21.10.2020.

terlik sınavına alınmak için aranan seminer dersinin başarıyla tamamlanması şartının davacı tarafından yerine getirilmediği gerekçesiyle, yeterlik sınavına başvuru talebinin reddedilmesinde hukuka aykırılık bulunmadığına hükmetmiş ve iptal davasını reddederek yargılama giderlerini davacı üzerinde bırakmıştır. Davacı tarafından yapılan istinaf başvurusunda; sebep ikamesi yöntemi uygulanarak davanın reddedilmesinin hukuka uygun olmadığı ve kararın kaldırılması gerektiği ileri sürülmüştür. Ayrıca, sebep ikamesi yöntemi uygulanması nedeniyle işlem tesisinde esas alınmayan ve sonradan ortaya çıkan bir sebebe dayanılarak davanın reddedilmesi sonucu yargılama giderlerine mahkûm edilmesinin de hukuka aykırı olduğu iddia edilmiştir.<sup>150</sup> BİM ise bu iddialara hiç değinmeden, şablon gerekçeyle istinaf başvurusunu reddetmiştir.

Yargılama giderlerinin, maddi açıdan bu masrafları karşılayamayacak kişilerin mahkemeye erişimini kısıtlaması nedeniyle adil yargılanma hakkı kapsamında değerlendirildiği kabul edilmektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve AYM içtihatlarında da, yargılama giderlerinin mahkemeye erişimi zorlaştırması ve bu konuda adli yardım gibi alternatif imkânların bulunmaması hâlinde, adil yargılanma hakkının ihlal edilebileceği belirtilmektedir.<sup>151</sup> Ayrıca, yargılama giderlerinin silahların eşitliği ilkesi kapsamında da değerlendirilebileceği ifade edilmektedir.<sup>152</sup> AYM, bir kararında AİHM içtihadına da atıf yaparak, yargılama giderlerinin adil yargılanma güvencelerinden biriyle ilişkilendirilmesi ve bu güvencelerden birini etkilediğinin saptanması hâlinde bu yöndeki şikâyetlerin incelenebileceğini belirtmiştir.<sup>153</sup> Sebep ikamesi yönteminde ise, idarenin yapması gereken inceleme ve araştırmaların eksik veya hatalı yürütülerek yanlış bir sebebe dayanması durumunda; yargı merciinin re'sen inceleme yetkisiyle doğru ve hukuka uygun sebebi esas alarak davayı reddetmesi söz konusu olmaktadır. Bu durumda davacının, idarenin eksik incelemesinden kaynaklanan

<sup>150</sup> "Davacı tarafından; isteminin haklı bulunmasına rağmen sebep ikamesi yapılarak davanın reddine karar verildiği, kararın bu yönüyle hukuka aykırı olduğu, öte yandan, bahsi geçen seminer derslerini aldığı, daha önce başarılı olduğu, seminer dersinden muaf sayıldığı, bundan dolayı seminer dersinin bir evrakı ve kaydının olmadığı, sistem ekranı çıktısının hiç olmadığı, diğer taraftan, sonradan ortaya çıkan sebeple dava reddedildiğinden yargılama giderlerine mahkûm edilmemesi gerektiği ileri sürülerek mahkeme kararının istinaf yolu ile incelenerek kaldırılması ve dava konusu işlemin iptaline karar verilmesi istenilmektedir". Samsun 4 BİM 4. 692/885, 21.10.2020.

<sup>151</sup> Bkz. Airey v Ireland App no 6289/73(ECHR 09 October 1979); AİHM, Bakan v Türkiye App no 50939/99 (ECHR 12 June2007); Anayasa Mahkemesi, Başvuru No.2017/39062, 10.11.2021.

<sup>152</sup> Bkz. Asker (n 19) 278.

<sup>153</sup> Anayasa Mahkemesi, 1 B, Başvuru No: 2017/36736, 19.09.2018.

bir nedenle yargılama giderlerine mahkûm edilmesi, silahların eşitliği ilkesi ve adil yargılama hakkı bakımından ayrıca değerlendirilmelidir.

Sebepl ikamesi yönteminde davacının mevcut işleme karşı dava açmasının nedeni, işlemin idarenin esas aldığı sebebe dayanarak tesis edilmesinin hukuka aykırı olmasıdır. Nitekim bu yöntemin uygulanmasında yargı yeri, öncelikle davacının bu iddiasını haklı bulmakta; buna rağmen hukuka uygun olan farklı bir sebebe dayanarak davayı reddetmektedir. Yargı, davacının dava açma gerekçesini haklı kabul etse de, kamu yararı ve işlemi ayakta tutma<sup>154</sup> düşüncesiyle davayı reddetmektedir. Bu yöntem kapsamında, re'sen araştırma ilkesi uyarınca ve kamu yararı gözetilerek işlem, farklı bir sebebe dayanılarak ayakta tutulmakta; ancak yargılama giderlerinin tüm külfeti davacıya yüklenmektedir. Sebepl ikamesi yönteminin uygulanması sonrası davanın reddedilmesiyle birlikte yargılama giderlerinin davacıya yüklenmesi, yargılamada tarafsızlık algısını zedeleyebilir.<sup>155</sup> Ayrıca, bu durumda davacının bir de yargılama giderlerine mahkûm edilmesi, davacı tarafın durumunu dezavantajlı hâle getirmektedir.<sup>156</sup> Belçika Anayasa Mahkemesi, Flaman idari döngü düzenlemesini; dava reddedildiğinde yargılama giderlerinin idareye yükletilmesine dair açık bir hüküm içermemesi sebebiyle, yargı yolu güvencesini ihlal ettiğine hükmetmiştir.<sup>157</sup> Mahkemeye göre, bu hükümlerin başvuruçunun yargılama giderlerini ödemekle yükümlü tutulmasına olanak tanınması, makul bir gerekçe olmaksızın başvuruçunun mahkemeye eşit erişim hakkını zedelemektedir. Bu durum, hukuka aykırı bir karar alınmasına rağmen hatalı idari işlemi düzeltme fırsatı verilen idarenin yargılama giderlerinden muaf tutulmasını ve buna karşılık davayı açan kişinin mali yük altına sokulmasını ifade etmektedir ki, bu da hukuki eşitlik ilkesine aykırıdır.<sup>158</sup> Bu karar sonrasında yapılan yeni yasal düzenlemede, yöntemin uygulanmasıyla davanın reddedilmesi durumunda yargılama giderlerinin tamamen veya kısmen idareye yükletilmesi öngörülmüştür.<sup>159</sup>

Sebepl ikamesi yönteminin uygulandığı davalarda, davacının dava açmasının da haksız olduğu, dava açılmasına sebep olduğu veya kötü niyetli davrandığı

---

<sup>154</sup> Asker (n 19) 278.

<sup>155</sup> Condorelli (n 1) 221.

<sup>156</sup> Asker (n 19) 278.

<sup>157</sup> Condorelli (n 1) 211; Bortels (n 26) 10-11; Jansen and Eliantonio (n 26) 9.

<sup>158</sup> Bortels (n 26) 10-11; Jansen and Eliantonio (n 26) 9.

<sup>159</sup> Condorelli (n 1) 211; Bortels (n 26) 18; Jansen and Eliantonio (n 26) 9.

ileri sürülemez. Aksine, sebep ikamesi yöntemi, idari işlemlerin sebeplerinin idari makam tarafından işlem tesisi sırasında açık ve özenli biçimde ortaya konulmasına olumsuz etki etmektedir. Zira söz konusu sebepler, yargılama aşamasında sonradan değiştirilebilmektedir. Bu durum, idarenin kamuya karşı hesap verebilirliğini azaltır; çünkü kararın alındığı anda kamuoyuyla paylaşılan gerekçeler, daha sonra mahkeme karşısında revize edilebilmektedir.<sup>160</sup> Gerekçe<sup>161</sup> yükümlülüğünün tatmin ve ikna işlevi<sup>162</sup> dikkate alındığında, davacının hukuka uygun olan ve yargı yeri tarafından ikame edilen sebebi bilseydi davayı hiç açmayacağı söylenebilir. Esasında burada davanın açılmasına neden olan, eksik veya yeterli inceleme yapmadan hukuka aykırı veya yetersiz bir sebebe dayanarak işlem tesis eden idaredir. İdarenin, işlem tesis ederken dayanacağı sebebi gerçeklik ve hukuka uygunluk bakımından tüm yönleriyle ve yeterli şekilde araştırarak hareket etmesi gerekir. İdarenin sahip olduğu tecrübe, personel ve imkânlar göz önüne alındığında, bu yükümlülüğe riayet edilmemesi ve eksik incelemeyle işlem tesis edilmesi, tek başına bir hukuka aykırılık ve hizmet kusuru oluşturmaktadır.<sup>163</sup> Bu kapsamda, idarenin kusur ve eksikliğinin kamu yararı düşüncesiyle yargı tarafından giderilmesi sonucunda, yargılama giderleri açısından davacı tarafın dezavantajlı duruma düşürülmesi; yargılamada gözetilmesi gereken taraflar arası adil dengeyi zedelemekte ve bu nedenle silahların eşitliği ilkesi ile adil yargılanma hakkıyla bağdaşmamaktadır.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> Jordao and Rose-Ackerman (n 25) 63; Bortels (n 26) 10; Jansen and Eliantonio (n 26) 8-9.

<sup>161</sup> Sebep unsurunun, idari işlem metninde yer alması ve ilgiliye bildirilmesi işlemin gerekçesini oluşturmaktadır. Gerekçe, idari işlemin sebep unsuru ile konu unsuru arasındaki bağın somutlaştırılması açısından önemlidir. Bununla birlikte mevzuatımızda idari işlemin sebebinin işlem metninde yer almasını ve ilgiliye bildirilmesini zorunlu kılan genel bir mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır. Diğer bir ifade ile her idari işlemin bir sebebinin bulunması zorunlu olmakla birlikte, her idari işlemin gerekçeli olarak tesis edilmesi zorunluluğu yoktur. İdare, işlemin sebebinin işlem metninde belirtmek zorunda olmamakla birlikte, iptal davası açılması durumunda yargı yerlerine sunmakla yükümlüdür. Bu kapsamda işlemin sebep unsurunun yargı merciine yönelik gerekçe ilkesinin ise işlemin ilgisine yönelik olduğu ifade edilmektedir. Bkz. Tekin Akıllıoğlu, 'Yönetmelik İşlemlerde Gerekçe İlkesi' (1982) 15 (2) Amme İdaresi Dergisi 7, 7 vd.

<sup>162</sup> "Gerekçe yükümlülüğü idari işlemin sonucunu da etkilemekte hatta işlemin kaldırılmasına neden olmaktadır. Bilindiği gibi gerekçe yükümlülüğünün işlevlerinden biri de ilgiliye tatmin ve ikna etmektir. Burada ilgiliye, yapılan idari işlemin hukuka uygun olduğu anlatılmaya çalışılmaktadır. Buna rağmen tatmin olmayan ilgili yargı yoluna başvurabilecektir." Bkz. Atilla Erkal, 'Türk ve Alman Hukukunda Gerekçe Yükümlülüğü' (2009) 17 (1) SÜHFD 119, 131.

<sup>163</sup> Karahanoğulları (n 2) 478

<sup>164</sup> Asker (n 19) 279.

## Sonuç

Genel olarak, idari işlemin tesisi sırasında idarenin sebep unsurunda yanılması veya eksik inceleme yapması nedeniyle hukuka aykırı hâle gelen bir işlemin, yargı yerince re'sen tespit edilen hukuki bir sebep ile hukuka uygun kılınması ve bu suretle iptal talebinin reddedilmesi şeklinde açıklanabilecek sebep ikamesi yöntemi, uygulamada yargı mercilerince sıkça kullanılmaktadır. Ancak sebep ikamesi yöntemi, esasen idari işlem kuramı ve idari yargılama usulü ilkeleriyle çalışmaktadır.

Öncelikle, doğrudan yasal bir dayanağa sahip olmayan sebep ikamesi yöntemini meşrulaştırmak için ileri sürülen teorik ve dolaylı yasal temellendirmeler yetersiz kalmaktadır. Özellikle bağlı yetki hâllerinde, işlemin hukuka uygun bir sebep ile tekrar tesis edilmesinin zorunlu olması dolayısıyla, sebep unsurunun hukuka aykırılığı nedeniyle verilecek iptal kararının etkisiz olacağı savı eleştiriye açıktır. Zira idarenin, iptal edilen işlem sonrasında hukuka uygun olan sebeple yeni bir işlem tesis edecek olması, iptal kararının etkisizliği anlamına gelmez. Aksine, bu durumda verilecek bir iptal kararı; idarenin işlem tesis ederken daha dikkatli davranması ve gerekli incelemeleri eksiksiz yapması bakımından etkisini göstermektedir. İdarenin, iptal kararını dikkate alarak hukuka uygun olan doğru sebebi belirlemesi ve bu sebebi esas alarak tekrar işlem tesis etmesi; idarenin hukuka uygun davranmasına ve hukuk devletinin gereklerine hizmet etmektedir. Ayrıca, sebep unsuru açısından hukuka aykırılık nedeniyle verilen iptal kararını takiben tesis edilecek veya edilmesi gereken yeni işlem, içerik ve sonuçları bakımından da farklı bir işlem olacaktır. İptal kararı sonrası yapılacak yeni işlemin en önemli farkı yürürlüğe girme anı bakımından ortaya çıkacak ve yeni işlem yapılanaya kadar işlemin sonuçları ortadan kalkacaktır. Sebep ikamesi yönetimine yasal dayanak olarak re'sen araştırma yetkisinin gösterilmesi de doğru değildir. Zira re'sen araştırma yetkisinin doğal sınırları bulunmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi ve idari işlem niteliğinde yargı kararı verme yasağı, re'sen araştırma yetkisinin hukuka aykırı sebep yerine tespit edilen hukuka uygun sebebin ikame edilmesi şeklinde genişletilmesine engel oluşturmaktadır.

Bunun yanında, sebep ikamesi yöntemi, idari işlemin idarece tesis edilmesi gerekliliğiyle de bağdaşmamaktadır. İdarenin işlem tesis ederken yanılması veya eksik inceleme yapması, yargı yerlerince düzeltilerek ya da tamamlanarak işlem yapıcısından koparılmaktadır. Sebep ikamesi yöntemiyle, idarenin işlem tesisi sırasında kurduğu sebep-konu arasındaki isnadiyet bağı, yargı mercilerince koparılmakta ve yeni bir sebep ile değiştirilmektedir. Bu durum, yargı dene-

timinin sınırlarını aşarak işlemin yeniden inşası veya dönüştürülmesi anlamına gelmektedir. Böylelikle, bağımsız ve tarafsız olması gereken yargı organı, denetlediği idarenin işlemine idare lehine dâhil olmakta ve adeta işleme ortak olmaktadır. Bu yöntem sonucunda ortaya çıkan yeni durum, şeklen yargısal olsa da, içeriği itibarıyla idari bir nitelik taşımaktadır. Yargı mercileri bu durumda, yargı yetkisini kullanmaktan çok, idarenin alması gereken bir kararı almakta ve bu da kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Sebep ikamesi yönteminin yargılama hukuku açısından doğurduğu bir diğer sorun da yargılama giderlerinin davacı üzerine bırakılmasıdır. Sebep ikamesi yöntemi, iptal davasının reddi sonucunu doğurduğundan, açılan davaya ilişkin yargılama giderleri ve idare lehine vekâlet ücreti davacıya yüklenmektedir. Oysa davacının iptal davası açma gerekçesi, idari işlemin hukuka aykırı tesis edildiği iddiasıdır ve sebep ikamesi yönteminin uygulanabilmesi için de öncelikle bu iddianın, sebep unsuru açısından haklı bulunması gerekmektedir. Bu bağlamda davacının iptal davası açmada haksız olduğu ileri sürülemez. Yargı mercii, kamu yararı düşüncesiyle işlemi farklı bir sebebe dayanarak ayakta tutmakta; ancak yargılama giderleri bakımından tüm mali külfeti davacıya yüklemektedir. Davalı idarenin ilk başta sebep unsuru açısından hukuka aykırı bir karar almış olmasına rağmen, davayı açan kişinin mali yükümlülük altına sokulması, eşitlik ve adil yargılanma ilkeleriyle çelişmektedir.

Kıta Avrupası ülkelerinde uygulanan sebep ikamesi yöntemine benzer uygulamalar incelendiğinde, bu yöntemlerin de iptal davasında hukuka aykırılığı tespit edilen işlemlerin, yargılama sürecinde idareye revize etme imkânı tanınması şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir. İdari döngü mekanizması olarak adlandırılabilir bu uygulamalarda, yargılama süreci geçici olarak durdurulmakta ve idari makama, mahkemenin o ana dek yaptığı tespitler ışığında kararını gözden geçirme ve işlemi düzeltme fırsatı verilmektedir. Bu yöntemlerde, sebep ikamesinden farklı olarak, yargı mercii işlemi bizzat revize etmemekte; sadece idareye işlemi düzeltmesi için bir imkân sunmaktadır. Bu yönüyle söz konusu mekanizmalar, her ne kadar yargı organının tarafsızlığı bağlamında eleştirilebilir olsa da, yargı mercii'nin idareye ait bir işlemi kendi eliyle ve re'sen değiştirmemesi nedeniyle daha olumlu değerlendirilebilir. Zira bu uygulamalarda, yargı organının idari işleyişe doğrudan müdahalesi önlenmektedir. Ayrıca, bu yöntemlerin uygulandığı ülkelerde yargılama giderleri bakımından davacı lehine düzenlemelerin tercih edilmesi, sebep ikamesi yöntemine kıyasla daha hakkaniyetli bir çözüm sunmaktadır.

Sonuç olarak, doğrudan yasal bir dayanağı bulunmayan ve yargı içtihatlarıyla ortaya çıkıp şekillenen sebep ikamesi yöntemi, kuvvetler ayrılığı ilkesine ve yargılama usulü kapsamında adil yargılanma ilkesine aykırılıklar barındırmaktadır. Bu yöntemin yargı mercileri tarafından uygulanmasına son verilmeli; idare tarafından hatalı veya eksik sebep unsuru ile tesis edilen işlemler iptal yaptırımına tabi tutulmalıdır.

**Kaynakça**

- Akıllıoğlu T, 'Yönetmelik İşlemlerinde Gerekçe İlkesi' (1982) 15 (2) Amme İdaresi Dergisi 7-19
- Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku*, (16. Baskı, Seçkin 2023)
- Alan N, 'Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık' in *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I* (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21 1976)
- 'Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi' in *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu (10- 11- 12 Haziran)*, (Danıştay Yayınları 1982) 31-83
- 'İptal Davalarının Ön ve Esasan Kabul Şartları' (1983) 13 (50-51) Danıştay Dergisi 22-50
- Asker S, 'Silahların Eşitliği ve Çelişmeli Yargılama İlkeleri Bağlamında İdari Yargılama Usulünde Sebep İkamesi' (2022) 7 (2) YBHD (Prof. Dr. M. Fatih UŞAN'a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı) 249-287
- Atalan Y, 'Türk İdare Hukukunda Bağlı Yetki Kavramı', (Yayımlanmamış Doktora Tezi Ankara Üniversitesi SBE 2024)
- Atay E E, 'İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması' in *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 74 2007) 13-95
- Balta T B, *İdare Hukukuna Giriş I* (TODAİE Yayınları No:17, 1970)
- Bell J and Lichere F, *Contemporary French Administrative Law*, (Cambridge University Press 2022)
- Bermann G A, 'Scope of Judicial Review in French Administrative Law'(1977) 16 (2) Columbia Journal Of Transnational Law, 194-254
- Bilgin H, *İdari Davalar ve Çözüm Yolları*, (5. Baskı, Seçkin Yayınları 2025)
- Bobek M, 'Reasonableness in Administrative Law: A Comparative Reflection on Functional Equivalence' (2008) 2 Eric Stein Working Paper
- Bonnard R, 'İdarenin Takdir Selahiyeti' (Samim Bilgen çev) (1944) (171) İdare Dergisi 102-111
- Boulanger Ö D, 'İdari İşlemin Sebep Unsuru' (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE 2016)
- Bortels H, 'The Belgian Constitutional Court and the Administrative Loop: a Difficult Understanding' (2017) 2 Maastricht Working Papers, Faculty of Law 1-23,
- Candan T, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, (9. Baskı, Yetkin Yayınları 2022)
- Condorelli M, 'Administrative Loops and The 'Correction' of Contested Decisions Pending Judicial Review: Efficient Tools For The Final Settlement of Disputes?' (2024) 16 (1) Italian Journal of Public Law, 197-238
- Çağlayan R, 'İdari Yargılama Hukukunda Yargı Yerinin Sebep İkame Yetkisi' (2016) (141) Danıştay Dergisi 9-39

- Dirbalı Öztürk Ç, 'Türk İdari Yargı Hukukunda Sebepl ikamesi Kavramı' (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE 2019)
- Erkal A, 'Türk ve Alman Hukukunda Gerekçe Yükümlülüğü' (2009) 17 (1) SÜHFD 119-150
- Gözler K, *İdare Hukuku*, Cilt 1, (3. Baskı, Ekin Yayınevi 2019)
- Gözübüyük A Ş, ve Tan T, *İdare Hukuku*, Cilt 2 (9. Baskı, Turhan Kitabevi, 2017)
- Günday M, 'İdarenin Takdir Yetkisi' (Yayımlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara Üniversitesi 1982)
- *İdare Hukuku*, (10. Baskı, İmaj Yayınevi 2015)
- Hasoğlu A, 'Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Sebepl ikamesi Kavramı' (2019) 14 (1) ERÜHFD 147-173
- İnceoğlu S, 'Adil Yargılanma Hakkı', in *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme* (Sibel İnceoğlu ed, 3. Baskı, Beta Yayınları, 2013)
- Jansen S and Eliantonio M, 'The Modernisation of the Rules of Administrative Judicial Procedure under Scrutiny: the Rulings of the Belgian Constitutional Court on the "Administrative Loop" in a Comparative Perspective' (2017) 7 Maastricht Working Papers Faculty of Law 1-14
- Jordao E and Rose-Ackerman S, 'Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Rights Review' (2014) 66 (1) Administrative Law Review 1, 63
- Kaplan G, 'Düzeltilbilir Hukuka Aykırılıklarla Malul İdari İşlemleri İptal Edilmekten Kurtarmak Amacıyla Başvurulan Yargısal Çözümler', in *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı* Cilt I, (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 595-637
- Kara B C, 'İptal Davasında Sebepl ikamesi' (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE 2018)
- Karahanoğulları O, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler* (5. Baskı, Turhan Kitabevi 2022)
- Karatepe Ş, 'İdarenin Takdir Yetkisi', (1991) 63 (392) TİD 63-119
- Kelsen H, 'Nedensellik ve İsnadiyet', çev Zeki Hafızoğulları, (1978) 35 (1) AÜHFD 219-234
- Kmieciak Z, 'The Efficiency of Administrative Courts (in the Light of European and Polish Experiences)' (2013) 15 (15) Comparative Law Review 35-50
- Kornprobst B, 'Bağlı Yetki' Aydın H. Tuncay çev, in *İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları*, (Danıştay Yayınları 1972)158-183
- Laubadère A and Lamothe D, *Fransa'da İdari Kaza ve İdari Tasarruflar*, (V. Pekiner ve T. Akkutay çev, TODAİE Konferans Serisi 20 1962)
- Letourneur M, Bauchet J and Meric J, *Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri* (Recep Başpınar çev, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:18, Başbakanlık Basımevi 1973)

- Mermut G, 'İptal Davalarının Şartı Olarak Kanuna Aykırılık' in *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21 1976)
- Oğurlu Y, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2001)
- Özkaya Özlüer I, 'Sit Alanlarının Planlanması' (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE 2018)
- Öztürk K B, 'İdari İşlemin Sebep unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi', in *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı* Cilt II, (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 1033-1050.
- Özyörük M, *İdare Hukuku Dersleri*, (Ankara Üniversitesi 1973)
- Sever D Ç, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, (Turhan Kitabevi 2021)
- Sigma and Oecd, 'The Functioning of Administrative Judiciaries in the Western Balkans', SIGMA Paper No. 73 (Paris: OECD Publishing, 2023)
- Söyler Y, 'İdari Yargılama Usul Hukukunda Sebep İkamesi' (2017) 8 (31) TAAD 533-566
- Sunay Z A, *İptal Davalarında Gerekçeli Karar Hakkı*, (Seçkin Yayıncılık, 2016)
- Ulu G, 'İdari İşlemin Sebep unsuru ve Yargısal Denetimi' (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi SBE 2021)
- Ulusoy A D, *Türk İdare Hukuku* (5. Baskı, Yetkin Yayınları 2022)
- Woehrling J M, 'Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model' (2006) 6 (3) Hrvatska Javna Uprava 35-56
- Yayla Y, *İdare Hukuku*, (2. Baskı, Beta Yayınları, 2010)
- Yılmaz Y, 'İdare Hukukunda Sebep unsuru ve Sebep İkamesi' (2006) 21 (21) AYİMD 83-106
- Yılmaz Özel N, *Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri* (On İki Levha Yayıncılık, 2016)