

I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
No: 23-24 (Ekim 2000-Mart 2001)

TÜRK İDARI YARGI SİSTEMİNDE RE'SEN ARASTIRMA İLKESİ

Doç. Dr. Zehreddin ASLAN*

İdari uyumsuzluk ve davalar kaynağı, konusu, amaç ve neticeleri itibari ile hukuk ve ceza davalarından büyük farklılıklar gösterir. Yargılama usullerini birbirinden ayıran en önemli farklılıklardan biri de hakimın davanın yürütülmesinde oynadığı rol ve sahip olduğu yetkililerdir.¹

Medeni Yargılama Hukukunda, yargılama esas itibariyle tarafların iddia, delil ve def'ileri çerçevesinde yürütülür ve kendiliğinden araştırma ilkesi bir istisnadır. Bu nedenle re'sen araştırma ilkesinin uygulanabileceği haller için kanunda açık bir hüküm bulunmalıdır.²

Buna karşılık idari yargılama usulünde hakim bütünüyle aktif bir konumda olup, uyumsuzluğun çözülmesinde gerekli her türlü araştırma ve incelemeyi talep olsun olmasın kendiliğinden yapar³ ve dosyanın tamamlanması için gerekli usul işlemlerini bizzat yerine getirir. Görüldüğü gibi İdari Yargıda davanın yönetimi, tamamen mahkemeye verilmiştir.⁴ Danistay da bir kararında; "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 20. maddesinin birinci bendinde Danistay ile İdare ve Vergi Mahkemelerinin, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yapacakları hükme bağlanmakla idari yargılama hukukunda re'sen araştırma ilkesinin benimsenmiş olduğunu" açıkça ifade etmiştir.⁵

* İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ Erçetin YORGANCI, "Danistay Yargılama Usulünde Re'sen İnceleme Yetkisi", İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İncelemeler I, Ankara, 1976, s. 219

² Baki KURU – Ramazan ASLAN – Ejder YILMAZ, Medeni Usul Hukuku, 11. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s.326

³ İ.Y.U.K. mad. 20 / 1: Danistay İle İdari ve Vergi Mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yaparlar. Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler...

⁴ Ramazan ÇAGLAYAN, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, Ankara 2000 s. 55

⁵ Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, 26.01.1996 T., E: 1995 / 266, K: 1996 / 38; D.D., S. 92, s. 196

I.Y.U.K'un 20. maddesi ile idare yargicina verilen "re'sen araştırma ve inceleme yapma yetkisi" son derece kapsamlı bir yetkidir.⁶ Bu yetki ile hakim uyumsuzluğun çözümünde tarafların iddia savunma ve def'ileri ile sınırlandırılmış değildir. Böyle olunca, idare yargici, tarafların iddia ve savunmaları ile yetinmeyerek, gerekli her türlü inceleme, bilgi edinme ve araştırma yollarını tüketmek zorunda olduğundan, her türlü evrak, bilgi ve belgeyi isteyebileceği⁷ gibi; dava konusu işleme dayanak olan sebebin de gösterilmesini talep edebilecektir.⁸ Çünkü, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20. maddesinde Danistay, İdare ve Vergi Mahkemelerinin bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeyi kendiliklerinden yapmaları öngörülmüştür. Buna göre bakılan davalarla ilgili dosyada mevcut bilgi ve belgelerin gerçeğe ulaşılmasında yeterli görülmemesi halinde mahkemelerce madde hükmünde öngörülen her türlü incelemenin yapılması gerek re'sen araştırma ilkesi karşısında, zorunluluk arz etmektedir.⁹ Mahkemece bu doğrultuda yapılacak inceleme idarenin yerine geçmek olarak da düşünülmemelidir.¹⁰

Re'sen araştırma ilkesi, bir taraftan yargılamada, göz önüne alınması gereken kamu düzenine ilişkin hususlarda (görev, yetki, süre gibi) mahkemenin sağlıklı bir sonuca ulaşabilmesi, bir taraftan da idari yargı denetiminin bir "hukuka uygunluk" denetimi olması ve herhangi bir işlem veya eylemin hukuka uygun olup olmadığının bazen kapsamlı bir araştırma ve incelemeyi gerektirebilmesi nedeniyle

⁶ Celal ERKUT – Selçuk SOYBAY, Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Kanunlar, Yenilenmiş 4. Baskı, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1999, s. 212.

⁷ Ancak I.Y.U.K. mad. 20 / 3'e göre istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, Başbakan ve ilgili bakan gerekçesini bildirmek suretiyle, söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebilir. Bu fıkrada sözü edilen gizli kelimesinden idare de gizli olan ve yetkili memurların dışında hiç kimseye gösterilmemesi gereken belge ve dosyaları anlamak gerekecektir. Danistay'da; idarenin gönderirken "gizlidir" kaydını koyması veya ek bir yazıyla gizli olduğunu belirtmesinin kendiliğinden o belge veya dosyaya gizlilik niteliğini kazandırmayacağını açık olduğundan Mahkemenin bu çerçevede gerekli incelemeyi re'sen yaparak belge ve dosyanın gizli olup olmadığını bizzat saptaması ve sonucuna göre usuli işlemleri yapması kararına varmıştır. (Danistay 5. Dairesi, 06.06.1991 T., E: 1990 / 4297; K. 1991 / 1099; D.D., S. 84 – 85, s. 345) Ancak, fıkranın 4001 sayılı Kanununun 10. maddesiyle eklenen 2. bendinde de, verilmeyen bilgi ve belgelere dayanılarak ileri sürülen savunmaya göre karar verilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla mahkemelerin verilmeyen bilgi ve belgelere dayalı olarak yapılmış olan savunmaya göre karar vermesine hukuken olanak bulunmamaktadır. (Danistay 5. Dairesi, 25.09.1999 T., E. 1996 / 1345, K. 1996 / 2819, D.D., S. 93, s. 305)

⁸ Seref GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, Ankara, s. 379. ayrıca bkz. Danistay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 17.10.1997 T., E. 1995 / 769, K. 1997 / 525. D.D., S. 95, s. 84.

⁹ Danistay 7. Dairesi 27.10.1993 T., E. 1992 / 322, K. 1993 / 4357, D.D., S. 89, s. 450 – 451; Ayrıca bkz. Danistay 7. Dairesi, 26.03.1996 T., E. 1995 / 697, K. 1996 / 1165, D.D., S. 92, s. 582; Danistay 11. Dairesi, 10.11.1994 T., E. 1995 / 3983, K. 1996 / 765, D.D., S. 92, s. 799.

¹⁰ Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, 16.06.1996 T., E: 1995 / 18; K: 1996 / 269, D.D., S.92, s.236

önemli bir ilkedir. Danistay da “... re’sen araştırma ilkesi, dava konusu islemin tesisine esas olarak gösterilen, hukuki nedenin var olup olmadığının araştırılması, dayanağı olan bilgi ve belgelerin derlenmesi şeklinde uygulandığı gibi taraflarca öne sürülmemiş olsa dahi idare hukukunda kamu düzenine ilişkin olduğu tartışmasız kabul edilmiş olan görev, yetki, süre gibi konuların incelenmesi şeklinde de anlaşılır...” şeklinde bir karar vermiştir.¹¹

Bu nedenle, özellikle 2577 sayılı yasanın 14. maddesinde yer alan ilk incelemeye ilişkin konularda yargıca geniş bir yetki verilmiştir. Söyle ki,

Bu başlık altında yer alan “ehliyet” konusunda yargıcın takdir hakkı bulunmaktadır. Yargıç I.Y.U.K. 2. maddesinde düzenlenen ehliyet ile ilgili ölçütleri göz önünde tutarak davacının dava açma ehliyetinin bulunup, bulunmadığı konusundaki araştırmayı yapıp karar verecektir.¹²

Yine I.Y.U.K. 14. Maddesinde yer alan husumet konusunda da yargıca re’sen araştırma yetkisi 15. maddenin (c) bendi ile verilmiştir. Buna göre davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilerek gerçek hasma tebligine yargıç karar verecektir.

Görev ve yetkiye ilişkin itirazlarda da, taraflar itiraz etmemiş olsalar dahi, yargıç kamu düzenini göz önünde tutarak, kendiliğinden görevsizlik veya yetkisizlik kararı verebilmektedir. İlk inceleme aşamasından sonra da yargıç cevap verme süreleri ile duruşma sekline ilişkin konularda da re’sen araştırma yetkisini kullanabilmektedir.

Bu ilkenin yerinde, tam ve doğru uygulanmaması hem usul yönünden verilecek kararlarda yanlışlıklar yapılması sonucunu, hem de mahkeme kararının yeterli ve doğru gerekçeye oturtulmaması sonucunu doğurabilir.¹³

Bu nedenle de yargıca tanınan re’sen araştırma yetkisi aynı zamanda davacılar da güvence sağlamaktadır. Çünkü, hakimın açılan bir davayı sadece tarafların sundukları (özellikle davacının sunmaya çalıştığı) belgelerle sağlıklı bir sonuca ulaştırması mümkün değildir. Bu gibi durumlarda zaten davacının elinde dava ile ilgili çok az belge bulunmaktadır. Bu nedenle, dava ile ilgili delillerin elde edilmesinde re’sen araştırma yetkisine dayanılmaktadır.¹⁴ Bunun içinde idari yargı

¹¹ Danistay 5. Dairesi, 08.12.1987 T., E. 1985 / 815, K. 1987 / 1723, D.D., S. 70 – 71, s. 277

¹² Danistay 9. Dairesi 23.09.1997 T., E. 1996 / 6087, K. 1997 / 2653, D.D., S. 95, s. 587

¹³ Celal KARAVELIOĞLU, İdari Yargılama Usulü Kanunu, İkinci Baskı, 1996, s. 635

¹⁴ Süheyla Senlen SUNAY, İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler Karsısında İspat ve Delil Hususları, İstanbul, 1997, s. 10

mercileri, ilk inceleme asamasından baslamak üzere karar vermelerine yardımcı olacak, bunu sağlayacak bilgi ve belgeleri taraflardan isteme hakkına sahiptir.¹⁵

Maddi olayın nitelendirilmesi ve uygulanacak hukuk ilkesinin tespiti de I.Y.U.K.'unda tamamen yargıcın yetkisine bırakılmıştır. Yargıç, uygulanması gerekli hukuk ilkesini bilmek ve uygulamakla yükümlüdür. Tarafların bu konudaki veya maddi olayın hukuki nitelendirmesine ilişkin iddia, savunma ve mütalaaları yargıcı hiçbir şekilde bağlamadığı gibi¹⁶, tarafların hiç değinmedikleri unsurları da re'sen araştırmaları gerekecektir. Danistay da bir kararında "... İdari yargi yerlerinin iddia ve savunmalarda ortaya konan maddi durumun gerçeğe uygun olup olmadığını kendiliklerinden araştırmakla görevli oldukları gibi tarafların hiç değinmedikleri ancak olayın çözümü için gerekli maddi unsurları da araştırmaya yetkili olduğunu"¹⁷ ifade etmiştir. Buna ek olarak idare yargıcı olayın maddi yönünü belirleme ve sonuçta hukuki çözüme varma yönünde de tam bir yetkiye sahiptir.

Re'sen araştırma yetkisinin en geniş görüldüğü alan ise Yargıcın gerektiğinde bilirkişi incelemesi yapılmasına karar vermesi ve bunu yapacak bilirkişi seçimini re'sen belirlemesidir.¹⁸ Danistay'da "... Uyusmazlığın çözümü için, özel ve teknik bilginin gerekli olup olmadığını, dolayısıyla da bilirkişiye başvurulup başvurulmayacağını hakim takdir eder" şeklinde bir sonuca karar vermiştir.¹⁹ Ancak Danistay, özel veya teknik bilgiyi gerektiren hallerde, İdare Mahkemelerini bilirkişiye başvurmasını zorunlu görmektedir. Örneğin bir kararında, "çözümü özel ve teknik bilgiyi gerektiren hallerde bilirkişi incelemesi yapılması ve buna göre karar verilmesi gerekirken, yazılı gerekçe ile karar vermesini bir bozma nedeni görmüştür."²⁰

Öte yandan Danistay alınan bilirkişi raporlarının bağlayıcılığı hususunda da, 2577 sayılı yasanın 31. maddesinin atıf yaptığı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 286. maddesinde yer alan bilirkişi raporunun hakimi bağlamayacağı hükmüne yollama yaparak, yargıcın bilirkişi raporunu serbestçe takdir ederek, bu

¹⁵ Zuhâl BERKET, Hukukun Genel İlkeleri ve Danistay, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 197

¹⁶ Erçetin YORGANCIOĞLU, a.g.m. , s.231

¹⁷ Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, 21.02.1997 T., E. 1995 / 209, K. 1997 / 127; D.D., S. 94, s. 247. Aynı yöndeki karar için bkz. Danistay 3. Dairesi 21.11.1990 T., E. 1990 / 2057 ; K. 1990 / 3199 .

¹⁸ I.Y.U.K. mad 31 / 1

¹⁹ Danistay 7. Dairesi, 24.12.1997, E. 1997 / 4153, K.1997 / 5014, D.D., S. 96, s. 338 ; Aynı yöndeki karar için bkz. Danistay 9. Dairesi, 19.02.1998, E. 1997 / 3912, K. 1998 / 669, D.D., S. 97, s. 641 – 642

²⁰ Danistay 9. Dairesi, 19.02.1998 T., E. 1997 / 3912, K. 1998 / 669, D.D. S. 97, s. 642; Ayrıca bkz. Danistay 7. Dairesi, 12. 05.1998 T., E. 1997 / 4231, K. 1998 / 1788, D.D., S. 98, s. 386.

raporun aksine de karar verebileceğini ve bunun da yargıcın kendisini bilirkişi yerine koyması anlamına gelmeyeceğini ifade etmektedir.²¹

Buna göre re'sen araştırma ilkesi, idari yargı hakiminin, davanın açılmasından nihai karar verilmesine kadar, davanın sevk ve idaresi, maddi olayın varlığının araştırılması ve delillerin elde edilmesi; maddi olayın hukuki tavsifi, olaya uygulanacak hukuk kuralının tesbiti, iddia ve savunmada ortaya konan maddi bulguların, gerçeğe aykırı olup olmadığının araştırılması, davanın süresinde açılıp açılmadığının, delillerin takdiri, idarenin sorumluluk esasını tesbiti ile tarafların hiç değmediği olayların tesbit edilmesi ile ilgili olarak, tarafların talebine bağlı kalmaksızın yaptığı tüm araştırmalara verilen addir.²²

Yukarıda da ifade edildiği gibi I.Y.U.K. mad. 20 / 1'de re'sen araştırma yetkisi Danistay İdare ve Vergi Mahkemelerince kullanılabilir. I.Y.U.K. mad. 45 / 4'te ise Bölge İdare Mahkemelerinin tek hakim tarafından verilen kararları itirazın incelenirken maddi olaylar hakkında yeterli bilgi elde edemediği durumlarda gerekli inceleme ve araştırma yapma yetkileri olduğu açıklanmıştır. Dolayısıyla Bölge İdare Mahkemeleri de olayların çözümünde re'sen araştırma ve inceleme yetkisine sahiptir.

Öte yandan, Danistay'a verilen re'sen inceleme yetkisi, Danistay'ın 2575 sayılı kanununun 24. maddesine göre yalnızca ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar için söz konusu olup; temyiz yeri olarak baktığı davalarda bu yetkiyi kullanması hukuken mümkün değildir.²³ Çünkü Danistay, temyizen incelediği davalarda maddi vakalar hakkında tek derece mahkemesince edinilen bilgiyi yeterli görmezse, kararı bozar ve yeniden bir karar verilmek üzere dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Yoksa, kendisi maddi vakaların hakkındaki inceleme eksikliğini gidererek nihai karar veremez.²⁴

Uygulamada re'sen inceleme yöntemleri olarak bazı bilgi ve belgelerin taraflardan veya ilgili diğer yerlerden istenmesi ve uyumsuzluğa ilişkin, işlem ve sicil dosyaları ile diğer mahkemelerce verilen kararların getirilmesi önemli bir yer tutmaktadır. Öte yandan, kesif ve bilirkişi incelemesi yapılması da sık sık başvurulmuş bir re'sen inceleme yöntemi olmaktadır. Ayrıca, yargı yerlerinin maddi olayın açıklığına kavuşturulması amacıyla, istem olmaksızın kendiliklerinden

²¹ Danistay 9. Dairesi, 31.03.1997 T., E. 1997 / 3926, K. 1998 / 457, D.D. S. 97, s. 639; Aynı yöndeki karar için bkz. Danistay 7. Dairesi 27.10.1998 T., E. 1997 / 5060, K. 1998 / 3568, D.D., S. 99, s. 313; Danistay 7. Dairesi, E. 1992 / 8390, K. 1995 / 1528, D.D., S. 91, s. 275.

²² Ramazan ÇAGLAYAN, a.g.e., s. 55

²³ Kazım YENİCE – Yüksel ESİN, İdari Yargılama Usulü, Ankara, 1983, s. 539 – 540

²⁴ I.Y.U.K. mad. 49 / 2

durusma yapmaları da bir re'sen inceleme yöntemidir.²⁵ Danistay'da bir kararında²⁶; idari yargılama usulü Kanunu'nun re'sen araştırma ilkesini benimsediğini ifade ederek bu ilke çerçevesinde idari yargı yerlerinin;

– Uyusmazlık konusu olayın hukuki nitelendirmesini yapmak, olaya uygulanması gereken hukuk kuralını belirlemek ve sonuçta hukuki çözüme varmak yönlerinden tam bir yetkiye sahip olduğunu

– Buna ek olarak olayın maddi yönünü belirleme noktasından da her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliklerinden yapabileceklerini

– İddia ve savunmalar da ortaya konan maddi durumun gerçeğe uygun olup olmadığını serbestçe araştırabileceğini

– Tarafların hiç değinmedikleri olayları ve maddi unsurları araştırmaya yönelebileceklerini

– Maddi olayın gerçeğe uygunluğunun araştırılması için gerektiğinde bilirkişi incelemesi de yaptırabileceğini hükme bağlamıştır.

²⁵ Celal KARAVELIOĞLU, age., s. 636

²⁶ Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu 21.02.1997 T., E. 1995 / 209, K. 1997 / 124, D.D., S. 94, s. 247, Aynı yöndeki kararlar için bkz. Danistay 3. Dairesi, 20.03.1996 T., E. 1995 / 1462, K. 1996 / 834, D.D., S. 92, s. 358; Danistay 3. Dairesi, T. 21.10.1997, E. 1996 / 3153, K. 1997 / 3537 D.D., S. 95, s. 234 – 235.