TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İPTAL DAVASINDA SEBEP İKAMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Burkay Can KARA

ANKARA – 2018

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İPTAL DAVASINDA SEBEP İKAMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Burkay Can KARA

TEZ DANIŞMANI

Dr. Öğr. Üyesi M. Artuk ARDIÇOĞLU

ANKARA – 2018

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İPTAL DAVASINDA SEBEP İKAMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi M. Artuk ARDIÇOĞLU

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Dr. Öğr. Ü. M. Artuk ARDIÇOĞLU	
Doç. Dr. K. Burak ÖZTÜRK	
Dr. Öğr. Ü. F. Ceren YALGIN	

Tez Sınavı Tarihi: 26/12/2018

Tez Doğruluk Beyanı Belgesidir.

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Dr. Öğr. Üyesi M. Artuk ARDIÇOĞLU danışmanlığında hazırladığım "İptal Davasında Sebep İkamesi (Ankara-2018)" adlı yüksek lisans ■ - doktora/bütünleşik doktora □ tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 02.01.2019
Burkay Can KARA

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i

KISALTMALAR iv

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM 4

SEBEP UNSURU 4

I. HUKUKİ İŞLEMİN VE İDARİ İŞLEMİN SEBEP UNSURU 4

II. MADDİ SEBEP 9

III. MADDİ SEBEBİN HUKUK NORMUYLA İLİŞKİSİ 11

A. İDARİ İŞLEMİN HUKUKİ SEBEBİ 11

B. MADDİ SEBEBİN HUKUK NORMUNDAKİ GÖRÜNÜMLERİ 13

1. Hukuk Normunun Sebebi Açıkça Belirlemesi 13

2. Hukuk Normunun Sebebi Belirsiz Kavramlarla Belirlemesi 14

3. Hukuk Normunun Sebebi Belirlememesi 18

IV. SEBEP VE KONU UNSURLARI ARASINDA NEDENSELLİK BAĞI 25

İKİNCİ BÖLÜM 29

SEBEP İKAMESİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ 29

I. KAPSAM 29

A. HUKUKİ DAYANAK İKAMESİ VE SEBEP İKAMESİ AYRIMI 29

B. SEBEPLERİN ETKİSİZLEŞTİRİLMESİ VE SEBEP İKAMESİ AYRIMI 34

II. TANIM VE TEORİK TEMELLER 38

A. TANIM 38

B. TEORİK TEMELLENDİRME 46

1. Bağlı Yetkinin ve İptal Kararının Etkililiğinin Korunması 46

2. İdari Yaptırımlarda Kamu Düzeni Bakımından Doğabilecek Ağır Sonuçların Önlenmesi 50

3. İdari Yargının Aktifleştirilmesi ve Yargısal Denetimin Genişletilmesi 55

III. YASAL DAYANAK 57

A. SEBEP İKAMESİNİN YASAL DAYANAĞI OLARAK RESEN ARAŞTIRMA YETKİSİ 57

B. YARGILAMA YETKİSİNİN SINIRI OLARAK İDARİ İŞLEM NİTELİĞİNDE KARAR VERME YASAĞI VE RESEN ARAŞTIRMA YETKİSİYLE İLİŞKİSİ 62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 70

SEBEP İKAMESİNİN UYGULANMASI 70

I. İKAME EDİLECEK SEBEBİN TAŞIMASI GEREKEN ŞARTLAR 70

A. SEBEBİN VARLIĞI 70

B. SEBEBİN İKAMEYE ELVERİŞLİ OLMASI 73

1. Hukuka Uygunluk Yönünden Elverişlilik 73

2. Zaman Yönünden Elverişlilik 74

II. SEBEP İKAMESİNİN SINIRLARI 76

A. BAĞLI YETKİ VE TAKDİR YETKİSİ AYRIMINDA SEBEP İKAMESİ .. 76

1. Bağlı Yetki ve Takdir Yetkisi 76

2. Bağlı Yetki Bulunan Hâllerde Sebep İkamesi 81

3. Takdir Yetkisi Bulunan Hâllerde Sebep İkamesi 82

B. ADİL YARGILANMA HAKKININ GEREKLERİNE UYGUNLUK 90

SONUÇ 103

KAYNAKÇA..... 108

ÖZET 122

ABSTRACT 123

KISALTMALAR

ABD	**:**	**Ankara Barosu Dergisi**
AİD	**:**	**Amme İdaresi Dergisi**
AİHM	**:**	**Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi**
AİHS	**:**	**Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**
Akt.	**:**	**Aktaran**
AÜHF	**:**	**Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi**
AÜHFD	**:**	**Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**
AÜSBE	**:**	**Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**
AÜSBF	**:**	**Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi**
AYİM	**:**	**Askeri Yüksek İdare Mahkemesi**
AYİMD	**:**	**Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**
B.	**:**	**Baskı**
Bkz.	**:**	**Bakınız**
BN.	**:**	**Başvuru Numarası**
C.	**:**	**Cilt**
Çev.	**:**	**Çeviren**
D.	**:**	**Daire**
d.	**:**	**Dipnot**
DD	**:**	**Danıştay Dergisi**
DKD	**:**	**Danıştay Kararlar Dergisi**
DMK	**:**	**Devlet Memurları Kanunu**
E.	**:**	**Esas**
Ed.	**:**	**Editör**
EÜHFD	**:**	**Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**
f.	**:**	**Fıkra**

İHAS	**:**	**İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi**
İHİD	**:**	**İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**
İÜHF	**:**	**İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi**
İÜHFM	**:**	**İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**
İYUK	**:**	**İdari Yargılama Usulü Kanunu**
K.	**:**	**Karar**
m.	**:**	**Madde**
MBD	**:**	**Mülkiyeliler Birliği Dergisi**
MD	**:**	**Mülkiye Dergisi**
MÜSBE	**:**	**Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**
MYO	**:**	**Meslek Yüksek Okulu**
RDCE	**:**	**Recueil des décisions de Conseil d'État**
S.	**:**	**Sayı**
s.	**:**	**Sayfa**
S. E. T.	**:**	**Son Erişim Tarihi**
SÜSBMYOD	**:**	**Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO Dergisi**
T.	**:**	**Tarih**
TAAD	**:**	**Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**
TBMM	**:**	**Türkiye Büyük Millet Meclisi**
TESEV	**:**	**Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı**
TİD	**:**	**Türk İdare Dergisi**
TODAİE	**:**	**Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü**
vd.	**:**	**ve devamında / ve diğerleri**
Y.	**:**	**Yıl**

GİRİŞ

İptal davasında sebep ikamesi; yargı yerleri tarafından başvurulan bir yöntemdir. Öğreti; idari yargı yerinin, hukukilik denetimi bakımından olağan görünmeyen bir yolla, sebep unsuru yönünden hukuka aykırılığını saptadığı idari işlemi iptal etmemesi sonucunu doğuran bu yöntem üzerine fazla eğilmemiş; yargı yerleri, nadiren başvurdukları bu yöntem hakkında keskin belirlemeler yapmaktan kaçınmıştır.

Öyle ki yargı kararlarında ekseriyetle *"idari yargı yerlerinin sebep ikame etme yetkisine sahip olduğu bilinen bir olgudur"* denilerek yetkinin kaynağına ve meşruluğuna ilişkin tartışmalardan kaçınılmıştır. Sınırlı sayıda içtihatta yöntemin gereklerine ilişkin ifadelere yer verilmiş, uzun bir süre bu gerekler hakkında yeknesaklık sağlanamamıştır.

Sebep ikamesi yönteminin detaylı bir incelemeye tabi tutulması gerekmektedir. Bu gerekliliğin temelinde, yöntemin son dönemde yüksek yargı ve öğreti tarafından adil yargılanma hakkı çerçevesinde yeniden değerlendirilmeye başlaması yatmaktadır. İdari yargılama usulünde sık başvurulmayan bu yöntemin adil yargılanma hakkına uygunluğunun tartışılması için öncelikle yöntemin idare hukuku sistematiği içindeki yeri belirlenmelidir.

Sebep ikamesinin idare hukuku sistematiği içindeki yerini belirlemek için, yöntemin konusunu oluşturan sebep unsurunun idari işlemdeki konumunu saptamak gerekmektedir. Bu yüzden çalışmanın birinci bölümünde idari işlemin sebep unsuru incelenecektir.

Sebebin sınırları çizildikten sonra sebep ikamesinin kavramsal çerçevesinin saptanması gerekir. İçtihatta ve son döneme kadar öğretide sebep ikamesi olarak nitelenen benzer yöntemler; yargı yerinin bunları gerçekleştirme yetkisi, gerçekleştirme

usulü ve bunların sonuçları bakımından sebep ikamesinden keskin bir biçimde ayrılabilmektedir. Sebep ikamesinin sonuçlarıyla birlikte net bir şekilde ortaya koyulabilmesi, öncelikle kavram karmaşasının giderilmesine bağlıdır. Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle sebep ikamesinin benzer yöntemlerden farkı ortaya koyulacaktır.

Yöntemin kapsamı belirlendikten sonra sağlıklı bir tanımı yapılabilecektir. Sebep ikamesine ilişkin tanımlar ve teorik temellendirmeler ikinci bölümde ele alınacaktır. Ardından yöntemin yasal dayanağı olarak gösterilen resen araştırma yetkisi; doğal sınırları ve yargı yetkisinin anayasal sınırları çerçevesinde incelenecektir. Teorik temellendirmeler ve yasal dayanak; sebep ikamesinin meşruluğunu belirleyeceğinden sırayla ve sebep ikamesinin benzer yöntemlerden ayrılmasını takiben değerlendirilecektir.

Kavramsal çerçevesinin çizilmesinin ardından üçüncü bölümde, sebep ikamesinin uygulanması incelenecektir. Sebep ikamesinin içtihat kaynaklı olması, yönteme başvurulması için mahkemece saptanan sebebin taşıması gereken şartları kesin olarak belirlemeyi zorlaştırmaktadır. Diğer yandan, idari işlemin sebep unsuru bakımından yapılacak değerlendirmelerden ve yöntemin benzerleri ile arasındaki farklardan hareketle birtakım saptamalar yapılabilecektir.

Üçüncü bölümün ikinci kısmında sebep ikamesi konusunda yürütülen tartışmaların odağı olan yöntemin sınırları değerlendirilecektir. Öğretide yöntem hakkında yürütülen tartışmalar temel olarak iki konuda toplanmaktadır. Bunlardan ilki bağlı yetki ve takdir yetkisi ayrımında sebep ikamesine başvurulmasının farklı sonuçları olup olamayacağına ilişkindir. İkinci tartışma ise sebep ikamesine başvurulmasının adil yargılanma hakkı bakımından doğurduğu sonuçlara ilişkindir. Öncelikle bağlı yetki ve takdir yetkisi hâllerinde sebep ikamesinin sonuçları incelenecek; ardından adil yargılanma hakkı ile yöntemin ilişkisi değerlendirilecektir.

Öğretide pek çalışılmamış olması, konunun dezavantajıdır. Yargı kararlarından yararlanılarak bu dezavantaj olabildiğince giderilmeye çalışılacaktır. Diğer yandan yöntemin içtihat kaynaklı olması, yargı kararlarına başvurmanın önemini arttırmaktadır.

Çalışmanın kapsamı Türk İdare Hukukuyla sınırlıdır. Bugün Türk İdare Hukuku ve Fransız İdare Hukuku birbirinden ayrı değerlendirilmesi zorunlu iki hukuk sistemi hâline gelmiştir.[1] Türk İdare Hukukunun zaman içinde, takdir yetkisinin yargısal denetimi gibi temel birtakım konularda Fransız İdare Hukukundan ayrılması; Fransız İdare Hukukunda, özellikle yargı yerlerinin idari işlem niteliğinde karar verme yasağının kalkması gibi esaslı değişikliklerin yaşanması da sebep ikamesinin iki hukuk sistemi için ayrı değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Aksi hâlde yöntemin içtihat kaynaklı olmasının yarattığı belirsizlik; birbirinden bağımsız ele alınması gereken iki hukuk sisteminin uyumsuzluğu içinde artacaktır.

Çalışmanın sonunda sebep ikamesinin Türk İdare Hukuku sisteminde uygulanabilirliğine ilişkin bir saptamaya ulaşmak amaçlanmaktadır.

[1] ULER Yıldırım, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1970, s. VII, VIII; ULUSOY Ali D., **Türk İdare Hukuku C. 1**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 7 – 9.

BİRİNCİ BÖLÜM

SEBEP UNSURU

I. HUKUKİ İŞLEMİN VE İDARİ İŞLEMİN SEBEP UNSURU

İdari işlem, hukuki işlemin bir türüdür.[2] Eşitler arası ilişkilerde tesis edilen hukuki işlemlerin varlıkları iki unsura, geçerlilikleri ise -bir hukuk normuyla öngörülmüşse- bunlara ek olarak bir unsura bağlıdır.[3] Hukuki işlem; kurucu unsurları esas alınarak tanımlandığında; ehliyetli kişinin hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır.[4] Ehil irade ve hukuki sonucun yanı sıra, hukuk normlarıyla öngörüldüğü takdirde, hukuki işlem şekil şartlarına bağlanabilir.[5]

Özel hukuk ilişkilerinin aksine idare hukukunda kural olarak idare ve kişiler arasında bir eşitlik söz konusu değildir. Eşit olmayanlar arasındaki bu ilişkide idare, kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanarak tek yanlı[6] ve icrai[7] işlemler tesis

---

[2] CANDAN Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü** Kanunu, B. 6, PwC Yayını, İstanbul, 2015, s. 72; DAMAR Fatma Betül, **Bir Hukuki İşlem Türü Olarak İdari İşlem**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, AÜSBE, Ankara, 2014, s. 67; ERKUT Celal, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s. 9; GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, B. 10, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015, s. 121; ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **İdare Hukuku C. 1**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 301.

[3] KEYMAN Selâhattin / TOROSLU Haluk, **Hukuka Giriş**, B. 5, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 121.

[4] GÖZLER Kemal, **Hukuka Giriş**, B. 12, Ekin Yayın Basım Dağıtım, Bursa, 2015, s. 419, 420; ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C. 1**, B.3, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 258.

[5] KEYMAN / TOROSLU, s. 121.

[6] ERKUT, s. 12 vd.

edebilmektedir.[8] Taraflar arasındaki eşitsizlik sebebiyle idari işlemler, özel hukuk işlemlerinden daha sıkı şartlara bağlanmıştır.[9] Bu şartların en başında, özel hukukta kişinin kural olarak hukuki işlem tesis etmeye yetkili olmasına karşılık; idare hukukunda idari işlemin tesis edilebilmesinin idareye bu konuda bir yetki tanınmasına bağlı olması gelir.[10]

İdari işlem, hukuki işlemin unsurları bakımından incelendiğinde irade açıklaması yapma ehliyetine sahip olmak yetkiyi, irade açıklamasının yöneldiği hukuki sonuç da konuyu karşılamaktadır.[11] İdari işlemi diğer hukuki işlemlerden ayıran unsurların sebep ve amaç olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bunlar idari işlemlerde kurucu unsur niteliğindedir.[12]

Hukukta her işlemin bir sebebi mevcuttur. Sebep; hukuki işlemin dışında, ondan önce gerçekleşmiş ve kişiyi o hukuki işlemi tesis etmeye iten etkendir.[13] Özel hukuk

---

[7] ERKUT, s. 117 vd; Ayrıca bkz. YILMAZ Dilşat, **İdari İşlemin İcrailik Özelliği**, B. 1, Astana Yayınları, Ankara, 2014, s. 65 vd.

[8] DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982, s. 17; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 121 – 125.

[9] GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 121; ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, B. 3, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 451, 452.

[10] İdare hukukunda yetkisizlik kural, yetki istisnadır; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 121, 134.

[11] DAMAR, s. 95, 96; ÖZAY, s. 452.

[12] ÖZAY, s. 452.

[13] IŞIKTAÇ Yasemin, **Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması**, B. 2, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 103 ve devamında sebep, amaç ve konu unsurları hukuk normunun unsurları olarak ele alınmaktadır. Bunlar hukuk normunun iç unsurları olarak değerlendirilir. Hukuki işlemler içinde sebepten bağımsız işlemlerin de bulunması, her işlemin maddi bir sebebi olmak zorunda olmadığı düşüncesini akla getirebilir. KEYMAN / TOROSLU, s. 129'da sebepten bağımsız hukuki işlemleri "…*belli bir nedenle değilse de, çeşitli nedenlerle yapılabilen işlemler…"* olarak tanımlamaktadır. Görüldüğü üzere sebepten

ilişkilerinde hukuk, işlemlerin sebebiyle kural olarak ilgilenmez. Buna karşılık idare hukukunda idarenin her faaliyetinin gerçek ve hukuka uygun bir sebebe dayanmış olması aranır.[14]

Aynı şekilde, özel hukukta işlemlerin amaçları önemli değildir. İstisnai hâller dışında kişinin hukuki işlemi hangi amaçla tesis ettiği önemsenmez.[15] Buna karşılık idari işlemlerin nihai amacı kamu yararı veya bunun somutlaşmış hâllerinden biridir. İdare, bu amaca aykırı işlem tesis edemez.[16]

Kısaca belirtmek gerekirse idare, idari işlemlerinde işlemin sebep ve amaç unsurlarıyla bağlıdır. İdari işlemi diğer hukuki işlemlerden ayıran esas unsurlar da bunlardır. Zira idare ve kişi arasındaki eşitsizlik, idarenin işleyişi bakımından zaruri bir eşitsizlik olmakla birlikte, ancak bu unsurların bağlayıcılığı altında kabul edilebilir.[17]

---

bağımsız hukuki işlemler sebebe dayanmaksızın yapılabilen işlemler değildir, sadece bunlar herhangi bir sebebe dayanabilir ve hukuk bu sebeple ilgilenmez. Benzer şekilde GÖZLER, Hukuka Giriş, s. 422'de işlemin sebebe bağlı olmaması, *"...sebebi araştırılmaksızın geçerli..."* olması anlamına geldiği ifade edilmektedir.

[14] GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 152, 153; ÖZAY, s. 454 – 456; ZABUNOĞLU, C. 1, 349.

[15] GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 121; KARAHANOĞULLARI Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, B. 3, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s. 505; ZABUNOĞLU, C. 1, s. 75.

[16] GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 160; ÖZAY, s. 499. Özel hukukta amacın önemsenmemesi; tarafların kişisel menfaatleri ile hareket etmelerine ve bu sebeple eşit olmalarına dayandırılmaktadır. Buna karşılık idare, kamu yararı için hareket etmektedir ve kişisel menfaatlerin kamu yararıyla çatıştığı hâllerde kamu yararına üstünlük tanınmaktadır. SEVİG Vasfi Raşid, *"İdare Hukukunda Önemin Umumi Hizmete veya Amme Velayetine Verilmesi Üzerinde Gözüken Tartışmalar"*, **AÜHFD**, C. 6, S. 2, s. 5, 6.

[17] MERMUT Güler, *"İptal Davalarının Şartı Olarak Kanuna Aykırılık"*, **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler - I**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1976, s. 319.

İdare hukukunun kozalist ve finalist nitelikte bir hukuk dalı olarak değerlendirilmesi, sebep ve amaç unsurlarının belirleyiciliğini göstermektedir.[18]

Kozalite, olay ve sonuç arasındaki bağdır. Bir hukuki olay ile hukuki sonuç arasındaki bağ, bu ikisi arasındaki nedenselliği gösterir. İdare hukukunda hukuki olay, işlemin sebebini; hukuki sonuç ise işlemin konusunu karşılar ve bunlar arasında bir nedensellik bağı mevcuttur.

Kozalitenin hukuk normlarının açıklanmasında kullanılması; kavramın esasen doğa kanunlarına ilişkin olması sebebiyle eleştirilmiş ve hukuk normlarında benzer kesinlikte bir nedensellik ilişkisinin var olamayacağı ileri sürülmüştür.[19]

Ancak idarenin özgür bir iradeye sahip olmadığı dikkate alındığında; sebebe dayanmadan işlem tesis edemeyeceği ve dolayısıyla idari işlemlerin sonuçlarının her zaman bir sebebe bağlı olarak gerçekleşeceği düşünüldüğünde, kozalitenin idarenin sebebe bağlılığını vurgulayan bir nitelik olarak hukuk dalına atfedildiği söylenebilir.

İdare hukukunun finalist niteliği ise temel olarak idarenin tüm faaliyetlerinde kamu yararı[20] amacına yönelmiş bir yapı olduğunu ifade etmektedir. Hukukun içinde

---

[18] ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, B. 5, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 504, 505; BOULANGER Özge Didem, **İdari İşlemin Sebep Unsuru**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, MÜSBE, İstanbul, 2016, s. 12, 13. GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku C. 1**, B. 2, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s. 893, 894; ÖZAY, s. 373, 374.

[19] ARAL Vecdi, **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, B. 6, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2001, s. 53 – 56, 178 – 179; IŞIKTAÇ, s. 97, 98.

[20] Kamu yararı kavramı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. AKILLIOĞLU Tekin, *"Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler"*, **İHİD**, C. 9, S. 1-3, s. 11 – 22; ÇAKMAK N. Münci, **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013; ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **Devlet Kudretinin Sınırlanması**, Ajans – Türk Matbaası, Ankara, 1963, s. 180 – 194. Ayrıca kavramın, meşruiyete kaynaklık etmesinin yanı sıra bir dengeleme aracı olarak kullanılması hakkında bkz.

idarenin, diğer hukuk öznelerinden farklı bir rejime tabi tutulmasından başlayarak pek çok konuda ayrıcalıklı olduğu söylenebilir. Bu ayrıcalıkların hem kökeni hem de meşruiyeti idarenin kamu yararı için faaliyet göstermesine dayandırılmaktadır.[21] Kamu yararı, idarece kullanılan kamu gücünün genel ve içkin sınırını oluşturmaktadır.[22]

İdare hukukunun kozalist ve finalist nitelikleri bir arada değerlendirildiğinde; idarenin diğer hukuk öznelerine karşı kullandığı üstün yetkilerin kamu yararını gerçekleştirmek için başvurduğu araçlar olduğu, sebebe bağlılığın ise araçların keyfi kullanımını önleyen mekanizmalardan biri olduğu söylenebilecektir.

Bu çalışma bakımından önem arz eden soru, idari işlemin diğer hukuki işlemlerden ayrılmasını sağlayan ve bağlayıcılığı oranında işlemin tabi olacağı hukuki rejimi belirleyen[23] unsurlardan sebebin yargısal denetiminde idari yargının hangi esaslar çerçevesinde hareket edebileceğidir.

TRUCHET Didier, *"Fransız Danıştay'ı Kararlarında Kamu Yararı: Kaynağa ve Dengeye Dönüş"*, Çev. ATAY E. Ethem, **Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK'e Armağan**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 359.

[21] ÇAKMAK, s. 301. İdarenin üstün yetkilerinin meşruiyetinin kamu yararına dayandırılması; bu üstün yetkilerin *"içeriksel gerekçelendirilme"* biçimlerinden biridir. İçeriksel gerekçelendirme biçimleri ve araçsal gerekçelendirme hakkında bkz. UYANIK Halit, *"İdare Hukukunun Eksen Kayması: İdarenin Üstünlüğünün Gerekçelendirilmesi Sorunu"*, **İÜHFM**, İl Han ÖZAY Armağanı, C. 69, S. 1 – 2, s. 1149 vd. İdarenin üstünlüğünün sona ermesi yönünde görüşler için ayrıca bkz. CASSESE Sabino, *"19. Yüzyıldan 21. Yüzyıla İdare Hukukunun Dönüşümleri"*, Çev. KALANYUVA Eren, **İHİD**, C. 15, S. 2, s. 160, 161.

[22] ÇAKMAK, s. 302; ZABUNOĞLU, Devlet Kudreti, s. 180 vd.

[23] KEYMAN / TOROSLU, s. 128'de hukuki işlemlerde sebebin kurucu bir unsur olmamakla birlikte, hukuki işlemin niteliğinin belirlenmesinde kullanıldığını belirtmektedir. Hukuki işlemin niteliğini belirleyen sebep unsuru esasında sadece idari işlemler için değil, hukuki işlemlerin diğer türleri arasında da belirleyici bir role sahiptir. Ayrıca bkz. ERKUT, s. 9, 10.

İdari işlemin sebep unsuru öğretide; idareyi işlem tesis etmeye yönelten, işlemin dışında, işlemden önce var olan etken olarak tanımlanmaktadır.[24]

II. MADDİ SEBEP

Olay, doğada gerçekleşen tüm değişikliklerin genel adıdır.[25] İnsanlar olayları beş duyuları aracılığıyla saptar.[26] Olaylar doğadan veya insan davranışlarından kaynaklanabilir. Hukuk düzeni tarafından kendisine hukuki bir sonuç bağlanmış olay, hukuki olay olarak nitelenir.[27] İnsan davranışlarından doğan hukuki olaylar; hukuki fiiller ve hukuki işlemler olmak üzere ikiye ayrılır.[28]

---

[24] AKYILMAZ Bahtiyar / SEZGİNER Murat / KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, B. 8, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017, s. 443 vd.; ATAY, İdare Hukuku, s. 504 vd.; BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş 1,** TODAİE Yayınları, Ankara, 1968/1970, s. 167 vd.; CANDAN, s. 157 vd.; GİRİTLİ İsmet / BİLGEN Pertev / AKGÜNER Tayfun / BERK Kahraman, **İdare Hukuku**, B. 6, Der Yayınları, İstanbul, 2013, s. 1258 vd.; GÖZLER, C. 1, s. 893 vd.; GÖZÜBÜYÜK A. Şeref / TAN Turgut, **İdare Hukuku C. 2**, B. 7, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s. 467 vd.; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 152 vd.; MEMİŞ Emin, **Genel İdare Hukuku**, B. 2, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 265 vd.; ONAR, C.1, s. 282 vd.; ÖZAY, s. 454 vd.; ÖZYÖRÜK Mukbil, **İdare Hukuku Ders Notları**, Teksir, Ankara, 1977, s. 194 vd.; YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009, s. 130 vd.; YILDIRIM Turan / YASİN Melikşah / KAMAN Nur / ÖZDEMİR H. Eyüp / ÜSTÜN Gül / OKAY TEKİNSOY Özge, **İdare Hukuku**, B. 6, On İki Levha Yayınevi, İstanbul, 2016, s. 454 vd. ZABUNOĞLU, C. 1, s. 349 vd. Ayrıca AKYILMAZ Bahtiyar, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 199'da sebep unsuru, *"...idari makam tarafından yapılan idari işlemin doğru ya da yanlış, hukuka uygun ya da aykırı, savunulabilir ya da savunulamaz olduğuna bakmaksızın, idari işleme temel teşkil eden mülahaza ve düşünceler..."* olarak tanımlanmıştır.

[25] GÖZLER, Hukuka Giriş, s. 416.

[26] AKILLIOĞLU Tekin, **Hangi Hukuka Giriş?**, B. 3, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017, s. 93.

[27] GÖZLER, Hukuka Giriş, s. 416, 417.

[28] GÖZLER, Hukuka Giriş, s. 417.

Her hukuki işlem gibi, idari işlem de işlemi tesis eden öznenin karşılaştığı olaylara dayanır. İdare, her türlü faaliyetini karşısına çıkan olaylara dayanarak yürütür. Bu olaylar idari işlemlerin sebep unsurunun temelini oluşturur ve hukuk normlarıyla belirlenmiş olmalarından bağımsız olarak mevcutturlar. Başka bir ifadeyle bir hukuk normuyla belirlenmiş olmasa da her idari işlemin dayandığı bir olay vardır.[29]

İdari işlemin dayandığı olay; doğadan veya insan davranışlarından kaynaklanabilir. Başka bir ifadeyle idari işlemin sebep unsurunun temelinde yatan hukuki olay; bir doğal olay, bir hukuki fiil veya bir hukuki işlem olabilir.

Öğretide baskın yaklaşım bu yönde olmamakla[30] birlikte idareyi işlem tesis etmeye iten olayın, onu belirleyen hukuk normundan bağımsız olarak ele alınması gerekir.[31] Bu çalışmada idari işlemin sebep unsurunun temelini oluşturan olaylar *"maddi sebep"* kavramıyla karşılanacaktır.

---

[29] CANDAN, s. 159; GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 467; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 156, 157; ZABUNOĞLU, C. 1, s. 339. Harici olay ve hukuk normunun olaya hukuki anlam kazandırması hakkında bkz. KELSEN Hans, **Saf Hukuk Kuramı**, Çev. UZUN Ertuğrul, Nora Kitap, İstanbul, 2016, s. 2 – 11.

[30] AKYILMAZ vd., İdare Hukuku, s. 443 vd.; ATAY, İdare Hukuku, s. 504 vd.; GİRİTLİ vd., s. 1258 vd.; GÖZLER, C. 1, s. 893 vd.; GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 467 vd.; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 152 vd.; MEMİŞ, s. 265 vd.; ONAR, C.1, s. 282 vd.; ÖZAY, s. 454 vd.; YAYLA, İdare Hukuku, s. 130 vd.; YILDIRIM vd., s. 454 vd.

[31] Öğretide bazı yazarlar tarafından maddi sebep ve hukuki sebep olarak yapılan ayrım, olay ve olayın hukuk normunda gösterilmesi ayrımıdır: ULER, s. 94'te *"İşlemin sebebi ise, o işlemin dayanağıdır; hukuksal sebepten işlemin hukuksal dayanağı anlaşılmak gerekir. Böylece, işlemlerin hukuksal sebebi ile olayların hukuksal nitelendirilmelerini ayırmak gerekir"* diyerek sebep unsurunu *"hukuksal sebep (dayanak)"* ve *"olay"* olmak üzere iki parça hâlinde ele almıştır. ÖZYÖRÜK, s. 197'de maddi sebep (ilgilinin 65 yaşını doldurması), hukuki sebep (65 yaşını dolduranların emekliye sevk edileceğini gösteren hukuk normu) ve konu (ilgilinin emekliye sevk edilmesi) ilişkisi üzerinden sebebin temelini oluşturan olayı ve olayın hukuk normuyla belirlenmesi ayrımını işlemiştir. ULUSOY Ali D., **İdari Yaptırımlar**,

İdari işlemlerin hukuka uygunluğu için öncelikle gerçek bir maddi sebebe dayanması gerekir. Maddi sebebin gerçekleşmemiş olması veya işlemin tesisinden sonra gerçekleşmiş olması işlemi sebep unsuru yönünden sakatlayacaktır.[32] Hukuk düzeni, maddi sebebi bir hukuk normuyla özel olarak belirlenmişse sebebin ayrıca ve özellikle bu norma da uygun olması gerekir.[33]

III. MADDİ SEBEBİN HUKUK NORMUYLA İLİŞKİSİ

A. İDARİ İŞLEMİN HUKUKİ SEBEBİ

Maddi sebep ile onun hukuk normuyla belirlenmesi birbirinden farklı katmanlarda gerçekleşir. Maddi sebep maddi dünyada gerçekleşen bir olayken; maddi sebebin hukuk normuyla belirlenmesi hukuk dünyasında gerçekleşir.[34] Gerçek olan bir maddi sebep; hukuk normlarıyla belirlenmiş veya belirlenmemiş olabilir. Başka bir

---

On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 208 ve 216'da da idari yaptırımlarda *maddi sebebi* idareyi işlem yapmaya sevk eden etken, *hukuki sebebi* ise idarenin işlem yapmasını gerektirecek veya haklı kılacak hukuk normu olarak belirlemekte ve sebep unsurunu *maddi* ve *hukuki* olmak üzere iki parçaya ayırmaktadır. CANYAŞ Oytun, **Vergi Normlarında İdarenin Takdir Yetkisinin Saptanması**, Mali Akademi Yayınları, Ankara, 2012, s. 99 ve devamında *"somut sebep"* ve *"soyut sebep"* ayrımı yaparak idari işlemin dayandığı olayı ve hukuk normunun bu olayı göstermesini ayrı değerlendirmektedir. Benzer örnekler için bkz. ARAL, s. 173 – 175; CANDAN, s. 157 – 161; ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **İdare Hukuku C. 2**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 301.

[32] CANDAN, s. 157; GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 467 vd.; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 154 vd.; KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 481 vd.; ZABUNOĞLU, C. 1, s. 349 vd.

[33] CANDAN, s. 157; LAUBADÊRE André de, **Genel Hatlarıyla Fransa'nın İdari Müesseseleri**, Çev. GÖZÜBÜYÜK Şeref / KIRATLI Metin, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 52, 53.

[34] Maddi gerçeklik ve hukuki gerçeklik katmanları hakkında bkz. KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 1 – 8.

ifadeyle idarenin dayandığı maddi olay, hukuk dünyasına taşınmış olabilir, ancak bunun aksi de mümkündür.[35]

Kural koyucu irade, bir hukuk normu yaratarak belirli koşullarda idarenin bir işlemi tesis edeceğini öngörmüş olabilir. Bu durumda maddi sebebin hukuk normuyla belirlenmesi ve hukuk dünyasına taşınması söz konusudur. Maddi sebebin hukuk dünyasına taşıyan hukuk normu, idari işlemin hukuki sebebidir. İdarenin işlem tesis ederken dayandığı maddi sebep; öncelikle maddi gerçekliğe, sonrasında ise hukuk kurallarına ve özellikle kendisini hukuk dünyasına taşıyan norma uygun olmak zorundadır.[36]

Maddi sebebi belirleyen hukuk normu gerekçe değildir. Maddi sebep, idari işlemin dayanağı olan olay; sebebi belirleyen hukuk normu, dayanak olayı hukuk düzenine taşıyan norm; gerekçe ise dayanak olayın hukuk normuyla ilişkisinin ilgilisine bildirilmesidir.[37]

---

[35] KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 462'de idari işlemin sebebini tanımlarken *"hukukça tanınabilir"* olmaktan bahsetmektedir.

[36] KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 467 – 469.

[37] Gerekçenin niteliği hakkında tartışmalar için bkz. AKILLIOĞLU Tekin, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1983, s. 106 – 112; AKYILMAZ, İdari Usul, s. 199 vd.; SEZGİNER Murat, *"Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü"*, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu** içinde, Başbakanlık Yayını, Ankara, 1998, s. 216 vd. Gerekçenin ilgilisine bildirilmesinden kasıt, yargısal denetimin başlamasından önce yapılan bir bildirimdir. Mahkemenin talebi ile idarenin işleminin sebebini bildirmesi, gerekçe anlamını taşımaz. Zira bu, yargı yerinin resen araştırma yetkisi kapsamında elde ettiği bir bilgidir. Gerekçe; sebebin idare tarafından, işlemin ilgilisine, yargısal denetimden önce bildirilmesidir. AKILLIOĞLU Tekin, *"Yönetsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi"*, **AİD**, C. 15, S. 2, s. 19.

Maddi sebep ve onu belirleyen hukuk normunun ilişkisi çeşitli ihtimaller çerçevesinde farklı hukuki sonuçlar doğurur.

B. MADDİ SEBEBİN HUKUK NORMUNDAKİ GÖRÜNÜMLERİ

1. Hukuk Normunun Sebebi Açıkça Belirlemesi

İlk ihtimalde, hukuk normu maddi sebebi son derece açık ifadelerle belirlemiş olabilir. Bu durumda maddi sebebin kendisini hukuk dünyasına taşıyan norma uygunluğunun tespiti kolaydır. Çoğunlukla maddi sebep olarak gösterilen olay, açık ifadeler içeren hukuk normuyla karşılaştırıldığında bu normla örtüşüp örtüşmediği kolaylıkla anlaşılabilmektedir. Maddi sebep, onu belirleyen hukuk normuna uygun değilse işlem hukuka aykırı olacaktır.[38]

Maddi sebebin hukuk normuyla açıkça belirlenmesine örnek olarak; 657 sayılı DMK'nin 125/A maddesinde düzenlenen uyarma disiplin cezası için belirlenen sebeplerden (b) bendi gösterilebilir. Maddenin (b) bendinde memurun özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmesi, görevden erken ayrılması veya görev mahallini terk etmesi memura uyarma cezasının verilmesi için sebep olarak gösterilmiştir.[39] Memurun mesai saatlerine özrü veya izni olmaksızın uymaması, maddi sebeptir. Maddi sebep gerçekleştiği takdirde idare kanunda gösterilen işlemi tesis edecek ve memura uyarma cezası verecektir. Ancak maddi sebebin gerçek olmaması durumunda, örneğin memurun mesai saatlerine aykırı bir davranışı bulunmaması hâlinde, işlem sebep unsuru bakımından sakatlanmış olacaktır.

---

[38] AKYILMAZ vd., İdare Hukuku, s. 444; ATAY, İdare Hukuku, s. 506; GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 468; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 154; ZABUNOĞLU, C. 1, s. 351.

[39] **657 Sayılı DMK m. 125/A:**

"(...)Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

(...) b) Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terketmek(...)".

Maddi sebep gerçek olmakla birlikte, onu belirleyen hukuk normuna uygun bir biçimde gerçekleşmemiş olabilir. Örneğin memur, mesai saatlerine aykırı davranmakla birlikte izinlidir. Bu durumda memurun mesai saatlerine uymaması, maddi sebep olarak gerçekleşmiştir ancak hukuk normunun aradığı şartları taşımamaktadır. İşlem, sebep unsuru yönünden sakat olacaktır.

2. Hukuk Normunun Sebebi Belirsiz Kavramlarla Belirlemesi

İkinci ihtimal, hukuk normunun maddi sebebi belirlerken belirsiz kavramlara yer vermesidir. Belirsiz kavramların kullanılmasıyla hukuk normu belirli bir veya birden çok maddi sebebe değil, sınırları değişken bir çeşit maddi sebepler topluluğunu işaret etmektedir. Bu maddi sebeplerin hukuk düzenine taşınmasıyla birlikte bunlardan idarenin işlemini dayandırdıkları, hukuk normunda kullanılan belirsiz kavramları karşılamak zorundadır. İdare hâlâ gerçekleşmiş bir sebebe dayanmak zorundadır. Buna ek olarak, sebebin hukuk normunda kullanılan belirsiz kavramlara altlanabilir[40] olması gerekmektedir.[41]

Maddi sebebin hukuk normunda belirsiz kavramlar kullanılarak belirlenmesine örnek olarak; 657 sayılı DMK'nin 125/A maddesinde düzenlenen uyarma disiplin cezası için belirlenen sebeplerden (e) bendi gösterilebilir. Maddenin (e) bendinde memurun *"...Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunma(sı),"* memura uyarma cezasının verilmesi için sebep olarak gösterilmiştir.[42]

---

[40] *"Altlama"* kavramı için bkz. ARAL, s. 180 vd; IŞIKTAÇ, s. 105.

[41] AKYILMAZ vd., İdare Hukuku, s. 445; GİRİTLİ vd., s. 1264; GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 468 – 470; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 154, 155; ZABUNOĞLU, C. 1, s. 351 – 353.

[42] **657 Sayılı DMK m. 125/A**:

"(...)Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

(...) e) Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak,(...)".

Görüldüğü gibi burada sınırları ve sayıları belli maddi sebepler söz konusu değildir. Hukuk normuyla bir maddi sebepler kümesi oluşturulmaktadır. İdarenin karşılaşacağı pek çok maddi sebep, belirsiz kavramların kullanıldığı hukuk normuna altlanabilecektir. Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışların tahdidi olarak belirlenmesi mümkün değildir. Ancak gerçekleşen maddi olayın belirsiz kavramı karşılayıp karşılamadığı tespit edilebilir.

Maddi sebebin belirsiz kavramların kullanıldığı bir hukuk normuyla belirlenmesi, takdir yetkisi tartışmalarına kaynaklık etmektedir. Öğretide, idari işlemin sebep unsurunda idarenin herhangi bir takdir yetkisine sahip olmadığı yönünde görüşler mevcut olmakla birlikte[43] hâkim görüş, sebep unsurunda takdir yetkisinin bulunabileceği yönündedir.

BALTA; objektif anlamları bulunan belirsiz kavramların idareye takdir yetkisi tanımadığını, ancak kavramın anlamlandırılmasında idarenin anlayışına bırakılan bir alana sahip belirsiz kavramların idareye takdir yetkisi tanıdığını belirtmektedir.[44] Yazara

[43] Örneğin Türk İdare Hukuku öğretisinde AZRAK Ali Ülkü, *"Yargı ve İdare"*, **İÜHFM**, C. 34, S. 1 – 4, s. 146'da savunulan bir görüş, sebebin belirsiz kavramlarla gösterilmesi hâlinde idarenin somut olay bazında yapacağı yorumla bu kavramları somutlaştıracağını belirtmektedir. Kavramların somutlaştırılması için hukuken doğru tek yorum tarzı mevcut olacaktır. Dolayısıyla sebebin belirsiz kavramlarla gösterilmiş olması idareye bir takdir yetkisi tanımamaktadır. Bu görüş *"tek doğru çözüm kuramı"* olarak adlandırılmaktadır. GÖZLER, C. 1, s. 903, 904'te idarenin takdir yetkisinin ancak işlemin konu unsurunda görülebileceğini, sebep unsurunda takdir yetkisinin bulunmadığını ileri sürmektedir. Aynı yönde; CANYAŞ, s. 118.

[44] BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukuku – I – Genel Konular**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1972, s. 136, 137. Objektif bir anlama sahip olduğundan idareye takdir yetkisi tanımayan belirsiz kavramlara örnek olarak, temel hak ve özgürlükleri konu alan kanunlarda düzenlenen belirsiz kavramlar gösterilebilir. BALTA'ya göre temel hak ve özgürlükler alanında idarenin kanunda açıkça verilenden başka bir yetkisi bulunamaz. Bu kuralın sonucu, temel hak ve özgürlükler alanında belirsiz bir kavramla

göre takdir yetkisinin yokluğu hâlinde işlem üzerinde tam bir yargı denetimi yapılacaktır. Buna karşılık takdir yetkisinin varlığı hâlinde işlem yalnız hukuka uygunluk yönünden denetlenecek, yerindelik denetimi yapılmayacaktır.[45]

GÜNDAY belirsiz kavramlar ve takdir yetkisi arasındaki ilişkiyi belirsiz kavramın *"özü"* ve *"alanı"* çerçevesinde açıklamaktadır.[46]

Belirsiz bir kavramın somut olaydan bağımsız ve nesnel anlamı idareyi bağlayacaktır. Somut olayın kavramın özünü oluşturan bu anlamı karşılayıp karşılamadığı konusunda bir kesinlik söz konusudur. Kavram özünün oluşturduğu sebepler kümesi; kavrama kesin olarak altlanabilen ve kesin olarak altlanamayan olaylardan oluşmaktadır.[47]

---

ifade edilen sebep unsurunun *"idarenin anlayışına"* göre anlamlandırılamayacağıdır. BALTA, 1972, s. 127 vd. Karşı yönde; ONAR, C. 1, s. 293 – 297; GİRİTLİ İsmet, *"Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre İdarenin Yetkisini Saptırması"*, **İÜHFM**, C. 21, S. 1-4, 1957, s. 158; GÜRAN Sait, *"İdari Lüzum Sebebiyle Memurun Tahvili ve Müstafi Addi"*, **İÜHFM**, C. 29, S. 1-2, 1963, s. 164 – 168. Bu görüşler için ayrıca bkz. GÜNDAY Metin, **İdarenin Takdir Yetkisi**, Yayımlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara, 1982, s. 77.

[45] BALTA, 1972, s. 138, 139; Benzer yönde; SARICA Ragıp, **İdari Kaza**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1949, s. 71 – 74. Yazar aslında sebebin bir hukuk normuyla belirlenmediği hâllerde idarenin takdir yetkisine sahip olacağını ifade etmektedir. Ancak yazar 85 numaralı dipnotta; Memurin Kanununun 60. maddesindeki *"Her derece ve sınıftaki memur, lüzumu sabit olduğu takdirde, tayinindeki usule göre mensup olduğu vekâlet veya umum müdürlüğünün emrine alınabilir."* hükmünü örnek olarak göstermektedir ve bu norm sebebin belirsiz kavramlarla gösterildiği bir hukuk normudur. Dolayısıyla yazarın hem belirsiz kavramlarla belirlenen hem de hiç belirlenmeyen sebepler bakımından aynı düşüncede olduğu söylenebilir. Ayrıca bkz. GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 79 – 81.

[46] GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 158, 159. Benzer görüşler için bkz. ATAY, İdare Hukuku, s. 507, 522; KARATEPE Şükrü, *"İdarenin Takdir Yetkisi"*, **TİD**, Y. 63, S. 392, 1991, s. 74, 75.

[47] GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 158, 159.

Bir kavramın tamamen bu özden oluşması hâlinde onu belirli, kesin bir kavram olarak nitelemek gerekir. Belirsiz kavramların, bu öz kapsamında değerlendirilemeyen anlamları da vardır.

Belirsiz kavramın somut olayda kazanacağı anlam, kavramın alanını oluşturur. Kavram alanında bir kesinlik söz konusu değildir. Somut olayın kavramın alanındaki anlamı karşılayacağı veya karşılamayacağı konusunda idarenin bir serbestisi vardır. İdarenin takdir yetkisi, sebebin belirsiz kavramlar kullanılarak gösterildiği hâllerde anlamı kavram alanında bulunan olaylar özelinde mevcuttur.[48]

İdare karşılaştığı sebebin hukuk normundaki belirsiz kavrama kesin olarak altlanabildiğini veya kesin olarak altlanamadığını tespit ederse, kavram özüne dâhil bir sebeple karşılaşmıştır ve ilk hâlde bu sebebe dayanabilecek, ikinci hâlde ise dayanamayacaktır. İdarenin karşılaştığı sebep hukuk normundaki belirsiz kavrama; idarenin değerlendirmesi sonucu altlanabilecek veya altlanamayacak nitelikteyse idare kavram alanına dâhil bir sebeple karşılaşmıştır ve yapacağı değerlendirmeye göre bu sebebe dayanabilecek veya dayanamayacaktır.

Kavram alanına dâhil sebepler, idarenin ve yargı yerlerinin değerlendirmeleri istikrar kazandıkça kavram özüne geçecektir. Zira önceden idarenin değerlendirmesine bağlı olarak kavrama altlanabilen/altlanamayan olay; idare ve yargı yerlerinin değerlendirmeleri sonucunda nesnel olan kavram özüne çekilecektir.[49]

Görüldüğü üzere GÜNDAY belirsiz kavramların idareye takdir yetkisi tanıdığını kabul etmekte ve bu yetkinin sınırını belirsiz kavramın alanı olarak çizmektedir. Yazar belirsiz kavramlardan doğan takdir yetkisinin yargısal denetimine ilişkin olarak; her

[48] GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 158, 159.

[49] GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 158, 159.

hâlükârda sebebin gerçeğe uygunluk denetiminin yapılacağını ve kavram özüne dâhil alanda nitelendirmenin hukuka uygunluğunun denetleneceğini söylemektedir. Diğer taraftan kavram alanına dâhil olan somut olaylar söz konusu olduğunda yargı yeri idarenin nitelendirmesini denetleyemeyecektir.[50]

Maddi sebebin hukuk normunda belirsiz kavramlarla belirlenmesi hâlinde sebep; öncelikle gerçekliğe, ardından hukuk normunda kullanılan belirsiz kavramın kavram özüne uygun olmalıdır.

3. Hukuk Normunun Sebebi Belirlememesi

Üçüncü ve son ihtimalde ise maddi sebep, herhangi bir hukuk normu tarafından belirlenmemiş olabilir. Aslında kanunilik ilkesinin[51] kabul edildiği idare hukukunda; idarenin tesis edebileceği işlemlerin sebeplerinin hukuk normlarıyla açıkça gösterilmesi gerekir.[52] Diğer yandan norm koyucunun idareye belirli bir takdir yetkisi tanımak

[50] GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 160 vd. Benzer şekilde ATAY, İdare Hukuku, s. 507'de ve KARATEPE, s. 74, 75'te hukuk normundaki belirsiz kavramın, toplumun genel anlayışına göre belirlenebiliyorsa idarenin takdir yetkisinin söz konusu olmayacağını, eğer belirsiz kavram idarenin anlayışı doğrultusunda belirleniyorsa idarenin takdir yetkisinin var olacağını belirtmektedir. ARAT ÖZKAYA Nilay, **Türk İdare Hukukunda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 115'te; daha kavramsal bir ifadeyle belirsiz kavramlardan hareketle yapılacak belirlemenin objektif yönü bakımından bir takdir yetkisinin bulunmadığını, ancak somut olayın özelliklerinden doğan sübjektif belirlemeler gerekiyorsa idarenin takdir yetkisinin mevcut olduğunu söylemektedir. Yazar ayrıca, objektif ve sübjektif belirlemelerin son tahlilde yargı yerlerince inceleneceğini, zira belirlemenin niteliğinin bu aşamada tespit edileceğini belirtmektedir

[51] İdare hukukunda kanunilik ilkesi hakkında bkz. AKBULUT Emre, **Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi**, Beta Yayınları, İstanbul, 2013, s. 1 vd.; KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 1 vd.; ÖZTÜRK K. Burak, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 150 – 152.

[52] AKBULUT, s. 288.

amacıyla bu sebeplerin belirsiz kavramlarla gösterebileceği, kabul edilebilir.[53] Ancak hukuk normunda sebebin hiç belirlenmemesi; kanunilik ilkesinin varlığını sürdürdüğü bir hukuk sistemine uygun değildir.

ONAR ve SARICA; maddi sebebin bir hukuk normuyla belirlenmemesi hâlinde idarenin, sebeple bağlı olmadığı görüşündedir. Yazarlara göre sebebin bir hukuk normunda gösterilmemesi idarenin herhangi bir sebebe dayanarak işlem tesis edebileceği, işlemin sebebinin özgürce belirlenebileceği anlamına gelir. Sebep idarenin takdir yetkisi içinde bulunduğundan idari yargı, sebebin hukukilik denetimini yapamayacaktır. Bunun istisnası, sebebin idarece gösterilmesi olacaktır. İdare, sebepten mücerret işlemin sebebini gösterdiğinde, işlem bu sebeple bağlı hâle gelir. Ancak bu hâlde yargı yeri yalnızca sebebin gerçekleşip gerçekleşmediğini ve sebebin bir hukuk normuyla başka bir idari işleme özgülenip özgülenmediğini denetler.[54]

GİRİTLİ, idari işlemin sebebe dayanma ve kamu yararını amaçlama zorunluluğu arasındaki sıkı bağdan hareketle idari işlemin sebepten bağımsız olabileceği görüşünü eleştirmiştir. Yazar; sebebin *"kıymet ve kuvvetinin takdirinin"* idareye bırakılması durumunda idarenin, önemsiz bir sebebe dayanarak işlem tesis edebileceğini ve bunun idare hukukunun kozalist niteliğini ve sebep unsurunu fiilen hükümsüz bırakacağını ileri sürmüştür.[55] İşlemin sebebi ilgilisinden saklansa dahi işlem mahkeme önüne getirildiğinde; idare sebebi mahkemeden saklayamayacaktır. İşlem sebebinin

[53] BOULANGER, s. 76.

[54] ONAR, C. 1, s. 297 – 300; SARICA, s. 74 – 77; Aynı yönde bkz. KAVRUK Hikmet, *"İptal Davasında Hukuki Tasarrufların Konu Unsuru Yönünden İptale Esas Olan Hukuka Aykırılık Halleri"*, **TİD**, Y. 64, S. 397, 1992, s. 162, 163.

[55] GİRİTLİ, s. 158.

mahkemeye bildirilmesi ile idare bu sebeple bağlı hâle gelecektir. Mahkeme, sebebin gerçekleşmesinin yanı sıra hukuka uygunluğunun denetlenmesini de üstlenecektir.[56]

GÖZLER idari işlemin her zaman kamu yararı amacına yönelik olduğunu ve hukuk normunda idari işlem için herhangi bir sebep gösterilmemişse dahi idarenin sebep göstermek zorunda olduğunu belirtmektedir. Yazara göre bu durumda idarenin geniş bir değerlendirme marjı olmakla birlikte bu marj mutlak ve sınırsız değildir.[57]

GÜNDAY, sebebin gösterilmediği durumlarda işlemin sebepten bağımsız olduğu görüşünü hukuk devleti ilkesi ve gerekleri ekseninde eleştirmiştir. Yazar esas olarak idarenin sebepten bağımsız idari işlem tesis edebileceği görüşünün; hukuk devleti ve hukuki öngörülebilirlik ilkeleriyle bağdaşmadığını saptamaktadır. Bir hukuk devletinde, kişiler idarenin hangi koşullarda nasıl davranacağını önceden bilebilmelidir. Bunun yanı sıra, idari işlemin sebepten bağımsız olabileceğinin kabulü yargı denetiminin etkisizleştirilmesi sonucunu doğuracaktır. İdarenin sebepten bağımsız işlemler tesis edebileceği görüşü kabul edildiği takdirde mahkemeler, idarenin dayandığı sebebin dava konusu işlemi tesis etmek için yeterli olup olmadığını ve işlemi kamu yararı amacına yönelik kılmaya elverişli olup olmadığını denetleyemeyecektir.[58]

GÜNDAY maddi sebebin bir hukuk normuyla belirlenmediği hâllerde işlemin amacının işlemin sebebine ilişkin bilgiyi zımnen içerdiğini, işlemin sebep ve amaç unsurları arasındaki bağdan hareketle sebebin saptanabileceğini ve bu saptama sonucunda maddi sebebin adeta hukuk normunda belirsiz kavramlarla belirlenmiş gibi

[56] GİRİTLİ, s. 159, 160; Aynı yönde bkz. YAYLA, İdare Hukuku, s. 130, 131; GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 470 – 472. Benzer görüş için bkz. GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 161.

[57] GÖZLER, C. 1, s. 900, 901; Aynı yönde ATAY, İdare Hukuku, s. 507.

[58] GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 142, 143, 162.

denetlenebileceğini belirtmektedir.[59] Böylece yargı yerince sebebin gerçekleşip gerçekleşmediği, sebebin işlemin tesisi için yeterli olup olmadığı ve sebebin işlemin amacına elverişli olup olmadığı denetlenecektir.[60]

KARAHANOĞULLARI da benzer şekilde; sebebin herhangi bir hukuk normuyla belirlenmemesi hâlinde sebebin "*…idare hukukunun yorum araçları…"* aracılığıyla amaç ve konu unsurlarından çıkarılabileceğini ileri sürmektedir.[61]

AKBULUT, sebebin belirlenmemesi hâlinde *"elverişlilik"* ölçütüyle belirginleştirilebileceğini ifade etmektedir. Yazar idarenin göstereceği sebebin, hukuk normunun söz konusu idari işlem için öngördüğü amacın gerçekleşmesine elverişli olup olmadığının incelenerek sebebin hukuka uygunluğuna ulaşılabileceği görüşündedir.[62]

Görüldüğü üzere öğretide, sebebin hukuk normunda belirlenmemesi durumunda işlemin sebepten bağımsız olduğu yönündeki görüş etkisini yitirmiş; amaç ve konu unsurlarının sebeple bağından yola çıkılarak sebep unsuruna ulaşılması gerektiği yönündeki görüş baskın hâle gelmiştir.

İdari işlemin amacından hareketle diğer unsurlarına ilişkin denetimin gerçekleştirilmesi; Türk ve Fransız idare hukuku sistemlerine özgü değildir. Bu bağlamda Birleşik Krallık idare hukukunun merkez kavramlarından *"ultra vires"*in kısaca ele alınması açıklayıcı olacaktır.[63]

---

[59] GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 163.

[60] GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 148 – 153, 164; YAYLA, İdare Hukuku, s. 131, 132.

[61] KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 467 vd.

[62] AKBULUT, s. 291.

[63] Ultra Vires kavramı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ERHÜRMAN Tufan, *"Birleşik Krallık İdare Hukukunda Ultra Vires"*, **AÜHFD**, C. 61, S. 2, s. 599-646; KARAMUSTAFAOĞLU M. Tunçer, *"İngiliz İdare Hukuku ve Ultra Vires Doktrini"*, **Ord. Prof. Dr. Ernst E. Hirsch'e Armağan**, AÜHF Yayınları,

Birleşik Krallık'ta yazılı bir anayasanın bulunmaması, idarenin yargısal denetiminin anayasal bir dayanağa kavuşturulmasına engel olmuştur. Bu engel karşısında mahkemeler, parlamento egemenliği ilkesinden hareketle ultra vires (yetki aşımı) öğretisini geliştirmiştir.[64]

Parlamentonun iradesi hukukun ve yetkilerin kaynağıdır. Parlamento iradesinin görünümü olan yasaların yürütülebilmesi için yürütmeye ihtiyaç duyulur. Yürütmeye yasaları sağlıklı yürütebilmesi için takdir yetkisi verilir. Parlamento, yürütmeyi yetkilendirir ve ona sınırlı bir serbesti vererek iradesinin görünümü olan yasaların sağlıklı yürütülmesini sağlar.[65]

Ancak yürütme, kendisine parlamento tarafından verilen yetkileri aşabilir. Yetkilerini aşması hâlinde yürütme, parlamento tarafından yetkilendirilmediği bir alanda hareket etmeye ve parlamentonun elindeki yasama tekelini kullanmaya başlar.[66]

Yasama tekelinin potansiyel ihlalcisi olan yürütme karşısında parlamento iradesinin korunması gerekir. Mahkemeler, yürütmenin ultra vires niteliğindeki kararlarını geçersiz kılarak parlamento iradesini ve parlamento egemenliği ilkesini koruyacaktır.[67]

Ankara, 1964, s. 45-73; MUMCU Uğur, *"İngiliz Hukukunda Ultra Vires Kavramı"*, **AÜHFD**, C. 27, S. 1-2, s. 37-66; ÖRÜCÜ Esin, *"İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu ve Yargısal Denetiminde Uygulanan Başlıca İdare Hukuku İlkeleri",* **Onar Armağanı**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1977, s. 660 vd. Ayrıca bkz: ZABUNOĞLU Yahya Kazım, *"İngiltere'de İdare Hukuku Anlayışı"*, **AÜHFD**, C. 18, S. 1 – 4, s. 373 – 411.

[64] ERHÜRMAN, s. 603; MUMCU, s. 46.

[65] ERHÜRMAN, s. 604.

[66] ERHÜRMAN, s. 604.

[67] ERHÜRMAN, s. 604.

Korunan değer olan parlamento iradesinin kapsamı, ultra vires denetiminin kapsamını da doğrudan etkilemektedir. Geleneksel yaklaşımda parlamentonun açık iradesinden yola çıkılarak ultra vires denetimine başvurulurken zamanla denetimin genişlediği ve parlamentonun zımni iradesinin de korunan değer olarak kabul edildiği görülmektedir.[68]

Ultra vires denetimi idari işlemi Türk ve Fransız idare hukuku sistemlerindeki iptal davasına benzer bir denetimden geçirir. İşlem yetki yönünden hukuka uygunluk denetimine tabi tutulur. Eğer kanunda öngörülmüş bir usul varsa, işlemin buna uygun tesis edilmiş olması aranır. Ayrıca idari işlem, ultra vires öğretisi kapsamında kanunun amacına uygunluk denetimine tabi tutulur. Parlamentonun kanunlarla ortaya koyduğu açık veya zımni irade, idareye verilen yetkinin amacını içermektedir. Yetkinin amacı tespit edildiğinde, idarenin bu amaca uygun bir işlem tesis edip etmediği incelenir.[69]

Parlamentonun kanunda idari işlemin sebebini belirlememesi, sebebin denetlenmeyeceği anlamına gelmemektedir. Zira parlamentonun açık veya zımni iradesi, kanunun amacını belirlemektedir. İdarenin bu amaca uygun olmayan, makul sayılamayacak sebeplere dayanması hâlinde ultra vires söz konusu olacaktır.[70]

---

[68] Bugün yasama organının zımni iradesinin kapsamı, yargısal içtihatlarla getirilen ilkeler karşısında yasamanın suskun kalması ve bunların aksine normlar koymamasını da içerecek derecede genişletilmiştir. Başka bir ifadeyle yasama organının zımni iradesi her normda ayrı ayrı aranmamakta, genel nitelikli bir zımni irade ortaya konmakta ve yargısal denetim buna dayandırılmaktadır. Suskun kalma yönündeki genel nitelikli zımni iradenin kabulüyle birlikte idarenin yargısal denetiminde yargı organları tarafından getirilen ilkeler de ölçü olarak kullanılabilmektedir. Diğer taraftan yargı organları, doğrudan hukukun üstünlüğü ilkesini esas alarak yargısal denetim yapabilmektedir. *"Uyarlanmış Ultra Vires Yaklaşımı"* hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ERHÜRMAN, s. 634 vd.

[69] KARAMUSTAFAOĞLU, s. 48, 56; MUMCU, s. 52, 53.

[70] KARAMUSTAFAOĞLU, s. 64.

İşlem sebebinin hukuk normunda gösterilmemesi idareye bir takdir yetkisi tanımaktadır. Ancak bu takdir yetkisi işlemin amacı ile sınırlanmaktadır. Başka bir ifadeyle işlemin amacına uygun olmayan bir sebebe dayanılamayacaktır.

Ultra vires'te kanunun amacından sebep unsuruna ulaşılmaktadır. Amaç, işlemin sebebi hakkındaki bilgiyi zımnen içermektedir. Sebebin hukuk normunda gösterilmediği hâllerde amaç üzerinden yapılan bu denetim, takdir yetkisini de sınırlar niteliktedir.[71]

Türk idare hukuku sisteminde de, sebebin hukuk normunda gösterilmediği hâllerde idari işlemin amaç unsuru, sebep denetimini sağlamaktadır. İçtihatta *"...hizmet gerekleri ve kamu yararı yönünden yeterli (...) neden..."* biçiminde ifade edilen[72] ölçüt de; idari işlemlerin genel amacı olan kamu yararından ve hukuk normunun özel amacından hareketle sebebe ulaşıldığını göstermektedir.[73] Sebebin amaç unsuru üzerinden denetimiyle idarenin hukuk normundan kaynaklanan geniş takdir yetkisi daraltılmaktadır.[74]

Pek çok yönden birbirinden ayrılan sistemlerde ortak olarak amaç unsuru üzerinden yapılan denetim; kamu yararının, kamu gücünün içkin sınırlarını oluşturmasından kaynaklanmaktadır.[75] Başka bir ifadeyle; herhangi bir hukuk normu

---

[71] ERHÜRMAN, s. 607; KARAMUSTAFAOĞLU, s. 64, 65.

[72] D5D E. 1975/3941, K. 1976/2013, T. 14.04.1976, **DD**, S. 24-25, s. 220, 221.

[73] TRUCHET, s. 359'da da ifade edildiği üzere; *"...kararını verirken hukuki unsurlarda bir eksikliğin bulunduğu (ve hiç kuşkusuz gerekçelendirmenin yapılmasında) durumlarda yargıç kavrama dayanmaktadır. Kamu yararı kavramı yargıcın değerlendirme yetkileri ile idarenin değerlendirme yetkileri arasında bir dengenin kurulmasında elverişli bir kaynak gibi görünmektedir."*

[74] BOULANGER, s. 100, 101; TRUCHET, s. 360; ERHÜRMAN, s. 606 – 609.

[75] ZABUNOĞLU, Devlet Kudreti, s. 180 vd. MUMCU, s. 62'de kamu yararının temel denetim aracı olarak değerlendirildiği; *"...idari yargının gerçek görevi, idari işlemin öteki unsurları ile birlikte, maksad unsurunun denetimi ile anlam kazanır."* ifadesinde de görülmektedir.

tarafından desteklenmese dahi; kamu yararı, kamu gücü üzerinde hukuk üstdiline[76] dâhil bir sınırlama oluşturur.[77] İdari işlemin sebebinin tespiti ve denetiminde amaç unsurundan yararlanılmasının bu sınırlamaya dayandığı ve kamu gücünün olduğu yerde bu denetimin de yapılabileceği söylenebilir.

Türk hukukunda maddi sebebin hukuk normuyla belirlenmemesine örnek olarak 657 Sayılı DMK'nin 76. maddesi gösterilebilir. Madde hükmünde naklen atama işleminin konu unsuru belirtilmiş ancak işlemin sebebine ilişkin hiçbir belirleme yapılmamıştır.[78]

Naklen atama işleminin yargısal denetiminde, idare maddi sebebi gösterecektir. İdarece gösterilen sebep; işlemin amacı olarak kabul edilen kamu yararı ve hizmet gerekleri bakımından değerlendirilecektir. Gösterilen sebebin işlemin amacını gerçekleştirmeye elverişli olup olmadığının denetimi yapılacaktır. Gösterilen sebep, işlemin amacını gerçekleştirmeye elverişli sebeplerden sayılabiliyorsa; işlem sebep unsuru yönünden hukuka uygun olacaktır. Yargı yerinin, amacı gerçekleştirmeye elverişliliği tespit etmesi, amaç unsurunun içerdiği ve sebebe ilişkin olan bilgiye ulaşmasıdır.

IV. SEBEP VE KONU UNSURLARI ARASINDA NEDENSELLİK BAĞI

İdari işlemin konu unsuru; onun hukuk dünyası üzerindeki etkisi, başka bir ifadeyle idari işlemin sonucudur. İdari işlemin hukuka uygun olması için, konusunun

[76] Hukuk üstdili hakkında bkz. AKILLIOĞLU, Hukuka Giriş, s. 251 vd.

[77] ZABUNOĞLU, Devlet Kudreti, s. 180, 181.

[78] **657 Sayılı DMK m. 76/1:**

"Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları bulundukları kadro derecelerine eşit veya 68'inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler.".

öncelikle mümkün ve meşru olması gerekir.[79] Konu, idare tarafından belirlenemez. İdare ancak kanun tarafından önceden belirlenmiş olan konuda işlem tesis edebilir. Sebep unsurunun aksine konunun belirsiz kavramlarla gösterilmesi veya hiç gösterilmemesi söz konusu değildir.[80] İdarenin konu üzerinde bir serbesti sahibi olmaması; idare hukukunun hukuken önceden belirlenmiş statülerin hukuku olmasından kaynaklanmaktadır.[81]

İdari işlemin sebep ve konu unsurları arasında bir nedensellik bağı bulunmaktadır.[82] Bu bağın kopuk olması işlemi hukuka aykırı kılacaktır.[83]

Mülga 669 sayılı Şûrayı Devlet Kanununda hukuka aykırı idari işlemlerin iptali için açılacak davalarda *"...salâhiyet ve şekil ve esas ve maksad..."* yönünden hukukilik

---

[79] AKYILMAZ vd., İdare Hukuku, s. 450, 451; ATAY, İdare Hukuku, s. 507; CANDAN, s. 161; GİRİTLİ vd., s. 1275; GÖZLER, C. 1, s. 930; GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 484; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 157, 158; KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 520; MEMİŞ, s. 267; ONAR, C. 1, s. 311 – 313; ÖZAY, s. 497; ÖZYÖRÜK, s. 197, 198; YAYLA, İdare Hukuku, s. 132; YILDIRIM vd., s. 458; ZABUNOĞLU, C. 1, s. 357.

[80] AKYILMAZ vd., İdare Hukuku, s. 451, 452; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 158; Karşı yönde YILDIRIM vd., s. 458, 459.

[81] AKYILMAZ vd., İdare Hukuku, s. 450. ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 150, 151'de Danıştay kararlarında disiplin cezasının *konu* unsuru olan *cezanın* kanunilik ilkesine sıkı bir biçimde bağlı tutulduğunu ancak *sebep* unsuru olan *suçun* kanun gücünde olmayan, yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle belirlenmesine de cevaz verildiği belirtmektedir. Sebep unsuruna göre konu unsurunun daha katı bir kanunilik anlayışıyla değerlendirildiği görülmektedir.

[82] Nedensellik bağının bütün hukuki işlemlerde bulunduğu söylenebilir. Hukuki olaylar, kendilerine hukuki sonuç bağlanmış olaylar olduklarına göre, hukuk düzeni hukuki olay ve hukuki sonuç arasında bir nedensellik ilişkisi kurmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. IŞIKTAÇ, s. 103 vd.

[83] GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 485; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 159; KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 525; MEMİŞ, s. 268; YAYLA, İdare Hukuku, s. 140; ZABUNOĞLU, C. 1, s. 363.

denetimi yapılacağı öngörülmüştür.[84] Daha sonra *"esas"* unsuru sebep ve konu olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Yasal düzenlemelerin geçmişinden de görülebileceği gibi sebep ve konu unsurlarının bir araya gelerek idari işlemin esasını oluştururlar.[85] İdari işlemin esası onun özüdür ve idari işlem, sebep ve konu unsurlarını bağlayan nedensellik içinde kimliğini kazanır.

Conseil d'Etat denetiminde de başlarda *"yetki aşımı"* incelemesi yapılmakta ve işlemin yetki ve şekil unsurları incelenmekteyken daha sonra *"yetki saptırması"* denetimi ile maksat incelemesi, *"kanuna aykırılık"* denetimi ile de sebep ve konu unsurları yönünden inceleme başlamıştır.[86]

Sebep ve konu unsurları arasındaki bağ idari işlemin esasını oluşturur. İdari işlemin sebep, konu ve amaç unsurları bir arada işlemin içeriğini teşkil eder. Sebep

---

[84] **669 Sayılı Şûrayı Devlet Kanunu m. 19/1:**

"(...)D- İdari mukarrerat ve muamelat hakkında salahiyet ve şekil ve esas ve maksad cihetlerinden birile kanuna yahud nizama muhalefetinden dolayı ibtali için alakadarlar canibinden ikame edilen idari davalardan vekillerin, valilerin mukarrerat ve muamelatı aleyhinde olanlar,(...)"; **TBMM, 1908'den Günümüze Tutanaklar, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_erisim.Giris**

[85] KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 525; KAVRUK, s. 158; ÖZYÖRÜK, s. 197; GÖKALP Ali Sıtkı, *"İptal Davaları"*, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1968, s. 455'te yazar, idari işlemin konu unsurunu *"idari işlemin muhtevası"* olarak nitelendirmektedir. İşlemin motifi ve içeriği bir araya geldiğinde işlemin *"esası"* ortaya çıkmaktadır; GÖKALP, s. 462, 463. Benzer şekilde SARICA, s. 77 ve 85'te de işlemin sebep ve konu unsurları yönünden hukuka aykırılığı işlemin hukuka *"...esas cihetinden..."* aykırılığı olarak belirtilmektedir. BALTA, 1968/1970, s. 169'da iki unsur arasındaki ilişkiyi *"İşlem Unsurları Arasındaki Geçişmeler (Tedahüller)"* başlığı altında incelemektedir.

[86] MERMUT, s. 302; ALAN Nuri, *"Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık"*, **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler – 1**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1976, s. 344; LAUBADÊRE, s. 49 vd.

unsurunun denetiminde sebebin konuyla ve amaçla arasındaki bağdan yararlanılması da bunun sonucudur.

İdari yargı yerleri sebep ikamesini idari işlemin sebep unsurunu ilgilendiren bir yöntem olarak ele almaktadır. Diğer yandan, işlemin içeriğini oluşturan bir unsur olan sebep; işlemin konusu ve amacıyla sıkı bir bağ içindedir. Dolayısıyla sebep ikamesinden, işlemin konu ve amaç unsurları da etkilenmektedir.

Sebep ikamesinin detaylı bir incelemesi için öncelikle kapsamının belirlenmesi gerekir.

İKİNCİ BÖLÜM

SEBEP İKAMESİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

I. KAPSAM

A. HUKUKİ DAYANAK İKAMESİ VE SEBEP İKAMESİ AYRIMI

İdari işlemin hukuki dayanakları, işlemin tüm unsurlarına ilişkin olarak hukuk normlarında öngörülmüş kurallardır. Dolayısıyla hukuki dayanak ikamesi, idari işlemin yalnız sebep unsuruna ilişkin değildir, işlemin diğer unsurlarına ilişkin de olabilir.[87] İdare, idari işlemini hukuka uygun kılan hukuk normunu belirtmemiş ya da yanlış belirtmiş olabilir. Normun belirtilmediği hâllerde norm yargı yeri tarafından tespit edilerek; normun yanlış belirtildiği hâllerdeyse düzeltilerek iptal talebi reddedilecektir.[88]

Hukuki dayanak, sebep unsuru özelinde bakıldığında maddi sebebi belirleyen hukuk normunu ifade eder.[89] Hukuki dayanak ikamesinde yargı yeri idarenin dayandığı maddi sebebi tartışmamaktadır. Maddi sebebin gerçeğe ve hukuka uygunluğundan bağımsız olarak, idarenin dayandığı maddi sebebi belirleyen hukuk normunun doğru tespiti tartışma konusudur. Yargı yeri tespit ettiği hukuk normunu, idarenin hatayla gösterdiği ve maddi sebebi karşılamayan hukuk normuyla değiştirmektedir.[90]

---

[87] YAYLA, İdare Hukuku, s. 446; Ayrıca bkz. KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 479'da hukuki dayanak ikamesinin yetkiye ilişkin olduğunu ileri sürmektedir.

[88] ATAY Ender Ethem, *"İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması"*, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl** içinde, Ankara, 2007, s. 79; ÖZAY, s. 426, d. 808.

[89] Bkz. Birinci Bölüm – II ve III.

[90] ÇAĞLAYAN Ramazan, *"İdari Yargılama Hukukunda Yargı Yerinin Sebep İkame Yetkisi"*, **DD**, S. 141, 2016, s. 14, 15; KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 479.

Hukuki dayanak ikamesi, yargılama usulünün temel ilkelerinden biri olan "*iura novit curia"*[91] ilkesine dayanır.[92] Bu ilke yargı yerinin önüne gelen uyuşmazlık veya iş bakımından uygulanacak hukuk normlarını resen araştırıp uyuşmazlığa veya işe tatbik etmesi anlamına gelir[93] ve 6100 sayılı HMK'nin 33. maddesinde açıkça düzenlenmiştir.[94] Bu ilke bakımından özel hukuk ve kamu hukuku karakterli yargılama usulleri arasında bir fark yoktur.[95] Kaldı ki, Anayasa'nın 36. maddesinin 2. fıkrasında mahkemelerin görev ve yetkileri içinde bulunan bir davaya bakmaktan çekinemeyecekleri[96], yine Anayasa'nın 138. maddesinin 1. fıkrasında hâkimlerin *"...anayasaya, kanunlara ve hukuka uygun olarak..."* karar verecekleri[97] düzenlendiğinden; bu ilkenin yalnız medeni yargılama usulü özelinde değil, bütün yargılama usulleri için geçerli olduğu söylenebilir.[98] İdari yargı yeri de, iptali talep edilen idari işlemin hukukilik denetimini yaparken uygulanacak hukuk normlarını resen

---

[91] *"Uygulanacak hukuku mahkeme bilir."* veya *"Hâkim hukuku bilir."*

[92] SÖYLER Yasin, *"İdari Yargılama Usul Hukukunda Sebep İkamesi",* **TAAD**, Y. 8, S. 31, 2017, s. 542; ULER, s. 94.

[93] TANRIVER Süha**, Medeni Usul Hukuku,** C. 1, B. 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 382.

[94] **6100 Sayılı HMK m. 33**:

"Hakim, Türk hukukunu re'sen uygular.".

[95] ULER, s. 94; YORGANCIOĞLU Erçetin, *"Danıştay Yargılama Usulünde Re'sen İnceleme Yetkisi"*, **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1976, s. 231, 232.

[96] **2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 36/2**:

"Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.".

[97] **2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 138/1**:

"Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.".

[98] TANRIVER, s. 382, 383.

tespit edecek ve bu bakımdan davacı ile davalının hukuki nitelendirmeleriyle bağlı olmayacaktır.[99]

Danıştay 11. Dairesi valinin köy ihtiyar heyeti kararının uygulamasını durdurması üzerine verdiği bir kararında; idarece ileri sürülmemiş olmasına rağmen valinin İl İdaresi Kanunundan kaynaklanan genel yönetim ve denetim yetkisinin bu işleme dayanak oluşturduğunu söyleyerek davayı reddetmiştir. Bu kararda Daire, idarece gösterilmeyen yasal temeli resen tespit etmiş ve işlemi hukuka uygun bulmuştur.[100]

Benzer şekilde AYİM 1. Dairesi'nin bir kararına konu olayda; idarece dayanılan maddi sebep gerçekleşmiştir ancak yasal dayanak olarak 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununun 12/3-b maddesi[101] gösterilmiştir. Yüksek Mahkeme, maddi sebebin

---

[99] SÖYLER, s. 542, 543. Hukuki dayanak ikamesi öğretide ve içtihatta, hâkimin hukuku resen uygulayacağı kuralından kaynaklanması sebebiyle genel kabul görmektedir. Buna karşılık OĞURLU Yücel, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Seçkin Yayıncılık, B. 2, Ankara, 2001, s. 156'da *"Yanlış olarak dayanılan yasa hükmünün doğuracağı sonuçla, doğru hükmün uygulanmasıyla doğması gereken sonuç aynı olsa da, sebep unsurundaki bu sakatlık işlemin iptaline yol açar"* demektedir. Yazar dayanak olarak Danıştay 6. Dairesi'nin bir kararını göstermektedir. Bu kararda yıkım işleminin 3194 sayılı İmar Kanununa göre yapılması gerekirken, işlem Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliğine dayanılarak yapılmıştır. İşlemin maddi sebebi hakkında bir değerlendirme yapılmadığı; hukuki dayanak ikamesinin de kabul edilmediği görülmektedir. D6D, E. 1997/5705, K. 1997/5196, T. 09.12.1997, Akt.; OĞURLU, İdari Yaptırımlar, s. 156.

[100] D11D, E. 1977/1066, K. 1978/1462, T. 10.04.1978, **DD,** S. 32-33, s. 728.

[101] **3296 Sayılı Uzman Erbaş Kanunu m. 12 f. 3 – (b):**

"(...)b) Verilen ceza, tecil edilse veya para cezasına çevrilse dahi;

1) Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile basit ve nitelikli zimmet, irtikâp, iftira, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, yalan yere tanıklık, yalan yere yemin, cürüm tasniî, ırza geçmek, sarkıntılık, kız, kadın veya erkek kaçırmak, fuhşiyata tahrik, gayri tabiî mukarenet, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçlar ile istimal ve istihlâk kaçakçılığı hariç kaçakçılık,

gerçekleşme anı davacının göreve başlamasından önce olduğu için dayanak olarak Uzman Erbaş Yönetmeliğinin 6[102] ve 13/son[103] maddelerini göstererek işlemi hukuka uygun bulmuştur. İdarece gösterilen yasal dayanak işlemin tesisi için yeterli değildir ancak başka bir hukuki dayanak bu işlemin tesisine izin vermektedir.[104]

Sebep ikamesi ise, aşağıda daha detaylı bir biçimde ele alınacak olmakla birlikte, işlemin maddi sebebinin değiştirilmesidir.[105] Sebep ikamesi, idari yargıya hâkim olan resen araştırma ilkesine dayandırılır.[106] Bu araştırma sonucunda idarenin ileri sürmediği ancak gerçekleşmiş ve hukuka uygun olan bir sebep tespit edilirse, işlemin hukuka aykırı sebebinin yerine geçirilecektir.

---

resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, firar, amir veya üste fiilen taarruz, emre itaatsizlikte ısrar, üste hakaret, mukavemet, fesat, isyan suçlarından dolayı mahkûm olanların,

(...) Sözleşmeleri feshedilmek suretiyle Türk Silâhlı Kuvvetleri ile ilişikleri kesilir."

[102] **Uzman Erbaş Yönetmeliği m. 6/i:**

" *Askerlik hizmeti sırasında üste hakaret, emre itaatsizlikte ısrar, mukavemet, amir veya üste fiilen taarruz, fesat ve isyan suçları ile 22/5/1930 tarihli ve 1632 sayılı Askerî Ceza Kanununun 148 inci maddesinde belirtilen suçlardan hükümlü bulunmamak."*

[103] **Uzman Erbaş Yönetmeliği m. 13/son:**

"Uzman erbaş olarak göreve başlamış olup da, daha sonra bu Yönetmelikte belirtilen şartlara sahip olmadığı anlaşılanlar hakkında da fesih işlemi yapılır."

[104] AYİM 1. D, E. 2008/430, K. 2008/922, T. 04.11.2008, Sinerji İçtihat ve Mevzuat Programı, **www.sinerjimevzuat.com.tr.**

[105] SÖYLER, s. 542.

[106] SÖYLER, s. 542, 543.

Hukuki dayanak ikamesi ile sebep ikamesi, içtihatta ve öğretide zaman zaman birbiri yerine kullanılmaktadır.[107] Ne var ki aralarında dayanakları, yöntemleri ve ikame edilenin niteliği bakımından fark vardır. Bu yüzden iki kavramın birbirinden bağımsız olarak ele alınması gerekmektedir.

İlk olarak, idari yargı yeri sebep ikamesi yaparken idari işlemin dayandığı maddi sebebi değiştirmekteyken; hukuki dayanak ikamesinde maddi sebebi belirleyen hukuk normunun tespitinde yapılan bir yanlışlığın düzeltilmesi, hukuk normunun değiştirilmesi söz konusudur. İkinci olarak, sebep ikamesi maddi dünyaya ilişkin bir araştırma faaliyeti sonucu yapılabilirken, hukuki dayanak ikamesi hukuk dünyasına

---

[107] Örneğin AYİM 2. Dairesi, bir kararında sebep ikamesini şöyle açıklamaktadır; *"...idare bazı durumlarda yasada belirtilmiş olan bir sebebe dayanarak aynı işlemi yapması gerekirken, bunu fark etmeyerek ya da ihmal ederek o işlemi başka sebeple tesis eder. Bu işlem dava konusu edildiğinde idari yargı yeri yasal sebebi dosyadan saptayabilmiş ve idarenin dayandığı sebep yerinde değilse ya da hukuken geçeli değilse onu bir yana bırakarak mevzuatın o işlem için öngördüğü sebebi kararda belirterek idari işlemin sonuç olarak doğru olması nedeniyle davayı reddeder."* Mahkeme idarenin dayanmadığı sebebin yasada belirtilmiş bir sebep olduğunu söyleyerek esasında hukuki dayanak ikamesinden bahsetmektedir. AYİM 2. D. E. 1992/329, K. 1993/374, T. 15.09.1993, (Sinerji)**.** Ayrıca AYİM 1. D, E. 2003/1470, K. 2004/570, T. 20.04.2004, (Sinerji)**.** Diğer yandan, ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 207 – 210'da maddi sebep ve hukuki sebep ayrımı yapmakla beraber iki sebep türünün değiştirilmesini de sebep ikamesi içinde ele almıştır. Benzer yönde ULER, s. 90 – 97. Diğer taraftan TUNCAY Aydın H., **İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1972, s. 174'te bu iki kavram arasında bir fark olduğunu belirtmekle birlikte bu ayrımı bağlı yetki ve *"diğer haller"* arasında yapmaktadır. Yazara göre bağlı yetki hâlinde sebep ikamesi, diğer hâllerde hukuki dayanak ikamesi gündeme gelir. YAYLA, İdare Hukuku, s. 446'da iki yöntem arasında bir ayrım yapmış ancak hukuki dayanak ikamesinin sebep ikamesinden daha kapsamlı olması dışında bir belirlemede bulunmamıştır. BOULANGER, s. 227'de hukuki dayanak ikamesini sebep ikamesinin bir tekniği olarak ele almıştır. ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 13 – 16; KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 479, 480'de iki kavram arasındaki ayrıma açık bir biçimde yer verilmiştir.

ilişkin bir araştırma faaliyeti sonucu yapılabilmektedir. Nihayet dayanakları bakımından bir değerlendirme yapılırsa; hukuki dayanak ikamesi *"iura novit curia"* ilkesine dayanırken sebep ikamesi resen araştırma ilkesine dayandırılmaktadır.

B. SEBEPLERİN ETKİSİZLEŞTİRİLMESİ VE SEBEP İKAMESİ AYRIMI

Sebep ikamesi yapılabilmesi için, idari işlemin birden çok sebebe dayanması gerektiği düşünülebilir. İkame faaliyeti doğası gereği bir ikame edilen ve bir ikame olunan ile gerçekleştirilir. Dolayısıyla idari yargıda sebep ikamesine başvurulabilmesi için sebeplerin çokluğunun şart olduğu akla gelebilir.[108] Sebeplerin çokluğuyla kast edilen, idarenin işlemini birden çok sebebe dayandırmasıdır.[109]

Öğreti ve içtihatta sebeplerin çokluğu kabul edilmekle birlikte[110], idarenin işlem tesis ederken birden fazla sebebe dayanıp dayanmadığının tespiti konusunda bir tartışma yürütülmemektedir.

İşlemin maddi sebepleri gerçekleşmiş bütün maddi olaylar değil; idareyi söz konusu işlemi tesis etmeye iten olaylardır.[111]

---

[108] BOULANGER, s. 222 vd.; YILMAZ Yunus, *"İdare Hukukunda Sebep Unsuru ve Sebep İkamesi"*, **AYİMD**, S. 21, 2006, s. 93, 94. ÇAĞLAYAN da, Sebep İkamesi, s. 11 – 16'da sebeplerin çokluğu ile yargı yerlerinin ikame yetkisini ayrı başlıklar altında incelemiş olmakla beraber, belirgin bir ayrım yapmamıştır. Yazar, sebep ikamesini idarece ileri sürülmüş sebepler kullanılarak da yapılabileceği görüşünde olduğundan, sebeplerin çokluğunu sebep ikamesi için bir şart olarak gördüğü söylenebilir.

[109] ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, 11 – 13; SÖYLER, s. 545.

[110] GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 482, 483; YILMAZ, s. 94.

[111] Sebep unsurunun tanımı bu ifadeyi ihtiva etmektedir. İdari işlemin sebebi, idareyi işlem tesis etmeye yönelten etkenler olarak kabul edilmektedir. Söz konusu etkenlerin belirsiz olmadığı, idareyi işlem tesis etmeye yönelten belirli ve sınırlı sayıdaki etkenler oldukları çıkarımı yapılabilir.

İdareyi işlem tesis etmeye iten maddi olaylar, gerçekleşmiş bütün maddi olaylar içinden nasıl ayıklanabilir? İşlemin dayanağını oluşturan maddi sebeplerin neler olduğu, ancak idare tarafından bildirilmeleri ile tespit edilebilir. Başka bir ifadeyle, dayanak sebepler, gerekçede gösterilenler ve mahkemeye bildirilenlerdir.[112] İdare kural olarak işlemlerinin sebebini göstermek zorunda olmamakla birlikte, sebep bir hukuk normuyla belirlenmiş olsun veya olmasın, hukukilik denetimi sırasında dayandığı sebepleri bildirmekle yükümlüdür.[113] O hâlde idare, birden çok sebebe dayanarak bir işlem tesis etmişse; bunları yargısal denetim safhasında mahkemeye bildireceği ve işlemin dayandığı sebeplerin idarece ileri sürülenlerden ibaret olacağı söylenebilir.

İdari işlemin idare tarafından tespit edilmemiş, bilinmeyen; başka bir ifadeyle idareyi işlem yapmaya sevk etmeyen sebeplere dayandığını kabul etmek idari işlemi idareden soyutlamak anlamına gelir. Oysa idari işlem, idare tarafından tesis edilir ve idarenin tespit ettiği sebeplere dayanır. Aksi yaklaşım, idari yargının idareyi değil idari işlemi yargıladığı[114] düşüncesinin sonucudur. Bugün idare, idari davalarda davalı

---

[112] Özellikle işlemin hukuk normunda belirsiz kavramlar kullanıldığı ve maddi sebebin hukuk normuyla belirlenmediği durumlarda sebep, idare tarafından gösterilen maddi olay olarak kabul edilir. Zira burada kavramdan veya hukuk normuyla belirlenmemekten doğan bir belirsizlik söz konusudur. Bu hâllerde yargı sebepleri tahmin edemez. İdare tarafından bildirilen sebepler, işlemin sebeplerini oluşturur. Bkz. Birinci Bölüm – III – B – 3.

[113] AKYILMAZ, İdari Usul, s. 200, 201.

[114] ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C. 3**, B.3, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1967, s. 1772'de idareyi kararına karşı kanun yoluna başvurulmuş bir ilk derece mahkemesine benzetmektedir. Diğer yandan ONAR, C. 3, s. 1945'te davalı idarenin yapabileceği savunmalardan, s. 1948 ve devamında ise idari davaların tarafı olarak idareden bahsetmektedir. Denilebilir ki, yargılananın idare olmadığı görüşüne sahip ONAR dahi, idarenin davalı olduğunu kabul etmektedir. Diğer yandan YILMAZ, s. 94'te *"...işlemin birden fazla sebebi bulunmasına rağmen, işlemin iptali istemiyle açılan davada idare tarafından yalnızca bir sebebe dayanılarak..."* savunma yapılmasından bahsetmektedir. Bu

sıfatında kabul edildiğine göre bu düşüncenin terk edildiğini söylemek yanlış olmaz.[115] Buna karşılık sebep ikamesi yöntemi, idari işlemin idarenin dayandığı sebeplerden başka sebeplerinin de olabileceği kabulü üzerine kuruludur. Dolayısıyla sebep ikamesine başvuran idari yargı yerinin idari işlemi idareden soyutlayarak ele aldığı söylenebilir.

Sebeplerin etkisizleştirilmesi yöntemi, sebeplerin çokluğu hâlinde karşımıza çıkmaktadır.[116] İdarece ileri sürülmüş maddi sebepler içinde, hukuka uygun olanlar ve hukuka aykırı olanlar arasında *"sonucu etkileyici nitelikte olma"* ölçütü üzerinden gerçekleştirilecek denetim kapsamında işlemin hukuka aykırı sebepleri etkisizleştirilebilecektir.[117]

İdarenin bir sebebe dayanmadığı takdirde, bir işlemi tesis etmeyeceği veya edemeyeceği söylenebiliyorsa bu sebep belirleyicidir, sonucu etkileyici niteliktedir. Buna karşılık idarenin bir sebebe dayanmadığı takdirde, o işlemi yine de tesis edebileceği hâllerde; sebep sonucu etkileyici nitelikte değildir.[118]

---

ifade, idari işlemlerin idareden soyutlanarak ele alınmasına örnek olarak gösterilebilir. Yazar idari işlemin idare tarafından bilinmeyen ve davada ileri sürülmeyen sebepleri bulunabileceğini kabul etmektedir.

[115] KAPLAN Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016, s. 182'de dilekçede tarafların gösterilmesi kuralının idareyi davalı olarak göstermeyi hükme bağladığını; TEKİNSOY M. Ayhan, **İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013, s. 53, 54'te idarenin savunma vermesi, işlem sebebini bildirmesi, bilirkişi raporları ve yürütmeyi durdurma kararlarına itiraz etmesi ve kanun yollarına başvurması gibi taraf işlemlerini tesis ettiğini belirterek idari yargının idareyi değil işlemi yargıladığına ilişkin kabulün geçersiz olduğunu göstermiştir.

[116] GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 482.

[117] BOULANGER, s. 223, 224; GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 483; YILMAZ, s. 94.

[118] YILMAZ, s. 94; ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 12, 13.

Sebep ikamesi ile sebeplerin etkisizleştirilmesi, birbirinden farklı yöntemlerdir.[119] Sebep ikamesinde, ikame edilecek sebebin idarece ileri sürülmemiş olması gerekir. Sebeplerin etkisizleştirilmesinde ise idare hükme esas alınan sebepleri ileri sürmektedir, bunlar işlemin dayanağında baskın gelerek hukuka aykırı olanların etkisini ortadan kaldırmaktadır.[120]

Bunun bir sonucu olarak sebeplerin etkisizleştirilmesinde yapılan tartışma, idarenin dayandığı sebepler hakkındadır. Sebep ikamesinde ise idarenin dayanmadığı ancak dayanabileceği nitelikte bir sebep mevcuttur.[121] İdare bu sebebe dayanabilir konumda olmakla birlikte işlemin tesisi sırasında bu sebebe dayanmamıştır. Sebep, işleme yabancıdır.[122]

Yargı yerinin yaptığı incelemenin niteliğine bakıldığında da farklılık görülecektir. Sebeplerin etkisizleştirilmesinde yargı yeri, dava dosyasının incelenmesiyle ulaşabileceği bir bilgiyle hareket etmektedir. İşlemin dayandığı sebepler, idarece bildirilenler olduklarından, dava dosyasından tespit edilebilmektedirler. Oysa sebep ikamesi yöntemine başvurulması için yargı yerinin, idarece bildirilmeyen bir

---

[119] SÖYLER, s. 545.

[120] SÖYLER, s. 545.

[121] YILMAZ, s. 94'te bu durumu *"...işlemin birden fazla sebebi bulunmasına rağmen, işlemin iptali istemiyle açılan davada idare tarafından yalnızca bir sebebe dayanılarak..."* savunma yapılması olarak değerlendirmiştir.

[122] Belirtmek gerekir ki, Danıştay'ın idarece bildirilmemiş sebeplere dayanılarak davanın sonuçlandırılmasına izin vermediği kararları mevcuttur. Örneğin D8D, E. 2013/2894, K. 2013/9447, T. 04.12.2013; Akt.; SUNAY Zühal Aysun, **İptal Davalarında Gerekçeli Karar Hakkı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 84'te alıntılanan kararında, *"Olayda (...) dava konusu işlemde yer verilen sebepler açısından değerlendirme yapılarak karar verilmesi gerekirken, sebep ikamesi yapılmak suretiyle davanın reddine karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir"* diyerek sebep ikamesini kabul etmemiş ve işlemin sebeplerinin ancak idarece bildirilenler olabileceğini ortaya koymuştur.

sebebi tespit etmesi gerekmektedir ki bu tespit dava dosyasını aşan bir inceleme ve araştırma ister.

Bu durumda; öğretideki genel kanının[123] aksine, sebep ikamesinin sebeplerin çokluğu hâlinde uygulanan bir yöntem olmadığını ve hatta sebeplerin çokluğu ile sebep ikamesinin birbirini dışladığını söylemek gerekir.[124]

II. TANIM VE TEORİK TEMELLER

A. TANIM

İdari yargılama usulünde sebep ikamesi, içtihatta ve öğretide zaman zaman bir *ilke* olarak anılmaktaysa[125] da yargı yerinin yargılama usulünde yararlandığı bir yöntemdir.[126]

"Geçersiz İptal Sebepleri", esasında hukuka aykırılığı kabul edilen ancak işlemin iptalini sağlamayan iptal sebepleridir. Sebep ikamesi de, idari işlemin sebep unsuru yönünden ileri sürülen iptal sebeplerinin geçersizliği ile sonuçlanan bir yöntemdir.[127]

Öğretide sebep ikamesinin hâkim bir tanımı olmadığı söylenebilir. YILMAZ sebep ikamesini; *"...idarenin bir işlem tesis ederken dayandığı sebebin hukuka aykırı*

[123] GÖZLER, C. 1, s. 924 – 929 arasında sebep ikamesi, *"Sebeplerin Çokluğu"* başlığı altında incelenmektedir. Benzer şekilde YILMAZ, s. 93 ve devamında sebeplerin çokluğunu sebep ikamesinin bir ön şartı olarak kabul etmektedir. Aynı yönde BOULANGER, s. 222 – 230; ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 10, 11.

[124] SÖYLER, s. 545.

[125] KAPLAN, s. 220; D4D E. 2005/1452, K. 2005/2538, T. 22.12.2005, Karşıoy, (Sinerji).

[126] ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 15'te sebep ikamesini bir *usul* olarak nitelemektedir.

[127] ALAN, s. 335, 336. Geçersiz iptal sebeplerine örnek olarak sebep ikamesinin yanı sıra tali şekil noksanlıkları ve bağlı yetki hâlinde amaç unsuru gösterilebilir.

olması durumunda, yargı organı tarafından, dava konusu edilen o işlemin, hukuka uygun başka bir sebebinin tespiti üzerine hukuka uygun bu sebebin hukuka aykırı olan diğer sebebin yerine konması…" olarak tanımlanmıştır.[128]

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun bir kararında sebep ikamesi; *"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 uyuşmazlığın çözümlenebilmesi…"* olarak tanımlanmaktadır.[129]

Danıştay tarafından yapılan ve kavram için klasik sayılabilecek bu tanım, sebep ikamesinin yalnız davalı idare lehine yapılabileceğini kabul etmekte ve ikame edilecek sebebin idarece ileri sürülmemiş olmasını aramaktadır. Bunun yanı sıra, ikame edilecek sebebin ancak dosyanın incelenmesiyle saptanabilecek sebeplerden olabileceği tanımda açıkça belirtilmektedir.

Danıştay'ın bu tanımı esasında son derece sınırlayıcıdır. Sebep ikamesine başvurulabilmesi için hem dosyanın incelenmesiyle saptanan hem de idarece ileri sürülmemiş bir sebebin bulunması gerekmektedir. Böyle bir sebep ancak idarenin dayanmadığı ve mahkemeye bildirmediği, buna karşılık işlem dosyasından anlaşılabilen bir sebep olabilir. İdarenin dayanmadığı sebebin tanımda esas alınması, sebep ikamesinin niteliklerine uygun olmakla birlikte; dosyanın incelenmesinden bu tür bir sebebin saptanabilmesi pek mümkün görünmemektedir.

---

[128] YILMAZ, s. 95.

[129] DİDDGK, E. 1999/775, K. 1999/1200, T. 03.12.1999, **www.danistay.gov.tr**; Anayasa Mahkemesi de, *Koray Erdoğan* kararında bu tanımı kullanmıştır. Bkz. Anayasa Mahkemesi, *Koray Erdoğan,* BN. 2013/1989, T. 10.03.2016.

Danıştay 5. Dairesi güncel bir kararında daha farklı bir tanım kullanmıştır: *"İptal davalarında, yetki ve şekil unsuru yönünden hukuka uygun olduğu anlaşılan bir idari işlemin tesisinde (i)darece esas alınmış sebep hukuka uygun veya aykırı bulunmasına karşın, yargı yerince dosyanın incelenmesi aşamasında başka bir hukuka aykırılık ya da uygunluk nedeni saptanmış ise, (i)darenin ileri sürdüğü sebep dışında dosyada saptanan nedene göre uyuşmazlığın çözümlenmesi, idare hukukunda "sebep ikamesi" ilkesi olarak nitelendirilmektedir."*[130]

Danıştay tarafından yapılan bu güncel tanım; sebep ikamesinin hem davalı idare hem de davacı lehine uygulanabileceği yönünde bir kanaat oluşturmaktadır. Yüksek Mahkeme, oluşturduğu içtihatla ikame edilecek sebebin hem idari işlemin maddi sebebi hem de dava sebebi olabileceğini ve saptanan sebep doğrultusunda işlemin hukuka uygun veya aykırı bulunabileceğini kabul etmektedir. Yüksek Mahkeme bu içtihadı kurmakla birlikte, ilk derece mahkemesinin davacı lehine başvurduğu sebep ikamesini bozmaktadır.[131]

SÖYLER'e göre davacı lehine sebep ikamesi, teorik olarak dava sebebinin ikamesini ifade eder. İdari yargı yerinin, davacının talep sonucunu temellendirmek için

[130] D5D, E. 2014/4325, K. 2015/10764, T. 22.12.2015, **DD**, S. 142, 2016, s. 122.

[131] Bozma gerekçesi, *"sebep ikamesinin her somut olay bazında değerlendirilmesi gerektiği"* şeklindedir. Aksine; yargı yerlerinin sebep ikamesini bir yöntem olarak uygulaması bekleniyorsa genel şartlarının belirlenmesi ve muğlaklığın giderilmesi gerekir. Yüksek Mahkeme, *"...her somut olaya özgü inceleme..."* gibi içtihat ayrılığını arttıracak ve bir anlamda yargı yerlerinin önlerine gelen davalarda rastlantısal olarak sebep ikamesine başvurmasına sebep olacak bir çözüme gitmiştir. Dolayısıyla uygulamada, sebep ikamesine davacı lehine başvurulmadığı gibi bu yönde bir tutumun da bulunmadığını söyleyebiliriz. D5D, E. 2014/4325, K. 2015/10764, T. 22.12.2015, **DD**, S. 142, 2016, s. 122, 123.

dayandığı maddi sebepler dışında bir maddi sebep tespit ederek idari işlemin hukuka aykırı olduğuna karar vermesi; davacı lehine sebep ikamesidir.[132]

Dava sebebi öğretide *"ferdileştirme kuramı"* ve *"vakıalara dayandırma kuramı"* olmak üzere iki kuram çerçevesinde açıklanmaktadır. Bu kuramların kabulü çerçevesinde dava sebebinin değiştirilmesi hukuki dayanak ikamesi veya sebep ikamesi olarak karşımıza çıkacaktır.

Ferdileştirme kuramına göre dava sebebi, davacının talep sonucunun dayanağını oluşturan hukuki ilişkidir. Vakıalara dayandırma kuramı ise dava sebebini, davanın dayanağını oluşturan hukuki ilişkiden ziyade talep sonucunun haklılığını gösteren maddi olaylar olarak tanımlamaktadır.[133] Dava sebebinin açıklanmasında ferdileştirme kuramı kullanıldığı takdirde, mahkemenin dava sebebini değiştirmesi hukuki sebebin değiştirilmesi olacaktır. Hukuki sebebin değiştirilmesi, *iura novit curia* ilkesi gereğince, hukuki dayanak ikamesi kapsamına sokulacaktır.[134] Vakıalara dayandırma kuramı ise dava sebebini davanın açılmasına sebep olan maddi olaylar olarak kabul ettiğinden, maddi sebebin tespiti ve değiştirilmesi söz konusu olacaktır.

Bugün öğretide vakıalara dayandırma kuramı baskındır.[135] Genel, soyut ve kişilik dışı hukuk kurallarına dayanan hukuki ilişkinin talep sonucuna dayanak olarak gösterilmesi; talep sonucunun içinin doldurulamaması anlamına gelir. Talep sonucunun muhtevası; hukuki ilişkinin somutlaştığı maddi olaylarla belirlenir. Davacının talep

---

[132] SÖYLER, s. 541, 542.

[133] Bu kuramlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. TANRIVER, s. 493 – 495.

[134] PEKCANITEZ Hakan, **Pekcanıtez Usûl, Medeni Usûl Hukuku C. 2,** B. 15, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 1146; TANRIVER, s. 497.

[135] PEKCANITEZ, Pekcanıtez Usûl, s. 1136; TANRIVER, s. 495.

sonucuna dayanak teşkil eden dava sebebi; talep sonucunun haklılığını gösterecek ve davanın dayandığı hukuki ilişkiyi somutlaştıracak maddi olaylardır.[136]

Diğer yandan, idari yargılama usulünde hangi kuramın kabul edildiğini tespit etmek için 2577 sayılı İYUK'un 3. maddesinin incelenmesi gerekir. Bu maddede dava konusu, sebepleri ve dayanılan delillerin dilekçede gösterilme zorunluluğu düzenlenmiştir. Kanunun lafzı, dava sebebi olarak dayanılan hukuki ilişkinin açıklanmasının yeterli mi olduğu yoksa talep sonucunu etkileyen maddi vakıaların belirtilmesinin zorunlu mu olduğu konusunda bir bilgi vermemektedir.[137] Buna karşılık, davanın maddi sebepleri ile hukuki sebepleri arasındaki hukuki rejim farklılığından hareketle bazı çıkarımlar yapılabilir.

Medeni yargılama usulünde dava dilekçesinde hukuki sebeplerin belirtilmesi, zorunlu bir husus değildir. Hâkim, *iura novit curia* ilkesi gereğince hukuki sebepleri saptayacaktır.[138] Ancak davanın maddi sebeplerinin dilekçede gösterilmesi, aksi talep sonucunun muhtevasının tespitini engelleyeceğinden, zorunludur.[139]

2577 sayılı İYUK'un 3, 14 ve 15. maddeleri[140] uyarınca dilekçede dava konusu, sebebi ile dayanılan delillerin gösterilmemesi dilekçenin reddi sebebidir. Bu maddeler

---

[136] TANRIVER, s. 499.

[137] **2577 Sayılı İYUK m. 3/2:**

"2. Dilekçelerde;

(...) b) Davanın konu ve sebepleri ile dayandığı deliller,(...) Gösterilir.".

[138] PEKCANITEZ, Pekcanıtez Usûl, s. 1146 – 1149; TANRIVER, s. 497.

[139] PEKCANITEZ, Pekcanıtez Usûl, s. 1135 – 1138.

[140] **2577 Sayılı İYUK m. 14/3:**

"Dilekçeler, (...):

(...) g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları,

Yönlerinden sırasıyla incelenir.".

incelendiğinde dava sebebinin dilekçede belirtilmesinin zorunlu kılındığı görülmektedir. Dava sebebinin gösterilmemesi, dilekçenin reddi ile sonuçlanacaktır. O hâlde idari yargılama hukukunda da vakıalara dayandırma kuramının kabul edildiği ve dava sebebinin talep sonucunun haklılığını destekleyen maddi olaylar olduğu söylenebilir. Dava sebebinin davacının dayandığı maddi sebepler olması, bunların değiştirilmesini hukuki dayanak ikamesine değil, sebep ikamesi kapsamına sokacaktır.

Esasen, davalı idare lehine sebep ikamesi yapılabilmesine karşılık davacı lehine sebep ikamesi yapılamamasının tutarlı bir gerekçesi yoktur. Mahkemenin, idarenin dayanmadığı bir sebebi işleme dayanak hâline getirebileceği kabul ediliyorsa; yine mahkemenin davacının dayanmadığı bir sebebi davaya dayanak hâline getirebileceği de kabul edilebilir.[141]

Ancak bu konuda, iptal davasında hukukilik denetiminin kapsamı çerçevesinde bir değerlendirme yapmak gerekecektir. Mahkemenin resen araştırma yetkisi aşağıda ele

---

m. 15/1:

"Danıştay veya idare ve vergi mahkemelerince yukarıdaki maddenin 3 üncü fıkrasında yazılı hususlarda kanuna aykırılık görülürse, 14 üncü maddenin;

(...)3/g bendinde yazılı halde otuzgün içinde 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak (...) üzere dilekçelerin reddine,

(...) Karar verilir.".

[141] AKYILMAZ Bahtiyar / SEZGİNER Murat / KAYA Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018, s. 490, 491; SÖYLER, s. 545; Ayrıca bkz. ÖZKAYA ÖZLÜER Ilgın, **Sit Alanlarının Planlanması**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, AÜSBE, Ankara, 2018, s. 352, 353. Yazar özellikle koruma amaçlı imar planı değişiklikleri için, bu işlemlerin sebeplerinin ve gerekçelerinin plan değişikliğinde ve plan açıklama raporunda gösterilmek zorunda olmasından hareketle sebep ikamesinin davalı idare lehine uygulanamayacağını; buna karşılık mahkemenin resen araştırma yetkisi kapsamında davacının dayandığı dava sebepleriyle bağlı olmayacağını ve dava sebebini ikame edebileceğini ifade etmektedir.

alınacak[142] olmakla birlikte; davacının dayanmadığı sebeplerin mahkemece tespit edilerek uyuşmazlığın çözümünde bunlara başvurulması iptal davasının objektif niteliğiyle de açıklanabilmektedir.[143]

İptal davasının objektif nitelikte bir dava olması, mahkemenin davacının ileri sürdüğü iptal sebepleriyle bağlı olmaksızın, idari işlemi hukukilik denetimine sokmasını sağlar. Başka bir ifadeyle mahkeme, işlemin hukuka uygun olup olmadığını incelerken karşılaştığı hukuka aykırılıklara dayanarak, davacı tarafından bunlara dayanılmamış bile olsa, işlemi iptal edebilecektir.[144] Mahkemenin bu yetkisinin idari işlemin sebep unsuruyla sınırlı olmadığını da belirtmek gerekir.

Diğer yandan, idari işlemin sebebinin değiştirilmesiyle dava sebebinin değiştirilmesi arasında oldukça temel bir fark vardır. İdari işlem, bir bütünlük içinde hukuk dünyasında sonuç doğurmaktadır.[145] Dava ise davacının, mahkeme kararıyla hukuki sonuç elde etmek amacıyla mahkemeye yönelttiği taleptir.[146] Mahkemenin hukuk dünyasında kendi başına sonuç doğuran idari işlemin sebebini saptaması ve değiştirmesiyle, ancak verilecek ilamla sonuç doğurabilecek bir talebin dayanağını saptaması aynı yöntem olarak nitelenemez.[147]

---

[142] Bkz. İkinci Bölüm – III.

[143] AZRAK Ali Ülkü, *"İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler"*, **Onar Armağanı**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1977, s. 147.

[144] AZRAK, Düşünceler, s. 145 vd.

[145] GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 121 – 126.

[146] GÖZLER, Hukuka Giriş, s. 442, 443; KAPLAN, s. 142, 143.

[147] Mahkemenin dava sebebiyle ilgili yapacağı inceleme ve araştırma; idarenin talebe bağlı bir işlemini tesis etmeden önce ilgilinin talebi hakkında yapacağı inceleme ve araştırmaya benzetilebilir. Kamu otoritesi tesis edeceği kamu hukukuna tabi bir işlemin sebebini saptamaktadır. Mahkemenin idari işlemin

Danıştay 5. Dairesi tarafından verilen karara konu uyuşmazlık incelendiğinde de, ilk derece mahkemesinin aslında sebep ikamesine başvurmadığı görülmektedir. Somut uyuşmazlıkta davacının *"sağlık mazereti"* adıyla yaptığı talebin reddi söz konusudur. İdare mahkemesi söz konusu talebin *"sağlık mazereti"* değil *"eş durumu mazereti"* olduğunu saptamıştır. Yani yeni bir sebebin saptanması söz konusu değildir; sebebin hukuki nitelemesinin idarece yanlış yapılması ve mahkemece bunun tespit edilmesi söz konusudur. Bu durum idari işlemin sebep yönünden hukuka aykırı olması anlamına gelir ve iptal kararını gerektirir.[148]

Aşağıda detaylı bir biçimde ele alınacak olan teorik temellere[149] bakıldığında da, idari yargıda sebep ikamesinin idare lehine bir uygulama olarak formüle edildiği görülmektedir. Bağlı yetki, iptal kararının etkililiği ve kamu düzeni teorilerinin hiçbiri davacı lehine sebep ikamesini açıklamamakta; açıklamaya çalışmamaktadır. Buna koşut biçimde yargı pratiğinde sebep ikamesi ekseriyetle davalı idare lehine yapılmaktadır.[150]

Bu yüzden, gerektiği takdirde dava sebebinin ikamesine değinilecek olmakla birlikte çalışmanın devamında sebep ikamesi kavramı; idari işlemin sebebinin ikamesi olarak kabul edilecektir. Dava sebebinin değiştirilmesi ayrıca tartışılması gereken, idari

---

sebebini değiştirmesi ise; kamu otoritesinin başka bir kamu otoritesince tesis edilmiş, hukuki sonuç doğurma kabiliyeti olan bir işleme müdahale etmesidir.

[148] D5D, E. 2014/4325, K. 2015/10764, T. 22.12.2015, **DD**, S. 142, 2016, s. 123. Uyuşmazlıkta ilk derece mahkemesinin sebep ikamesine başvurduğunu belirtmesi yanıltıcı olmakla birlikte idarenin, ilgilinin başvurusunun şekli unsurları üzerinden bir değerlendirme yapması ve talebin içeriğini dikkate almamasından kaynaklanan bir niteleme hatasına düştüğü söylenebilir. Bu durumda ilk derece mahkemesinin sebep ikamesine başvurduğu söylenemez, yapılan sebep unsuru yönünden hukuka aykırılığın saptanması ve işlemin iptal edilmesidir.

[149] Bkz. İkinci Bölüm – II – B.

[150] YAYLA, İdare Hukuku, s. 446. Karşı yönde; AZRAK, Düşünceler, s. 147.

işlemin sebebinin ikamesinden farklı bir yöntem olup bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır.

Sebep ikamesinin; hukuki dayanak ikamesini, sebeplerin çokluğu hâlini ve dava sebebinin ikamesini dışlayan bir tanımını yapmak gerekirse:

Sebep ikamesi; idari yargı yerlerince, idari işlemin hukuka aykırı maddi sebebinin, idarece ileri sürülmemiş ancak mahkemece resen saptanmış hukuka uygun başka bir maddi sebeple değiştirilmesidir.

B. TEORİK TEMELLENDİRME

1. Bağlı Yetkinin ve İptal Kararının Etkililiğinin Korunması

İdari yargılama usulünde sebep ikamesi yöntemine başvurulmasının gerekliliği temel olarak bağlı yetkiye ve iptal kararlarının etkililiğine dayandırılmaktadır. Bu temellendirmeye göre bağlı yetki gereği işlem iptal edilse dahi idare işlemi yeniden tesis etmek zorunda kalacak ve iptal kararının etkisi ortadan kalkacaktır.[151] Öğretide TUNCAY, bağlı yetkinin kamu düzeninden oluşundan hareketle; bağlı yetki hâlinde idari yargının sebep ikamesi yapma görevinin bulunduğunu ileri sürmüştür.[152]

Sebep ikamesinin bağlı yetkinin bir gereği olduğu görüşünün temelinde idari yargı tarafından verilen iptal kararlarının etkisizleşmesini önleme kaygısı bulunmaktadır. Zira bağlı yetki hâlinde işlem hukuka aykırı bulunarak iptal edilse bile,

---

[151] Türk idare hukukunda sebep ikamesinin teorik temelleri öncelikle Conseil d'Etat kararlarına atıfla oluşturulmaktadır. *Augier* ve *Sociéte Industrielle de tôlerie* kararlarıyla Conseil d'Etat, idarenin yetkisinin bağlı olduğu hâllerde idari yargı yerinin sebep ikamesine başvurabileceğini kabul etmiştir. CE, Section, 08.06.1934, *Augier,* **RDCE**, 1934, s. 660, Akt.; ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 18. CE, Section, 16.11.1962, *Société Industrielle de tôlerie,* **RDCE**, s. 314, Akt.; GÖZLER, C. 1, s. 927.

[152] TUNCAY, s. 174.

idare hukuka uygun sebebe dayanarak bu işlemi tesis etmek zorundadır ve idarenin, iptal edilmiş işlemi tekrar tesis etmek zorunda kalması iptal kararının etkisini ortadan kaldırmaktadır.[153]

ATAY, idari yargı yeri vereceği iptal kararının *"göstermelik"* bir karara[154] dönüşeceği tereddüdündeyse yargıcın ret kararı verebileceğini söyleyerek bu kaygıyı son derece açık bir biçimde ifade etmiştir.[155]

İptal kararlarının etkililiğiyle ilgili olarak, ULER'in görüşlerine yer vermek gerekir. Yazar, sebep ikamesi ve hukuki dayanak ikamesi arasında bir ayrım yapmamakta ve bunların idari yargıda kullanılabilecek yöntemler olduklarını kabul etmektedir.[156] Ancak yazarın; Danıştay'ın, idari yargı tarafından sebep yönünden iptal edilen bir idari işlemin idarece yeni bir sebebe dayanılarak yeniden tesis edilemeyeceği yönündeki içtihadına[157] getirdiği eleştiri özellikle sebep ikamesinin gerekliliğinin tartışılması bakımından değerli birtakım saptamalar içermektedir.

ULER, Danıştay içtihadının temel mantığının; idari yargının önüne gelen işlemi tüm yönleriyle değerlendirdiği, bütün hukuka aykırılık testlerini yaptığı ve sonuç olarak

---

[153] ALAN, s. 335, 336; ATAY, İptal Davası, s. 78 vd.; BOULANGER, s. 225; GÖZLER, C. 1, s. 927 – 929; KAPLAN, s. 220; SÖYLER, s. 545; TUNCAY, s. 175; ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 210; YASİN Melikşah, **İdari Yargılama Usulünde İspat**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 85; YILMAZ, s. 98. Ayrıca bkz. AKYILMAZ vd., İdari Yargılama, s. 490'da bu temellendirme *"(...) işlemin iptal edilmeyerek ayakta kalması sağlanmaktadır."* ifadesiyle değerlendirilmektedir.

[154] Yazar iptal kararının göstermelik bir karara dönüşmesine örnek olarak sebeplerin çokluğu hâlinde idarenin aynı işlemi yeniden tesis edebilmesini göstermektedir; ATAY, İptal Davası, s. 78.

[155] ATAY, İptal Davası, s. 78.

[156] ULER, s. 90.

[157] D12D, E. 1968/1682, K. 1968/1099, T. 13.05.1968, **DKD**, S. 123-126, s. 443.

hukuka uygun veya aykırı bulduğu düşüncesine dayandığını tespit etmektedir.[158] Gerçekten, yazarın eleştirdiği kararlar incelendiğinde; Danıştay'ın adeta dava konusu işlemin sebep unsuruyla ilgili her türlü ihtimal değerlendirilerek karar verilmiş gibi hareket ettiği görülmektedir.[159] Bu durum ne hukuki ne de maddi olarak mümkündür.[160]

Hukukilik denetiminin genişliği bağlamında ortaya çıkan bu imkânsızlığın bir sonucu da idarenin, ortaya çıkan veya var olmakla birlikte yeni tespit edilen maddi sebeplere dayanarak aynı işlemi tekrar tesis edebilecek olmasıdır. Zira yargı denetiminde işlem bu yeni maddi sebep yönünden incelenmemiştir.[161]

ULER'in görüşlerinden hareketle; sebep ikamesinin bir ilke olarak kabulünün, idari yargı yerini idarenin dayanabileceği her türlü sebebi araştırmak ve denetlemek zorunda bırakacağı saptaması yapılabilir. İdarenin karşılaştığı olayların sınırsızlığı karşısında idari yargı yerinin böyle bir faaliyeti gerçekleştirmesinin mümkün olmadığı söylenebilir.

---

[158] ULER, s. 90 – 97.

[159] D12D, E. 1968/1682, K. 1968/1099, T. 13.05.1968, **DKD**, S. 123-126, s. 443. Kararda idarenin, işlem hakkında verilen iptal kararından sonra yeni bir sebebe dayanarak aynı konuda işlem tesis etmesinin *"...kaziyei muhkeme esaslarına aykırı olduğu..."* ifade edilmektedir.

[160] Öğretide aksi kanaatte olan yazarlar da vardır. Örneğin YORGANCIOĞLU, s. 251'de hâkimin *"...bir taraftan nerden gelirse gelsin hukuk düzeninin tüm ihlallerini önlemek ve kamu yararını gözetmek bir taraftan da idare edilenleri idareye karşı korumak ve böylece hukuka bağlı idare ilkesini gerçekleştirmek hususunda kendisine düşen ağır görevi yerine getirebilmek için davada son derece aktif bir rol..."* oynadığını söylemektedir. Özellikle *"...hukuk düzeninin tüm ihlallerinin..."* önlenmesi gibi belirlenemeyecek genişlikte bir görev yüklenen hâkimin, her dava dosyası için bütün ihtimalleri gözeterek hukukilik denetimi yapması gerçekçi değildir. Gerçekçi olmayan bu istek, hâkimin rastlantısal bir denetim yapmasıyla sonuçlanacaktır.

[161] ULER, s. 93, 94; Aynı yönde SARICA, s. 111.

İdari yargı yeri sebep ikamesi yapabileceği bir durumda, ikame edilecek sebebi tespit edemez ve işlemi sebep unsuru bakımından hukuka aykırılığı dolayısıyla iptal ederse; idare, yargı yeri tarafından tespit edilmemiş sebeple yeni bir işlem tesis edebilecektir.[162]

O hâlde yargı yerince sebep ikamesine başvurulmadığı hâlde iptal kararı etkisiz hâle gelmemektedir. İdarenin iptal edilen işlemi yeniden tesis ettiği yönündeki iddia da yerinde değildir. Hukuka aykırı işlem iptal edilir; bunun üzerine idare, eğer mevcutsa, yeni bir sebebe dayanarak aynı konuda yeni bir işlem tesis eder. İki işlemin konu unsurunun aynı olması, herhalde bu işlemlerin aynı olduğu anlamına gelmemektedir.

Kaldı ki aynı konudaki işlemin yeni bir sebebe dayanılarak tesis edilmesi hâlinde işlemin zaman bakımından etkisi de değişmektedir. Yeni işlem, geriye yürümezlik ilkesi[163] gereğince, tesis edildiği anda etki doğurmaya başlayacaktır.[164] Hukuka aykırı işlemin tesisinden yeni işlemin tesisine kadar geçen sürede ilgili üzerinde doğan etkiler ortadan kalkacaktır. İptal kararının etkisiz hâle gelmediği, yeni işlemin tesisine kadarki sonucu ortadan kaldırmak suretiyle ilgilinin menfaatini koruduğu söylenebilir.

---

[162] ULER, s. 94; Aynı yönde ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, B. 3, Asil Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 168.

[163] İdari işlemlerde geriye yürümezlik ilkesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ERGUVAN Derya Deviner, **Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017, s. 77 vd.

[164] KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 593 vd.; ÖZKAN Gürsel, *"İdari Usul Kanununda Düzenlemesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri"*, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Başbakanlık Yayını, Ankara, 1998, s. 73.

2. İdari Yaptırımlarda Kamu Düzeni Bakımından Doğabilecek Ağır Sonuçların Önlenmesi

Daha güncel bir temellendirme ULUSOY tarafından yapılmıştır. ULUSOY, ilke olarak idari yargıda sebep ikamesine başvurulamayacağı görüşünde olmakla birlikte; idari yaptırımlar kapsamında ve kamu düzeni açısından ağır sonuçlar doğabilecek durumlarda sebep ikamesinin uygulanabileceğini ifade etmektedir.[165]

Bu görüş, sebep ikamesi yöntemini istisnai bir kurum olarak ele almakta ve gerekliliğini kamu düzenine bağlamaktadır. Yazara göre iptal davası; dava konusu idari yaptırımın sebep unsuru bakımından hukuka aykırı olması hâlinde, eğer bu yaptırım hukuka uygun başka bir sebebe de dayandırılabiliyorsa, kamu düzeni ölçütü çerçevesinde değerlendirilerek karara bağlanmalıdır. Eğer işlemin iptali, kamu düzeni açısından ağır sonuçlar[166] doğuracak ise; idari yargı yeri sebep ikamesine başvurarak kamu düzenini koruyabilir. İşlemin iptalinin kamu düzenine bir etkisi yoksa sebep ikamesine yine başvurulamaz.[167]

Kamu düzeni üzerinden yapılan temellendirmeyi ele almadan önce, burada bahsedilen kamu düzeni kavramının kapsamının belirlenmesi gerekir.

---

[165] ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 208, 209; Aynı yönde, SUNAY, s. 221.

[166] ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 210'da örnek olarak disiplin cezalarında, işlemin iptal edilmesi üzerine yeniden tesisinin zamanaşımı sebebiyle mümkün olmayacağı hâller gösterilmektedir.

[167] ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 209, 210'da esas ölçüt olarak kamu düzenini kabul etmektedir. Dolayısıyla bir idari yaptırımın iptali kamu düzeni bakımından ağır sonuçlar doğurmuyorsa sebep ikamesine başvurulmayacaktır.

Kamu düzeni kavramı, idare hukukunda esas olarak kolluk faaliyetinin amacını ve güvenliğin, dirlik ile esenliğin ve sağlığın sağlanmasını ifade eder.[168] Diğer taraftan, yargılama usullerinde mahkemelerin davaya ilişkin bazı hususları, *"kamu düzeninden oldukları"* için dikkate aldıkları görülmektedir.[169] Yargılama usullerinde kullanılan *"kamu düzeninden olma"* kavramı ile kolluk faaliyetinin amacı olan kamu düzeni kavramını karıştırmamak gerekir.

YORGANCIOĞLU'na göre yargı yeri, önüne gelen işlemde kamu düzeninden olan hukuka aykırılıkları resen dikkate almak, iptal etmek ve hukuken doğru gerekçeleri ikame etmek yetkisine sahiptir.[170] Ancak kamu düzeninden olan hukuka aykırılıkların neler olduğu sorusuna yazarın bir yanıtı yoktur. Yazar, bu hukuka aykırılıkların tespiti için elverişli bir tasnifin bulunmadığını, Danıştay'ın somut olaylar çerçevesinde verdiği kararlar sonucunda bu kavramın alanına ilişkin bazı çıkarımlar yapılabileceğini belirtmektedir.[171]

ULUSOY tarafından kullanılan kamu düzeni ölçütü, yargılama usullerine özgü *"kamu düzeninden olma"* anlamına gelmemektedir. Buna karşılık yazarın kolluk

---

[168] GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 292, 293. Ayrıca bkz. OKAY TEKİNSOY Özge, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 40 vd.

[169] Örneğin ZABUNOĞLU, C. 2, s. 231'de iptal davasının kamu düzeni ile ilgili olduğu, bu sebeple dava açma hakkından feragat edilemeyeceğini ve dava açmanın yasayla dahi yasaklanamayacağını belirtmektedir.

[170] YORGANCIOĞLU, s. 228, 229. Yazar, yargı yerlerinin kamu düzeninden olan hususları resen gözetmek yetkisinin bağlı bir yetki olduğunu, hiçbir hukuk normuyla tanınmasa ve taraflarca ileri sürülmese bile yargı yerinin bu denetimi yapmak zorunda olduğunu belirtmektedir.

[171] YORGANCIOĞLU, s. 230.

faaliyetinin amacı olan kamu düzeni kavramından bahsettiğini söylemek, zorlama bir yorum olmakla birlikte, mümkündür.[172]

Burada kamu düzeninin kapsamı, yaptırım normunun korumayı amaçladığı düzenin türüne göre daralabilecektir. Örneğin idarenin iç işleyişindeki düzeni korumayı amaçlayan bir disiplin cezası; idari düzeni sağlamayı amaçlar.[173] Bu durumda sebep ikamesi gündeme geldiğinde işlemin iptalinin idari düzen bakımından ağır sonuçlar doğurup doğurmadığı incelenecektir.

Diğer yandan, disiplin cezalarının idari düzen yönünden sahip olduğu önemin yanı sıra ceza hukuku ilkeleriyle bir ilişkisi de mevcuttur. Danıştay 10. Dairesi bir kararında, *"...kıyas ve sebep ikamesinin hem disiplin, hem de genel ceza hukuku yönünden mümkün bulunmaması nedeniyle incelenemez ve bu konu dayanak yapılarak hüküm tesis edilemez"* diyerek sebep ikamesinin disiplin cezaları için uygulanamayacağını hükme bağlamıştır. Kararda disiplin hukuku ve ceza hukuku arasındaki bağ vurgulanmış olup *"(s)onuçları itibariyle kişi hukukunu bu derece yakından ilgilendiren bir konuda..."* denilerek disiplin cezalarının idarenin düzeni kavramı üzerinden değil, kişilere olan etkileri üzerinden değerlendirilmiştir.[174]

Danıştay 10. Dairesi bir başka kararında; özellikle aynı ihlalin tekrar edilmesi hâlinde daha ağır yaptırımların öngörüldüğü hâller için sebep ikamesine

---

[172] İdari yaptırımların devletin cezalandırma yetkisi kapsamında olmadığı, kolluk faaliyetine dâhil olduğu ve amacının bozulan kamu düzenini kurmak olduğu yönünde görüşler için bkz. BALTA, 1968/1970, s. 201; MORANGE Georges, *"Le Principe des droits de la défense devant l'administration active",* **Dalloz**, Chroniqe, 1965, s. 125; Akt. ve aynı yönde; AKILLIOĞLU, Savunma, s. 143, 144.

[173] ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 149.

[174] D10D, E. 1984/1258, K. 1984/1238, T. 07.06.1984, (Sinerji).

başvurulamayacağına hükmetmiştir. Zira tekerrür hâlinde uygulanacak yaptırım; önceki yaptırımın sebebiyle bağlıdır.[175]

Görüldüğü üzere, idari yaptırımlar bir yandan kamu düzeniyle yakın bağları sebebiyle sebep ikamesine elverişli görülen; diğer yandan ilgililer üzerindeki etkileri diğer idari işlemlere nazaran ağır ve ciddi olduğu için sebep ikamesine istisna olması gerektiği düşünülen bir kategoridir.

ULUSOY'un görüşünü *"kamu düzeni bakımından doğabilecek ağır sonuçlar"* ifadesindeki *"ağır sonuçlar"* yönünden değerlendirmek gerekir.

Yazar zamanaşımı veya ilgilinin statüsünün değişmesi sebebiyle disiplin cezasının verilemediği hâllerde ve cezalandırma sürecinin gecikmesi hâlinde kamu düzeni bakımından ağır sonuçlar doğduğunu belirtmektedir.[176]

Bir idari yaptırımın idari yargı yeri tarafından denetlenmesi sürecinde, bu yaptırıma sebep olan disiplin suçu zamanaşımına uğrayabilir. Yargılama sonunda çıkan iptal kararı, disiplin suçunun cezalandırılamaması sonucunu doğuracaktır.

Bir disiplin suçunun cezalandırılmamasının sorun teşkil ettiği açıktır. Ancak bu sorun yargı yerleri tarafından çözülmemelidir.

Öncelikle, zamanaşımı kurumunun söz konusu sorunu kabul ettiğini belirtmek gerekir. İdari yaptırımlarda zamanaşımı; ilgililerin sürüncemede bırakılan disiplin soruşturmaları ve ceza tehdidi altında kalmasını önlemek için öngörülmüştür. Korunan bu menfaatin karşısında; zamanaşımı kavramının doğal bir sonucu olarak; sürenin kaçırılması hâlinde cezaya başvurulamaması riski kabul edilmektedir. Başka bir ifadeyle

[175] D10D, E. 2002/4666, K. 2002/5139, T. 19.12.2002, (Sinerji). Aynı yönde; ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 208.

[176] ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 210.

söz konusu sorun hukuk sistemi tarafından öngörülemeyen ve çözülmesi gereken bir sorun değil; zamanaşımı ile korunan menfaat karşısında alınan bir risk; bir sonuçtur.

Diğer yandan, zamanaşımının kabulüyle ortaya çıkan bu riskin olabildiğince azaltılması gerektiği söylenebilir. Bu riske 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda yer verilen bir hükümle, sebep ikamesinin rastlantısal uygulanması riskini de barındırmayan bir çözüm getirilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun *"Zamanaşımı"* başlıklı 53/C maddesinin son fıkrası[177] ile yargısal denetim süreci yüzünden zamanaşımına uğrayan disiplin suçlarının cezalandırılamaması riski ortadan kaldırılmıştır. Kanuni düzenlemenin söz konusu soruna sebep ikamesinden daha kesin bir çözüm getirdiği söylenebilir. Zamanaşımına uğramaları hâlinde kamu düzeni bakımından ağır sonuçlar doğurması muhtemel görülen yaptırımlar bakımından kanuni düzenlemeyle çözüm getirilmesi, idari yargı yerlerinin uyuşmazlıkları çözüme bağlarken dikkate aldıkları hususların tartışmalı hâle gelmesini de önleyecektir.

Bunların yanı sıra unutmamak gerekir ki; sebep ikamesinin idari yaptırımlar bakımından uygulanması, ilgililerin savunma hakkını da etkileyecektir. Disiplin hukukunda idari usuller, idare hukukunun diğer alanlarına göre daha etkilidir. Özellikle ilgilinin savunmasının alınması, disiplin cezalarında hukuka uygunluk bakımından önem arz eder.[178] Disiplin cezalarında sebep unsurunun hukuk normunda gösterilmiş

---

[177] **2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu m. 53/C:**

"(...)Disiplin cezasının yargı kararıyla iptal edilmesi hâlinde, kararın idareye ulaştığı tarihten itibaren kalan disiplin ceza zamanaşımı süresi içerisinde, zamanaşımı süresinin dolması veya üç aydan daha az süre kalması hâlinde en geç üç ay içerisinde karar gerekçesi dikkate alınarak yeniden disiplin cezası tesis edilebilir.".

[178] ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 50 vd.

disiplin suçu olduğu ve ilgiliden bu suça ilişkin savunma istendiği dikkate alındığında; disiplin cezalarının iptali için açılan davalarda sebep ikamesine başvurulması; ilgilinin hakkında savunma yaptığı suçtan başka bir suç sebebiyle cezalandırılması sonucunu doğuracaktır.

3. İdari Yargının Aktifleştirilmesi ve Yargısal Denetimin Genişletilmesi

Son olarak, SÖYLER tarafından yapılan bir temellendirme; idari yargı hâkiminin yargılamadaki konumunun aktifleştirilmesinin hukuk devletinin gelişimine katkı sağlayacağı, dolayısıyla sebep ikamesinin uygulanması gerektiği yönündedir.[179] Yazarın sebep ikamesinin hukuk devleti ilkesi gereklerinden biri olan idarenin yargısal denetimini güçlendirdiği kanaatini taşıdığı görülmektedir.

Yargısal denetimin güçlendirilmesinin hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi için önem arz ettiği konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak bu güçlendirme sırasında denetimin yargısal nitelikte kalması gerektiği de unutulmamalıdır. İdari yargı yerlerine sebep ikame etme yetkisi verilmesi; ister yalnız idare lehine ister hem idare hem ilgililer lehine olsun; denetimin yargısal niteliğini zayıflatacaktır.[180]

---

[179] SÖYLER, s. 555.

[180] İdari denetim ve yargısal denetim usulleri arasındaki farklar için bkz. AKILLIOĞLU Tekin, *"Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği"*, **AİD**, C. 23, S. 1, 1990, s. 6 – 8; İdare ve yargı fonksiyonları arasında yalnız organik bir fark bulunduğu yönündeki görüş için bkz. AZRAK, Yargı ve İdare, s. 152 – 155. Esasen, iki fonksiyon birbirine benzemekle birlikte, kanaatimce organik fark son derece önemlidir. Zira yargı organları bağımsız ve tarafsız mahkemelerken idari makamlar çoğunlukla hiyerarşi veya idari vesayet altındadır. İdari denetimin yargısal denetim usullerine benzer usullerle yürütülmesi, kişi haklarının güvence altına alınması için gereklidir. Ancak yargısal denetimin idari usullerle yürütülmesi; yargıdan beklenen tarafsızlığı zedeleyebilecektir.

Yargı işlevi, ortaya çıkan hukuki uyuşmazlıkların çözümüdür. Devlet organlarının hukuka bağlı kılınması da yargı işlevinin bir amacıdır ve bu amaç yargısal usullerle gerçekleştirilir.[181]

Yargı yerine davacı veya davalı tarafından yapılması gereken tercihlere müdahale yetkisi verilmesi, yargısal bir denetimden ziyade idari bir denetimi andırmaktadır. Yargı yerleri; idarelerin ve ilgililerin hiyerarşik üstü veya vesayet makamı olmadığından, böyle bir denetime başvuramayacakları söylenebilir. Dolayısıyla hukuk devleti ilkesi ve yargısal denetimin güçlendirilmesi, sebep ikamesine teorik bir temel kazandıramayacaktır.

Bağlı yetki, iptal kararlarının etkililiği, kamu düzeni ve yargısal denetimin güçlendirilmesi üzerinden geliştirilen teorilerin bir gerekliliği olarak sebep ikamesi gösterilmektedir. Sebep, idari işleme kimliğini kazandıran, onu diğer hukuki işlemlerden ayıran kurucu bir unsurdur. İdarenin yanlış bir sebebe dayanması yüzünden hukuka uygun olan sonucun feda edilmemesi gerektiği düşüncesinde birleşen teorik temellendirmeler; kurucu bir unsuru başka bir kurucu unsura[182] feda etmektedir.

Sonucu itibarıyla hukuka uygun işlem, konu unsuru yönünden hukuka uygun işlemdir. İşlemin konu unsurunun hukuka uygun olması, işlemin hukuka uygun olması için tek başına yeterli değildir. İdari işlemlerin hukuka uygunluğu, tüm kurucu unsurlarının hukuka uygunluğuna bağlıdır.[183]

Esasında teorik temellerinin tartışmalı olması, idari yargı yerlerinin sebep ikamesine başvurmasına engel değildir. Zira yasal dayanağı olan bir yetkinin teorik

[181] TANRIVER, s. 73 – 76.

[182] İşlemin sonucu, konusudur. Sebep ve konu idari işlemin kurucu unsurları olup; işlemin özünü oluşturan esasın birer parçasıdırlar.

[183] MERMUT, s. 314.

temellerinin tartışmalı olması, yasal dayanağın anayasaya aykırılığı gündeme gelmediği sürece, önemli değildir. Öğreti ve yargı pratiğinde, idari yargının sahip olduğu resen araştırma yetkisinin sebep ikamesinin yasal dayanağını oluşturduğu görüşü hâkimdir. Teorik temellendirmeler üzerinden meşrulaştırılması kolay görünmeyen ikame yetkisinin, yasal dayanağını incelemek gerekir.

III. YASAL DAYANAK

A. SEBEP İKAMESİNİN YASAL DAYANAĞI OLARAK RESEN ARAŞTIRMA YETKİSİ

İdari yargı yerlerinin sebep ikame yetkisi, resen araştırma yetkisine dayandırılmaktadır.[184]

[184] AZRAK, Düşünceler, s. 147; ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 13; KAPLAN, s. 220; OĞURLU Yücel, *"Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Re'sen Araştırma İlkesi"*, **EÜHFD**, C. 2, S. 1, 1998, s. 129; SÖYLER, s. 554, 555; ULER, s. 90; YAYLA, İdare Hukuku, s. 446; YILMAZ, s. 94, 95. Öğretide bundan farklı olarak CEYLAN Mahmut, **İdari Yargıya Hakim Olan İlkeler**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2017, s. 162, d. 623'te 2577 sayılı İYUK'un 49/1-a hükmünü temyiz aşamasında sebep ikamesinin yasal dayanağı olarak göstermektedir. Kanaatimce temyiz merciinin derece mahkemesi kararını düzelterek onaması sebep ikamesi kapsamında değerlendirilemez. Organik olarak temyiz mercii ile derece mahkemesinin aynı devlet fonksiyonuna dâhildir. Mahkeme ile idare arasında böyle bir yakınlık bulunmamaktadır. Diğer yandan mahkeme kararlarının gerekçeleriyle idari işlemlerin sebepleri birbirinden farklıdır. Mahkeme, uyuşmazlığın çözümünde esas aldığı temellendirmeyi gerekçeyle kurar. İdare ise karşılaştığı maddi sebepten hareketle işlem tesis eder. Başka bir ifadeyle gerekçe işlemden sonra, sebep ise öncedir. Yargı kararı gerekçelendirilir, idari karar sebepler karşısında tesis edilir. Mahkeme, uyuşmazlığın çözümünü açıklamak gayretiyle gerekçeye başvurur, idare ise sebebe başvurmaz; sebebin gerçekleşmesine binaen harekete geçer. Dolayısıyla temyiz mercii tarafından derece mahkemesi kararının gerekçesinin düzeltilmesi, sebep ikamesi kapsamında olmayıp bu çalışmada ele alınmayacaktır. Mahkeme kararlarının gerekçelendirilmesi hakkında ayrıca bkz. SUNAY, s. 24 vd.

Danıştay 4. Dairesi tarafından verilen bir kararın karşıoyunda resen araştırma ilkesinden yola çıkarak sebep ikamesi yetkisine ulaşan yaklaşım belirgin bir biçimde görülmektedir; *"...yetki ve şekil unsurları yönünden hukuk 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 hukukunun en belirgin ilkesi olan re'sen araştırma ilkesi çerçevesinde incelenmesi gereğidir.*

Görülmekte olan bir davada idarece dava konusu işlemin tesisinde esas alınmamış, ancak yargı yerince dosyanın incelenmesi sonucu başka bir neden saptanmış ve idarece ileri sürülen nedenin hukuken geçerli olmadığı belirtilmiş ise, İdarenin ileri sürdüğü sebep dışında dosyada saptanan nedene göre uyuşmazlığın çözümlenmesi idare hukukunda sebep ikamesi ilkesi olarak nitelendirilmektedir."[185]

İdari yargılama usulünde resen araştırma yetkisinin kaynağı 2577 sayılı İYUK'un *"Dosyaların İncelenmesi"* başlıklı 20. maddesinin 1. fıkrasıdır.

"Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeleri kendiliklerinden yaparlar. Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu hususlaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir. Haklı sebeplerin bulunması halinde bu süre, bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir."

Dosyanın incelenmesi; dava dosyasının içinde bulunan bilgi ve belgeye ilişkin bir incelemedir. Dolayısıyla işlemin sebebi üzerinde resen araştırma yetkisiyle gerçekleştirilen inceleme, maddi sebebin bilinmesi üzerine gerçekleştirilen ve

[185] D4D E. 2005/1452, K. 2005/2538, T. 22.12.2005, (Sinerji).

nihayetinde dosyaya bildirilmiş olan maddi sebep ölçü alınarak yapılan bir incelemedir.[186] İdari işlemin unsurlarının *"her türlü inceleme"* kapsamında denetlenmesi, bunlara ilişkin her türlü ihtimalin değerlendirileceği anlamını taşımamaktadır. Kast edilen, dava dilekçesinde belirtilmemiş olsa da işlemin bütün unsurları yönünden denetime tabi tutulacağıdır.

Resen araştırma yetkisinin bugün kabul edilen amacı, idari yargıda silahların eşitliğini sağlamaktır. Uyuşmazlığın çelişme ilkesine uygun çözümü için bu yetki elzemdir.[187]

Resen araştırma yetkisinin kapsamı, fıkra hükmü bakımından değerlendirildiğinde mahkeme tarafından uyuşmazlığa ilişkin olarak; *"...her türlü inceleme(nin)..."* yapılmasını, *"...lüzum gör(ülen) evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini(n)..."* istenmesini kapsamaktadır.

"Her türlü inceleme" ifadesinin kapsamı, sebep ikamesinin resen araştırma yetkisinin kapsamında olup olmadığını belirleyecek bir öneme sahiptir. Kritik olan, idarenin dayanmadığı ancak gerçekleşmiş bulunan maddi sebeplerin araştırılmasının, *"her türlü inceleme"* kapsamına girip girmeyeceğidir.

Kamu düzeninden olan hususlar ve ilk incelemeye ilişkin hususların *"her türlü inceleme"* kapsamında bulunduğuna şüphe yoktur.[188]

---

[186] Karşı yönde; SÖYLER, s. 554, 555.

[187] CEYLAN, s. 109, 110; LAMOTHE Dutheillet de, *"İdari Kaza Mercilerinde Muhakeme Usulü"*, **Fransa'da İdari Kaza ve İdari Tasarruflar** içinde, TODAİE Yayınları, Ankara, 1962, s. 9; OĞURLU, Re'sen Araştırma İlkesi, s. 121; YASİN, s. 16, 17; YILDIRIM vd., s. 864.

[188] OĞURLU, Re'sen Araştırma İlkesi, s. 123 vd.; YASİN, s. 16, 17.

"Her türlü inceleme" ifadesi ayrıca, uyuşmazlık konusu maddi olayın gerçekliği ve hukuki niteliği hususlarını da değerlendirmeyi kapsar. Dolayısıyla işlemin maddi sebebinin gerçekliği ve hukuk normuna uygunluğu mahkeme tarafından resen incelenecektir.[189]

İdari işlemin unsurları, resen araştırma yetkisi gereğince mahkeme tarafından davacının talebi olmasa da *"her türlü inceleme"* ifadesi kapsamında denetlenecektir. Yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları üzerinde hukukilik denetimi yapılacaktır.[190]

"Her türlü inceleme" ifadesi, idari yargı yerinin taraflarca ileri sürülmemiş maddi olayları saptamasını kapsar mı?

Öğretide YORGANCIOĞLU, medeni yargılama usulü ile idari yargılama usulü arasındaki temel farkın hâkimin hukuku uygulaması bakımından değil; dava konusuna dayanak olan maddi olayın geçekleşmesine ve gerçekleşme biçimine ilişkin araştırma yapabilmesi bakımından ortaya çıktığını belirtmektedir.[191] Yazara göre idari yargıda yargı yerinin dosya dışında inceleme yapma yetkisi sınırsızdır.[192] Benzer şekilde OĞURLU, resen araştırma yetkisine dayanılarak ikame edilecek sebebin tespit edilebileceğini ifade etmektedir.[193]

---

[189] OĞURLU, Re'sen Araştırma İlkesi, s. 127 – 129.

[190] OĞURLU, Re'sen Araştırma İlkesi, s. 128 vd.

[191] YORGANCIOĞLU, s. 232.

[192] YORGANCIOĞLU, s. 243, 244. Benzer şekilde CEYLAN, s. 112'de 2577 sayılı İYUK'un 20. maddesinde resen araştırma yetkisinin herhangi bir şarta bağlanmadığı, *"her türlü inceleme"* ifadesinin izah edilmediği ve Danıştay kararlarıyla bunun sınırlarının çizilmesi gerektiği belirtilmektedir. Kanaatimce, her hukuk normu gibi bu madde de lafzının ötesinde mevzuat sistematiği içindeki yeri ve amacıyla sınırlıdır.

[193] OĞURLU, Re'sen Araştırma İlkesi, s. 129.

SÖYLER; *"her türlü inceleme"* ifadesinin mahkemece maddi sebep tespitini kapsadığı görüşündedir. Yazar idari uyuşmazlıkların özünde bulunan kamu yararı ve kamu düzenine ilişkin hususların ancak resen araştırma ilkesi ile aydınlatılabileceği konularından bahisle; resen araştırma yetkisinin sebep ikamesine yasal bir dayanak olarak kabul edilebileceğini belirtmektedir.[194]

Bugün resen araştırma yetkisinin kamu düzeni ve kamu yararı gibi muğlak ifadeler üzerinden değil, silahların eşitliği ve çelişme ilkesi gibi adil yargılanma hakkı çerçevesinde değerlendirilen ilkeler üzerinden düşünülmesi gerekir.[195]

Diğer yandan, kamu yararı ve kamu düzenine ilişkin hususların ancak resen araştırma yetkisi ile aydınlatılabileceği önermesi kabul edilse bile; bu kabul resen araştırma yetkisinin sebep ikamesine yasal dayanak oluşturmasını temellendirmemektedir.

SÖYLER tarafından ileri sürülen bir diğer argüman; medeni yargılama usulünde resen araştırma ilkesinin uygulandığı davalarda mahkemelerin taraflarca ileri sürülmemiş maddi sebepleri tespit edebildiğidir.[196]

Resen araştırma yetkisinin mahkemeye uyuşmazlığa ilişkin maddi olayları saptama gücü verdiği kabul edilmelidir. Ne var ki medeni yargılamadan farklı olarak; idari yargılamada taraflardan biri, devlet yetkisi kullanan idaredir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince yargı, idare yerine geçerek inceleme ve araştırma yapamaz. Başka bir

[194] SÖYLER, s. 555.

[195] YASİN, s. 15, 16.

[196] SÖYLER, s. 555.

ifadeyle esas sorun sebep ikamesinin resen araştırma yetkisinin doğal sınırlarına değil; idari yargılama yetkisinin sınırlarına takılmasıdır.[197]

B. YARGILAMA YETKİSİNİN SINIRI OLARAK İDARİ İŞLEM NİTELİĞİNDE KARAR VERME YASAĞI VE RESEN ARAŞTIRMA YETKİSİYLE İLİŞKİSİ

İdari işlem niteliğinde karar verme yasağı; Anayasanın 125. maddesinde düzenlenmiştir.[198] Mahkemelerin idare yerine geçerek yeni bir idari işlem tesis etmeleri ve iptal kararından başka bir kararla idareyi belirli bir yönde karar almaya zorlamaları yasaklanmıştır.[199]

Resen araştırma yetkisinin kapsamı hâkimin idari işlemi değiştirmesine olanak verecek boyutta geniş yorumlanamaz.[200] İdari yargı yerlerinin resen araştırma yetkisi, idareye idari faaliyetlerini gerçekleştirmesi için tanınmış araştırma ve inceleme yetkisini kapsamamaktadır.[201] Kuvvetler ayrılığı ilkesi[202] ve idari rejim[203] yapısı gereği idari faaliyetin gerçekleştirilmesi için tanınmış olan araştırma ve inceleme yetkisi, idare

[197] CANDAN, s. 610, 611 ve YASİN, s. 15, 16'da konu resen araştırma yetkisi çerçevesinde ele alınmakla birlikte; resen araştırma yetkisinin kapsamını belirleyen idari yargılama yetkisinin sınırlarıdır. Bu bağlamda dava sebebinin ikamesinin idari işlemin sebebinin ikamesinden ayrıldığını da belirtmek gerekir. Davacının davasını dayandırdığı maddi olayların resen araştırma yetkisi kapsamında saptanmasının önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır.

[198] **2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 125/4:**

"(...) idari eylem ve işlem niteliğinde (...) yargı kararı verilemez.".

[199] CEYLAN, s. 60.

[200] BOULANGER, s. 197.

[201] CANDAN, s. 610, 611.

[202] ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, B. 16, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016, s. 191 vd.; TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, B. 20, Beta Yayınları, İstanbul, 2016, s. 489 vd.

[203] GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 25.

tarafından kullanılmalıdır. Aksi hâlde yargı yeri idari işlem niteliğinde karar verebilecektir.[204]

YASİN, resen araştırma yetkisinin amacı ve işlevi doğrultusunda; idarenin idari faaliyeti gerçekleştirmek için sahip olduğu araştırma ve inceleme yetkisini kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun bir biçimde kullanmadığı veya yeterli araştırma ve incelemeyi yapmadan işlem tesis ettiği hâllerde yargı yerlerinin işlemi iptal edebileceğini belirtmektedir. Yazar idari yargının bu yetkiye sahip olduğunu belirtmekle birlikte yargı yerinin idare yerine geçerek bu araştırma ve incelemeyi yapamayacağını vurgulamaktadır.[205]

Gerçekten, resen araştırma yetkisine yanız idari yargı yerlerinin değil idarelerin de sahip olduğu unutulmamalıdır. İdarenin, işlemlerini tesis ederken maddi gerçeği araştırma yükümlülüğü bulunmaktadır.[206] Bu kapsamda idare, işlemin dayanağı maddi sebebi, yeterli incelemeyi yaparak doğru tespit etmekle yükümlüdür.[207]

Bu yükümlülük doğrultusunda; idarenin idari faaliyetlerini yürütürken yeterli inceleme ve araştırmayı yapmaması eksik inceleme olarak değerlendirilmekte ve işlem iptal edilmektedir.[208] KARAHANOĞULLARI'na göre yargı yeri, idarenin eksik

[204] CANDAN, s. 610, 611. Aynı yönde; ARAT ÖZKAYA, s. 154.

[205] YASİN, s. 22, 23.

[206] ÖZKAN, s. 56.

[207] AKYILMAZ, İdari Usul, s. 131 – 133. İdarenin inceleme ve araştırma yükümlülüğü hem bağlı yetkiye sahip olduğu hem de takdir yetkisine sahip olduğu hâllerde mevcuttur. İdare takdir yetkisini kullanmadan önce gerekli araştırma ve incelemeyi yapmak zorundadır. AKYILMAZ, İdari Usul, s. 174.

[208] KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 469 – 471.

inceleme sonucu tesis ettiği bir işlemle karşılaştığında buradaki eksikliği gidermek yerine, işlemi eksik inceleme sebebiyle iptal etmelidir.[209]

Danıştay'ın sebep ikamesinin yargılama yetkisini aşan bir yöntem olduğu yönünde kararları mevcuttur. Örneğin Danıştay 9. Dairesi'nin bir kararında 2577 sayılı İYUK'un 2. maddesinde sayılan unsurlardan hareketle; *"...vergi mahkemelerince; tarhiyata konu olan işlemin hukuki denetiminde, olayımızı ilgilendiren sebep unsurunun mevcut olup olmadığı ve mevcut ise nitelendirilmesinin yerinde bulunup bulunmadığını araştırmak ve tespit etmek suretiyle karar verilmesi gerekir. Bu sebebin dışında tarhiyatın sebebini değiştirme veya bu sebebin yerine diğer bir sebebi ikame etme, yargı yolu ile yapılan hukuki denetimde mümkün değildir"* denilerek işlemin sebep unsuru üzerindeki yargısal denetimin sınırları çizilmiştir.[210]

Benzer şekilde Danıştay 4. Dairesi'nin resen araştırma ilkesinin; idarenin uyguladığı, ilgilinin de yargı önüne götürdüğü konularla sınırlı olduğu; yargı yerinin idareye düşen araştırma görevini kısmen veya tamamen üstlenemeyeceği; böyle bir durumun, idarenin yerine geçilmesi sonucunu doğuracağı yönünde saptamaları vardır.[211]

Mahkemenin ilk olarak idarece yapılması gereken bir inceleme ve araştırma faaliyetini gerçekleştirmesi, ardından idarece saptanması gereken maddi sebebi saptaması ve nihayet idarece kurulması gereken nedensellik bağını kurması; idari işlem niteliğinde karar vermesidir.

---

[209] KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 478.

[210] D9D, E. 1989/1678, K. 1989/1756, T. 29.05.1989, **www.danistay.gov.tr.**

[211] D4D, E. 1985/2799, K. 1985/1246, T. 24.04.1985, Akt.; CANDAN, s. 611, d. 954.

Akla mahkemenin yeni bir nedensellik bağı kurmadığı, kurulmuş olan bir bağdaki sebebi değiştirdiği ve dolayısıyla idari işlem niteliğinde karar almadığı yönünde itirazlar[212] gelebilir.

Nedensellik bağı; neden ve sonuç arasındaki ilişkiden oluşur ve bunlardan birinin değişmesi nedensellik bağını değiştirir. İdare; belirli bir nedene dayanır ve belirli bir sonuca yönelir. İdare aynı sonuca başka bir nedene dayanarak yöneldiğinde veya aynı nedene dayanarak başka bir sonuca yöneldiğinde ortada yeni bir nedensellik bağı vardır. İdari işlemin sebebinin değiştirilmesi; idari işlemin değiştirilmesidir. Yargı yeri sebep ikamesi yöntemine başvurduğu zaman; davacı tarafından dava konusu edilen işlemi bir kenara bırakmakta; bunun yerine kendi tesis ettiği ve hukuka uygun bir işlem geçirmekte ve davayı reddetmektedir.[213]

Danıştay 3. Dairesinin bir kararında ifade ettiği üzere *"İdari Yargılama Usulü Kanununun 2'nci maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan, idari yargı yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu yolundaki hükümle, idarenin yaptığı her türlü idari işleme karşı dava açılması durumunda, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hukuka uygun olup olmadığının araştırılması, sonuçta işlem hukuka uygun ise davanın reddine, hukuka aykırı ise işlemin iptaline karar verilmesi amaçlanmış; başka anlatımla, işlemin değiştirilmesi, yeni bir işlem haline getirilmesi veya idarenin takdir yetkisinin kaldırılması yolunda karar verilmesi ve yargı yerinin idarenin yerine geçerek işlem tesis etmesi önlenmek istenilmiş(tir.)"*[214]

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun da benzer yönde bir kararı mevcuttur; *"2577 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinde düzenlenen re'sen araştırma yetkisi,*

[212] SÖYLER, s. 558.

[213] D3D, E. 1989/1325, K. 1989/2825, T. 15.12.1989, Akt.; CANDAN, s. 237, d. 448.

[214] D3D, E. 1989/1325, K. 1989/2825, T. 15.12.1989, Akt.; CANDAN, s. 237, d. 448.

idarenin kendi yetkisini kullanarak yapmış olduğu inceleme ve araştırmaya dayalı idari işlemden kaynaklanan idari uyuşmazlığın çözümü için gerekli belge ve bilgilerin, davaya bakan yargı yerine sağlanması amacını, bir başka anlatımla dava konusu yapılan idari işlemin hukuka uygunluğunu denetleme amacı güder. Buna göre davacının tutum ve davranışı ile idarenin inceleme ve araştırma yapmasını önlemesi sonucu tesis edilen işlemin iptal davasına konu edilmesi durumunda, idari yargı yerinin idarece yapılamayan inceleme ve araştırmayı yapması idarenin yerine geçmesi sonucunu doğuracağından böyle bir inceleme ve araştırma yapılmasının re'sen araştırma yetkisinin kullanılması olarak kabulüne olanak bulunmamaktadır."[215]

AYİM 2. Dairesi'nin önüne gelen bir dosyada, davalı idare mahkemenin sebep ikamesine başvurmasını talep etmiştir. Mahkeme bu talebi reddederken şu ifadelere yer vermiştir:[216]

"...(İ)şlemin maddi ve hukuki nedeni (...) gerçekleşmeden işlem tesis edilmiştir. Her işlemin mutlaka geçerli bir nedeni olmalıdır. Nedensiz işlem tesis edilemez. Bulunulan ama sonradan vazgeçilen bir istenç açıklaması, tesis edilen işlemin nedeni olamaz. Bu bakımdan idarece tesis edilen işlem, nedensiz tesis edilmiş hukuka aykırı bir işlemdir.

Davacının aday memur statüsünde bulunması ve adaylık süresinde başarısız olması, vazgeçtiği istencine dayanılarak, hakkında Devlet Memurluğundan çekilme isteminin kabulüyle ilgili tesis edilen sakat işleme hukuki sağlık kazandıramaz. Her şeyden önce (...) memuriyetin sona ermesi ile aday memurluktan ilişik kesilmesi farklı hukuki durumlar(dır.) Bu iki hukuki durum üzerine tesis edilecek işlemlerin maddi ve

[215] DVDDK, E. 2010/707, K. 2012/618, T. 26.12.2012, Akt.; KARAVELİOĞLU Celal, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, B. 9, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 344, 345.

[216] AYİM 2. D, E. 1997/266, K. 1997/814, T. 08.10.1997, (Sinerji).

hukuki nedenlerinin farklılığı, doğuracakları sonuçların benzer olmaması esas alındığında, davacının başarısızlığı yüzünden aday memurluktan çıkarılma olasılığının varlığı kabul edilip, vazgeçilse dahi çekilme istemine bağlı kalınarak tesis edilen ve hukuken sakatlığı sabit olan işlemin hukuka uygun bulunmasına, bir bakıma neden ikamesi yapılmasına yönelik öneri haklı sayılamaz."

Yüksek Mahkeme, bu kararında sebep ikamesinin idari işlemin sebep ve konu unsurları arasındaki bağı değiştirdiğini ve yeni bir işlem ortaya çıkardığını açıkça söylememekle birlikte; sebep ikamesi sonucu ortaya çıkan durumun sebep ve konu unsurları bakımından öncekinden farklı olacağını belirtmektedir.

Öğretide SÖYLER, sebep ikamesi yönteminin idari işlem niteliğinde karar verme yasağını ihlal eden bir uygulama olduğunu kabul etmemekle birlikte; böyle bir *"görüntü"* oluştuğunu söylemekte ve bu görüntüyü ortadan kaldırmak amacıyla yasağı yorumlamaktadır. Yazar, yargı yerlerinin idare yerine geçerek karar alması yasağının amacı olarak *"…idarenin bu yetkisiz müdahale yüzünden aleyhine bir sonuç ortaya çıkmasını önleme(yi)…"* göstermektedir. Yazara göre yargı yeri idare yerine geçtiğinde idare lehine sonuçlar ortaya çıkıyorsa – ki sebep ikamesi de böyle sonuçlanmaktadır – bu yasak uygulanmayacaktır. Başka bir ifadeyle yazara göre yargı yerleri; idarenin lehine karar verecekleri durumlarda idare yerine geçebilirler, ancak idare aleyhine karar vereceklerse geçemezler.[217]

[217] SÖYLER, s. 560. Yazarın değerlendirmesinden hareketle, sebep ikamesinin yeni bir işlem tesis edilmesi anlamına geldiğini kabul ettiği sonucuna ulaşılabilir. Zira yazar yargının idari işlem tesis etmesine karşı çıkmamakta; bunun idare lehine uygulandığı takdirde idari işlem niteliğinde karar verme yasağının kapsamına girmediğini ileri sürmektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi; egemenliğin devlet organları arasında paylaştırılmasıyla sınırsız iktidarın önüne geçilmesini sağlar.[218] İlke gereğince yargı organı ile idare birbirinden ayrıdır ve birbirlerinin faaliyet alanlarına müdahale etmeleri fonksiyon gaspı oluşturacaktır.[219]

Yargı yerleri için öngörülen idari işlem niteliğinde karar verme yasağı, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir görünümü ve anayasal bir kuraldır. İdarenin lehine ya da aleyhine sonuç doğurmasına göre uygulanıp uygulanmayacağına karar verilebileceğini söylemek mümkün değildir.

Sebep ikamesinin yasal dayanağı olarak gösterilen resen araştırma yetkisinin; yargı yetkisinin sınırları, yasanın sistematiği ve yetkinin amacı doğrultusunda değerlendirilmesi sonucunda; sebep ikamesine yasal dayanak teşkil edemeyeceği ortaya çıkmaktadır.[220]

---

[218] ÖZBUDUN, s. 191 vd.; TEZİÇ, s. 489 vd.

[219] ALİEFENDİOĞLU Yılmaz, *"Yönetsel ve Anayasal Yargıda 'Yokluk'"*, **AİD**, C. 28, S. 2, 1995, s. 5; MERMUT, s. 315.

[220] Ankara 2. İdare Mahkemesinin bir kararında sebep ikamesi yönteminin yasal bir dayanağı olmadığı belirtilmiş, buna rağmen dava konusu uyuşmazlık sebep ikamesiyle hükme bağlanmıştır; *"Görülmekte olan bir davada, dava konusu iptal veya tazmin talebine dayanak alınan idari işlem veya eylemin gerekçesi olarak gösterilen sebebin ya da mevzuat hükmünün, olayda uygulanabilir nitelikte olmadığının belirlenmiş olmasına rağmen; dosyanın incelenmesi sonucu başka bir neden ya da mevzuat hükmü saptanarak, idarenin ileri sürdüğü neden ya da mevzuat hükmü yerine, dosyadan saptanan başka bir sebep ya da mevzuat hükmüne göre çözümlenmesine idare hukukuna 'sebep ikamesi' adı verilmektedir. Bununla birlikte, pozitif hukukta dayanağı olmayan sebep ikamesinin her uyuşmazlıkta uygulanamayacağının ve her somut olayın kendi koşullarına göre değerlendirilmesi gerektiğinin de kabulü gerekmektedir. (...)*

Ayrıca Mahkememizce her ne kadar davalı idarece tesis edilen disiplin cezasının 657 sayılı Kanunun 125/D maddesinin hangi fıkrasını ihlal ettiği belirtilmediyse de davacının eyleminin, 657 sayılı Kanun'un

Bu durumda sebep ikamesinin, teorik temellerinin zayıf olmasının yanı sıra yasal bir dayanağının da bulunmadığı söylenebilir. Sebep ikamesi öğreti ve pozitif hukuk içinde temeli ve dayanağı olmayan bir uygulamadır.

Bugün için sebep ikamesinin hukuka uygun bir yöntem olduğu görüşünün temel argümanı; adil yargılanma hakkının gereklerine uyularak sebep ikamesine başvurulmasının herhangi bir hak ihlaline sebep olmayacağıdır.[221] Anayasa Mahkemesi tarafından da benimsenen[222] bu tutumun değerlendirilebilmesi için, sebep ikamesinin uygulanması incelenmelidir.

125/D-d maddesindeki, 'Amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak' kapsamında kademe ilerlemesinin durdurulması cezası gerektiren bir fiil olduğu sonucuna varıldığından, dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir."; Ankara 2. İdare Mahkemesi, E. 2015/32, K. 2015/1165, T. 08/10/2015, Yayımlanmamış Mahkeme Kararı.

[221] SÖYLER, s. 555.

[222] Anayasa Mahkemesi, *Koray Erdoğan,* BN. 2013/1989, T. 10.03.2016.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEBEP İKAMESİNİN UYGULANMASI

I. İKAME EDİLECEK SEBEBİN TAŞIMASI GEREKEN ŞARTLAR

A. SEBEBİN VARLIĞI

Sebep ikamesi için; idarenin dayandığı hukuka aykırı sebebin dışında ve idarece ileri sürülmemiş hukuka uygun başka bir sebebin daha mevcut olması şarttır. Bu mevcudiyet, sebebin maddi olarak gerçekleşmiş bir sebep olmasını anlatmaktadır. İdarenin bu sebebi ileri sürmemiş ve dolayısıyla bu sebebe dayanmamış olması önem arz eder. Zira idarenin bu sebebi ileri sürmüş olması, yargılama safhasında da olsa idareyi sebebe dayanmış hâle getirecektir.[223]

ÇAĞLAYAN'a göre, idari yargı yerinin sebep ikamesi yapması için ikame edilecek sebebin mahkemece resen tespit edilmesi veya idarece yargılama safhasında ileri sürülmesi gerekmektedir.[224] Yazara göre; idarenin işlem metninde ve yargılama

[223] İddia ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı üzerinden yürütülen tartışmalar; bu çalışma kapsamında ele alınmayacaktır. Resen araştırma yetkisi, sebep ikamesinin dayanağı olarak kabul edildiği takdirde – ki uygulamada kabul bu yöndedir – idarenin cevap dilekçesinden önce veya sonra bir sebebe dayanması önem arz etmemektedir. Mahkeme, bu sebebe resen araştırma yetkisi kapsamında zaten ulaşabilecektir. Resen araştırma yetkisinin sebep ikamesine dayanak olabileceği kabul edilmediği takdirde ise sebep ikamesi yasal dayanaktan yoksun kalmakta ve mahkeme yetki alanı dışında hareket etmektedir. Dolayısıyla konunun iddia ve savunmanın değiştirilmesi ve genişletilmesi yasağı çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmemektedir. İdari yargıda iddianın ve savunmanın genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı hakkında bkz. YILMAZ Ejder, *"İdari Yargıda İddia ve Savunmanın Genişletilmesi / Değiştirilmesi Yasağı"*, **ABD**, 1983, S. 3-4, s. 11 – 34.

[224] ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 15.

öncesi aşamalarda ileri sürmediği bir sebebi yargısal denetim sırasında ileri sürmesi ve bu sebebin yargı yeri tarafından kabul edilmesi sebep ikamesi yapıldığı anlamına gelmektedir.[225]

İdari davalarda, davalı taraf olan idarenin yargılama safhasında idari işlemin hukuka uygun olduğunu savunması doğaldır. İdarenin işlemin hukuka uygunluğuna ilişkin yargısal denetim safhasında ileri sürdüğü hususlar, idarenin savunmasıdır.[226]

Davalının savunmasında idari işlemin sebebini bildirmesi sebep ikamesi olarak kabul edilemez. Öncelikle; idarenin işlemin sebebini kural olarak işlem metninde gösterme zorunluluğu bulunmadığı ancak mahkemece talep edildiği takdirde sebebi bildirmek zorunda olması, ÇAĞLAYAN'ın görüşü çerçevesinde ele alındığında, idarenin işlem metninde göstermediği ancak yargılama safhasında mahkemenin talebi üzerine bildirdiği sebebin mahkemece kabulü, sebep ikamesi olarak nitelenecektir.

Benzer şekilde; maddi sebebin hukuk normuyla belirlenmediği hâllerde[227], işlemin sebebi yargılama safhasında ortaya çıkacağından bu tür bir davanın reddedilmesi ve işlemin hukuka uygun bulunması da sebep ikamesi olarak nitelenecektir. Görüldüğü üzere, idarece ileri sürülen sebeplerin sebep ikamesinde kullanılması mümkün değildir. Aksi takdirde davalının savunma vermesi, bu savunmaya istinaden davanın reddedilmesi ve idarenin işlem metninde göstermek

[225] Bu durum özellikle AYİM içtihatlarında *"idarenin sebep ikamesi"* olarak anılmaktadır. AYİM 2. Dairesi'nin bir kararında idarenin sebep ikamesi şu şekilde tanımlanmıştır: *"...Ayrıca idarenin de sebep ikamesi söz konusu olabilir. İdare işlemi tesis ederken ortaya koyamadığı, ancak var olan ve işlemden sonra belirlediği sebebi işleme karşı açılan davada ileri sürerse idari yargı yeri davacı hakkında uygulanan işlemi bu sebebe göre değerlendirir."* AYİM 2. D, E. 1992/329, K. 1993/374, T. 15.09.1993, (Sinerji).

[226] ZABUNOĞLU, C. 2, s. 587 – 592.

[227] Bkz. Birinci Bölüm – III – B – 3.

zorunda olmadığı bir sebebi bildirmesi gibi yargılama usulüne ilişkin genel kural ve ihtimaller sebep ikamesi kapsamında değerlendirilebilecektir.

Dolayısıyla idarece yargılamanın herhangi bir safhasında ileri sürülmüş sebeplere dayanılarak davanın çözüme ulaştırılması; sebep ikamesi yöntemine dâhil edilememektedir. Mahkemenin sebep ikamesine başvurduğunun söylenebilmesi için; ikame edilecek sebebin idarece ileri sürülmemiş olması gerekir.

Bu bağlamda, öğretide sebep ikamesine örnek olarak gösterilen[228] bazı kararlar bu kapsamdan çıkmaktadır. Örneğin AYİM 1. Dairesi'nin bir kararında, olumsuz sicil alması gerekçesiyle memuriyetine son verilen davacı yargıya başvurmuş, idare savunmasında davacının memuriyetle bağdaşmayacak hâl ve davranışlarını sebep olarak ileri sürmüştür. Daire, sebep ikamesi yaptığını ifade ederek davayı reddetmiştir.[229] Dairenin kabul ettiği sebep idarenin savunmasında ileri sürülmüş olduğundan, sebep ikamesinden bahsedilemez.

AYİM 1. Dairesi'nin benzer bir kararında, Yüksek Mahkeme sebep ikamesinde bulunduğuna hükmetmektedir ancak davanın reddine dayanak olan sebep savunma aşamasında idarece ileri sürülmüş bir husus olan "*...askeri itaat ve inkıyadı boz(mak)...*" olarak görülmektedir.[230] Bu kararın da sebep ikamesi kapsamında ele alınamayacağını belirtmek gerekir.

Kısacası sebep ikamesine başvurulabilmesi için idarenin dayanmadığı ancak dayanabileceği bir sebebin yargı yeri tarafından tespit edilmesi gerekmektedir

[228] YILMAZ, s. 102, 103.

[229] AYİM 1. D, E. 1999/344, K. 2000/932, T. 17.10.2000, (Sinerji).

[230] AYİM 1. D, E. 1994/1315, K. 1996/814, T. 08.10.1996, (Sinerji).

B. SEBEBİN İKAMEYE ELVERİŞLİ OLMASI

1. Hukuka Uygunluk Yönünden Elverişlilik

İdari yargı yerinin sebep ikamesine başvurabilmesi için ikame edilecek sebebin buna elverişli olması gerekir. İkameye elverişliliğin iki boyutu vardır. İlk olarak, ikame edilecek sebebin hukuka uygun olması gerekir.[231] İkame edilecek sebebin hukuka aykırı olması durumunda işlem yine iptal edileceğinden yargı yerinin böyle bir yola başvurmasının anlamı yoktur.

İkame edilecek sebebin hukuka ve gerçeğe uygunluğu hakkında değinilmesi gereken bir konu, GÖZLER tarafından *"sebep saptırması"* olarak adlandırılan kurumdur. Yazara göre sebep saptırmasında idare, işlemin gerçekleşmiş ancak hukuka aykırı sebebini saklamak için, gerçekleşmemiş başka bir sebep gösterir. İdari yargı yeri gerçekleşmemiş sebebin arkasındaki gerçekleşmiş ancak hukuka aykırı sebebi tespit ederek işlemin iptaline karar verir.[232]

Yazarın sebep saptırmasına örnek olarak gösterdiği AYİM kararında işlemin idarece gösterilen sebebinin gerçekleşmediği, idarenin hukuka uygun kabul edilemeyecek başka bir sebebe dayandığı tespit edilerek işlem iptal edilmiştir.[233]

GÖZLER'in görüşünün ve AYİM içtihadının değerlendirilmesi için öncelikle şu soru sorulmalıdır; işlemin maddi sebebinin gerçek olmadığı sabitken, idarenin aslında dayandığı sebebin hukuka aykırı olması işlemin denetimi bakımından bir önem taşır mı?

Bu soruyu olumsuz yanıtlamak gerekir. İdarenin gerçekleşmemiş bir maddi sebebe dayanması işlemin iptali için yeterlidir. İdarenin gerçek dayanağının hukuka

[231] ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 38; YILMAZ, s. 96.

[232] GÖZLER, C. 1, s. 923.

[233] AYİM 1. D, E. 2001/335, K. 2001/848, T. 10.07.2001, **AYİMD**, S. 16, s. 300 – 306.

aykırı olması mahkemece işlemin iptal edilmesinde bir rol oynamaz. Yargının, idarenin gizlice dayandığı sebepleri tespit etmek gibi bir görevi yoktur.[234] O hâlde mahkemelerin, maddi sebebin gerçekleşmediğini tespit etmeleri hâlinde sebep saptırmasını araştırmaksızın işlemi iptal etmeleri gerekir.

Sebep saptırmasının, idari yargı yerinin sebep ikamesine başvurduğu ancak idarenin dayandığı gizli sebebin hukuka aykırı olması nedeniyle bu yöntemi uygulayamadığı hâl olduğu söylenebilir.[235] İkame edilecek sebebin hukuka uygun olması, bu bakımdan önem arz etmektedir.

2. Zaman Yönünden Elverişlilik

İkinci boyutuyla elverişlilik; mahkemece tespit edilen sebebin zaman yönünden elverişliliğidir.[236] İşlemin dayandığı hukuka aykırı maddi sebebin hukuka uygun başka bir maddi sebeple ikame edilebilmesi için, doğal olarak işlemin bu iki sebebe aynı anda dayanması şarttır. Yani ikame edilen sebep; idari işlemin tesisinden önce gerçekleşmiş bir sebep olmalıdır. Zira sebep unsuru, idari işlemin dışında ve ondan önce gerçekleşen

[234] ZABUNOĞLU, C. 1, s. 354.

[235] Sebep ikamesinin idari işlemin sebebinin değiştirilmesi ve davanın buna göre sonuçlandırılması olarak tanımlanması durumunda; sebep saptırması da sebep ikamesi yoluyla denetlenmiş bir hukuka aykırılık biçimi olarak karşımıza çıkacaktır. Mahkeme sebep ikamesine başvurmak üzere işlemin dayanabileceği maddi sebepler tespit etmiş ancak bunlar da hukuka aykırı olduğu için idarenin işlemini hukuka uygun hâle getirememiştir. Ayrıca bkz. BOULANGER, s. 206 – 208. Ancak dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta, sebep saptırmasında idarenin dayandığı bir sebebi gizlemesi söz konusuyken sebep ikamesine konu olan maddi sebebin idarece dayanılmamış, varlığından haberdar olunmayan bir sebep olabileceğidir. Başka bir ifadeyle sebep saptırması idari işlemin amaç unsuruna ilişkin bir hukuka aykırılık da taşımaktayken sebep ikamesinde böyle bir *"gizleme"* amacı bulunmamaktadır.

[236] ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 38; YILMAZ, s. 96.

bir maddi olaydır. İşlemin sebebi işlemin tesisinden sonra ortaya çıkmışsa; işlem sebepsiz olarak yapılmış demektir.[237]

Elverişlilik bakımından değerlendirilmesi gereken bir Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararına konu olayda; davacının görevden alınmasına idarece dayanak olarak gösterilen sebebin hukuka aykırılığı saptanmış, ancak yargı yeri davacının görevden alınmasına dayanak olarak aynı kadroda bulunan eski görevlinin açtığı iptal davasını kazandığı ve mahkeme kararının uygulanması zaruretini ikame etmiştir. Kurul, eski görevlinin iptal davasını kazanmadan önce emekli olduğunu, davacının görevden alınmasının bu emeklilik işleminden sonraki bir tarihte olduğunu saptayarak işlemin tesisi sırasında var olmayan bir sebebin ikame edilemeyeceğine hükmetmiştir.[238]

Benzer bir AYİM 2. Dairesi kararında idare, mahkemenin sebep ikamesine başvurarak davayı reddetmesi talebiyle yargılamanın yenilenmesi yoluna başvurmuştur. Yüksek Mahkeme, *"Davacı hakkında yargılamanın iadesi sebebi olarak gösterilen yeni hukuki sebebin iptaline karar verilen işlemden sonra işlenen bir suç olduğu ve bu sebebin yeni bir idari işlem tesisi için hukuki sebep sayılarak davacı hakkında yeniden bir işlem tesisinin gerekeceği, iptal kararına konu teşkil eden işlemin tesisinden sonra işlenen bir suçun bu dava açısından yargılamanın yenilenmesi sebebini oluşturmayacağı değerlendirilerek…"* yargılamanın yenilenmesi talebini reddetmiştir.[239]

Danıştay 13. Dairesi'nin bir kararında sebebin ikameye zaman bakımından elverişliliği, idari yaptırımlarda tekerrür hükümleriyle birlikte ele alınmıştır. Davacıya

---

[237] YILMAZ, s. 96.

[238] DİDDK, E. 1999/775, K. 1999/1200, T. 03.12.1999, (Sinerji)**;** Benzer yönde karar; D5D, E. 1993/8696, K. 1996/1351, T. 01.04.1996, (Sinerji)**.**

[239] AYİM 2. D, E. 2005/106, K. 2005/152, T. 09.02.2005, (Sinerji).

EPDK tarafından tekerrür hükümleri uygulanarak idari para cezası kesilmiştir. İlk derece mahkemesi tekerrüre esas alınan ilk cezanın üzerinden iki takvim yılı geçmiş olduğunu ve tekerrür hükümlerine başvurulmasının hukuka aykırı olduğunu tespit etmiştir. Buna karşılık, davacının aynı disiplin suçunu ikinci cezadan sonra tekrar işlediği anlaşılmış ve ilk derece mahkemesi sebep ikamesine başvurarak tekerrür hükümleri çerçevesinde verilen yaptırımı iptal etmemiştir. Daire; ilk derece mahkemesi tarafından saptanan sebep olan idari para cezasının davacıya tekerrür hükmünün uygulandığı cezadan daha sonra kesildiğini saptamış; davacıya henüz tebliğ edilmemiş bir cezanın daha eski bir cezada uygulanan tekerrür hükümlerine sebep oluşturamayacağına hükmetmiştir.[240]

İkame edilecek sebebin idarece dayanılmamış ancak dayanılabilir, mevcudiyet zamanı ve hukuka uygunluğu bakımından ikameye elverişli bir sebep olması gerekir. Mahkemenin sebep ikamesine başvurabilmesi için ikame edilecek sebebin bu şartları taşıması yeterli değildir. İçtihat ve öğretide sebep ikamesinin, öncelikle takdir yetkisi ve daha güncel olarak adil yargılanma hakkının gerekleri çerçevesinde bazı sınırları olmasına yönelik tartışmalar yürütülmüştür. Bu tartışmaların, sebep ikamesinin sınırları olarak ayrıca ele alınması gerekmektedir.

II. SEBEP İKAMESİNİN SINIRLARI

A. BAĞLI YETKİ VE TAKDİR YETKİSİ AYRIMINDA SEBEP İKAMESİ

1. Bağlı Yetki ve Takdir Yetkisi

Sebep ikamesi yönteminin idarenin bağlı yetki içinde bulunduğu hâllerde ve takdir yetkisine sahip olduğu hâllerde aynı şekilde uygulanıp uygulanamayacağı

[240] D13D, E. 2014/3431, K. 2014/3688, T. 20.11.2014, Yayımlanmamış Mahkeme Kararı.

öğretide ve içtihatta uzun süredir tartışılmaktadır.[241] İdari yargı içtihatları incelendiğinde, mahkemelerin sebep ikamesine idarenin takdir yetkisine sahip olduğu hâllerde de başvurdukları görülmektedir.

Bağlı yetki ve takdir yetkisi kavramları, idari işlemin sebep ve konu unsurları arasındaki bağda gerçekleşir[242] ve kavramların bu bağ kapsamında değerlendirilmesi gerekir.[243] Hukuk kurallarının idareyi belirli bir sebebin gerçekleşmesi durumunda belirli bir konuda işlem tesis etmek zorunda kıldığı hâllerde idarenin yetkisi bağlı yetkidir. İdari işlemin sebep ve konu unsurları kanun hükmüyle açıkça düzenlendiği takdirde idarenin bağlı yetkisinden söz edilir.[244] Bağlı yetki, kişilere idareye karşı kullanabilecekleri bir *"isteme hakkı"* tanır.[245]

Klasik öğretide bağlı yetki ve takdir yetkisi birbirinin zıttı kavramlar olarak gösterilmektedir.[246] Ancak idareye tanınmış bir takdir yetkisinin bağlı yetkiye

[241] ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 37, 38; ERDEM Jülide Gül, **Danıştay Kararları Işığında İdarenin Takdir Yetkisi Kavramı**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, AÜSBE, Ankara, 2013, s. 171, 172; TUNCAY, s. 174, 175; YILMAZ, s. 97 – 104.

[242] MEMİŞ, s. 268.

[243] KARAHANOĞULLARI Onur, *"İdarenin Yargısal Denetimine İlişkin Anayasa Değişiklikleri ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi"*, **MD**, S. 270, 2011, s. 57.

[244] ATAY, İdare Hukuku, s. 513, 514; GÖZLER, C. 1, s. 941; KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 538, 539; KIRATLI Metin, *"Danıştay'ın İdarenin Takdir Yetkisini Denetlemesi ve Bağlaması"*, **MBD**, S. 6, 1967, s. 31; ONAR, C. 1, s. 426; ÖZAY, s. 456; ÖZYÖRÜK, s. 210.

[245] AKYILMAZ vd., İdare Hukuku, s. 152; TUNCAY, s. 175 vd.

[246] GİRİTLİ vd., s. 125; ONAR, C. 1, s. 426.

dönüşmesi mümkün olduğu[247] gibi, bunların aynı işlem içinde bir arada bulunması da mümkündür.[248]

Özellikle idari işlem sebebinin belirsiz kavramlarla gösterilmesi hâlinde takdir yetkisi ve bağlı yetki arasındaki karşıtlık yumuşamakta; takdir yetkisi ve bağlı yetki bir arada var olmaktadır.[249] Dolayısıyla idari işlemlerde takdir yetkisinin belirli derecelerde ve esnek bir yapıda olduğu söylenebilir.[250]

"İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı" ile takdir yetkisi; *"...idareye alınacak kararlar konusunda belli ölçüde serbestlik tanıyan, yasal olarak kabul edilebilir kararlar arasından uygun gördüğünü seçme imkânı veren yetki..."* olarak tanımlanmıştır.[251] KARAHANOĞULLARI, takdir yetkisinin idarenin ayrık bir yetkisi olmadığını, idareye tanınan faaliyet yetkisinin bir niteliği olduğunu belirtmektedir.[252]

---

[247] ATAY, İdare Hukuku, s. 507, 522; GÜNDAY, Takdir Yetkisi, s. 158, 159; KIRATLI, s. 31 – 33.

[248] AZRAK Ali Ülkü, *"İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi"*, **İHİD**, C. 6, S. 1-3, 1985, s. 24; KARAHANOĞULLARI, Yasallık, s. 540; KARATEPE, s. 69; YAYLA Yıldızhan *"İdarenin Takdir Yetkisi"*, **İÜHFM**, C. 30, S. , 1-2, 1964, s. 207 vd. Esasen ONAR da, C. 1, s. 426'da işlemin unsurlarından birinde bulunan takdir yetkisinin işlemin tümüne sirayet etmeyeceğini, burada takdir yetkisi bulunurken diğer unsurlarda bağlı yetki bulunabileceğini söyleyerek takdir yetkisiyle bağlı yetkinin bir arada bulunabileceğini kabul etmiştir.

[249] AZRAK, Takdir Yetkisi, s. 24.

[250] YAYLA, Takdir Yetkisi, s. 211. Karşı görüş için bkz. ATAY, İdare Hukuku, s. 523.

[251] KARAHANOĞULLARI Onur, *"İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı"*, **AÜHFD**, C. 45, S. 1-4, 1996, s. 327.

[252] KARAHANOĞULLARI, Takdir Yetkisi, s. 56. Benzer yönde; AKYILMAZ Bahtiyar, *"Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi"*, **SÜSBMYOD**, C. 1, S. 1, 1998, s. 25'te takdir yetkisini tanımlarken *"...yetkinin kullanılış usulünü belirleme yetkisi..."* ifadesiyle takdir yetkisinin idarenin bir yetkisi değil; sahip olduğu yetkinin niteliği olduğunu belirtmektedir.

Bağlı yetkiyle bir arada bulunabilen takdir yetkisi ile yerindelik alanı arasındaki ayrım önem taşır. Zira sorunun takdir yetkisine veya salt yerindeliğe ilişkin olması, yargı denetiminin yapılıp yapılamayacağını belirler niteliktedir.

BALTA; takdir yetkisinin hukuka aykırı kullanımını *"takdir sakatlığı"*, yerindeliğe aykırı kullanımını ise *"takdir isabetsizliği"* olarak tanımlamıştır. Yazara göre takdir isabetsizliği, tamamen yerindeliğe ilişkindir. Takdir sakatlığı ise takdir yetkisinin bu yetkiyi veren kurallara, anayasal ilkelere ve hukukun genel ilkelerine aykırı olmasıdır.[253]

GÖZLER'e göre yerindelik, idarenin seçtiği aracın ulaşmak istediği amaca elverişli olması anlamına gelir. İdarenin amacına en elverişli aracı seçmek için giriştiği faaliyet takdir yetkisinin konusudur.[254]

KARATEPE, yerindeliğin ihtiyaca uygunluk olduğunu; hukuka uygunluk alanında hareket serbestisi bulunmayan idarenin yerindelik alanında en azından *"karar alma yer ve zamanını seçme"* ve *"belli bir yönde hareket etme ya da etmeme"* olmak üzere iki serbestinin bulunduğunu belirtmektedir.[255]

OYTAN, yerindelik alanını takdir yetkisinin hukukilik alanının dışında kalan kısmı olarak tanımlamaktadır. *"Yerindelik, bir idari işlem veya eylemin yapılmasında,*

[253] BALTA, 1972, s. 138, 139. Aynı yönde bkz. KARATEPE, s. 106, 107.

[254] GÖZLER, C. 1, s. 950, 951.

[255] KARATEPE, s. 83. Benzer yönde bkz. ÇAĞLAYAN Ramazan, *"Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi"*, **AEÜHFD**, C. 7, S. 3-4, 2003, s. 207, 208. Yazar yerindelik alanının; temelde idarenin bir eylem veya işlemi yapmak konusunda takdir yetkisine sahip olduğu hâllerde işlemin neden yapıldığının veya yapılmadığının bulunması, özel bir düzenleme yapılmadıkça idarenin harekete geçme zamanının ve yerinin belirlenmesi olmak üzere iki serbestiden oluştuğu görüşündedir

zaman, mekân, hâl ve şartların icaplarına göre, idari gerekler uyarınca davranmaktır; takdir yetkisinin, hukuka uygunluk denetimine tabi tutulmayan bölümüdür."[256]

Yerindelik alanı ile takdir yetkisi, sıklıkla birbiri anlamında kullanılan ve aralarındaki çizgi silikleşmiş iki ayrı kavramdır. YAYLA, yerindeliğin takdir yetkisi içinde bir alan olduğunu ancak takdir yetkisinin tamamen yerindelik alanından oluşmadığını belirtir. Başka bir ifadeyle, takdir yetkisinin olmadığı yerde yerindelik yoktur ancak yerindeliğin olmadığı yerde takdir yetkisi bulunabilir.[257]

AZRAK yerindelik ve takdir yetkisi arasındaki farkları *"... takdir yetkisi, yapılan idari işlemden bağımsız olup işlemin konusunu oluşturan olayda bir kez kullanılmakla tükenen bir yetkidir. Oysa yerindelik, yapılan idari işlemin ortaya çıkardığı, az çok süreklilik arzeden bir durumu belirtir…"* ve *"…takdir yetkisi, uygulanacak hukuk normunun çerçevesi içinde İdarenin serbest karar verme alanını oluşturur. Oysa yerindelik, bu serbest karar verme alanı içerisinde kalınarak verilen kararın konusunu oluşturur…"* diyerek açıklamaktadır.[258] Yazarın yerindelik alanını takdir yetkisinin içinde ancak onunla yeknesak olmayan bir alan olarak gördüğü söylenebilir.

Görüldüğü üzere yazarlar, yerindelik alanını takdir yetkisinin içinde ancak onunla bir olmayan bir alan olarak kabul etmekte ve takdir yetkisinin ayrıca bir

---

[256] OYTAN Muammer, *"Yargılamanın, Yargılama Teknikleri İle Sınırlandırılması"*, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi – Birinci Kitap – İdari Yargı,** Ankara, 1990, s. 156.

[257] YAYLA, Takdir Yetkisi, s. 207, 211.

[258] AZRAK, Takdir Yetkisi, s. 27.

hukukilik alanı bulunduğunu tespit etmektedir. Takdir yetkisi, yerindelik alanından geniş olup onu kapsar. Dolayısıyla takdir yetkisinin, bir hukukilik alanı da mevcuttur.[259]

O hâlde takdir yetkisi ne tam olarak hukukilik ne de tam olarak yerindelik alanı içindedir. Takdir yetkisinin bu iki alana da teması söz konusudur. Takdir yetkisi; hukukilik ve yerindelik alanında bulunabilen, bağlı yetkiyle aynı işlem içinde bir arada var olabilen bir serbestidir. Bu serbesti, yargısal denetim açısından; hukukilik alanına dokunduğu ölçüde denetlenebilir, yerindelik alanına dokunduğu ölçüde denetlenemez olacaktır.

2. Bağlı Yetki Bulunan Hâllerde Sebep İkamesi

Sebep ikamesi yönteminin teorik temelleri bağlı yetkiye dayanır. Bağlı yetkinin sebep ikamesini meşrulaştırmadığına ilişkin değerlendirmeler yukarıda yapıldığından, burada tekrar edilmeyecektir.[260]

İdari yargı içtihatlarının bağlı yetki hâlinde sebep ikamesine başvurduğu hâllere örnek vermek gerekirse; AYİM 1. Dairesi'nin bir kararında, 30 günden fazla hürriyeti bağlayıcı disiplin cezası almış olmasına dayanılarak sözleşmesi feshedilen davacı; disiplin cezalarının sahte olarak düzenlendiğini ispat eden kararla birlikte sözleşmenin feshi işleminin iptalini talep etmektedir. Yüksek Mahkeme, davacının disiplin cezalarının yanı sıra olumsuz sicil notu aldığı ve emre itaatsizlikte ısrar suçundan 7 gün hapis cezası aldığını saptamıştır. Bunun üzerine, idarenin bağlı yetki içinde bulunduğunu ve disiplin cezaları yeterli sayıya ulaşmamış olsa bile emre itaatsizlikte

[259] Aynı yönde bkz. AKILLIOĞLU, Denetim, s. 9, 10; AZRAK, Takdir Yetkisi, s. 27; BALTA, 1972, s. 138, 139; KARATEPE, s. 115, 116; OYTAN, s. 156; YAYLA, Takdir Yetkisi, s. 211. Karşı yönde; GÖZLER, C. 1, s. 952, 953.

[260] Bkz. İkinci Bölüm – II – B – 1.

ısrar suçundan cezalandırılmanın sözleşmenin feshini zorunlu kıldığını belirterek davayı reddetmiştir.[261]

Danıştay 8. Dairesi güncel bir kararında; davacı şirket maden işletme faaliyetiyle ilgili kanuni bir hak olan geçici tatil talebinde bulunmuş, talep idarece şirkete işletme izni verilmediği gerekçesiyle reddedilmiştir. Ret işleminin iptali için açılan dava, mevzuatta böyle bir ret sebebi bulunmadığından kabul edilmiştir. Daire; ilk derece mahkemesi kararını bozmuş ve sebep ikamesine başvurmuştur. Geçici tatil için başvuru süresini kaçıran ve *"…maden işletme iradesini açıkça ortaya koymayan…"* davacı hakkında tesis edilen işlemin bu sebeple reddedilebileceği açıklanmış ve ilk derece mahkemesi kararı bozulmuştur.[262]

İlk derece mahkemeleri kararlarından örnek vermek gerekirse, Ankara 10. İdare Mahkemesinin bir kararına konu olayda; davacının besi hayvanlarını tuttuğu ahır idare tarafından boşaltılarak mühürlenmiştir. İşlem sebebi olarak halk ve çevre sağlığının olumsuz etkilendiği ileri sürülmüştür. Mahkeme, bu sebebi hukuka uygun bulmamakla birlikte, davacının idareden usulüne uygun bir işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı almadığı sebebini işleme dayanak hâline getirerek davayı reddetmiştir.[263]

3. Takdir Yetkisi Bulunan Hâllerde Sebep İkamesi

Öğretide ÇAĞLAYAN, idarenin takdir yetkisine sahip olduğu yerlerde mahkemenin resen sebep ikamesine başvuramayacağını ileri sürmektedir. İdarenin takdir yetkisi varsa; mahkeme ancak idarenin talebi üzerine bu yöntemi uygulayabilir.[264]

---

[261] AYİM 1. D, E. 2000/287, K. 2000/468, T. 18.04.2000, (Sinerji).

[262] D8D, E. 2016/9553, K. 2016/11460, T. 21.12.2016, (Sinerji).

[263] Ankara 10. İdare Mahkemesi, E. 2014/1045, K. 2014/816, T. 11.07.2014, Yayımlanmamış Mahkeme Kararı.

[264] ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 37.

Yazar, idarece ileri sürülen sebeplerin kabulünü de sebep ikamesi kapsamına soktuğu[265] için görüşü kendi içinde tutarlıdır. Ancak yukarıda ele alındığı üzere idarece yargılama aşamasında ileri sürülen sebeplerin kabulü sebep ikamesi anlamına gelmemektedir.[266]

YILMAZ, idarenin takdir yetkisine sahip olduğu hâllerde sebep ikamesi yöntemine tereddütle yaklaşmaktadır. Yazar; işleme dayanak teşkil eden sebep ve ikame edilecek sebep kapsamında takdir yetkisi söz konusuysa mahkemelerin sebep ikamesine başvurmaması gerektiği kanaatindedir. Aksi mahkemenin idare yerine geçerek karar vermesi anlamına gelecektir. Zira idarenin takdir yetkisini nasıl kullanabileceği bilinmemektedir.[267]

Yüksek yargı kararları incelendiğinde; idarece ileri sürülmüş ve esasında bağlı yetkinin söz konusu olduğu sebeplerin hukuka aykırı olduğu tespit edilmekte, ardından idareye aynı konudaki işlemi tesis etme motivasyonu verebilen ve takdir yetkisi içeren başka bir sebebe dayanılarak dava reddedilmektedir.

Bağlı yetki hâlinde idarece kullanılması gereken bir yetkinin mahkemece kullanılmasının fonksiyon gaspı oluşturduğu yukarıda belirtilmişti. Takdir yetkisi hâlinde de bu tespit geçerlidir. Ek olarak takdir yetkisinin varlığından kaynaklanan ikincil bir sorun; mahkemenin idare yerine bir tercihte bulunmasıdır.

ERDEM, takdir yetkisinin varlığı hâlinde, sebep unsuru sakat idari işlemlerin iptal edilmesi gerektiğini belirtmekte ve mahkemelerin idarelere takdir yetkisi dâhilindeki hukuka uygun sebepleri göstermelerine karşı çıkmaktadır. Yazara göre yargı, takdir yetkisinin hukuka aykırı kullanıldığını tespit ettiğinde *"...idarenin*

[265] ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 15.

[266] Bkz. İkinci Bölüm – I – B.

[267] YILMAZ, s. 101.

motivasyonunun hukuka aykırı etkenlerle beslenmiş olduğunu…" tespit etmiş olur. Bu tespite rağmen idareye hukuka uygun bir sebep gösterilmesi, hukuka aykırılığın gizlenmesi olacaktır.[268]

ERDEM'in ifadeleri mahkemelerin idareye takdir yetkisinin hukuka uygun kullanımına ilişkin yol gösterdiği uyuşmazlıklara ilişkindir. Takdir yetkisi hâlinde sebep ikamesine başvurulduğunda, mahkemenin idare yerine karar aldığını ve idareye tanınmış bir yetkiyi bizatihi kullandığını söylemek gerekir.[269] Sebep ikamesi söz konusu olduğunda sorun idareye yol gösterilmesinden öte, ancak idare tarafından kullanılabilecek bir yetkinin kullanılmasındadır.[270]

Danıştay 2. Dairesi bir kararında, idari bir tedbir olan ve Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Kurumları Yöneticilerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin farklı hükümleriyle hem bağlı yetki hem de takdir yetkisi ile başvurulabileceği öngörülen yöneticilik görevinden alınma işleminde sebep ikamesine başvurulmuştur. İdare bağlı yetki yaratan hükme dayanarak işlem tesis etmiş ancak bu hüküm sonradan Danıştay kararıyla iptal edilmiştir. Hukuki sebebi ortadan kalkan işlemin, takdir yetkisine dayanılarak da yapılabileceğini ifade eden Yüksek Mahkeme, işlemi yönetmeliğin takdir yetkisi yaratan hükmüne dayandırarak hukuka uygun bulmuştur.[271]

---

[268] ERDEM, s. 172.

[269] YILMAZ, s. 101.

[270] SUNAY, s. 85.

[271] D2D, K. 2008/4185, T. 27.10.2008, Akt.; ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 209. Bir an için Danıştay'ın hukuki dayanak ikamesine başvurduğu düşünülebilirse de, idarenin yanlış gösterdiği veya göstermediği bir hukuki sebep söz konusu olmadığından başvurulan yöntem bu değildir. İşlemin maddi sebebi bağlı yetki yaratılan normda belirlenen sebepken; yerine takdir yetkisi yaratılan normda belirlenen sebebin ikame edilmesi söz konusu olduğundan kararın sebep ikamesi kapsamında değerlendirilmesi gerekir.

İdarenin tesis ettiği bir işlemin, takdir yetkisi çerçevesinde başka bir nedene dayandırılabiliyor olması idarenin bu işlemi her halükarda takdir yetkisi çerçevesinde o nedene dayandırarak tesis edeceğini göstermez.

Danıştay 5. Dairesinin bir kararında, idarece davacının başka bir göreve atanması işlemine dayanak olarak yalnızca davacı hakkında yürütülen soruşturma gösterilmiştir ve Daire bu sebebi hukuka aykırı bulmuştur. Ancak bu tespitin ardından Daire, davacının eğitim ve kariyer seviyesinin alındığı göreve uygun olmadığına ve bu sebeple atama işleminin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir.[272]

Görüldüğü üzere Danıştay, ancak idare tarafından yapılabilecek bir değerlendirmeyi yaparak idarenin yerine geçmiştir.[273]

Benzer şekilde AYİM 1. Dairesi bir kararında, davacının sözleşmesinin yenilenmemesi işleminin idarece gösterilen dayanağı olumsuz sicildir ve Yüksek Mahkemece hukuka aykırı bulunmuştur. Buna rağmen Yüksek Mahkeme, davacının *"...davacının safahatındaki mevcut disiplin cezalarının çokluğu ve mahiyetleri, başarısız sayılabilecek sicil safahatı, ödül ve takdirinin bulunmaması ile yapılan sınav sonuçları neticesinde davacının görevinde başarısız olduğu ve kendisinden istifade edilemeyeceği(ni)..."* tespit ederek davayı reddetmiştir.[274] İdare tarafından yapılabilecek ve belki bu hâlde dahi ilgilinin sözleşmesinin yenilenmemesine sebep oluşturmayacak değerlendirme, Yüksek Mahkeme tarafından yapılmıştır.[275]

---

[272] D5D, E. 1998/1332, K. 2001/186, T. 31.01.2001, Yayımlanmamış Mahkeme Kararı, Akt.; YILMAZ, s. 101, 102.

[273] YILMAZ, s. 102.

[274] AYİM 1. D, E. 2002/400, K. 2003/255, T. 18.02.2003, (Sinerji).

[275] Kararda geçen *"...başarısız sayılabilecek sicil safahatı..."* ifadesinin idarece kullanılması hâlinde; takdir yetkisinin yeterli dayanak gösterilmeksizin ve genel ifadelere dayalı bir gerekçeyle kullanıldığı

Yine AYİM 1. Dairesinin bir kararında; davacının Türk Silahlı Kuvvetlerinden ilişiği *"yetersizlik"* nedeniyle kesilmiştir. Davacının sicilini ve hizmet safahatını inceleyen Yüksek Mahkeme bu sebebin hukuka aykırı olduğunu saptamış, ardından sebep ikamesine başvurarak işlemi *"disiplinsizlik"* nedenine dayandırarak davayı reddetmiştir.[276]

Yetersizlik ve disiplinsizlik gibi pek çok ve farklı maddi sebepleri karşılayabilecek kavramların, idarece yorumlanması ve tespit edilmesi gerekir. Mahkeme, idarece yapılan tespitin hukukiliğini kavramların özü kapsamında denetleyebilirse de idare yerine geçerek tespitte bulunamayacaktır.

Danıştay ve AYİM'in idarenin takdir yetkisine sahip olduğu hâllerde sebep ikamesine başvurulamayacağını hükme bağladığı kararları da vardır. Örneğin Danıştay 10. Dairesinin bir kararına konu somut olayda; idare ekonomik darboğaz sebebiyle davacıyı resen emekliye sevk etmiştir. Emekliye sevk edilmeden önce davacı tansiyon hastalığı nedeniyle bir gözünü kaybetmiştir. İlk derece mahkemesi; ekonomik darboğaz sebebiyle davacıyı resen emekliye sevk işleminin hukuka aykırı olduğunu saptamış ve sebep ikamesine başvurarak davayı reddetmiştir. İlk derece mahkemesince tespit edilen sebep davacının sağlık durumuna bağlı olarak bekçilik görevini yerine getiremeyeceğidir. Daire; idarenin davacının görevini sağlık durumu nedeniyle yerine getiremeyeceği veya kendisinden istifade edilemeyeceğine ilişkin bir saptama yapmamasına rağmen mahkemenin bu sebeple davayı reddetmesini hukuka aykırı bularak kararı bozmuştur.[277]

---

söylenebilirdi. Yüksek Mahkemenin idarenin takdir yetkisini, hukuka aykırı bir işlem sebebi oluşturacak denli keyfi kullanması şaşırtıcıdır.

[276] AYİM 1. D, E. 2003/1154, K. 2004/602, T. 27.04.2004, (Sinerji).

[277] D10D, E. 1994/5036, K. 1995/6574, T. 18.12.1995, (Sinerji).

Benzer şekilde AYİM 2. Dairesinin bir kararında davacının Uzman Jandarma Okulundan çıkarılması işlemi sebep, konu ve maksat yönünden hukuka aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Karşıoy yazısından anlaşılacağı[278] üzere Daire içinde sebep ikamesine başvurulması gerektiği yönünde tartışmalar gerçekleşmiş; çoğunluk kararda şu değerlendirmede bulunmuştur:[279]

"...davalı idarece gönderilen belgelerden davacının yakınlarından biri hakkındaki olumsuz olarak değerlendirildiği sanılan bilgilerin idarenin takdir yetkisi içinde değerlendirilmesi gereken bir konu olduğu, bu hususun idarece ileri sürülmemiş olması karşısında, bu hususun davalı idarenin gerçekte işlem sebebini oluşturmuş ise tamamen idarenin değerlendirme ve takdir yetkisindeki bir hususun, idare yerine geçerek Mahkeme tarafından yapılmasının; Anayasanın 6'ncı maddesi 3'üncü fıkrası (...) hükmü ile 125'inci maddesinin 4'üncü fıkrası (...) hükmüne aykırı olacağı gibi, Anayasaya paralel düzenlemeler içeren 1602 sayılı AYİM Kanununun amir hükümlerine ve usul hükümlerine de aykırı olacağı kanaatine varıldığından bu hususa işaret edilmekle yetinilmiştir."[280]

İdarenin takdir yetkisinin mahkemece kullanılmasının tek sakıncası mahkemenin idare yerine geçerek karar alması değildir. AYİM 1. Dairesinin bir kararında, takdir yetkisinin varlığı hâlinde sebep ikamesine başvurmanın bir başka sonucu saptanabilmektedir. Yüksek Mahkeme, davacı hakkında tesis edilen işlemin dayanağını

[278] Karşıoyda sebep ikamesine takdir yetkisi hâlinde başvurulamayacağı kabul edilmekle birlikte; çoğunluk kararının aksine somut olayda idarenin güvenlik soruşturmasına dayanan bir bağlı yetki içinde olduğu ve sebep ikamesine başvurulması gerektiği savunulmaktadır. Bkz. AYİM 2. D, E. 2008/887, K. 2009/61, T. 14.01.2009, (Sinerji).

[279] AYİM 2. D, E. 2008/887, K. 2009/61, T. 14.01.2009, (Sinerji).

[280] AYİM 2. D, E. 2008/887, K. 2009/61, T. 14.01.2009, (Sinerji).

oluşturan maddi sebebin gerçekleşmediğini ve işlemin hukuka aykırı olduğunu saptadıktan sonra, aşağıdaki ifadelere yer vermektedir:[281]

"Bir an için, sebep ikamesi yoluyla 14 gün oda hapsi cezasının davacının Uzman Erbaş Yönetmeliğinin 13'üncü maddesinde öngörülen görevde başarısızlığını ya da kendisinden istifade edilemeyeceğini ortaya koyduğu düşünülerek, sözleşmenin feshine ilişkin işlemin sonuçta hukuka uygun olduğu düşüncesi akla gelebilirse de; davacının kısa bir süreye sıkıştırılmış söz konusu disiplin cezaları dışındaki hizmet safahatının çok parlak bir düzeyde olduğu, (...) karşısında, davacının görevde başarısız olduğunu söylemek ya da kendisinden istifade edilemeyeceğini kabul etmek yaşamın olağan gerçeklerine ters düşer. Dolayısıyla, bu yönden de işleme hukukilik atfetmek mümkün bulunmamaktadır."[282]

Gerekçede yer verilen *"(...) bu yönden de işleme hukukilik atfetmek mümkün bulunmamaktadır."* ifadesi; Yüksek Mahkemenin idari işlemi ayakta tutma saikiyle hareket ettiğini göstermektedir. Yüksek Mahkemenin öncelikle idarenin takdir yetkisini kullanarak davacının *"görevde başarısızlığını ya da kendisinden istifade edilemeyeceğini"* tespit etmeye çalıştığı ancak *"çok parlak"* hizmet safahatı karşısında, *"yaşamın olağan gerçeklerine ters düş(memek)"* için bu saptamayı yapmadığı anlaşılmaktadır. Takdir yetkisinin varlığı hâlinde sebep ikamesine imkân tanımak mahkemelere bir yerindelik yaratma yetkisi tanımaktır.

Benzer bir karar, yine AYİM 1. Dairesi tarafından verilmiştir. Karara konu olayda, davacının 30 günü aşan hürriyeti bağlayıcı cezaya çarptırılmadığı anlaşılmış ve

[281] AYİM 1. D, E. 1998/641, K. 1999/44, T. 12.01.1999, (Sinerji).

[282] AYİM 1. D, E. 1998/641, K. 1999/44, T. 12.01.1999, (Sinerji).

işlemin hukuka aykırılığı tespit edilmiştir. Ardından Yüksek Mahkeme kararında aşağıdaki ifadelere yer vererek sebep ikamesine başvurmuştur:[283]

"...Nitekim, davaya bu açıdan bakıldığında; davacının birliğinde 3.3.2001 günü yapılan moral gecesine eşi olarak tanıttığı bir bayanla gelmesi, ancak yapılan kimlik kontrolünde soyadlarının tutmaması nedeniyle bu durumun tutanakla tespit edildiği, (...) davacının gerçek eşinin 4.5.2001 tarihli dilekçesiyle davacının Komutanlığına başvurarak, (...) (davacının) boşanma davası açtığını öğrendiğini, (...) yaptığı araştırmada, eşinin (...) şarkıcılık yapan bir bayanla birlikte yaşadığını öğrendiğini belirterek, eşi hakkında şikayette bulunduğu, bu dilekçe üzerine davacının birliği Komutanlığınca Hakkari'de tuttuğu evde yapılan kontrol ve tespitte, evde davacıyla aynı soyadını taşımayan ve iki yaşında bir çocuklarının olduğunun ifade edildiği (...) davacının 1993-1998 yılları sicillerinin iyi-çok iyi düzeyde olmakla beraber, 1999-2000-2001 yılları sicillerinin kademe ilerlemesi yapabilecek düzeyde düşük takdir edildiği anlaşılmaktadır."[284]

Yüksek Mahkeme davacının *"...Bir TSK mensubunda aranan esaslı nitelikleri yitirdiği ve ahlaki yönden kabul edilemez bir zaaf ve tutum içinde bulunduğu kanaatine..."* varmış, idari işlemin sonucu itibarıyla *"...hukuka uygun düştüğünü..."* değerlendirerek davayı reddetmiştir.[285]

Sebep ikamesinin bir çeşit son çare olarak görüldüğü bir AYİM 3. Dairesi kararının karşıoy yazısında; ne teker teker ne de bir arada değerlendirildiğinde sözleşmenin yenilenmemesine dayanak olarak gösterilebilecek pek çok sebep

[283] AYİM 1. D, E. 2001/974, K. 2002/178, T. 29.01.2002, (Sinerji).

[284] AYİM 1. D, E. 2001/974, K. 2002/178, T. 29.01.2002, (Sinerji).

[285] AYİM 1. D, E. 2001/974, K. 2002/178, T. 29.01.2002, (Sinerji).

sıralanmış; ikame edilecek sebebin ne olduğu dahi gösterilmemiş, idari yargı yerlerinin sebep ikame yetkisine sahip olduğu vurgulanmakla yetinilmiştir.[286]

Bunlar gibi hukuki ve teknik ölçülerin yerine kişilerin özel hayatlarının ve kişisel özelliklerinin öne çıktığı kararlarda sebep ikamesi; mahkemenin yerindelik denetimi yapma ve hatta kendi yerindeliğini oluşturma aracı olarak kullanılmaktadır. Özellikle idarenin takdir yetkisinin bulunduğu hâllerde yargılama yetkisinin aşımı daha açık saptanabilmektedir.

B. ADİL YARGILANMA HAKKININ GEREKLERİNE UYGUNLUK

Adil yargılanma, hak arama özgürlüğünün bir parçası olup AİHS'nin 6. maddesi[287] ve Anayasanın 36. maddesi[288] ile tanınmış bir haktır. Adil yargılanma hakkı

---

[286] AYİM 3. D, E. 2013/923, K. 2014/729, T. 08.07.2014, (Sinerji). Sebepler arasında davacının amire ve üste hürmet etmemek suçundan beraat etmesi de sıralanmıştır.

[287] **AİHS m. 6:**

"1. Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esası konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir. Karar alenî olarak verilir. Ancak, demokratik bir toplum içinde ahlak, kamu düzeni veya ulusal güvenlik yararına, küçüklerin çıkarları veya bir davaya taraf olanların özel hayatlarının gizliliği gerektirdiğinde veyahut, aleniyetin adil yargılamaya zarar verebileceği kimi özel durumlarda ve mahkemece bunun kaçınılmaz olarak değerlendirildiği ölçüde, duruşma salonu tüm dava süresince veya kısmen basına ve dinleyicilere kapatılabilir.

2. Bir suç ile itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar masum sayılır.

3. Bir suç ile itham edilen herkes aşağıdaki asgari haklara sahiptir:

a) Kendisine karşı yöneltilen suçlamanın niteliği ve sebebinden en kısa sürede, anladığı bir dilde ve ayrıntılı olarak haberdar edilmek;

b) Savunmasını hazırlamak için gerekli zaman ve kolaylıklara sahip olmak;

kararların içeriğinin adil olmasıyla değil; mahkemenin karara varma sürecinin, adil bir karar verilmesini sağlayabilecek nitelikte olmasıyla ilgilidir.[289] Ancak belirtmek gerekir ki adil yargılanma hakkının kararın içeriğine değil karar verme sürecine ilişkin olması, getirdiği güvencelerin biçimsel uygulamalara dönüşmesine sebep olacak denli katı yorumlanmamalıdır.[290]

---

c) Kendisini bizzat savunmak veya seçeceği bir müdafinin yardımından yararlanmak; eğer avukat tutmak için gerekli maddî olanaklardan yoksun ise ve adaletin yerine gelmesi için gerekli görüldüğünde, resen atanacak bir avukatın yardımından ücretsiz olarak yararlanabilmek;

d) İddia tanıklarını sorguya çekmek veya çektirmek, savunma tanıklarının da iddia tanıklarıyla aynı koşullar altında davet edilmelerinin ve dinlenmelerinin sağlanmasını istemek;

e) Mahkemede kullanılan dili anlamadığı veya konuşamadığı takdirde bir tercümanın yardımından ücretsiz olarak yararlanmak."

[288] **2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 36:**

"Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.

Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz."

[289] İNCEOĞLU Sibel, *"Adil Yargılanma Hakkı"*, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa – Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme** (Ed. İNCEOĞLU Sibel) içinde, Beta Yayınları, B. 2, İstanbul, 2013, s. 209.

[290] ÖZTÜRK K. Burak, **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015, s. 89'da mahkemeye erişim hakkı bağlamında yapılan değerlendirmenin adil yargılanma hakkı için de yapılabileceği söylenebilir. Yazara göre uyuşmazlığın esası hakkında karar alma olanağının mahkemeye erişim hakkı kapsamında değerlendirilmemesi hâlinde, mahkemeye erişim hakkının etkili bir güvence sağladığı söylenemez. *"Aksi yönde kabul, mahkemeye erişim hakkını, yalnızca bir uyuşmazlığın yargı önüne taşınabilmesinden ibaret biçimsel bir olanağa indirger."*. Benzer yönde bkz. İNCEOĞLU, İHAS, s. 209.

Adil yargılanma hakkı; mahkemeye erişim, gerekçeli karar, çelişmeli yargılama, silahların eşitliği gibi pek çok hak ve ilkeyi zımnen içermektedir.[291]

AİHS ve Anayasa; adil yargılanma hakkının idari yargıda görülen uyuşmazlıklar bakımından uygulama alanını eşit genişlikte tutmamıştır. Bunun sonucu olarak idari yargıda görülen uyuşmazlıklarda adil yargılanma hakkının ihlali, her durumda AİHM'nin denetimi kapsamına girmemektedir.

AİHS'nin 6. maddesinde adil yargılanma hakkı; medeni hak ve yükümlülüklerden doğan uyuşmazlıklarla bir suç isnadı içeren uyuşmazlıklar için düzenlenmiştir.[292] Buna karşılık AİHM içtihatlarında birtakım idari uyuşmazlıkların bu kapsamda değerlendirildiği görülmektedir. Başka bir ifadeyle idari yargıda görülen bir uyuşmazlık; AİHM kriterlerine göre medeni hak ve yükümlülüklerden doğan veya suç isnadı içeren uyuşmazlık olarak nitelenebildiğinde adil yargılanma hakkının uygulama alanına girmektedir.[293]

Anayasa ise adil yargılanma hakkı bakımından böyle bir sınırlama öngörmemiştir. Anayasanın 36. maddesinin norm alanı; idari yargıda görülen uyuşmazlıkları da kapsamaktadır.[294]

---

[291] İNCEOĞLU, İHAS, s. 210.

[292] **AİHS m. 6:**

"1. Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların(...)"

[293] Ayrıntılı bilgi için bkz. İNCEOĞLU, İHAS, s. 211; SUNAY, s. 118 vd.; ÖZTÜRK, Hak Arama Özgürlüğü, s. 79 vd.; TEZCAN Durmuş, *"Adil (Dürüst) Yargılanma Hakkının Uygulama Alanı Açısından İdari Uyuşmazlıkların Konumu",* **Yıldızhan Yayla'ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Armağan Serisi 4, İstanbul, 2003, s. 470 vd.

[294] İNCEOĞLU, İHAS, s. 213 – 215.

Anayasa Mahkemesi nezdinde bireysel başvuruya konu edilebilecek haklar; Anayasanın 148. maddesinin 3. fıkrasından[295] hareketle hem anayasada hem de AİHS'de tanınan haklardır. Adil yargılanma hakkının AİHS ve Anayasa normlarında farklı kapsamlara sahip olmasının Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru denetiminde bir yetki sorunu doğurup doğurmayacağı akla gelebilir.[296]

İNCEOĞLU, bu kapsam farkının Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yolunda bir yetkisizlik yaratmayacağını ifade etmektedir. Normların kapsamları farklı olmakla birlikte bu durum AİHS'nin 53. maddesi[297] ile birlikte değerlendirildiğinde, idari yargıda görülen uyuşmazlıkların, adil yargılanma hakkı bakımından herhangi bir sınırlama olmaksızın bireysel başvuruya konu edilebileceği görülmektedir. Anayasanın 148. maddesinde yer alan *"kapsamındaki herhangi birinin"* ifadesi norm alanını belirlemeyi değil, hangi hakların bireysel başvuruya konu edilebileceğini amaçlamaktadır.[298]

Dolayısıyla idari yargıda görülen davalarda sebep ikamesine başvurulması hâlinde; adil yargılanma hakkı bakımından doğan hukuka aykırılıklar Anayasa Mahkemesince bireysel başvuru yoluyla denetlenebilecektir. Buna karşılık ihlal

---

[295] **2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası:**

"Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır."

[296] İNCEOĞLU, İHAS, s. 213, 214.

[297] **AİHS m. 53:**

"Bu Sözleşme hükümlerinden hiçbiri, herhangi bir Yüksek Sözleşmeci Taraf'ın yasalarına ve onun taraf olduğu başka bir Sözleşme uyarınca tanınmış olabilecek insan hakları ve temel özgürlükleri sınırlayacak veya onları ihlal edecek biçimde yorumlanamaz."

[298] İNCEOĞLU, İHAS, s. 214, 215.

içtihatlarla kabul edilen idari uyuşmazlıklardan birinde gerçekleşmemişse AİHM başvurusunda sebep ikamesi denetlenmeyecektir.[299]

Anayasa normunun adil yargılanma hakkını tüm yargı örgütünü bağlayacak biçimde düzenlemesinin bir sonucu olarak; bireysel başvuru yolunda, sebep ikamesine başvurulan idari uyuşmazlıklar bakımından, sırf uyuşmazlığın görüldüğü yargı kolundan kaynaklanan bir sınırlama bulunmamaktadır.

Buna karşılık Anayasa Mahkemesinin adil yargılanma hakkının norm alanını; AİHM içtihadına paralel bir biçimde dar yorumladığı görülmektedir.[300] Bunun sonucunda adil yargılanma hakkı ihlalleri bakımından yapılan denetimin, konu bakımından kapsamı daralmaktadır. Bu daralma; sebep ikamesine başvurulabilecek ancak AİHM veya Anayasa Mahkemesi denetiminden geçirilemeyecek idari uyuşmazlıkların söz konusu olabileceğini göstermektedir.[301]

Anayasa Mahkemesinin *Koray Erdoğan* kararında ve Danıştay kararlarında; idari yargı yerlerinin sebep ikamesine başvururken adil yargılanma hakkının gereklerini

---

[299] Örneğin cezai yönü ağır olmayan idari yaptırımlar, AİHM tarafından 6. maddenin norm alanında kabul edilmemektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. TEZCAN, s. 471 vd. Diğer yandan idari yaptırımlar sebep ikamesine konu olabilmektedir.

[300] Anayasa Mahkemesi, *Onurhan Solmaz,* BN. 2012/1049, T. 26.03.2013. Benzer yönde kararlar ve ayrıntılı bilgi için bkz. İNCEOĞLU Sibel, **Adil Yargılanma Hakkı**, Avrupa Konseyi Yayını, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları serisi – 4, Ankara, 2018, s. 16 vd.

[301] AİHM ve Anayasa Mahkemesinin adil yargılanma hakkı ihlallerinin denetiminde kapsamı geniş yorumladığı ve bu bakımdan konu bakımından yetkisizlik kararıyla sonuçlanacak uyuşmazlıkların oldukça az sayıda olacağı ileri sürülebilir. Buna karşılık, son dönemde meşruluk sorunu sadece adil yargılanma hakkına uygunluğu ile çözümlenmeye çalışan sebep ikamesi yönteminin; istisnai uyuşmazlıklar için dahi; adil yargılanma hakkının kapsamını belirleyen bu iki yargı organı denetimine sokulamaması düşündürücüdür.

ihlal edemeyeceği ifade edilmektedir.[302] Dolayısıyla mahkeme tarafından sebep ikamesine başvurulması için sürecin adil yargılanma hakkına uygun işletilmesi gerekmektedir.

Öğretide yargı yerinin, işlemi dayandıracağı yeni maddi sebebi taraflara bildirmesi ve görüşlerini alması gerektiği vurgulanmaktadır.[303] Hukuka aykırılık iddiası yargı yerinin resen saptadığı bir sebebe dayanılarak reddedilecek olan davacının; bu yeni sebebin hukukiliği hakkında dinlenilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde adil yargılanma hakkının *"silahların eşitliği ilkesi", "çelişmeli yargılama ilkesi"* ve *"sürpriz karar verme yasağı"* bakımından ihlal edileceği söylenmektedir.[304]

Silahların eşitliği ilkesi, yargılamanın tarafları arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunmasını ve tarafların iddia ve savunmalarını ortaya koyarken makul ve kabul edilebilir olanaklara sahip olmalarını gerektirir.[305]

Çelişmeli yargılama ilkesi ve silahların eşitliği ilkesi birbirini tamamlayan iki ilkedir[306] ve çelişmeli yargılama ilkesi; tarafların dava sonucunu etkilemek için sundukları deliller ve görüşler hakkında bilgi sahibi olmalarını, bunları yorumlama

---

[302] Anayasa Mahkemesi, *Koray Erdoğan*, BN. 2013/1989, T. 10.03.2016; D5D, E. 2014/4325, K. 2015/10764, T. 22.12.2015, **DD**, Y. 2016, S. 142, s. 121 – 123.

[303] ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 38; ÖZKAYA ÖZLÜER, s. 352; SUNAY, s. 86 - 88; SÖYLER, s. 562 - 564.

[304] SUNAY, s. 85, 86.

[305] AKINCI Müslüm, **İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, Turhan Yayınevi, Ankara, 2008, s. 242 – 255; İNCEOĞLU, İHAS, s. 239; YILMAZ ÖZEL Nurcan, **Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 267 vd.

[306] YILMAZ ÖZEL, s. 284. Ayrıca bkz. İNCEOĞLU, Adil Yargılanma, s. 115 vd., 140 vd.

imkânlarının bulunmasını ve karara taraflarca ileri sürülen deliller, görüşler ve bunlara ilişkin yorumların çelişmesi sonucu ulaşılmasını gerektirir.[307]

Gerekçeli karar hakkı adil yargılanma hakkının bir görünümü olup; gerekçenin yasal, yeterli, makul olmasını, taraflarca öğrenilebilmesini, tarafların iddialarını karşılamasını ve makul sürede yazılmasını gerektirir.[308]

İdari yargıda sürpriz karar verme, geniş anlamda ele alındığında, tarafların öngörülemeyen bir kararla karşılaşmaları anlamına gelmektedir.[309] Taraflarca öngörülememenin temel kriteri, mahkemenin yargılama safhalarında daha önce tartışılmamış bir sebebe dayanarak karar vermesidir.[310] Sürpriz karar verme yasağı; mahkemenin bu tip bir karar vermeden önce tarafları dayanacağı sebep hakkında bilgilendirmesini ve kararını dayandıracağı bu sebebi yeterli ölçüde tartışmaya açması gerektirir.[311]

Sebep ikamesi, idari yargıda sürpriz karar verilmesi sonucunu doğurabilir. Zira ikame sebebin taraflara bildirilmemesi hâlinde taraflar bu sebebi ancak kararla birlikte öğrenebilmektedir.[312]

Öğretide sebep ikamesinin adil yargılanma hakkının bu boyutları çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. Buna karşılık, bireysel başvuru yoluyla önüne getirilen bir olayda Anayasa Mahkemesi, sebep ikamesini çelişmeli yargılama ilkesi çerçevesinde

[307] İNCEOĞLU, İHAS, s. 242, 243; ÖZTÜRK, Hak Arama Özgürlüğü, s. 197, 198.

[308] İNCEOĞLU, Adil Yargılanma, s. 192 vd.; SUNAY, s. 129 vd.; YILMAZ ÖZEL, s. 351 vd.

[309] AKINCI, s. 260.

[310] SUNAY, s. 86, 87.

[311] SUNAY, s. 86, 87.

[312] SUNAY, s. 88.

değerlendirmiş; gerekçeli karar hakkı ve sürpriz karar yasağı bağlamında bir görüş belirtmemiştir.

Anayasa Mahkemesi *Koray Erdoğan* kararına konu olayda polis memuru olan başvurucu sağlık sorunları nedeniyle genel idari hizmetler sınıfında memur kadrosuna atanmıştır. Başvurucu yeniden polis kadrosuna atanmak için idareye başvuruda bulunmuştur. İdare başvuruyu, *"...polis memuru ihtiyacının polis meslek yüksekokulları ile polis meslek eğitim merkezi müdürlüklerinden mezun olacak aday polis memurları arasından karşılandığı ve başvurucunun hizmetine ihtiyaç duyulmadığı..."* sebebine dayanarak reddetmiştir.[313]

Başvurucunun idari yargıya başvurması üzerine Rize İdare Mahkemesi; idarenin başvuruyu takdir yetkisi, memurluk şartları, idarenin ihtiyaç durumu, kadro durumu, başvurucunun hizmetleri ve hizmet süresi ile sicili incelenmeksizin reddetmesini hukuka aykırı bulmuştur. Mahkeme ayrıca başvurunun değerlendirilmesinde hizmet gerekleri ve kamu yararı çerçevesinde karar verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Mahkeme hukuka aykırılığı tespit etmekle birlikte; davacının polis kadrosundan alınmasına sebep olan ilk başvurusu, maluliyet incelemesi ve sağlık raporunu yeniden polis memurluğuna atanmasına engel sebepler olarak saptamış ve davayı reddetmiştir.[314]

Mahkemenin sebep ikamesine başvurarak verdiği karar onanmış, karar düzeltme talebi de reddedilmiştir. Davacının temyiz aşamasında dosyaya sunduğu ve sağlık sorununun ortadan kalktığını tespit eden sağlık kurulu raporuna ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır.[315]

---

[313] Anayasa Mahkemesi, *Koray Erdoğan*, BN. 2013/1989, T. 10.03.2016.

[314] Rize İdare Mahkemesi, E. 2008/141, K. 2008/822, T. 14.11.2008 (Yayımlanmamış Mahkeme Kararı), Anayasa Mahkemesi, *Koray Erdoğan*, BN. 2013/1989, T. 10.03.2016.

[315] Anayasa Mahkemesi, *Koray Erdoğan*, BN. 2013/1989, T. 10.03.2016.

Anayasa Mahkemesi kararında *"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 imkanı verilerek yeni sebebe ilişkin yeterli itirazların sunulmasının sağlanması ve bu yeni sebebe karşı tarafların ileri sürdüğü uyuşmazlığın sonucuna etkili iddiaların temyiz merciince değerlendirilmesi durumunda çelişmeli yargılama ilkesinin gerekleri yerine getirilebilecektir."* ifadesine yer vererek ihlal kararı vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre idari yargı yeri sebep ikamesine başvuracaksa; çelişmeli yargılama ilkesini gerçekleştirebilmek için, tarafların yeni sebebe ilişkin görüş ve itirazlarını almak zorundadır. Eğer ilk derece mahkemesi bu görüş ve itirazları almadıysa; kanun yollarında yeterli tartışma yapılmalı ve çelişme usulü işletilmelidir.[316]

Anayasa Mahkemesinin adil yargılanma hakkının diğer zımni unsurları gibi, idari işlem teorisi ve idari yargı yerlerinin yargılama yetkisi bakımından da bir değerlendirme yapmadığı görülmektedir. Esasen, bireysel başvurunun hak ihlallerini tespit etmek amacını taşıyan bir mekanizma olduğu düşünüldüğünde, Anayasa Mahkemesinin bu değerlendirmeyi yapmaması isabetlidir. Buna karşılık adil yargılanma hakkı bakımından yapılan değerlendirmenin biçimsel bir yaklaşım içerdiği söylenebilir.

Yalnız Anayasa Mahkemesinin *Koray Erdoğan* kararında değil, öğretide ve yargı pratiğinde de bu biçimsel yaklaşım gözlemlenebilmektedir. Adil yargılanma hakkının gerekleri yerine getirildiği takdirde idari yargı yerlerinin sebep ikamesine başvurmasının önünde bir engel bulunmadığı görüşü hâkimdir.[317] Bu yaklaşım,

[316] Anayasa Mahkemesi, *Koray Erdoğan*, BN. 2013/1989, T. 10.03.2016.

[317] ÇAĞLAYAN, Sebep İkamesi, s. 37, 38; SÖYLER, s. 564.

yöntemin yapısal sorunlarını görmezden gelmekte ve yöntemin hukuk sistemine uygunluğunu değerlendirmemektedir. Yukarıda yöntem idari işlem teorisi ve idari yargılama yetkisinin sınırları bakımından değerlendirildiğinden bunlar tekrar edilmeyecek; sebep ikamesinin adil yargılanma hakkı temelinde meşruluğu tartışılacaktır.[318]

Sebep ikamesinin adil yargılanma hakkına uygun bir usulle gerçekleştirilebileceği ve bu şekilde gerçekleştirildiği kabulüyle dahi yöntemin yapısal sorunları çözümlenmemektedir. Bir uygulamanın hukuken korunan bir değere uygun yürütülmesi onun hukuk sistemindeki diğer ilke ve kurallara otomatik olarak uygun olacağı anlamına gelmez. Başka bir ifadeyle sebep ikamesine başvuran yargı yerinin çelişmeli yargılama, silahların eşitliği ilkeleri ve gerekçeli karar hakkı gibi adil yargılanma hakkının zımni unsurlarına uygun hareket etmesi yöntemi meşrulaştırmaz.

Adil yargılanma hakkı, kararın içerik yönünden adil olmasıyla değil karar alma sürecinin adil bir karar verilmesini sağlayacak biçimde yürütülmesiyle ilgilidir. Sebep ikamesine başvurulurken adil yargılanma ilkelerine uyulması, yöntemin kararın içeriğine ilişkin sonuçlarını etkilememektedir.

İdari işlemin bir bütün olarak hukuka uygun olması gerekir. Hukuka aykırı bir idari işlemin dava konusu edilmesinin beklenen sonucu, işlemin iptal edilmesidir. Mahkemenin dava konusu edilen idari işlemi bir kenara koyarak yeni bir işlem tesis etmesi ve davayı reddetmesinin yarattığı sorun; adil yargılanma hakkına uygun bir süreç yürütülmesinden bağımsız olarak varlığını sürdürecektir.

Kaldı ki sebep ikamesi yönteminin adil yargılanma hakkının gereklerine uygun gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığını da söylemek gerekir. Adil yargılanma

[318] Bkz. İkinci Bölüm.

hakkının karar sürecine ilişkin olması, getirdiği güvenceler biçimsel uygulamalara dönüşecek denli katı yorumlanamayacak bir özelliktir.

Gerçekten; mahkemenin taraflardan biri olan idarenin yerine geçerek maddi bir sebep saptaması, bu sebebe dayanan ve dava konusu edilmiş işlemden başka, yeni bir idari işlem tesis etmesi ve davayı reddetmesi anlamına gelen sebep ikamesinin; taraflara tebligat yapılıp taraf görüşlerinin alınmasıyla adil yargılanma hakkına uygun hâle geleceğini söylemek güçtür. Öğreti ve içtihatta ele alınmayan ancak sebep ikamesinin adil yargılanma hakkıyla olan ilişkisinde belki de ilk olarak incelenmesi gereken konu; sebep ikamesinin mahkemenin tarafsızlığına ilişkin sonuçlarıdır.

Tarafsızlık, yasayla kurulmuş bağımsız ve tarafsız mahkemede yargılanma hakkının bir unsurudur. Bağımsızlık mahkemenin devlet organlarının veya dış etkilerin baskısı altında olmamasını ifade eder. Tarafsızlık ise mahkemenin, davanın tarafları arasında yan tutmadan, nesnel bir biçimde karar vermesi anlamını taşır.[319]

Tarafsızlık *"öznel tarafsızlık"* ve *"nesnel tarafsızlık"* olmak üzere iki anlama sahiptir. Öznel tarafsızlık mahkeme üyesi hâkimin uyuşmazlık taraflarına karşı kişisel bir önyargı taşımamasını, yan tutmamasını gerektirir.[320]

Nesnel tarafsızlık ise mahkemenin tarafsız bir yargılama faaliyeti gerçekleştirdiğine ilişkin görüntünün korunmasıdır. Başka bir ifadeyle nesnel tarafsızlık; mahkemenin tarafsızlığını sağlamaya yönelik güvencelerin ve mahkeme

[319] İNCEOĞLU, Adil Yargılanma, s. 79, 80.

[320] AKINCI, s. 90, 91; İNCEOĞLU, Adil Yargılanma, s. 95.

üyesi hâkimin öznel tarafsızlığına ilişkin güvenin, yargılamanın tarafsız yürütüldüğü konusunda şüpheye yer bırakmayacak düzeyde olmasını gerektirir.[321]

Sebep ikamesinin, mahkemelerin nesnel tarafsızlığı bağlamında ele alınması gerekir.[322] Mahkemenin, idarece kurulması gereken, işlemin sebep ve konu unsurları arasındaki nedenselliği kurabileceğinin kabul edilmesi; yargılamanın tarafsız yürütülmesi için gereken güvencelerin sağlanamamasıyla sonuçlanır. Zira sebep ikamesi yöntemi, mahkemeye uyuşmazlığın tarafı olan idare lehine oldukça geniş bir yetki tanımaktadır.[323] Mahkemenin sebep ikamesine başvurmasının, kural olarak nesnel tarafsızlığı zedelediği söylenebilir.

---

[321] AKINCI, s. 95 – 101; İNCEOĞLU, Adil Yargılanma, s. 96 vd.; MIZRAK Dilan, *"Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesi Kapsamında Mahkemelerin Objektif Açıdan Tarafsızlığı İlkesi"*, **AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Çalışma Metinleri**, Ankara, 2006, s. 5.

[322] İptal davasının taraflarından birinin idare olması ve sebep ikamesinin idare lehine gerçekleştirilen bir yöntem olarak karşımıza çıkması, mahkemenin bağımsızlığına ilişkin bir tartışmayı da akla getirebilir. Mahkemelerin yürütme organı ve idare makamları karşısında bağımsızlığı; yargılama faaliyetinin bunlar tarafından herhangi bir şekilde etkilenmemesi anlamına gelir ve hâkimlerin yürütmeyle olan ilişkileri çerçevesinde değerlendirilmelidir. Sebep ikamesi yöntemi bakımından, teorik temellendirmelerin incelenmesiyle de görülebileceği gibi mahkemenin yürütme ile ilişkilerinden ziyade idari işlemin sonucunun korunması gibi etkenler rol oynamaktadır. Dolayısıyla teknik yönüyle sebep ikamesi yöntemi, mahkemelerin bağımsızlığından çok tarafsızlığı üzerinden incelenmelidir. Diğer yandan mahkeme üyesi hâkimlerin, idarenin yargısal denetiminin anlam ve kapsamına ilişkin algılarından kaynaklanabilecek bir bağımsızlık sorunu tartışmaya açılabilirse de bu sorun, bu çalışmanın kapsamını aşacaktır. Bu tartışmaya ilişkin detaylı bilgi için bkz. SANCAR Mithat / ATILGAN ÜMİT Eylem, **"Adalet Biraz Es Geçiliyor…" Demokratikleşme Sürecinde Hâkimler ve Savcılar**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009, s. 108 – 150.

[323] Mahkemeye tanınan bu geniş yetki, nesnel tarafsızlıkla birlikte yargılamada silahların eşitliği ilkesi yönünden ihlal potansiyelini de artırmaktadır.

O hâlde ikame edilecek sebebin taraflara tebliğ edilmesi; silahların eşitliği ilkesini, çelişme usulünü veya sürpriz karar yasağını gerçekleştirmemekte, mahkemenin tarafsızlığını sağlamamakta, hak arama hürriyetinin ihlalini ortadan kaldırmamaktadır. İhlal ortadan kalkmamakta, yalnızca daha öngörülebilir hâle gelmektedir.

Öğreti ve içtihatta baskın olan, sebep ikamesine yargılama sürecinin adil yargılanma hakkının gereklerine uygun yürütülmesini engellemeyecek biçimde başvurulabileceği yönündeki görüşün; mahkemenin tarafsızlığı ve adil yargılanma hakkının diğer unsurlarının biçimsel olmayan bir yaklaşımla ele alınarak tekrar değerlendirilmesi gerekir.

Açıklandığı üzere sebep ikamesine başvurulan bir iptal davasında adil yargılanma hakkının gereklerine özen gösterilmesi; sebep ikamesinin içeriğe ilişkin hukuka aykırılığını ortadan kaldırmamaktadır. Bunun yanında yöntem, başta mahkemenin nesnel tarafsızlığı olmak üzere adil yargılanma hakkının gereklerini de zedeleyebilmektedir. Daha açık bir ifadeyle sebep ikamesine başvurulan bir iptal davasında adil yargılanma hakkının gereklerinin ihlal edilmemesi, mümkün görünmemektedir. Sebep ikamesinin başlı başına adil yargılanma hakkının temel unsurlarından mahkemenin tarafsızlığını zedelediği söylenebilir.

SONUÇ

İdari işlemler, sebep ve amaç unsurlarıyla bağlı olmakla diğer hukuki işlemlerden ayrılırlar. İdari işlemin maddi sebebi, işlemden önce ve işlemin dışında gerçekleşen, idareyi işlem tesis etmeye iten maddi olaylardır. İdari işlemin hukuki sebebi; işlemin maddi sebebini belirleyen hukuk normunda anlam kazanır. Başka bir ifadeyle hukuk normu; maddi sebebe hukuki bir anlam atfeder.

Sebep unsuru hukuk normunda açıkça veya belirsiz kavramlardan yararlanılarak belirlenebilir. Sebebin açıkça belirlenmesi idarenin bağlı yetki içinde olduğu anlamına gelir. Hukuk normunda belirsiz kavramlardan yararlanılması ise idareye belirli bir takdir yetkisi tanımaktadır.

Norm koyucu iradenin; idareyi bağlı tutmak istediği konularda sebebi açıkça göstermesi, idareye takdir yetkisi tanımak istediği konularda ise sebebi belirsiz kavramlarla göstermesi beklenir. Sebebin hukuk normunda hiç belirlenmemesi, kanuni idare ilkesiyle bağdaşmaz. Buna rağmen mevzuatta bu tip normlara rastlanmaktadır.

Hukuk normunun sebebi hiç belirlememesi hâlinde, amaçtan hareketle sebep unsuruna ulaşılır. Kamu gücünün kullanıldığı her yerde, bu gücün içkin sınırlarını oluşturan kamu yararı ve gücün kullanımını gerektiren özel amaçlar mevcuttur. Kamu yararı ve özel amaçlar, idari işlemin sebebine ilişkin bilgiyi zımnen içerir. İdare; amaca aykırı, elverişsiz, onu gerçekleştirmeyecek bir sebebe dayanarak işlem tesis edemeyecektir.

Sebebin amaç ve konu unsurları ile arasındaki bağ; idari işlemin esasını oluşturur. İdari işlemin esası sebep ve konu arasındaki nedensellik bağında yer alır ve bu bağ işlemin amacı doğrultusunda kurulur. Dolayısıyla sebep ve konu arasındaki

bağın kopması, yanlış kurulması veya değişmesi hâlinde aynı idari işlemden bahsetmek mümkün değildir.

İdari yargılama usulünde sebep ikamesi; idari yargı yerlerince, idari işlemin hukuka aykırı maddi sebebinin, idarece ileri sürülmemiş ancak mahkemece resen saptanmış hukuka uygun başka bir maddi sebeple değiştirilmesidir. Bu yöntemin meşruluğu idarenin bağlı yetkiye sahip olduğu hâllerde iptal kararlarının etkililiğini korumaya, kamu düzenine ve yargısal denetimin etkinliğine dayandırılmaktadır.

Sebep ikamesi hukuki dayanak ikamesi veya sebeplerin etkisizleştirilmesinden farklı bir yöntemdir. Hukuki dayanak ikamesinde yargı yeri işlemin dayandığı hukuk normunu değiştirmektedir. Bu, yargı yerlerinin hukuku bilme ve uygulama görevinden kaynaklanan bir yetkidir. Sebep ikamesinde ise yargı yerinin işlemin maddi sebebini değiştirmesi söz konusudur.

Sebeplerin etkisizleştirilmesi, idarenin birden çok sebebe dayandığı hâllerde idari yargı yerinin; sonuca etkililik kriteri çerçevesinde hukuka aykırı sebepleri etkisizleştirmesi ve işlemi hukuka uygun bulmasıdır. Bu yönteme başvurulabilmesi için idarenin birden çok sebebe dayanması şarttır. İdarenin dayandığı sebepler; idarece bildirilenlerdir. Sebep ikamesi, sebeplerin çokluğunu dışlar. Sebep ikamesinde idari yargı yerinin resen bir maddi sebep saptaması söz konusudur. Başka bir ifadeyle yargı yerinin sebep ikamesine başvurabilmesi için idarenin o sebebe dayanmamış olması gerekir. İdarenin dayanmadığı bir maddi sebebin varlığı, sebep ikamesinin iki temel maddi şartından ilkini oluşturur.

İkinci temel maddi şart; sebebin ikameye elverişli olmasıdır. Elverişlilik öncelikle ikame edilecek sebebin hukuka uygun olmasını gerektirir. Zaman bakımından elverişlilik; ikame edilecek sebebin işlemin tesisinden önce var olmasını gerektirir.

Sebep ikame yetkisinin yasal bir dayanağı yoktur. Resen araştırma yetkisinin sebep ikamesine dayanak olarak kabul edilebileceği düşüncesi ileri sürülmektedir ancak yargılama yetkisinin anayasal sınırları; resen araştırma yetkisinin bu genişlikte yorumlanmasını engellemektedir.

Sebep ikamesi; hukuka aykırı sebebin konu ile arasındaki nedensellik bağını koparmakta ve yeni sebeple konu arasında yeni bir nedensellik kurmaktadır. Bu yeni nedensellikle birlikte, konuları aynı ancak sebepleri farklı iki ayrı işlemden bahsetmek gerekir. İdari yargı yerinin sebep ikamesine başvurması, yeni bir idari işlem tesis etmesi anlamına gelir. Sebep ikamesinden sonra ortada idarenin tesis ettiği ve davacının dava konusu hâline getirdiği işlemden başka, yeni bir işlem vardır. İdari yargı yeri, eski işlemin hukuka aykırılığını tespit etmekte, onun yerine geçirdiği yeni idari işlemi ileri sürerek davayı reddetmektedir. Bu durum yargı yerleri için öngörülmüş idari işlem niteliğinde karar verme yasağına aykırılık teşkil eder

Öğretide sebep ikamesinin; idarenin bağlı yetki ve takdir yetkisi içinde bulunduğu hâller ayrı ayrı değerlendirilerek uygulanması gerektiği ileri sürülmüş ve tartışılmıştır. Kanaatimce, sebep ikamesi hem bağlı yetki hem de takdir yetkisi hâlinde idari işlem tesisi niteliğindedir. Ancak takdir yetkisinin varlığı, bunu daha görünür kılmaktadır. Öyle ki takdir yetkisinin varlığı hâlinde idari yargı yerinin sebep ikamesine başvurması, idare yerine geçerek takdir yetkisini de kullanması anlamına gelmektedir.

Yargı pratiği ve öğreti son yıllarda, sebep ikamesini adil yargılanma hakkı çerçevesinde ele almaya başlamıştır. Yöntemin içerdiği yapısal sorunlar bir kenara bırakılarak, yöntemin adil yargılanma hakkına uygun işletilmesinin hukuka uygunluk bakımından yeterli olacağı kabul edilmektedir.

Sebep ikamesinin adil yargılanma hakkına uygun gerçekleştirilmesi; ikame edilecek sebep hakkında tarafların görüşlerinin alınması yoluyla silahların eşitliği ve çelişmeli yargılama ilkelerine uygun bir usulün izlenmesi olarak ifade edilmektedir.

Bu hususta, adil yargılanma hakkına yüklenen anlama göre değişen iki sonuçtan bahsedilebilir. Eğer adil yargılanma hakkının kararın içeriğine değil karar alma sürecine ilişkin bir hak olması katı bir biçimde yorumlanırsa; başka bir ifadeyle adil yargılanma hakkına salt biçimsel bir anlam yüklenerek sebep ikamesinin buna uygunluğu aranırsa; taraflardan görüş alınması sebep ikamesini adil yargılanma hakkına uygun kılacaktır. Diğer yandan sebep ikamesinin dava konusunun değiştirilmesi gibi kararın içeriğine ilişkin sonuçları etkisini sürdürecektir. Bunların yanı sıra adil yargılanma hakkının gereklerinden biri olan mahkemelerin nesnel tarafsızlığı bağlamında sebep ikamesi başlı başına bir ihlal oluşturmaktadır. Dolayısıyla adil yargılanma hakkının katı bir biçimsellikle yorumlanması hâlinde dahi sebep ikamesinin hukuka aykırılığı sürecektir.

Adil yargılanma hakkının, en azından getirdiği güvencelerin biçimsel uygulamalara dönüşmesini önleyecek ölçüde, kararın içeriğini de ilgilendirdiği kabul edildiğinde; sebep ikamesinin adil yargılanma hakkına uygun gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı görülecektir.

Gerçekten taraflardan birinin yerine geçerek maddi sebep saptayan, yeni bir idari işlem tesis eden ve hukuka aykırılığı saptanan işleme karşı açılan davayı, yeni işlemi göstererek reddeden yargı yerinin; taraflardan görüş istemesinin silahların eşitliği ve çelişmeli yargılama ilkelerini gerçekleştiren, bu ilkelere uygun bir usul olduğunu söylemek güçtür. Meğerki silahların eşitliği ve çelişmeli yargılama ilkeleri taraflara yapılacak birer tebligat ile gerçekleştirilmiş kabul edilen biçimsel uygulamalardan ibaret olsun.

Sonuç olarak sebep ikamesinin; herhangi bir istisna gözetilmeden; yargılama yetkisini aşan, teorik temelleri zayıf, yasal dayanaktan yoksun bir yöntem olduğu söylenmelidir. Bu yöntemin adil yargılanma hakkına uygun işletilmekle hukuka uygun hâle geleceği de söylenemez. Zira yöntem en başından, yargısal denetimin gerektirdiği tarafsızlığa ve sınırlı yetkiye uygun kurgulanmamıştır.

İdari yargılama usulünde sebep ikamesi yöntemi; idari işlem niteliğinde karar verme yasağı hukuk sisteminde mevcut olduğu sürece hukuka aykırı bir uygulama olacaktır. Söz konusu yasağın hukuk sisteminden çıkarılması, yöntemin yasal dayanağa kavuşturulması gibi yollara başvurulması hâlinde de, kurgusundan kaynaklanan nedenlerle, sebep ikamesinin sağlıklı bir yöntem olarak işletilebileceğini söylemek güçtür. Hukuki düzlemde bir bütün olarak sonuç doğuran idari işlemin bütünlüğünü bozan yöntem, idari işlemin hukuka uygun olarak kurulması gerekliliğini zedeleyecektir. Benzer şekilde yöntemin idare lehine kurgulanmış olması, mahkemenin tarafsızlığıyla bağdaşmayacaktır. Yargılama sürecinin öngörülen anayasal ve yasal sisteme uygun yürütülmesi için en yerinde çözüm; yargı yerlerinin sebep ikamesi yöntemini terk etmeleridir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR VE TEZLER

AKBULUT Emre, **Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi**, Beta Yayınları, İstanbul, 2013.

AKILLIOĞLU Tekin, **Hangi Hukuka Giriş?**, B. 3, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017. (Hukuka Giriş)

AKILLIOĞLU Tekin, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1983. (Savunma)

AKINCI Müslüm, **İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, Turhan Yayınevi, Ankara, 2008.

AKYILMAZ Bahtiyar, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000. (İdari Usul)

AKYILMAZ Bahtiyar / SEZGİNER Murat / KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, B. 8, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017. (İdare Hukuku)

AKYILMAZ Bahtiyar / SEZGİNER Murat / KAYA Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018. (İdari Yargılama)

ARAL Vecdi, **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, B. 6, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2001.

ARAT ÖZKAYA Nilay, **Türk İdare Hukukunda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2015.

ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, B. 5, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016. (İdare Hukuku)

BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş 1,** TODAİE Yayınları, Ankara, 1968/1970. (1968/1970)

BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukuku – I – Genel Konular**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1972. (1972)

BOULANGER Özge Didem, **İdari İşlemin Sebep Unsuru**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, MÜSBE, İstanbul, 2016.

CANDAN Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü** Kanunu, B. 6, PwC Yayını, İstanbul, 2015.

CANYAŞ Oytun, **Vergi Normlarında İdarenin Takdir Yetkisinin Saptanması**, Mali Akademi Yayınları, Ankara, 2012.

CEYLAN Mahmut, **İdari Yargıya Hakim Olan İlkeler**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2017.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, B. 3, Asil Yayıncılık, Ankara, 2004. (Kararlar)

ÇAKMAK N. Münci, **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.

DAMAR Fatma Betül, **Bir Hukuki İşlem Türü Olarak İdari İşlem**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, AÜSBE, Ankara, 2014.

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982.

ERDEM Jülide Gül, **Danıştay Kararları Işığında İdarenin Takdir Yetkisi Kavramı**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, AÜSBE, Ankara, 2013.

ERGUVAN Derya Deviner, **Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017.

ERKUT Celal, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.

GİRİTLİ İsmet / BİLGEN Pertev / AKGÜNER Tayfun / BERK Kahraman, **İdare Hukuku**, B. 6, Der Yayınları, İstanbul, 2013. (GİRİTLİ vd.)

GÖZLER Kemal, **Hukuka Giriş**, B. 12, Ekin Yayın Basım Dağıtım, Bursa, 2015. (Hukuka Giriş)

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku C. 1**, B. 2, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009. (C. 1)

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref / TAN Turgut, **İdare Hukuku C. 2**, B. 7, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, B. 10, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015. (İdare Hukuku)

GÜNDAY Metin, **İdarenin Takdir Yetkisi**, Yayımlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara, 1982. (Takdir Yetkisi)

IŞIKTAÇ Yasemin, **Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması**, B. 2, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004.

İNCEOĞLU Sibel, **Adil Yargılanma Hakkı**, Avrupa Konseyi Yayını, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları serisi – 4, Ankara, 2018. (Adil Yargılanma)

KAPLAN Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016.

KARAHANOĞULLARI Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, B. 3, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015. (Yasallık)

KARAVELİOĞLU Celal, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, B. 9, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.

KELSEN Hans, **Saf Hukuk Kuramı**, Çev. UZUN Ertuğrul, Nora Kitap, İstanbul, 2016.

KEYMAN Selâhattin / TOROSLU Haluk, **Hukuka Giriş**, B. 5, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.

LAUBADÊRE André de, **Genel Hatlarıyla Fransa'nın İdari Müesseseleri**, Çev. GÖZÜBÜYÜK Şeref / KIRATLI Metin, TODAİE Yayınları, Ankara.

MEMİŞ Emin, **Genel İdare Hukuku**, B. 2, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017.

OĞURLU Yücel, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Seçkin Yayıncılık, B. 2, Ankara, 2001. (İdari Yaptırımlar)

OKAY TEKİNSOY Özge, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C. 1**, B.3, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966. (C. 1)

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C. 3**, B.3, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1967. (C. 3)

ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, B. 3, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017.

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, B. 16, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016.

ÖZKAYA ÖZLÜER Ilgın, **Sit Alanlarının Planlanması**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, AÜSBE, Ankara, 2018.

ÖZTÜRK K. Burak, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.

ÖZTÜRK K. Burak, **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015. (Hak Arama Özgürlüğü)

ÖZYÖRÜK Mukbil, **İdare Hukuku Ders Notları**, Teksir, Ankara, 1977.

PEKCANITEZ Hakan, **Pekcanıtez Usûl, Medeni Usûl Hukuku C. 2,** B. 15, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015.

SANCAR Mithat / ATILGAN ÜMİT Eylem, **"Adalet Biraz Es Geçiliyor…" Demokratikleşme Sürecinde Hâkimler ve Savcılar**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009.

SARICA Ragıp, **İdari Kaza**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1949.

SUNAY Zühal Aysun, **İptal Davalarında Gerekçeli Karar Hakkı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.

TANRIVER Süha**, Medeni Usul Hukuku,** C. 1, B. 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.

TUNCAY Aydın H., **İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1972.

TEKİNSOY M. Ayhan, **İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013.

TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, B. 20, Beta Yayınları, İstanbul, 2016.

ULER Yıldırım, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1970.

ULUSOY Ali D., **Türk İdare Hukuku C. 1**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

ULUSOY Ali D., **İdari Yaptırımlar**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013. (İdari Yaptırımlar)

YASİN Melikşah, **İdari Yargılama Usulünde İspat**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015.

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009. (İdare Hukuku)

YILDIRIM Turan / YASİN Melikşah / KAMAN Nur / ÖZDEMİR H. Eyüp / ÜSTÜN Gül / OKAY TEKİNSOY Özge, **İdare Hukuku**, B. 6, On İki Levha Yayınevi, İstanbul, 2016. (YILDIRIM vd.)

YILMAZ Dilşat, **İdari İşlemin İcrailik Özelliği**, B. 1, Astana Yayınları, Ankara, 2014.

YILMAZ ÖZEL Nurcan, **Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016.

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **İdare Hukuku C. 1**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012. (C. 1)

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **İdare Hukuku C. 2**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012. (C. 2)

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **Devlet Kudretinin Sınırlanması**, Ajans – Türk Matbaası, Ankara, 1963. (Devlet Kudreti)

MAKALELER

AKILLIOĞLU Tekin, *"Yönetsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi"*, **AİD**, C. 15, S. 2, 1982, s. 7 – 19. (Gerekçe)

AKILLIOĞLU Tekin, *"Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler"*, **İHİD**, C. 9, S. 1-3, 1988, s. 11 – 22. (Kamu Yararı)

AKILLIOĞLU Tekin, *"Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği"*, **AİD**, C. 23, S. 1, 1990, s. 3 – 11. (Denetim)

AKYILMAZ Bahtiyar, *"Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi"*, **SÜSBMYOD**, C. 1, S. 1, 1998, s. 23 – 57. (Takdir Yetkisi)

ALAN Nuri, *"Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık"*, **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler – 1**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1976, s. 330 – 371.

ALİEFENDİOĞLU Yılmaz, *"Yönetsel ve Anayasal Yargıda 'Yokluk'"*, **AİD**, C. 28, S. 2, 1995, s. 3 – 10.

ATAY Ender Ethem, *"İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması"*, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl** içinde, Ankara, 2007, s. 13 – 95. (İptal Davası)

AZRAK Ali Ülkü, *"Yargı ve İdare"*, **İÜHFM**, C. 34, S. 1 – 4, 1968, s. 129 – 155. (Yargı ve İdare)

AZRAK Ali Ülkü, *"İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi"*, **İHİD**, C. 6, S. 1-3, 1985, s. 17 – 28. (Takdir Yetkisi)

AZRAK Ali Ülkü, *"İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler"*, **Onar Armağanı**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1977, s. 145 – 164. (Düşünceler)

CASSESE Sabino, *"19. Yüzyıldan 21. Yüzyıla İdare Hukukunun Dönüşümleri"*, Çev. KALANYUVA Eren, **İHİD**, C. 15, S. 2, 2012, s. 153 – 165.

ÇAĞLAYAN Ramazan, *"Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi"*, **EÜHFD**, C. 7, S. 3-4, 2003, s. 171 – 208. (Takdir Yetkisi)

ÇAĞLAYAN Ramazan, *"İdari Yargılama Hukukunda Yargı Yerinin Sebep İkame Yetkisi"*, **DD**, S. 141, 2016, s. 9 – 39. (Sebep İkamesi)

ERHÜRMAN Tufan, *"Birleşik Krallık İdare Hukukunda Ultra Vires"*, **AÜHFD**, C. 61, S. 2, 2012, s. 599 – 646.

GİRİTLİ İsmet, *"Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre İdarenin Yetkisini Saptırması"*, **İÜHFM**, C. 21, S. 1-4, 1957, s. 81 – 174.

GÖKALP Ali Sıtkı, *"İptal Davaları"*, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1968, s. 440 – 480.

GÜRAN Sait, *"İdari Lüzum Sebebiyle Memurun Tahvili ve Müstafi Addi"*, **İÜHFM**, C. 29, S. 1-2, 1963, s. 157 – 184.

İNCEOĞLU Sibel, *"Adil Yargılanma Hakkı"*, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa – Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme** (Ed. İNCEOĞLU Sibel) içinde, Beta Yayınları, B. 2, İstanbul, 2013, s. 209 – 287.

KARAHANOĞULLARI Onur, *"İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı"*, **AÜHFD**, C. 45, S. 1-4, 1996, s. 323 – 337.

KARAHANOĞULLARI Onur, *"İdarenin Yargısal Denetimine İlişkin Anayasa Değişiklikleri ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi"*, **MD**, S. 270, 2011, s. 43 – 64. (Takdir Yetkisi)

KARAMUSTAFAOĞLU M. Tunçer, *"İngiliz İdare Hukuku ve Ultra Vires Doktrini"*, **Ord. Prof. Dr. Ernst E. Hirsch'e Armağan**, AÜHF Yayınları, Ankara, 1964, s. 45 – 73.

KARATEPE Şükrü, *"İdarenin Takdir Yetkisi"*, **TİD**, Y. 63, S. 392, 1991, s. 63 – 121.

KAVRUK Hikmet, *"İptal Davasında Hukuki Tasarrufların Konu Unsuru Yönünden İptale Esas Olan Hukuka Aykırılık Halleri"*, **TİD**, Y. 64, S. 397, 1992, s. 143 – 167.

KIRATLI Metin, *"Danıştay'ın İdarenin Takdir Yetkisini Denetlemesi ve Bağlaması"*, **MBD**, S. 6, 1967, s. 31 – 33.

LAMOTHE Dutheillet de, *"İdari Kaza Mercilerinde Muhakeme Usulü"*, **Fransa'da İdari Kaza ve İdari Tasarruflar**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1962, s. 7 – 23.

MERMUT Güler, *"İptal Davalarının Şartı Olarak Kanuna Aykırılık"*, **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler - 1**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1976, s. 295 – 329.

MIZRAK Dilan, *"Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesi Kapsamında Mahkemelerin Objektif Açıdan Tarafsızlığı İlkesi"*, **AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Çalışma Metinleri**, Ankara, 2006, s. 5.

MORANGE Georges, *"Le Principe des droits de la défense devant l'administration active"*, **Dalloz**, Chroniqe, 1965.

MUMCU Uğur, *"İngiliz Hukukunda Ultra Vires Kavramı"*, **AÜHFD**, C. 27, S. 1-2, 1970, s. 37 – 66.

OĞURLU Yücel, *"Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Re'sen Araştırma İlkesi"*, **EÜHFD**, C. 2, S. 1, 1998, s. 120 – 133. (Re'sen Araştırma İlkesi)

OYTAN Muammer, *"Yargılamanın, Yargılama Teknikleri İle Sınırlandırılması"*, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi – Birinci Kitap – İdari Yargı,** Ankara, 1990, s. 149 – 158.

ÖRÜCÜ Esin, *"İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu ve Yargısal Denetiminde Uygulanan Başlıca İdare Hukuku İlkeleri",* **Onar Armağanı**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1977, s. 629 – 676.

ÖZKAN Gürsel, *"İdari Usul Kanununda Düzenlemesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri",* **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Başbakanlık Yayını, Ankara, 1998, s. 55 – 78.

SEVİG Vasfi Raşid, *"İdare Hukukunda Önemin Umumi Hizmete veya Amme Velayetine Verilmesi Üzerinde Gözüken Tartışmalar"*, **AÜHFD**, C. 6, S. 2, 1949, s. 1 – 10.

SEZGİNER Murat, *"Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü"*, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Başbakanlık Yayını, Ankara, 1998, s. 201 – 226.

SÖYLER Yasin, *"İdari Yargılama Usul Hukukunda Sebep İkamesi",* **TAAD**, Y. 8, S. 31, 2017, s. 533 – 566.

TEZCAN Durmuş, *"Adil (Dürüst) Yargılanma Hakkının Uygulama Alanı Açısından İdari Uyuşmazlıkların Konumu"*, **Yıldızhan Yayla'ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Armağan Serisi 4, İstanbul, 2003, s. 469 – 484.

TRUCHET Didier, *"Fransız Danıştay'ı Kararlarında Kamu Yararı: Kaynağa ve Dengeye Dönüş"*, Çev. ATAY E. Ethem, **Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK'e Armağan**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 357 – 375.

UYANIK Halit, *"İdare Hukukunun Eksen Kayması: İdarenin Üstünlüğünün Gerekçelendirilmesi Sorunu"*, **İÜHFM**, İl Han ÖZAY Armağanı, C. 69, S. 1 – 2, 2011, s. 1149 – 1162.

YAYLA Yıldızhan *"İdarenin Takdir Yetkisi"*, **İÜHFM**, C. 30, S. 1-2, 1964, s. 201 – 211. (Takdir Yetkisi)

YILMAZ Ejder, *"İdari Yargıda İddia ve Savunmanın Genişletilmesi / Değiştirilmesi Yasağı"*, **ABD**, Y. 1983, S. 3-4, s. 11 – 34.

YILMAZ Yunus, *"İdare Hukukunda Sebep Unsuru ve Sebep İkamesi"*, **AYİMD**, S. 21, 2006, s. 83 – 106. (Aksi belirtilmedikçe YILMAZ adına yapılan atıflar, bu esere yapılmıştır.)

YORGANCIOĞLU Erçetin, *"Danıştay Yargılama Usulünde Re'sen İnceleme Yetkisi"*, **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler – 1**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1976, s. 218 – 254.

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, *"İngiltere'de İdare Hukuku Anlayışı"*, **AÜHFD**, C. 18, S. 1 – 4, s. 373 – 411.

MAHKEME KARARLARI

CONSEIL D'ETAT KARARLARI

CE, Section, 08.06.1934, *Augier*, **RDCE**, 1934, s. 660.

CE, Section, 16.11.1962, *Société Industrielle de tôlerie*, **RDCE**, 1962, s. 314.

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

Anayasa Mahkemesi, *Koray Erdoğan,* BN. 2013/1989, T. 10.03.2016.

Anayasa Mahkemesi, *Onurhan Solmaz,* BN. 2012/1049, T. 26.03.2013.

AYİM KARARLARI

AYİM 1. D, E. 1994/1315, K. 1996/814, T. 08.10.1996.

AYİM 1. D, E. 1998/641, K. 1999/44, T. 12.01.1999.

AYİM 1. D, E. 2000/287, K. 2000/468, T. 18.04.2000.

AYİM 1. D, E. 1999/344, K. 2000/932, T. 17.10.2000.

AYİM 1. D, E. 2001/335, K. 2001/848, T. 10.07.2001.

AYİM 1. D, E. 2001/974, K. 2002/178, T. 29.01.2002.

AYİM 1. D, E. 2002/400, K. 2003/255, T. 18.02.2003.

AYİM 1. D, E. 2003/1470, K. 2004/570, T. 20.04.2004.

AYİM 1. D, E. 2003/1154, K. 2004/602, T. 27.04.2004.

AYİM 1. D, E. 2008/430, K. 2008/922, T. 04.11.2008.

AYİM 2. D. E. 1992/329, K. 1993/374, T. 15.09.1993.

AYİM 2. D, E. 1997/266, K. 1997/814, T. 08.10.1997

AYİM 2. D, E. 2005/106, K. 2005/152, T. 09.02.2005.

AYİM 2. D, E. 2008/887, K. 2009/61, T. 14.01.2009.

AYİM 3. D, E. 2013/923, K. 2014/729, T. 08.07.2014.

DANIŞTAY KARARLARI

DİDDGK, E. 1999/775, K. 1999/1200, T. 03.12.1999.

DVDDK, E. 2010/707, K. 2012/618, T. 26.12.2012.

D2D, K. 2008/4185, T. 27.10.2008.

D3D, E. 1989/1325, K. 1989/2825, T. 15.12.1989.

D4D, E. 1985/2799, K. 1985/1246, T. 24.04.1985.

D4D E. 2005/1452, K. 2005/2538, T. 22.12.2005.

D5D E. 1975/ 3941, K. 1976/2013, T. 14.04.1976.

D5D, E. 1993/8696, K. 1996/1351, T. 01.04.1996.

D5D, E. 1998/1332, K. 2001/186, T. 31.01.2001.

D5D, E. 2014/4325, K. 2015/10764, T. 22.12.2015.

D6D, E. 1997/5705, K. 1997/5196, T. 09.12.1997.

D8D, E. 2013/2894, K. 2013/9447, T. 04.12.2013.

D8D, E. 2016/9553, K. 2016/11460, T. 21.12.2016.

D9D, E. 1989/1678, K. 1989/1756, T. 29.05.1989.

D10D, E. 1984/1258, K. 1984/1238, T. 07.06.1984.

D10D, E. 1994/5036, K. 1995/6574, T. 18.12.1995.

D10D, E. 2002/4666, K. 2002/5139, T. 19.12.2002.

D11D, E. 1977/1066, K. 1978/1462, T. 10.04.1978.

D12D, E. 1968/1682, K. 1968/1099, T. 13.05.1968.

D13D, E. 2014/3431, K. 2014/3688, T. 20.11.2014.

İLK DERECE MAHKEMESİ KARARLARI

Ankara 2. İdare Mahkemesi, E. 2015/32, K. 2015/1165, T. 08.10.2015.

Ankara 10. İdare Mahkemesi, E. 2014/1045, K. 2014/816, T. 11.07.2014.

Rize İdare Mahkemesi, E. 2008/141, K. 2008/822, T. 14.11.2008.

İNTERNET KAYNAKLARI

www.anayasa.gov.tr (S. E. T. 03.11.2018)

www.danistay.gov.tr (S. E. T. 03.11.2018)

www.sinerjimevzuat.com.tr (S. E. T. 03.11.2018)

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_erisim.Giris (S. E. T. 03.11.2018)

ÖZET

Sebep ikamesi idari yargılama usulünde kullanılan bir yöntemdir. Bu yöntem aracılığıyla idari yargı yerleri sebep unsuru yönünden hukuka aykırılığını saptadıkları idari işlemlerin maddi sebebini değiştirmekte ve işlemi hukuka uygun hâle getirmektedir. Bu çalışmada önce idari işlemin maddi sebebi ve hukuki sebebi arasında ayrım yapılmış, sebep unsurunun hukuk normlarında düzenleniş biçimleri incelenmiştir. İkinci olarak sebep ikamesi yönteminin kapsamı belirlenmiş, tanımı yapılmış, teorik temelleri değerlendirilmiş ve yasal dayanağına ilişkin tartışmalar yapılmıştır. Nihayet ikame edilmesi gereken sebebin taşıması gereken şartlar saptanmış, bağlı yetki ve takdir yetkisi ayrımında yöntemin uygulanabilirliği ele alınmış ve adil yargılanma hakkı bağlamında yürütülen tartışmalar değerlendirilmiştir. Çalışmada sebep ikamesinin meşruluğu ve hukuk sistemi içindeki yeri sorgulanmış, sonuç olarak yöntemin yargılama yetkisini aştığı ve hak ihlallerine vücut verdiği saptaması yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İdari İşlemin Sebep Unsuru, Sebep İkamesi, Hukuki Dayanak İkamesi, Sebeplerin Etkisizleştirilmesi, Resen Araştırma Yetkisi, İdari Yargı Yetkisi, Adil Yargılanma Hakkı.

ABSTRACT

Substitution of motives is one of the methods used within the administrative trial procedure. Through this method, administrative courts can justify an administrative act by substituting the wrongful factual motive with a lawful factual motive. This study begins with a detailed definition of motive of administrative act in order to draw a conceptual background for the research, an emphasis on the distinction between factual and legal motives and an analysis regarding the appearing of motive in legislation. After defining the conceptual framework; it is intended to focus on the legal scope, the definition, theoretical background and the legal basis of the substitution of motives. Additionally, requirements for substitution of motives are detected. Relation of the concept with administrative discretion is reviewed. Finally, effects on right to fair trial are discussed. With the overall aim of questioning the legitimization of the substitution of motives and their position within the judicial system; the findings show that the method exceeds the authority of jurisdiction which results in violation of rights.

Keywords: Motives of Administrative Act, Substitution of Motives, Substitution of Legal Basis, Neutralization of Reasons, Ex Officio Research Principle, Administrative Jurisdiction, Right to Fair Trial.