T.C.
ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

DOKTORA TEZİ

Murat EKİNCİ

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Doç. Dr. F. Ebru GÜNDÜZ
DANIŞMAN

Ankara, 2020

ONAY SAYFASI

Murat EKİNCİ tarafından hazırlanan "İDARİ İSTİKRAR İLKESİ" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Unvan / Ad - Soyad	**Kurum**	**İmza**
Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	AHBVÜ	
Prof. Dr. Bülent KENT	ASBÜ	
Doç. Dr. F. Ebru GÜNDÜZ (Danışman)	AYBÜ	
Doç. Dr. Engin SAYGIN	AYBÜ	
Dr. Öğr. Üyesi Yeliz ŞANLI ATAY	AYBÜ	

Tez Savunma Tarihi: 07.12.2020

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda doktora tezi olması için gereken şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Doç. Dr. Seyfullah YILDIRIM

BEYAN

Bu tez çalışmasının kendi çalışmam olduğunu, tezin planlanmasından yazımına kadar bütün aşamalarda patent ve telif haklarını ihlal edici etik dışı davranışımın olmadığını, bu tezdeki bütün bilgileri akademik ve etik kurallar içinde elde ettiğimi, bu tezde kullanılmış olan tüm bilgi ve yorumlara kaynak gösterdiğimi beyan ederim. 07.12.2020

Murat EKİNCİ

İTHAF

Anneme ve Babama…

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın ortaya çıkması, maddi ve manevi desteklerini sunmaktan geri kalmayan birçok kimsenin sayesinde mümkün olabilmiştir.

Bu vesileyle; uzun ve meşakkatli tez yazım sürecinde desteğini her daim hissettiğim ve tezime kendi teziymiş gibi özen göstererek yön veren değerli danışman hocam Doç. Dr. F. Ebru GÜNDÜZ'e; tez konumun belirlenmesine vesile olan ve bu süreçte desteklerini benden esirgemeyen kıymetli hocam Prof. Dr. Bülent KENT'e; tez çalışmama dair duyduğu memnuniyeti özellikle dile getirerek beni onurlandıran saygıdeğer hocam Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ'a; tez savunmamda yer alarak tezime katkı sunan değerli hocalarım Doç. Dr. Engin SAYGIN ve Dr. Öğr. Üyesi Yeliz ŞANLI ATAY hocalarıma ayrı ayrı teşekkür ederim. Ayrıca tarafıma "2214-A Yurt Dışı Doktora Sırası Araştırma Burs Programı" imkânı tanıyarak bu tezin oluşumuna katkı sunan TÜBİTAK'a da teşekkürü bir borç bilirim.

Hayat serüveninde en büyük destekçim olan, maddi ve manevi anlamda yetişmeme, büyümeme, olgunlaşmama vesile olan ve elde ettiğim her ne başarı varsa kendilerine borçlu olduğum kıymetli annem Aysel EKİNCİ ve kıymetli babam Prof. Dr. Mustafa EKİNCİ'ye de teşekkür ederim.

Son olarak sancılı tez yazım sürecinin en yakın tanığı, gösterdiği sabır ve anlayış ve verdiği destek sebebiyle kendisine minnettar olduğum değerli eşim Melek hanıma; tez yazım süreci sebebiyle, hak ettikleri zamanı kendilerine harcayamadığım sevgili kızlarım Meryem ve Zeynep'e de teşekkür ederim.

ÖZET

İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

Ekinci, Murat

Doktora, Kamu Hukuku Bölümü

Tez Danışmanı: Doç. Dr. F. Ebru Gündüz

Aralık, 2020, xiv + 317 sayfa

İdari istikrar ilkesi; birey lehine tesis edilmiş işlemlerin sübjektif neticelerini koruyarak hukuki güvenliği temin eden ve idari işlemlerin sürekli tartışılabilir konumda olmasını engelleyerek idari düzeni sağlayan bir ilkedir.

Hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkeleri ile yakından ilişkili bir kavram olan idari istikrar ilkesi, ülkemizde idari yargı mercileri tarafından uzun zamandan beri müracaat edilen önemli bir denetim kriteridir. Ancak buna rağmen, idari istikrar ilkesinin kapsam ve sınırlarının ne olduğu meselesi, doktrin ya da yargı kararlarında açıkça ortaya konulmamıştır. Bu durum, ilke hakkında genel-geçer esaslar belirlenmesine engel olmuş ve ilkenin kimi durumlarda gelişigüzel kullanımına yol açmıştır. Dolayısıyla ilkenin genel bir çerçevesinin çizilmesi, hangi kavram ve ilkelerle irtibatlı olduğunun tespit edilmesi, hangi hususların bu ilkenin kapsamına dâhil olduğu ve hangilerinin bu ilkenin dışında kaldığı gibi meselelerin incelenmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Çalışmamızın amacı; idari istikrar ilkesini sistematik bir şekilde ele alarak ilkenin kapsamını ve sınırlarını tespit etmek, soyut bir kavram olan idari istikrar ilkesini yargı kararlarından istifade etmek suretiyle somutlaştırmaya çalışmak, ilkenin hukukun genel ilkelerinden biri olarak kabul edildiğini ve yargı kararlarında doğrudan müracaat edilen önemli bir denetim kriteri olduğunu vurgulamak, idari istikrar ilkesine binaen korunması gereken hukuki durumları ve istisnalarını incelemek, idari düzenin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi açısından önem arz eden tedbirleri idari istikrar ilkesi açısından değerlendirmek, idari istikrar ilkesinin tesisine hizmet eden araçların neler olduğunu belirlemek ve nihayet idari istikrar ilkesinin çok yönlü ve kapsamlı bir ilke olduğunu ortaya çıkarmaktır.

Anahtar Kelimeler: Hukuk Devleti, Hukuki Güvenlik, İdari istikrar, İdari İşlemlerin Geriye Yürümezliği, İdari Dava Açma Süreleri.

ABSTRACT

THE PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE STABILITY

Ekinci, Murat

Ph.D, Department of Public Law

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. F. Ebru Gunduz

December, 2020, xiv + 317 pages

Administrative stability is a principle that ensures legal security by protecting subjective consequences of individual-oriented acts and maintains administrative order by blocking the situations in which administrative acts are constantly questioned.

The concept of the principle of administrative stability, closely associated with the principles of rule of law and legal security, is a significant audit criterion that has long been applied by administrative jurisdiction authorities in our country. However, although it has been in use for a long time, the scope and limits of the principle of administrative stability are yet to be clearly revealed by any doctrines or adjudgements. No de facto rules were determined for this principle and it was even used casually in some cases. Therefore, it is believed that the principle of administrative stability needs to be framed. It is also significant to determine which concepts and principles it is associated with and which provisions should be included in or excluded from the scope of this principle.

The aim of this study is to systematically examine the principle of administrative stability and define its scope and limits. By benefiting from some jurisdictional decisions, the study also hopes to embody the principle, which is deemed to be an abstract concept. The study emphasizes that the principle of administrative stability is acknowledged to be one of the general legal principles and an important audit criterion that is referred to in many jurisdictional decisions. In addition, the present study also proposes to examine some legal status and exceptions that should be preserved on the basis of the principle of administrative stability. Within the framework of the principle of administrative stability, the study seeks to analyse some precautions taken for the administrative order to function properly. Eventually, by aiming to determine the means that constitute the principle, the study concludes that the principle of administrative stability is a well-rounded and comprehensive principle.

Key Words: Rule of Law, Legal Security, Administrative Stability, Administrative Acts' Non-Retroactivity, Terms of Administrative Case Litigation.

İÇİNDEKİLER

ÖZET. ..... **V**

ABSTRACT ..... **Vİ**

İÇİNDEKİLER ..... **Vİİİ**

KISALTMALAR ..... **Xİİİ**

GİRİŞ. **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK
İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

I. İDARİ İSTİKRAR KAVRAMI **5**

A. TERMİNOLOJİK İNCELEME 5

B. YARGI KARARLARINDA İDARİ İSTİKRAR 8

C. DOKTRİNDE İDARİ İSTİKRAR 13

D. TANIM DENEMESİ 18

II. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN İÇTİHADİ GELİŞİMİ **19**

A. 1952 TARİHLİ DANIŞTAY İÇTİHADI BİRLEŞTİRME KARARI 21

B. 1971 TARİHLİ DANIŞTAY İÇTİHADI BİRLEŞTİRME KARARI 23

C. 1973 TARİHLİ YARGITAY İÇTİHADI BİRLEŞTİRME KARARI 24

D. 1973 TARİHLİ DANIŞTAY İÇTİHADI BİRLEŞTİRME KARARI 26

III. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN ÇİFT YÖNLÜ MAHİYETİ **27**

A. HUKUKİ GÜVENLİK BOYUTU 30

B. İDARİ DÜZEN BOYUTU 31

IV. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN SINIRI **33**

A. STATÜ HUKUKU KARŞISINDAKİ DURUMU 34

B. ADAPTASYON (UYARLANMA) İLKESİ KARŞISINDAKİ DURUMU 37

V. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN YARGISAL DENETİM AÇISINDAN ÖNEMİ ... 40

A. HUKUKUN GENEL İLKELERİNDEN OLUŞU ... 41

B. YARGI KARARLARINDA DOĞRUDAN UYGULANABİLİRLİĞİ ... 42

VI. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN BENZER KAVRAMLARLA MUKAYESESİ ... 45

A. SİYASİ İSTİKRAR ... 45

B. KAMU HİZMETİNİN SÜREKLİLİĞİ ... 47

C. İDARENİN DEVAMLILIĞI ... 49

VII. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI ... 51

A. HUKUK DEVLETİ ... 51

B. HUKUKİ GÜVENLİK ... 55

C. EŞİTLİK ... 58

İKİNCİ BÖLÜM

HUKUKİ GÜVENLİK BOYUTUYLA İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

I. HUKUKİ BELİRLİLİK VE İDARİ İSTİKRAR ... 62

A. GENEL OLARAK ... 62

B. UNSURLARI ... 65

1. Açıklık ... 65

2. Erişilebilirlik ... 67

II. ÖNGÖRÜLEBİLİRLİK VE İDARİ İSTİKRAR ... 70

A. GENEL OLARAK ... 70

B. UNSURLARI ... 73

1. Makul Devamlılık ... 74

2. Yumuşak Geçişlilik ... 78

III. KAZANILMIŞ HAK VE İDARİ İSTİKRAR ... 80

A. KAZANILMIŞ HAK KAVRAMI VE ŞARTLARI ... 80

B. KAZANILMIŞ HAK VE İDARİ İSTİKRAR İLİŞKİSİ ... 85

IV. HAKLI BEKLENTİ VE İDARİ İSTİKRAR 96

A. HAKLI BEKLENTİ KAVRAMI VE ŞARTLARI 96

B. HAKLI BEKLENTİ VE İDARİ İSTİKRAR İLİŞKİSİ 103

V. MÜESSES DURUM VE İDARİ İSTİKRAR 120

A. MÜESSES DURUM KAVRAMI VE ŞARTLARI 120

B. MÜESSES DURUM VE İDARİ İSTİKRAR İLİŞKİSİ 127

C. MÜESSES DURUMLARDA SÜRE MESELESİ 142

1. Dava Açma Süresi Kriteri 144

2. Makul Süre Kriteri 156

3. Süreye Tabi Olmayan Durumlar 162

a. Yokluk 162

b. Açık Hata 170

c. Gerçek Dışı Beyan 180

d. Hile 184

e. Diğer Durumlar 188

i. Muvazaalı İşlem 188

ii. Kamu Düzeninin Gerekleri 191

iii. Başkasına Ait Üstün Menfaat 193

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ DÜZEN BOYUTUYLA İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

I. İDARİ YARGIDA SÜRELER VE İDARİ İSTİKRAR 197

A. İDARİ DAVA AÇMA SÜRELERİ 197

1. Sürelerin Hak Arama Özgürlüğü – İdari İstikrar İlişkisi Açısından Değerlendirilmesi 203

2. Sürelerin Başlangıç Anı ve İdari İstikrar 209

3. Sürelerin Bildirilmemiş Olması ve İdari İstikrar 217

4. Mükerrer Başvurularda Dava Açma Süresi ve İdari İstikrar 222

5. Mücbir Sebeplerin Dava Açma Süresine Etkisi ve İdari İstikrar 229

6. Zorunlu İtiraz Sürelerinin Dava Açma Süresine Etkisi ve İdari İstikrar 232
B. YARGISAL SÜRECİ ETKİLEYEN SÜRELER 234
II. İDARİ YARGIDA SÜBJEKTİF DAVA ŞARTLARI VE İDARİ İSTİKRAR .. 238
A. MENFAAT İHLALİ 239
B. HAK İHLALİ 243
III. HUKUKA UYGUNLUK KARİNESİ VE İDARİ İSTİKRAR 245
IV. RE'SEN İCRA YETKİSİ VE İDARİ İSTİKRAR 247

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ İSTİKRARI SAĞLAMAYA YÖNELİK ARAÇLAR

I. İDARİ USUL İLKELERİ 250
A. İDARİ USUL KAVRAMI 250
B. İDARİ USUL İLKELERİNİN İDARİ İSTİKRAR AÇISINDAN ÖNEMİ 253
II. MAHKEME İÇTİHATLARI 258
A. İDARE HUKUKUNUN İÇTİHADİLİK ÖZELLİĞİ 258
B. İÇTİHADİLİK ÖZELLİĞİNİN İDARİ İSTİKRAR AÇISINDAN ÖNEMİ 260
C. İDARİ İSTİKRAR AÇISINDAN ÖNEM ARZ EDEN KARAR TÜRLERİ 264
1. İçtihadı Birleştirme Kararları 265
2. İstikrar Kazanmış Yargı Kararları 266
III. İDARENİN TAKDİR YETKİSİ 270
A. TAKDİR YETKİSİ KAVRAMI 270
B. TAKDİR YETKİSİNİN SOMUTLAŞTIRILMASI VE İDARİ İSTİKRAR AÇISINDAN ÖNEMİ 272
IV. İDARİ TEAMÜLLER 276
A. İDARİ TEAMÜL KAVRAMI 276
B. İDARİ TEAMÜLLERİN İDARİ İSTİKRAR AÇISINDAN ÖNEMİ 281
V. DİĞER ARAÇLAR 288
A. FİİLİ MEMUR TEORİSİ 288

1. Fiili Memur Kavramı 288
2. Fiili Memur Teorisinin İdari İstikrar Açısından Önemi 289
B. HİYERARŞİ VE VESAYET DENETİMLERİ 291
1. Hiyerarşi ve Vesayet Kavramları 291
2. Hiyerarşi ve Vesayet Denetimlerinin İdari İstikrar Açısından Önemi 292
SONUÇ 293
KAYNAKÇA 298
ÖZGEÇMİŞ 317

KISALTMALAR

AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
ALES	Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitimi Giriş Sınavı
AÜEHFD	Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
AYİM	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
bkz.	Bakınız
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
Çev.	Çeviren
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DSİ	Devlet Su İşleri
E.	Esas
EA	Eşit Ağırlık
edn.	Edition
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
HMK	Hukuk Muhakemeleri Kanunu
IELTS	International English Language Testing System
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	Karar
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
md.	Madde
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
ÖSYM	Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi

RG	Resmi Gazete
s.	Sayfa
SÖZ	Sözel
T.	Tarih
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	Ve Benzeri
vd.	Ve Devamı
vs.	Vesaire

GİRİŞ

İstikrara sahip olma ihtiyacı, insanlar açısından, devletin ortaya çıkmasının temel sebeplerinden birisidir. Zira yaratılış gereği toplu halde yaşayan insanların bir devlet kurma isteğinin temelinde; cana, mala, statüye, haysiyete, elde edilen haklara, kısacası sahip olunan her şeye yönelebilecek saldırılara karşı korunma ve neticede güvenli ve istikrarlı yaşama arzusu yatmaktadır. İşte böyle bir arzu, sürekli bir teşkilatın varlığını zorunlu kılmış ve nihayet devlet denilen sistemli ve kuvvetli bir yapı ortaya çıkmıştır. Ancak böyle kuvvetli bir yapının ortaya çıkması da tek başına insanların güvenli ve istikrarlı yaşama arzusunun tatmini ve temini için yeterli olmamış ve çoğu zaman devletin bizzat kendisi bu arzuya karşı bir tehdit unsuru oluşturmuştur. Bunun neticesinde de devletin, kuruluş gayesine uygun olarak insanların güvenlik ihtiyacını tatmin edebilmesi için; zamana, zemine ve kişilere göre değişmeyen istikrarlı ilkelere, kurallara, uygulamalara ve usullere ihtiyaç duyulmuştur.

Gerçekten de, bireylerin *"idare edilen"* yerine, *"hizmet gören"* olarak kabul edilmeye başlandığı modern idare hukuku anlayışında, bireylerin idareye ve idari faaliyetlere karşı güven duyma ihtiyacı, hem yargı kararlarında hem de doktrinde önemli bir yer edinmeye başlamıştır. Bu kapsamda bireylerin sadece hukuka uygun surette kazanmış oldukları hakların değil, hukuka aykırı surette elde ettikleri menfaatlerin dahi, birtakım şartların varlığı halinde, korunması gerektiği fikri kabul görmeye başlamıştır. Hatta bireylerin bütün hüküm ve sonuçları ile elde ettikleri menfaatlerinin yanı sıra, henüz beklenti aşamasında olan menfaatlerinin dahi korunabileceği fikri savunulmaya başlanmıştır. Nitekim idare hukukunun ortaya çıkış gayesi de, sadece idari mercilerin teşkilat yapısını oluşturmak, bireylerin idare ile olan ilişkilerinde uymaları gereken kuralları tespit etmek ya da idareyi kamu gücü ile donatarak birey karşısında üstün konuma getirmek değildir. İdare hukuku, aynı zamanda, idare karşısında zayıf konumda olan bireyi idarenin haksız müdahalelerine karşı koruma amacını da taşımaktadır. Bu nedenle idare hukuku; kamu kudretini elinde bulunduran ve bu kudretini zayıf olan birey karşısında kullanma imkânına sahip bulunan idareyi, geliştirmiş olduğu birtakım ilkelerle; adalete uygun, ölçülü ve dengeli davranmaya zorlamakta ve bu suretle bireylerin güvenli, istikrarlı ve huzurlu bir ortamda yaşamalarını temin etmeye çalışmaktadır. Bu anlamda ***idari istikrar ilkesi***; idari faaliyetlerde istikrarı temin ederek bireyleri devlete karşı korumak ve bireylerin kendilerini hukuki güvenlik içerisinde hissetmelerini sağlamak amacıyla ortaya çıkmış bir ilkedir.

İçtihadî bir hukuk dalı olan idare hukukunda içtihatlarla ortaya çıkmış olan ilkeler büyük bir öneme sahiptir. Zira idare hukuku; imar, disiplin, kamu ihale, kamu personel, enerji, regülasyon, kabahatler vs. gibi birçok hukuk branşını bünyesinde barındıran çok yönlü bir hukuk dalıdır. Bütün bu branşlar için gerekli hukuki düzenlemelerin öncesinden tespit edilmesi ve gerçek anlamda adaleti sağlayacak hakkaniyete uygun mevzuat hükümlerinin ihdas edilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, yargı içtihatları ile ortaya çıkan ve bu anlamda içtihadî bir ilke olan idari istikrar ilkesi, yukarıda sayılan hukuk branşlarının her birisini yakından ilgilendiren ve bu branşlar açısından hukuk devletine ve hukuki güvenlik ilkesine uygun çözümler üretmeye vesile olan bir ilkedir.

İdari istikrar ilkesi konusunda doktrine ve uygulamaya katkı sunmayı hedefleyen çalışmamız; ***"Genel Olarak İdari İstikrar İlkesi"***, ***"Hukuki Güvenlik Boyutuyla İdari İstikrar İlkesi"***, ***"İdari Düzen Boyutuyla İdari İstikrar İlkesi"*** ve ***"İdari İstikrarı Sağlamaya Yönelik Araçlar"*** olmak üzere dört temel bölümden oluşmaktadır. Buna göre;

Çalışmamızın ilk bölümünde, idari istikrar ilkesi, öncelikle terminolojik açıdan ele alınacak; daha sonra ise, ilkenin irtibatlı olduğu konuların tespit edilebilmesi, çalışmanın genel çerçevesinin çizilebilmesi ve bu kapsamda çalışmanın iskeletinin oluşturulabilmesi adına konu hakkında doktrin görüşlerine ve yargı içtihatlarına kısaca yer verilecek ve akabinde de idari istikrar ilkesi tanımlanmaya çalışılacaktır. Bunun yanı sıra ilk bölümde, idari istikrar ilkesinin içtihadî gelişimi kronolojik açıdan incelenecek ve ilkenin esaslarının nasıl bir gelişim süreci izlediği tespit edilmeye çalışılacaktır. Ayrıca, doktrin görüşlerinin ve yargısal içtihatların geniş bir perspektiften ele alınması neticesinde ulaştığımız *"idari istikrar ilkesinin çift yönlü bir mahiyete sahip olduğu"* hususu ele alınacak, neden bu şekilde ikili bir ayrıma gittiğimiz izah edilecek ve bu kapsamda ilkenin ***"hukuki güvenlik boyutu"*** ile ***"idari düzen boyutu"*** ayrı ayrı inceleme konusu yapılacaktır. Yine ilk bölümde, idari istikrar ilkesinin sınırları tespit edilmeye çalışılacak, bu kapsamda ilkenin; idare hukukunun özelliklerinden biri olan *"statü hukuku"* olma özelliği karşısındaki durumu ile, kamu hizmetlerine hâkim ilkelerden biri olan *"adaptasyon (uyarlanma) ilkesi"* karşısındaki durumu incelenecektir. Bu bölümde ayrıca, idari istikrar ilkesinin, yargısal denetim açısından önemine vurgu yapılacak ve bu kapsamda ilkenin *hukukun genel ilkelerinden biri olarak kabul edildiği* hususu ile *yargı kararlarında doğrudan müracaat edilen bir denetim kriteri olduğu* hususlarına temas edilecektir. Son olarak, ilkenin kapsam ve sınırlarının tespitine fayda sağlaması açısından benzer bazı kavramlarla mukayesesi yapılacak ve söz konusu kavramlarla benzeşen ya da farklılaşan yönlerine değinilecek ve nihayet ilkenin

hukuki dayanaklarının neler olduğu tespit edilmeye çalışılacaktır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise idari istikrar ilkesi, *hukuki güvenlik boyutu* ile ele alınacaktır. Bu kapsamda; öncelikle, idarenin *"hukuki belirlilik"* ve *"öngörülebilirlik"* ilkelerine uygun hareket etme zarureti incelenecektir. Daha sonra idarenin; *"kazanılmış haklar", "haklı beklentiler"* ve *"müesses durumlar"* açısından idari istikrar ilkesine uygun hareket etmesi gerekliliğine temas edilecek, söz konusu kavramlar ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişkiye değinilecektir. Nihayet müesses durumlarda süre meselesi ele alınarak, idarenin hak doğurucu ancak hukuka aykırı işlemlerini hangi sürelerde geri alabileceği ve hangi istisnai durumlarda süresiz bir şekilde geri alabilme yetkisine sahip olduğu hususları inceleme konusu yapılacaktır.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde ise idari istikrar ilkesi, *idari düzen boyutu* ile ele alınacaktır. Bu kapsamda; idari faaliyetlerin bir an önce istikrara kavuşmasını amaçlayan sürelerin idari istikrar ilkesi ile irtibatları incelenecek, bu bağlamda idari dava açma sürelerinin varlığı, hak arama özgürlüğü – idari istikrar dengesi açısından değerlendirmeye tabi tutulacak, söz konusu sürelerin başlangıç anının hangi esaslara göre tespit edileceği, sürelerin ilgiliye bildirilmemiş olmasının idari istikrar ilkesi açısından nasıl bir sonuç doğuracağı, aynı konu ile ilgili idareye yapılan mükerrer başvuruların dava açma süresine nasıl etki edeceği vs. gibi konular ele alınacaktır. Daha sonra ise, yargısal süreci etkileyen ve bu sürecin uzamasına ya da kısalmasına sebebiyet veren sürelerin idari istikrar ilkesi ile irtibatları izah edilmeye çalışılacaktır. Ayrıca, isteyen her kişinin dava açabilmesini engelleyen ve iptal davalarında "menfaat ihlali" ve tam yargı davalarında "hak ihlali" olarak nitelendirilen sübjektif dava şartlarının idari istikrar açısından gerekliliklerine temas edilecek ve nihayet hukuka uygunluk karinesi ile re'sen icra yetkisinin idari istikrar ilkesi ile irtibatları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Çalışmamızın dördüncü ve son bölümünde ise, idarenin faaliyetlerinin istikrar kazanmasına vesile olan ve böylece idari istikrar ilkesinin tesis ve teminine hizmet eden araçların neler olduğu tespit edilmeye çalışılacaktır. Bu kapsamda; *idari usul ilkelerinin* idari istikrarın oluşumuna nasıl ve ne şekilde hizmet ettiği incelenecek; idare hukukunun *içtihadilik özelliğinin ve mahkeme içtihatlarının* idari istikrara katkısı belirlenmeye çalışılacak, idarenin düzenleme yetkisi kapsamında sahip olduğu *takdir yetkisinin somutlaştırılması ve objektifleştirilmesinin* idari istikrar ilkesi açısından önemine vurgu yapılacak, idarenin düzenleme yetkisini somutlaştırmadığı durumlarda ise *idari teamüllerin*

birer hukuk kaynağı olarak kabul edilip edilemeyeceği meselesi idari istikrar ilkesi açısından tartışılacak ve nihayet idari faaliyetlerin istikrar kazanmasına hizmet eden *fiili memur teorisi* ile *hiyerarşi ve vesayet denetimleri*, diğer araçlar başlığı altında, ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK
İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

I. İDARİ İSTİKRAR KAVRAMI

A. Terminolojik İnceleme

İdari istikrar kavramı, içtihadın vazettiği ve doktrinin de gelişmesine katkı sunduğu bir kavramdır[1]. Bu kavram, hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkelerinin idare hukukuna bir yansıması olarak idare hukukuna yön veren temel kavramlardan biridir. Bu önemine binaen idari istikrar kavramı; hem doktrin hem de yargı kararlarında bir *"ilke"* olarak ele alınmakta ve kavram, genel itibariyle, "idari istikrar ilkesi" şeklinde isimlendirilmektedir[2].

Terminolojik açıdan Arapça kökenli olan "istikrar" kavramı, sözlük anlamı itibariyle *"aynı kararda ve biçimde sürme", "kararlılık"* ve *"sebat üzere olma"* anlamlarına gelmektedir[3]. İstikrar kavramı özellikle ekonomi, siyaset bilimi, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler ve hukuk gibi sosyal bilimler alanında sıklıkla kullanılan bir kavramdır. Birlikte kullanıldığı terimin uzun vadeli ve kalıcı olduğunu ve nispeten dış müdahalelerden

---

[1] **Oğurlu,** Yücel, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2003, s. 190.

[2] Kavramın genel kullanımı ***"idari istikrar ilkesi"*** şeklinde olmakla birlikte uygulamada farklı kullanımlarına da rastlanmaktadır. Örneğin kavramın; ***"idari işlemlerde kararlılık"*** (bkz. **Uler,** Yıldırım, İdarî Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970, s. 8. **Anayasa Mahkemesi**, E. 1966/11, K. 1966/44, T. 29.11.1966, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 27.02.2019)); ***"idarede istikrar"*** (bkz. **Kalabalık,** Halil, İdari Yargılama Usulü Hukuku, Konya, Sayram Yayınları, 2013, s. 276. **Danıştay 5. Daire**, E. 1994/7834, K. 1997/2030, T. 09.10.1997, www.legalbank.net (Erişim: 09.03.2018)); ***"idarenin istikrarı"*** (bkz. **Akbulut,** Emre, "İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 81, Yıl: 2009, s. 12.); ***"yönetimde kararlılık"*** (bkz. **Danıştay 1. Daire**, E. 1984/71, K. 1984/85, T. 30.04.1984, Danıştay Dergisi, Sayı: 56-57, s. 73); ***"idarede tutarlılık"*** (bkz. **Danıştay 8. Daire**, E. 1996/3197, K. 1999/907, T. 3.3.1999, www.kazanci.com (Erişim: 26.02.2019)) şeklinde kullanımları da mevcuttur. Ancak biz çalışmamızda, bu ilkenin en yaygın kullanımı olan "idari istikrar ilkesi" kavramını kullanmayı tercih ediyoruz.

[3] **Türk Dil Kurumu**, Türkçe Sözlük 1 (A-K), Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1983, s. 595; **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Büyük Lûgat**, Sebat Yayınevi, İstanbul, 2006, s. 463.

etkilenmediğini vurgulamaktadır. Örneğin; ekonomi alanında kullanılan *ekonomik istikrar*, siyaset bilimi alanında kullanılan *siyasal istikrar*, uluslararası ilişkiler alanında kullanılan *bölgesel istikrar* ve nihayet idare hukukunda kullanılan *idari istikrar* kavramlarında yer alan *istikrar* kelimesi, birlikte kullanıldığı terimlerin devamlı ve kararlı birer nitelik arz ettiğini belirtmek amacıyla kullanılmıştır.

İdari istikrar kavramı ile tam olarak neyin kastedildiğinin anlaşılabilmesi için, bu terimde yer alan istikrar kelimesinin yanı sıra *"idari"* kelimesinin de ayrıca incelenmesi gerekmektedir. *İdari* kelimesi, sözlük anlamı itibariyle *"idare ile alakalı, yönetimsel"* anlamlarına gelmektedir[4]. İdari kelimesinin sözlük anlamına göre bir değerlendirme yapıldığında idari istikrar kavramının, ilk bakışta, idarenin bizzat kendisinin, yani idari teşkilatın istikrarı ile ilgili bir kavram olduğu zannedilebilir. Ancak teknik anlamda idari istikrar kavramı ele alınırken "idare" kelimesinin idare hukukundaki farklı anlamlarına göre bir değerlendirme yapmak ve buna göre bir sonuca ulaşmak gerekmektedir.

Bilindiği üzere idare hukukunda "idare" kelimesi hem *organik anlamda* hem de *fonksiyonel anlamda* kullanılan bir kelimedir[5]. Organik anlamda idare kavramı ile kastedilen; yönetim işlerinin yapıldığı ya da resmi işlerin görüldüğü kurum, kuruluş, yer, kısacası "teşkilat" tır[6]. Örneğin, 1982 Anayasası'nın 125'inci maddesinde yer alan *"idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır"* ifadesindeki idare kelimesi organik anlamda kullanılmıştır[7]. Fonksiyonel anlamda idare kavramı ile kastedilen ise; devletin, kendisine has amaçlarına ulaşmak adına yerine getirdiği faaliyetlerin bütünüdür[8]. Diğer bir ifadeyle, fonksiyonel anlamda idare kavramı ile idari teşkilat değil, "idari faaliyetler" kastedilmektedir. Örneğin, 1982 Anayasası'nın 126'ncı maddesinde yer alan *"illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır"* ifadesindeki idare kelimesi fonksiyonel anlamda

[4] **Türk Dil Kurumu**, Türkçe Sözlük 1 (A-K), s. 560; **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Büyük Lûgat**, s. 412.

[5] **Gözler,** Kemal & **Kaplan,** Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Yayınevi, 2020, s. 10; **Atay,** Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 2016, s. 16-18; **Akyılmaz,** Bahtiyar & **Sezginer,** Murat & **Kaya,** Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara, Savaş Yayınevi, 2019, s. 8; **Yıldırım,** Ramazan, Türk İdarî Rejimi Dersleri (Cilt 1), Konya, Mimoza Yayınları, 2014, s. 5-7; **Kalabalık,** Halil, İdare Hukuku Dersleri Cilt: I, Konya, Sayram Yayınları, 2016, s. 2-4; **Çağlayan,** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, Ankara, Adalet Yayınevi, 2015, s. 45-46.

[6] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 8.

[7] **Atay**, İdare Hukuku, s. 16.

[8] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 8.

kullanılmıştır[9].

Görüldüğü üzere, idare hukukunda "idare" ve dolayısıyla "idari" kelimesi iki farklı anlamda kullanılmaktadır. İdari istikrar kavramındaki *idari* kelimesi ise *fonksiyonel anlamda* kullanılmış bir kelimedir. Daha açık ifade etmek gerekirse, idari istikrar kavramıyla; idari teşkilatın söz konusu olduğu organik anlamda idarenin istikrarı değil, "idari faaliyetlerin" söz konusu olduğu fonksiyonel anlamda idarenin istikrarı kastedilmektedir. Zira idari istikrar kavramı; idari faaliyetlerde devamlılığın var olduğu, idarenin tesis ettiği hukuk kurallarının ya da kurduğu hukuki ilişkilerin bireylere güven verecek derecede kararlı bir yapıda olduğu ve bu kural ya da ilişkilerin çok çabuk değişen, gelip-geçici mahiyet arz etmediği bir hukuki durumu ifade etmektedir[10].

Son olarak, mukayeseli hukuk sistemleri açısından da idari istikrar kavramına kısaca değinmek gerekmektedir. Öncelikle, milli bir hukuk sisteminde kullanılan hukuki bir terimin, mukayese edilecek diğer hukuk sistemindeki tam ve doğru karşılığının tespit edilmesinin mukayeseli hukuk çalışmalarının en önemli zorluklarından biri olduğu ifade edilmelidir. Ayrıca, araştırılan terimin tam karşılığının diğer hukuk sisteminde var olmayışı ya da bütünüyle aynı anlamda kullanılmayışı da çok muhtemel bir durumdur. Bu durum, birbirinin hukuk sistemlerinden yoğun şekilde beslenen ülkeler ya da hukuki kurumlar açısından dahi geçerlidir[11]. İdari istikrar kavramının mukayeseli hukuk sistemlerinde birebir karşılığını bulmak da bu açıdan pek mümkün değildir. Zira bireylerin idareye ve hukuki düzenlemelere duydukları güvenin korunması, farklı hukuk sistemlerinde farklı kavram ve usullerle sağlanmaktadır[12]. Bu anlamda, idari işlemlerin belli bir istikrara sahip olmak zorunda olması; Avusturya hukukunda *kesin hüküm kuvveti (Rechtskraft),* Alman hukukunda *fesih ve tâdil edilemezlik (Unwiderruflichkeit)*, Fransız hukukunda

[9] **Atay**, İdare Hukuku, s. 16.

[10] Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, idarenin organik yapısının istikrar kazanmış olması da idari istikrara, diğer bir ifadeyle idari faaliyetlerin istikrar kazanmasına katkı sunabilir. Zira teşkilat yapısı sürekli değiştirilen bir idarenin faaliyetlerinin istikrar kazanması çok zordur. Bu nedenle idari istikrar kavramını, idarenin organik yapısından tamamen ayrı düşünmek de doğru olmayacaktır.

[11] Örneğin bir Alman hukukçu için bile, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından geliştirilmiş olan Avrupa İdare Hukuku prensipleri genellikle tanıdık olmakla birlikte, Alman ulusal idare hukuku prensipleriyle kıyaslandığı zaman bazı prensipler çok müphem kalabilmekte ya da birden çok anlama gelebilmektedir. **Nolte,** Georg, "General Principles of German and European Administrative Law: A Comparison in Historical Perspective", The Modern Law Review, Cilt 57, Sayı: 2, Yıl: 1994, s. 192.

[12] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 34.

dokunulmazlık (intangibilité) ve nihayet Türk hukukunda *idari istikrar* kavramlarıyla ifade edilmektedir[13].

B. Yargı Kararlarında İdari İstikrar

İçtihadî bir hukuk dalı olan ve kodifikasyona elverişli olmayan idare hukukunda[14], hukukun genel ilkeleri ve bu anlamda idari istikrar ilkesi geniş bir uygulama alanı bulmaktadır. İdari istikrar ilkesi, bir denetim kriteri olarak, yargı kararlarında bazen tek başına kullanılmakta, bazen de; "hukuk devleti", "hukuki güvenlik", "kazanılmış hak", "haklı beklenti", "müesses durum" gibi kavramlarla birlikte kullanılarak bu kavramları güçlendirici bir hüviyet arz etmektedir. Bunun sebebi, idari istikrar ilkesinin, zikredilen kavramların her biriyle yakından ilişkili olmasıdır.

Yargı mercileri, önlerindeki uyuşmazlıkla ilgili olarak idari istikrar ilkesini kullanırken, genellikle, ilkeyi tanımlamaktan ziyade genel hatlarıyla ilkeye değinmekte ve daha sonra ilkeyi doğrudan somut olaya uygulamakla yetinmektedir[15]. İlkenin tanımlanmasının zorluğu ve tanımlanması neticesinde ilkenin fonksiyonelliğinin kaybolacağı endişesi de muhakkak bu durum üzerinde etkili olmaktadır[16]. Bununla birlikte,

---

[13] **Azrak,** Ali Ülkü, "Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 34, Sayı: 1-4, Yıl: 1968, s. 149.

[14] **Atay**, İdare Hukuku, s. 41-42.

[15] *"İdarî istikrar kavramına, çok üstün bir değer atfedilmekle birlikte; böyle "olağanüstü" değer atfedilen bir kavramın idarî yargı tarafından tanımlanmaması dikkat çekicidir. Zîra idarî istikrar kavramından "temel ilke" olarak söz edilmekle birlikte, temel ilke olarak belirtilen bu kavramın ne olduğu yargı kararlarında açıklanmamaktadır."* **Özdemir,** Selman, İmar İdare Hukukunda Kazanılmış Hak, Ankara, Adalet Yayınevi, 2019, s. 321. Benzer yönde tespitler için bkz. **Yasin,** Melikşah, "Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 15, Sayı: 2, Yıl: 2012, s. 40; **Soylu,** Ahmet Cemil, Danıştay Kararları Çerçevesinde İdari İşlemin Geri Alınmasında İdari İstikrar ve Hukuki Güvenlik İlkeleri, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s. 3.

[16] Doktrinde *Turgut **Tan***, "kazanılmış hak" ve "istikrar prensibi" gibi çok sık müracaat edilen kavramların idari yargı mercileri tarafından tanımlanmamış olmasının sebebinin; idari hâkimlerin bu kavramlara fonksiyonellik kazandırma ve böylece bu kavramlardan belirli bir serbestlik içinde yararlanma isteğinden kaynaklandığını belirtmiş ve yapacakları kesin bir tanımın kendilerini bağlayacağına dair endişe duyduklarını ifade etmiştir. Bkz. **Tan,** Turgut, İdari İşlemin Geri Alınması, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970, s. 64-65, 120, 150. Aynı yönde bkz. **Özdemir**, İmar İdare Hukukunda Kazanılmış Hak, s. 321. Danıştay'a göre de: *"Kazanılmış hakkın her olaya göre incelenmesi gerektiği başka bir anlatımla kazanılmış hak*

sınırlı da olsa, aşağıda örnek kabilinden yer vereceğimiz bazı yüksek mahkeme kararlarında idari istikrar ilkesi tanımlanmaya çalışılmıştır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki idari istikrar ilkesi, idare hukukuna has bir kavram olması ve idari faaliyetlerin denetiminde kullanılan bir kriter olması sebebiyle, daha ziyade idari yargı mercileri tarafından müracaat edilen bir ilkedir. Bununla birlikte, somut olayla irtibatlı olduğu ölçüde; Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay kararlarında da idari istikrar ilkesine yer verilmektedir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) kararlarında da idari istikrar ilkesine yer verildiği görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi, idari istikrar ilkesini, idari faaliyetlerin eşitlik ilkesini zedelediği durumlarda bir denetim kriteri olarak kullanmıştır. Örneğin eski tarihli bir kararında Yüksek Mahkeme idari istikrar ilkesini, *"İdarî istikrar; kamu idaresinin yürürlükte bulunan kuralları yürürlükte kaldıkları sürece, onların uyduğu her olaya gereğince ve aynı biçimde uygulamasıdır"* şeklinde tanımlamış ve *"belli bir kuralın benzer olaylarda ve değişik zamanlarda değişik biçimde uygulanması idarî işlemlerde istikrarı, idarenin ciddiyetini bozar, ilgililerin idareye karşı güvenlerini sarsar"*[17] diyerek, idari istikrar ilkesini, idari faaliyetlerin tutarlılığı ve eşitlik ilkesine uygunluğu açısından değerlendirmiş ve ilkenin bireylerin idareye karşı güven duymaları noktasında önemli bir ilke olduğunu vurgulamıştır. Bununla birlikte belirtmemiz gerekir ki Anayasa Mahkemesi'nin, idari istikrar ilkesini ele alışı sadece eşitlik ilkesi ile sınırlı kalmamıştır. Anayasa Mahkemesi, bireylerin hukuki güvenliğini zedeleyen, örneğin bireylerin kazanılmış haklarını ihlal eden idari faaliyetlere dair yaptığı denetimlerde ya da idari dava açma sürelerinin ihdasına dair yaptığı belirlemelerde de idari istikrar ilkesine müracaat etmiştir. Çalışmada yeri geldiği ölçüde bu kararlara da yer verilecektir.

Adli yargıda temyiz mercii olan Yargıtay'ın da kararlarında idari istikrar ilkesine yer verdiğini yukarıda belirtmiştik. Adli yargıda denetlenen idari faaliyetlerin azlığı sebebiyle, Yargıtay kararlarında idari istikrar ilkesine nadiren yer verilmektedir. Ancak aşağıda, idari

---

kavramının bir fonksiyonellik içerdiği doktrinde kabul edilmiş bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararıyla Danıştay içtihatlarında da kazanılmış hak kavramının konu ve kapsamının kesin sınırlarının çizilmediği ve her olaya göre, değişken olması gözönünde tutularak, konunun özelliğine göre değerlendirme yoluna gidildiği gözlenmektedir." **Danıştay 1. Daire**, E. 1988/336, K. 1988/355, T. 19.12.1988, www.kazanci.com (Erişim: 15.10.2019).

[17] **Anayasa Mahkemesi**, E. 1976/51, K. 1977/16, T. 10.03.1977, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 16.04.2019).

istikrar ilkesinin içtihadî gelişimi kısmında da inceleyeceğimiz üzere, 1973 tarihli bir Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu kararı[18], idari istikrar ilkesinin kapsamını belirleme noktasında önem arz eden ve günümüz yargı kararlarında dahi sıklıkla atıf yapılan bir karardır. Kararın ayrıntılarına ilgili başlık altında değineceğimizden burada sadece söz konusu kararın varlığını belirtmekle yetiniyoruz.

İdari yargı mercilerinin idari istikrar ilkesi hakkındaki görüşlerine geçmeden önce KDK'nın da konu ile ilgili değerlendirmelerine yer vermek gerekmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki KDK, bir yargı mercii olmamakla birlikte, yargı benzeri usulle çalışan Anayasal bir kurumdur[19]. Kurum'un kararları, idareler açısından bağlayıcı olmayıp tavsiye niteliğindedir[20]. Ancak Kurum, TBMM'ye bağlı olduğu[21] ve onun adına denetim yaptığı için idari otoriteler kendilerini Kurum kararlarına uymak zorunda hissetmektedirler. Bu açıdan, KDK'nın idari istikrar ilkesini bir denetim kriteri olarak kullanıyor olması da, idari istikrar ilkesinin önemini göstermesi ve ilkenin uygulama alanının tespiti bakımından dikkate değer bir husustur. Örneğin idari istikrar ilkesine yer verdiği bir kararında Kurum, *"İdari istikrar, en genel anlamda, idarenin yarattığı ve bir süredir devam eden öznel hukuki durumların devamlılığını, idarenin bu tür durumları keyfi biçimde değiştirememesini ifade eder"*[22] demiştir. Bu kararda KDK, idari istikrar ilkesini, öznel hukuki durumlar (kazanılmış hak ya da haklı beklentiler gibi) açısından ele almış ve bu gibi öznel durumların idare tarafından keyfi bir şekilde değiştirilmesinin idari istikrar ilkesine aykırılık anlamına geleceğini belirtmiştir.

İdari yargıdaki yüksek yargı mercilerinin idari istikrar ilkesi hakkındaki görüşlerine baktığımızda ise öncelikle Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM)'in söz konusu ilke ile

---

[18] **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1972/6, K. 1973/2, T. 27.1.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[19] **1982 Anayasası md. 74/4**: *"Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler".*

[20] 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu md. 5/1**: *"Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir".*

[21] Adı geçen Kanun md. 4/1: *"Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı…Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur."*

[22] **Kamu Denetçiliği Kurumu**, Tavsiye Kararı, Ş. 02.2013/265, K. 2013/104, T. 23/12/2013, www.ombudsman.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

ilgili değerlendirmelerine yer vermek gerekmektedir. Zira her ne kadar 2017 yılında hukuki varlığına son verilmiş ise de[23]; AYİM'in idari istikrar ilkesini uyguladığı kararları da çalışmamız açısından önem arz etmektedir. Burada örnek teşkil etmesi açısından, AYİM'in idari istikrar ilkesine dair değerlendirmelere yer verdiği iki kararından kısaca bahsedilecektir.

Bu kararlardan ilkinde AYİM, idari istikrar ilkesini, "*Bireylerin kendileri arasında ve idare ile ilişkilerinde güven ve süreklilik sağlamaya yönelik ve hukuka aykırı tesis edilen idari işlemin uzunca bir süre sonunda geri alınmasını engelleyen bir genel idare hukuku ilkesidir"*[24] şeklinde tanımlamış ve ilkeyi bireylerle idare arasındaki güven ilişkisini sağlaması bakımından ele alarak, ilkenin, hukuka aykırı ancak birey lehine olan idari işlemlerin belirli sürelerden sonra geri alınmasını engelleyen bir ilke olduğunu vurgulamıştır. Diğer bir kararında ise AYİM, *"İdari istikrar prensibi, hukuk devletinin doğumuyla birlikte idare hukukunun ana kuralları içerisinde yer almıştır. Kişilerin hukuk kurallarına uyma zorunluluğu derecesinde devletin de aynı kurallara uyma zorunluluğunun doğal sonucu olarak kişi yararı ile kamu yararı arasındaki denge; kişinin ve toplumun devlete olan güven hissinin zedelenmemesi, hak ve adalet duygusunun geliştirilmesi, kazanılmış hak ve durumların korunması, idarenin işlemi her an geri alabileceği korku ve tehdidinden masum tutulması ilkelerine uyumla sağlanabileceğinden şartları tahakkuk ettiği müddetçe istikrar prensibi uygulamada ve bilim alanında tercihi gereken hukuki norm gücünü kazanmıştır"*[25] diyerek, idari istikrar ilkesini, hukuk devletinin doğumuyla eşdeğer görmüş, ilkenin devlete güven noktasında önem arz ettiğini belirtmiş ve kazanılmış hak ve kazanılmış durumların idari istikrar ilkesine binaen korunması gerektiğini ifade etmiştir.

Danıştay ise, tabii olarak, idari istikrar ilkesini kararlarında en yoğun şekilde kullanan ve idari istikrar ilkesinin uygulanması hususunda diğer yüksek yargı mercilerine yardımcı

---

[23] AYİM'in hukuki varlığına 11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan *"6771 nolu Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"* ile son verilmiştir. Bu tarihten önce idari yargıda AYİM ve Danıştay olmak üzere iki farklı yüksek yargı mercii bulunmaktaydı. Bunlardan AYİM, askeri faaliyetlerden kaynaklanan ve asker kişileri ilgilendiren hukuki uyuşmazlıklara bakmaktaydı (Bkz. 04.07.1972 tarih ve 1602 sayılı Mülga **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu** md. 20/1). AYİM'in bakması gereken davalar diğer idari yargı mercilerine nakledildi.

[24] **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire**, E. 2009/710, K. 2009/1205, T. 22.12.2009, www.legalbank.net (Erişim: 01.05.2019).

[25] **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 1994/548, K. 1994/1621, T. 26.10.1994, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, Sayı: 9, Genelkurmay Basımevi, Ankara, s. 237-238.

olan mahkemedir. Danıştay'ın, ülkemiz açısından, idari istikrar ilkesinin doğuşuna ve gelişimine sunduğu katkı, aşağıda ilkenin içtihadî gelişimi kısmında geniş bir şekilde ele alınacak ve kronolojik açıdan incelenecektir. Burada Danıştay'ın idari istikrar ilkesine bakışı ve gösterdiği önem hakkında fikir vermesi bakımından, ilkeyle ilgili 1981 tarihli bir Danıştay kararında geçen şu ifadelere yer vermeyi uygun görmekteyiz:

"İdare hukuku ilkelerine göre, idari işlemler tesis edildikleri andan itibaren yürürlük kuvvetini ve doğruluk karinesini haizdirler. Bu husus idarenin tek taraflı kararlarına kişinin uyma zorunluluğunu doğurur. Bu ilkenin tabii sonucu olarak da idari işlemlerde devamlılık ve istikrar esastır. Kamu düzeninin bozulmaması için idari istikrar prensibine o kadar önem verilmiştir ki bu işlemler aleyhine açılacak idari davalar 90 günlük süre ile sınırlandırılmıştır. Buna parelel olarak, idarenin sakat tasarruflarını her zaman geri alabileceği yolundaki genel prensibte, kazanılmış haklarla müesses durumları korumak ve hukuki münasebetlerde istikrarı sağlamak ihtiyaç ve zarureti nedeniyle zaman içinde değişime uğramış ve sakat idari işlemlerin ne şekilde geri alınabileceği belirli kurallara bağlanmıştır."[26]

İdari istikrar ilkesinin birkaç yönünün ele alındığı bu kararda ilkenin; kazanılmış hakların korunması, hukuka aykırı işlemlerin (müesses durumların) idare tarafından her zaman geri alınamaması, idari yargıda dava açma sürelerinin kısa tutulması, hukuka uygunluk karinesi gereğince salt dava açılmış olmasının idari işlemin uygulanmasına engel teşkil etmemesi gibi birtakım gerekleri olduğu dile getirilmiştir. Görüldüğü üzere, idari istikrar ilkesi, Danıştay'ın özel önem verdiği bir ilkedir.

Sonuç olarak, yargı mercilerinin idari istikrar ilkesine dair yaptığı değerlendirmeler özetle yukarıdaki gibidir. Ancak belirtmek gerekir ki yer verdiğimiz bu kararlarda idari istikrar ilkesi, daha ziyade somut olay bazında ele alınmış ve idari istikrar ilkesine dair belirlemeler sınırlı kalmıştır. Dolayısıyla idari istikrar ilkesinin kapsamının, sadece bu kararlarla sınırlı olmadığını belirtmek gerekmektedir. Gerçekten de İdari istikrar ilkesi, çok yönlü olan ve geniş bir perspektiften ele alınması gereken bir ilkedir. Bu nedenle, ilkenin kapsamı belirlenirken yüksek mahkemelerin vermiş olduğu kararlar ve doktrinin konu hakkındaki görüşleri bir bütün olarak ele alınmalıdır. Buna göre, ilerleyen bölümlerde yargı kararlarına ve doktrin görüşlerine çokça yer verilecektir. Böylece, soyut bir kavram olan

[26] **Danıştay 3. Daire**, E. 1981/83, K. 1981/100, T. 28.5.1981, www.kazanci.com (Erişim: 11.04.2019). Kararda geçen "90 gün" ifadesiyle o dönemdeki dava açma süresi kastedilmektedir.

idari istikrar ilkesi, yargı kararlarından örneklerle somutlaştırılmaya ve ilkenin kapsam ve sınırları tespit edilmeye çalışılacaktır.

C. Doktrinde İdari İstikrar

İdari istikrar ilkesinin yargı içtihatlarıyla doğmuş olduğunu ve doktrinin de idari istikrar ilkesinin gelişimine katkı sunduğunu daha önce ifade etmiştik. Gerçekten de idari istikrar ilkesi, yargı kararlarında olduğu gibi doktrinde de birçok yazarın önem verdiği ve özellikle bireylerin hukuki güvenliklerine temas eden *kazanılmış hak, haklı beklenti* ve *müesses durum* gibi konular incelenirken mutlaka değindikleri bir ilkedir. Bunun yanı sıra, idari istikrar ilkesi, gelişen süreç içerisinde; *idari yargıda süreler, dava şartları, hukuka uygunluk karinesi* ve *re'sen icra yetkisi* gibi idari düzenin işleyişini ilgilendiren konular incelenirken de değinilen bir ilke haline gelmiştir. İdari istikrar ilkesinin temas ettiği bu konu başlıklarına çalışmanın ilerleyen kısımlarında genişçe yer verilecektir. Burada, idari istikrar ilkesinin genel çerçevesini ortaya koyma ve çalışmanın omurgasını oluşturma adına, ilkeye dair doktrinde yer alan bir kısım görüşler ve yapılan tanımlar dile getirilecektir.

İdari istikrar ilkesine dair Türk doktrininde ulaşabildiğimiz en eski çalışma, *Kemal Galip* ***Balkar***'a ait olan 1952 tarihli ve *"İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şûrasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler"* adlı makaledir[27]. Yazar bu makalede, Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından verilmiş olan ve idari istikrar ilkesi açısından büyük önem arz eden 1952 tarihli bir içtihadı birleştirme kararını ele almış ve Mahkeme'nin somut olay hakkında ulaştığı neticeyi değerlendirmiştir[28]. Adı geçen karar, bir memur hakkında hukuka aykırı şekilde yapılan bir terfi işleminden sonra hukuka uygun başka terfilerin yapılması halinde, idarenin hukuka aykırı olan ilk terfi işlemini geri alıp alamayacağı ile ilgilidir. Bu kararda Yüksek Mahkeme, istikrar ilkesi gereğince idarenin ilk terfi işlemini geri alamayacağına hükmetmiştir.

Balkar, çalışmasında öncelikle, adı geçen 1952 tarihli içtihadı birleştirme kararının

[27] Ayrıntılı bilgi için bkz. **Balkar,** Kemal Galip, "İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şûrasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler ", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt VII, Sayı: 1, Yıl: 1952, s. 300-311.

[28] Yazarın ele aldığı kararın künyesi şu şekildedir: **Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 1952/15, K. 1952/244, T. 26.09.1952, Resmi Gazete (26.11.1952 tarih ve 8267 sayılı). İlgili karara ve kararın içeriğine, aşağıda idari istikrar ilkesinin içtihadî gelişimi kısmında genişçe yer verilecektir.

önemine vurgu yapmış ve bu kararda belirlenen esasların tatbik sahasının somut olaydaki gibi sadece memurların hatalı terfileri ile sınırlı kalmayacağını, kararda ulaşılan neticenin bütün idari faaliyetlerin istikrarı ile ilgili olduğunu ve bu nedenle kararın aslında, hatalı tesis edilen tüm idari işlemleri ilgilendirdiğini ifade etmiştir[29]. Yazar ayrıca, Danıştay'ın söz konusu kararı ile ulaşılan istikrar ilkesinin, ileride verilecek yargı kararlarında daha geniş bir surette yer alacağını ve ilkenin olgunlaşmış örneklerinin çokça görüleceğini belirtmiştir[30]. Gerçekten de idari istikrar ilkesi, bu dönemden sonra tesis edilen yargı kararlarında ve dile getirilen doktrin görüşlerinde giderek artan oranda yer almaya başlamıştır.

Duran da idari istikrar ilkesi ile ilgili erken dönemde görüş beyan eden yazarlardan birisidir. Yazar, 1964 tarihli *"İdare Hukuku Meseleleri"* adlı eserinde; idari istikrar ilkesi gereğince, bireyler hakkında sübjektif netice doğuran idari kararların geri alınmasının, geri alınan idari kararın hukuka aykırı olması, ilgililer lehine kazanılmış hak ya da müesses durum teşkil etmemesi ve geri alma işleminin dava açma süresi içerisinde gerçekleşmesi şartlarına bağlı olduğunu[31] ve ayrıca, idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesinin, müesses durumlar ile kazanılmış hakları koruma ve hukuki ilişkilerde istikrarı sağlama ihtiyacından doğduğunu dile getirmiştir[32].

Uler ise, idare hukukunda idari istikrar ilkesinin çok önemli bir yeri olduğunu belirtmiş

---

[29] *"İncelemek istediğimiz bu içtihadı birleştirme kararının ilgilendirdiği saha kanuna aykırı terfilerin geri alınması suretiyle islâhı caiz olup olmadığı keyfiyetinden çok geniştir. Karar doğrudan doğruya idare kararlarında ve bu sebeple idare hayat ve faaliyetinde istikrar prensibi ile alâkalıdır; ehemmiyeti de bu ana mesele ve mefhuma temas etmesinden ileri geliyor."* **Balkar**, "İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şûrasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler ", s. 301.

[30] *"Devlet Şûrasının hukukumuzda idare edilenler için büyük kıymeti haiz bir esas meydana getiren bu içtihadı birleştirme kararının dikkate değer bir gelişme safhası teşkil ettiği şüphesizdir. ... Bundan sonra bu esasın yeni kararlarda daha geniş, tekâmül etmiş örneklerini göreceğimize şüphe yoktur."* **Balkar**, "İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şûrasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler ", s. 311.

[31] *"İdare Hukuku esaslarına göre, objektif olmayan idarî kararlarının geri alınması ise, geri alınan tasarrufun hukukan muallel olmasına, alâkadarlar lehine müktesep hak veya müesses vaz'iyet ihdas etmemiş bulunmasına ve geri alma kararının dâva açma müddeti içinde ittihaz edilmiş olmasına bağlıdır. ... İdarede istikrar ihtiyacı da, bunu icab ettirir."* **Duran,** Lûtfi, İdare Hukuku Meseleleri, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1964, s. 81.

[32] *"İdari tasarrufların makable şamil olmaması prensibi, müesses vaziyetlerle müktesep hakları korumak ve hukukî münasebetlerde istikrarı sağlamak ihtiyaç ve zaruretinden doğan bir sosyal hayat kaidesidir."* **Duran**, İdare Hukuku Meseleleri, s. 396.

ve bu ilkenin sadece idare tarafından iptal edilen ya da geri alınan hukuka aykırı işlemlerin sonuçlarının korunması amacı ile kullanılmadığını; aynı zamanda bu ilke gereğince, idari işlemlerde yapılacak değişikliklerin de haklı bir sebebe dayanması gerektiğini belirtmiştir[33].

Tan ise, lehlerine hukuka aykırı işlem tesis edilen bireylerin, bu işlemlerin devam edeceğine dair duydukları güvenin idari istikrar ilkesi gereğince korunması gerektiğini ve hukuka aykırı fakat birey lehine olan işlemlerin ancak dava açma süresi içerisinde geri alınabileceğini belirtmiştir[34].

Akgüner ise, idari istikrar ilkesi ile ilgili yargı içtihatlarını değerlendirdiği bir çalışmasında idari istikrar ilkesinin; düzenleyici işlemlerin geçmişe etkili olmaması, kazanılmış haklara riayet edilmesi, salt siyasi amaçla düzenleme yapılmaması ve hukuk devleti ilkesine uygun hareket edilmesi gibi gerekliliklerinin olduğunu belirtmiş ve bunun yanı sıra, idarenin girişeceği faaliyetleri açık ve kesin olarak belli etmesinin de, idari istikrar ilkesinin bir gereği olduğunu ifade etmiştir[35].

İdari istikrar ilkesi ile ilgili olarak sonraki dönemlerde görüş bildiren yazarlar da genel itibariyle; idari istikrar ilkesinin hukuk devletinin bir unsuru ve hukuki güvenlik ilkesinin bir gereği olduğunu[36]; ilkenin yargı kararlarında hak, adalet, hakkaniyet ve nesafet gibi diğer ilkelerle beraber kullanılan bir hukukun genel ilkesi olduğunu[37]; idari istikrar ilkesi

---

[33] **Uler**, İdarî Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, s. 8-9 (24 nolu dipnot).

[34] *"…lehlerine belirli hukuki durumlar yaratılmış olan kişilerin bunların korunmasında olan meşru yararlarının sınırsız bir şekilde tartışma konusu yapılması da hukukun başlıca amacı olan ilişkilerde güven ve istikrar esasları ile bağdaşamaz. Dolayısıyle idari işlemin kişisel sonuçlarının dokunulmazlığı prensibi hukuka aykırı da olsalar aleyhlerine yargısal başvurma süresi geçirilmiş olan işlemlerin ilgililer lehine yarattıkları durumların korunmasını gerektirir."* **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 73.

[35] **Akgüner,** Tayfun, Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri, İstanbul, Formül Matbaası, 1979, s. 87.

[36] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 102; **Erdoğan,** Mustafa, Anayasal Demokrasi, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2015, s. 151; **Bereket,** Zuhal, Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s. 122; **Çağlayan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 447; **Sancakdar,** Oğuz, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2014, s. 404; **Akyıldız,** Ali, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, Ankara, Anıttepe Yayıncılık, 2009, s. 273; **Atay,** Ender Ethem, Hukuk Başlangıcı, Ankara, Gazi Kitabevi, 2014, s. 178.

[37] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 193-195; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 21, 47; **Görür,** Oya, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998, s. 30.

gereğince müesses durumlara dokunulamayacağını[38]; ayrıca kazanılmış haklara saygı gösterilmesi ve haklı beklentilerin karşılanmasının da idari istikrar ilkesinin bir gereği olduğunu[39]; bu anlamda kazanılmış hakların ve haklı beklentilerin korunmasının en önemli gerekçesini ve dayanağını idari istikrar ilkesinin oluşturduğunu[40]; bireylerin statülerine dair değişiklik yapılırken idari istikrar ilkesinin nazara alınması gerektiğini ve yapılacak değişikliklerde, haklı beklentilerin zedelenmemesi adına, makul bir uyum sürecinin öngörülmesi gerektiğini[41]; idari istikrar ilkesine göre mevzuat hükümlerinin çok sık ve keyfi olarak değiştirilmeyeceğini ve ilkenin, bireylerin mevcut hukuki düzenlemelerin makul bir süre yürürlükte kalacağına güvenebilmeleri ve böylece geleceği öngörebilmeleri açısından önem taşıdığını[42]; bu ilkeye göre idarenin, kendisine takdir yetkisi tanındığı durumlarda bu konuları, düzenleyici işlemlerle objektif şekilde düzenlemek ya da sürekli uygulamalar ile istikrarı sağlamak zorunda olduğunu[43] ve idarenin, takdir yetkisini her somut olay gerçekleştikten sonra ayrı ayrı kullanmak yerine, benzer durumlarda takdir yetkisini nasıl kullanacağını henüz bu durumlar gerçekleşmeden önce düzenleyici işlemlerle belirlemesi gerektiğini[44]; Ayrıca idari yargıda dava açma sürelerinin kısa tutulmuş olmasının hukuki gerekçesinin de, idari işleyişte düzeni sağlamak amacını taşıyan, idari istikrar ilkesi olduğunu[45]; bunun yanı sıra iptal davalarında dava açma hakkının menfaat ihlali şartı ile sınırlandırılmasının gerekçelerinden birisinin de yine idari istikrar ilkesi olduğunu ve buna göre dava açma hakkının herhangi bir sınır konulmadan herkese tanınmasının idarenin bütün

---

[38] **Çağlayan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 447; **Erdoğan**, Anayasal Demokrasi, s. 151.

[39] **Atay**, İdare Hukuku, s. 133-135.

[40] *"Kuşkusuz, kazanılmış hakların mevzuata dayanılarak korunmasının da ötesinde, yalnızca düzenlemelerde açıkça belirlenenlerin değil, kazanılmış hakların ve mevcut hukuki durumların korunması beklentisi de karşılanmalıdır.* ***Bu korumanın en önemli gerekçesi ve dayanağını idari istikrar ilkesi oluşturur****. / İdari istikrar ilkesi, hukuka aykırı işlemlerin iptali ya da geri alınması halinde, bu işlemlerden doğmuş olan sonuçların korunması amacıyla içtihadın geliştirdiği kavramlardandır. Bu kavramın hukuka uygun işlemlerin geri alınmasında ya da düzeltilmesinde koruyucu bir dayanak olarak kullanıldığı görülmektedir."* **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 190 ve 222.

[41] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 21.

[42] **Erdoğan**, Anayasal Demokrasi, s. 151.

[43] **Günday,** Metin, İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011, s. 45-46.

[44] **Gözler,** Kemal, İdare Hukuku (Cilt I), Bursa, Ekin Yayınevi, 2019, s. 142 ve 826.

[45] **Kaplan,** Gürsel, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011, s. 30; **Akyılmaz,** Bahtiyar & **Sezginer,** Murat & **Kaya,** Cemil, Türk İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Savaş Yayınevi, 2019, s. 286.

işlemlerini dava tehdidi altında bırakacağını[46]; ayrıca idare hukukunda kabul edilen fiilî memur kuramının, hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkelerini sağlama ve bu suretle iyiniyetli kişileri koruma amacıyla kabul edildiğini[47]; nihayet idari istikrar ilkesinin, oldukça kapsamlı, lehe yorum esasına dayanan ve esnek bir kavram olduğunu[48] belirtmişlerdir.

İdari istikrar ilkesine dair doktrinde yer alan görüşler genel itibariyle bu şekildedir. Görüldüğü üzere idari istikrar ilkesi, öteden beri, yargı mercileri gibi, doktrin tarafından da önem verilen ve *"kazanılmış hak"*, *"haklı beklenti"*, *"müesses durum"*, *"belirlilik" ve "öngörülebilirlik"* gibi hukuki güvenliğe temas eden ilkeler ve ayrıca *"idari dava açma süreleri"*, *"sübjektif dava şartları"* gibi idari düzenin işleyişini ilgilendiren kavramlar açısından ele alınan oldukça kapsamlı bir ilkedir.

İdari istikrar ilkesinin tanımlanması hususuna gelince öncelikle şunu belirtmek gerekir ki; idari istikrar ilkesinin soyut bir kavram olması ve ilkeye dair yapılacak bir tanımın, ilkenin kapsam ve sınırlarını tespiti noktasında yetersiz kalacağı endişesiyle yazarlar da, yargı mercileri gibi, ilkeyi çok fazla tanımlama cihetine gitmemişlerdir. Bununla beraber, idari istikrar ilkesini tanımlayan az sayıda yazar da olmuştur[49]. Bu tanımlarda genel olarak

---

[46] **Gündüz,** F. Ebru, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, Ankara, Yetkin Yayınları, 2016, s. 94.

[47] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 371.

[48] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 191.

[49] Örneğin; ***Erguvan***'a göre: *"İdari istikrar ilkesi, aynı durumda olanlara aynı uygulamanın yapılması gerekliliğinin yanı sıra, tek bir uygulamanın da kendi içinde zamansal bir düzen ve kararlılık içinde uygulanması gerekliliğini barındıran; aynı zamanda haklı ve esaslı nedenlere dayanan değişiklilerin ise geçiş hükümleri ile uygulanmasını ifade eden, bir idare hukuku ilkesidir."* **Erguvan,** Derya Deviner, Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası, Ankara, Adalet Yayınevi, 2017, s. 214-215. ***Görür***'e göre: *"İdari istikrar ilkesi, hukuki güvenlik düşüncesinden kaynaklanan, idari işlemlerde bulunması gereken istikrar esasına dayanan önemli bir hukukun genel ilkesidir."* **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 30. ***Gündüz***'e göre: *"İdari istikrar ilkesi, idare tarafından yapılan işlemlere, haklı bir neden olmadan her zaman ve keyfi bir şekilde son verilememesi ve işlemlerin değiştirilememesidir."* **Gündüz,** F. Ebru, İdari İşlemin Geri Alınması, *Yayımlanmamış Doktora Tezi,* Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 126. ***Sever***'e göre: *"İdari istikrar, en genel anlamda, idarenin yarattığı ve bir süredir devam eden öznel hukuki durumların devamlılığını, idarenin bu tür durumları keyfi biçimde değiştirememesini ifade eder."* **Sever,** D. Çiğdem, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s. 119. ***Soylu***'ya göre: *"(İdari istikrar), idarenin koymuş olduğu kuralları sık sık ve herhangi hukuki bir gerekçe olmadan değiştirmemesi, idarenin sürekli dava tehdidi altında bırakılmaması ve hukuka aykırı işlemden elde edilmiş de olsa, bireylerin kazanımlarının belli bir süreden*

idari istikrar ilkesinin; *"hukuki güvenliğin sağlanması", "idari işlemlere keyfi bir surette son verilememesi", "aynı durumda olanlara aynı muamelede bulunulması"* ve *"idari işlemlerin sürekli dava tehdidi altında bırakılmaması"* gibi yönlerine vurgu yapılmıştır. Ancak belirtmemiz gerekir ki, yapılan bu tanımların her biri idari istikrar ilkesini kısıtlı bir şekilde ele alan ya da idari istikrar ilkesinin sadece bir yönüne işaret eden tanımlardır. Bu nedenle idari istikrar ilkesinin daha geniş ve kapsamlı bir tanımının yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Buna binaen yapacağımız tanım denemesi bir alt başlıkta yer alacaktır.

D. Tanım Denemesi

İdari istikrar ilkesine dair bir tanım yapmadan önce belirtmek gerekir ki; kazanılmış hak, hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkeleri gibi soyut kavramların somut olaya nasıl uygulanması gerektiğine dair genel-geçer prensiplerin konulması mümkün olmadığı gibi[50], bu ilkelerin, bütün bir çerçeveyi kapsayacak ve her ihtimali öngörecek şekilde mutlak tanımlarının yapılması da mümkün değildir. Bununla birlikte, idari istikrar ilkesinin bir tanımının yapılması; ilkeyi görünür kılmak, ilkenin zihinlerde daha kolay yer edinmesini sağlamak, ilkeye dair ilk bakışta bir fikir vermek ve ilkenin uygulanması noktasında belirli bir standardın yakalanmasını temin etmek adına faydalı olacağı kanaatindeyiz.

İdari istikrar ilkesine dair yapacağımız tanıma kaynaklık etmesi bakımından, yukarıda yer verdiğimiz doktrin ve yargı görüşlerinin geniş bir çerçeveden ele alınması gerekmektedir. Buna göre yapılan değerlendirme neticesinde idari istikrar ilkesinin; hukuk devleti ve hukuki güvenlik gibi ilkelerle yakın ilişki içerisinde olduğu, birey lehine tesis edilmiş idari işlemlerin doğurduğu *"kazanılmış hak", "haklı beklenti"* ve "*müesses durum"* gibi sübjektif neticelerin korunması noktasında önem arz ettiği, idarenin "*belirlilik"* ve *"öngörülebilirlik"* gibi ilkelere uygun hareket etmesini gerektirdiği ve bunların yanı sıra, idari faaliyetlerin işleyişinde düzen ve istikrarı sağlama bakımından, *"idari dava açma süreleri"* ya da "*sübjektif dava açma şartları (menfaat / hak ihlali)"* gibi bazı tedbirlerin öngörülmesini gerektirdiği anlaşılmaktadır. Bu kavramların her birisini içeren ve idari istikrar ilkesini bütün yönleriyle ele alan bir tanım yapmak elbette ki mümkün değildir. Ancak buraya kadar yaptığımız açıklamalar ışığında idari istikrar ilkesine dair şöyle bir

sonra korunması (dır)." **Soylu**, Danıştay Kararları Çerçevesinde İdari İşlemin Geri Alınmasında İdari İstikrar ve Hukuki Güvenlik İlkeleri, s. 110.

[50] **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 271.

tanım getirilebilir:

İdari istikrar ilkesi; birey lehine tesis edilmiş işlemlerin sübjektif neticelerini koruyarak hukuki güvenliği temin eden ve idari işlemlerin sürekli tartışılabilir konumda olmasını engelleyerek idari düzeni sağlayan bir ilkedir.

II. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN İÇTİHADİ GELİŞİMİ

İdari istikrar kavramı, teknik bir ilke olarak ilk kez Fransız idari yargı içtihatlarında ve "hukuki statülerdeki istikrarlılık" prensibi adı altında Conseil d'Etat'nın 3 Kasım 1922 tarihli *"Dame Cachet"* kararında gündeme gelmiştir[51]. Adı geçen kararda Yüksek Mahkeme, bir taraftan "idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi" ile "geri alma" kavramları üzerinde durmuş; diğer taraftan "hukuk güvenliği" ve "hukuka uygunluk olgusuna saygı" arasında bir bağdaştırma fonksiyonunu sağlamaya çalışmıştır[52].

Fransız Danıştayı, Dame Cachet kararından sonra verdiği *Ville Bagneux*[53] kararıyla da, Dame Cachet kararının mantığı içinde kalarak, idari işlemlerin geri alınmasında süre şartı bakımından yeni gelişmeler kaydetmiştir[54]. Bu karardan sonra, Fransız Danıştayı'nın idari

---

[51] **Erkut,** Celal, Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi), Ankara, Danıştay Yayınları, s. 80; **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 117; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 449; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 202; **Duran,** Lûtfi, "Mahkeme Kararları Kroniği (İdare Hukuku)", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 28, Sayı: 2, Yıl: 1962, s. 537. *"Geri alma ve sonuçları konusunu en çok inceleyen Fransız Danıştay'ında 1922 tarihine kadar hiç bir süre düşünülmeksizin sakat tasarrufların her zaman geri alınabileceği karara bağlanmış iken, bu tarihte verilen Dame Cachet kararıyle süre üzerinde durulmuş ve geri alınacak kararın hak doğuran sakat bir karar olması nedeniyle ancak dava açma süresi içinde ve dava açılmışsa karar verilinceye kadar geri alınabileceği kabul edilmiş ve bu görüş bazı istisnalar dışında bu güne kadar devam edegelmiştir."* **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[52] Pierre LE MIRE, "La stabilité des situations juridiques", in. AJDA. 1980, s. 203 (Nakleden: **Erkut**, Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi), s. 80.); Kararın kısmî tercümesi için bkz. **Oytan,** Muammer, "İdari İşlemlerin Geri Alınması", Danıştay Dergisi, Cilt 2, Sayı: 6-7, Yıl: 1972, s. 106-109.

[53] 6 mai 1966 Ville Bagneux, Puissochet-Lecat, chr., AJDA, 1966.1.485, Braibant, conl., RDP., 1967, s. 346 (Nakleden: **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 117.) Ayrıca bkz. **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 449.

[54] Ayrıntılı bilgi için bkz. **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 117 vd.

işlemlerin geri alınması hususundaki genel tutumunu ortaya koyabilmek adına bu iki karardan birlikte söz edilmeye başlanmıştır[55].

Ülkemiz idari yargı kararları açısından, idari istikrar ilkesi, tespit edebildiğimiz kadarıyla, 1940'lardan bu yana bir denetim kriteri olarak kullanılmaktadır. Örneğin 1941 yılında vermiş olduğu bir kararında Danıştay, *"Evvelce ittihaz edilmiş idari tasarrufun tebdili, hizmetin icap ve selameti ve kanuna muhalefet sebebiyle caiz olup, fert lehine şahsi durumlar vücuda getirmiş olan tasarrufların idare tarafından bilahare, kanuni hiç bir sebep olmadan, geri alınması, idari tasarruflarda istikrarsızlık yaratacağı cihetle hukuken tecviz edilemez"*[56] diyerek, bireyler lehine tesis edilmiş ve kişiselleşmek suretiyle sübjektif hak niteliğini kazanmış olan idari işlemlerin geri alınmasının ya da değiştirilmesinin ancak kamu hizmetinin gerekliliği ve idari işlemin hukuka aykırı olması sebebiyle mümkün olabileceğini, aksi halde bu durumun ***"idari tasarruflarda istikrarsızlık"*** meydana getireceğini belirtmiştir.

Danıştay 1944 yılında vermiş olduğu bir diğer kararında ise, *"Hukuk kaidelerinin meriyetinin her sahada makable ircaına cevaz bulunmaması keyfiyeti ise daha evvel mer'iyete geçmiş hukuk kaidelerine tevfikan istikrar bulmuş hukukî vaziyetlerin ihlâlinden ve camiada mevzu hukuk kaidelerine karşı bir emniyetsizlik tevlidinden ve cemiyet efradının devlet ve yekdiğeriyle münesebatında teşevvüş husulünden içtinap maksadına müsteniddir"*[57] diyerek, düzenleyici işlemlerin bireylerin aleyhine geçmişe yürümemesinin sebebinin, ***"istikrar bulmuş hukuki vaziyetleri"*** ihlal etmeme ve bireylerin idareye karşı güvensizlik duymasını önleme olduğunu vurgulamıştır.

Ülkemizde, bireylerin devlete ve idari faaliyetlerin istikrarına güven duyması meselesinin, yargı kararları açısından, yukarıda işaret ettiğimiz tarihlerden itibaren giderek önem kazandığını görmekteyiz. Belirtmek gerekir ki, idari istikrar ilkesinin gelişimi ile ilgili tarihsel süreç içerisinde, ilkenin şekillenmesini sağlayan ve günümüz yargı kararlarında dahi atıf yapılan dört tane önemli *içtihadı birleştirme kararı* bulunmaktadır. Bu kararlardan üç tanesi Danıştay ve bir tanesi ise Yargıtay tarafından verilmiştir. Aşağıda bu kararlar

---

[55] **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 117.

[56] **Danıştay 5. Daire**, T. 5.11.1941, K. 41/1814 (Nakleden: **Kalabalık,** Halil, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, Konya, Sayram Yayınları, 2014, s. 400.)

[57] **Devlet Şûrası 5. Daire**, E. 1943/1147, K. 1944/1152, T. 22.06.1944, Devlet Şûrası Kararlar Mecmuası, Sayı: 26, s. 59-61 (Nakleden: **Duran**, İdare Hukuku Meseleleri, s. 445-447.)

kronolojik açıdan ele alınacak ve idari istikrar ilkesinin gelişimine dair nasıl ve ne ölçüde katkı sundukları tespit edilmeye çalışılacaktır.

A. 1952 Tarihli Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı

İdari istikrar ilkesinin, idari yargı kararlarında yer almaya başladığı ilk yıllardan sonra Danıştay, 1952 tarihinde, idari istikrar ilkesini somut uyuşmazlığa tatbik ettiği önemli bir içtihadı birleştirme kararı vermiştir[58]. Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından verilmiş olan bu karar, yine tespit edebildiğimiz kadarıyla, idari işlemlerin geri alınmasına dair esasların belirlendiği ve idari istikrar ilkesinin dile getirildiği ilk içtihadı birleştirme kararıdır[59]. Günümüzde dahi, idari istikrar ilkesinin uygulandığı Danıştay kararlarında bu içtihadı birleştirme kararına atıf yapıldığı görülmektedir[60].

Anılan karardaki somut uyuşmazlık, bir memur hakkında hukuka aykırı surette yapılan bir terfi işleminden sonra, aynı memur hakkında hukuka uygun müteaddit terfilerin yapılması durumunda, idarenin hukuka aykırı olan terfi işlemini geri alıp alamayacağı ile ilgilidir. Bu kararda Danıştay, *"Kanunsuz bir terfi işleminin, bundan faydalanan memur lehine müktesep bir hak doğurmadığı aşikâr olmakla beraber bu terfiin de sübjektif bazı tesir ve neticeler hâsıl ettiğinde şüphe edilemez. Böyle olunca kanunsuz bir terfiin İdarece her*

---

[58] **Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 1952/15, K. 1952/244, T. 26.09.1952, Resmi Gazete (26.11.1952 tarih ve 8267 sayılı). Bu kararda belirtilen istikrar esasının önemine dair doktrinde Kemal Galip **Balkar** tarafından kaleme alınmış *"İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şûrasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler"* isimli çalışma yukarıda "Doktrinde İdari İstikrar" başlığı altında incelenmişti.

[59] *"Danıştay'ımızca 1952 yılında kabul edilen 952-15, 952-244 sayılı… kararın ışığı altında, olayların nitelik ve özelliklerine göre istikrar prensibini tatbik edegelmiş bulunmaktadırlar."* **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019). Doktrinde *Turgut* ***Tan*** da, adı geçen kararın, idari işlemlerin geri alınmasına dair esasların belirlendiği ilk karar olduğunu ifade etmiştir: *"Danıştayımızın geri alma konusundaki ilk prensipleri, memurların terfi işlemlerine ilişkin olarak 1952 yılında verdiği içtihadı birleştirme kararı (DDGK., 22.9.1950 tarih ve E. 52/15, K. 52/264 sayılı içtihadı birleştirme kararı) ile ortaya koyduğu söylenebilir. Bu kararı ile Danıştayımız hak doğuran sakat bir işlemin her zaman geri alınabileceğini kabul etmenin idarede «istikrar esası» na aykırı düşeceğini kabul etmektedir."* **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 21. Aynı yönde bkz. **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 458. Ayrıca bkz. **Duran**, "Mahkeme Kararları Kroniği (İdare Hukuku)", s. 537.

[60] Örneğin: **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 1996/509, K. 1998/562, T. 13.11.1998; **Danıştay 5. Daire**, E. 1999/1909, K. 2002/3361, T. 24.9.2002; **Danıştay 5. Daire**, E. 2002/1094, K. 2005/3654, T. 16.9.2005, www.kazanci.com (Erişim: 18.11.2018).

zaman geri alınabileceğini kabul etmek, terfiin kanunsuzluğu dolayısıyla bunun tesir ve neticelerini tehdit eden müphemiyet ve kararsızlığın hudutsuz bir şekilde devamına yol açmak olur ki bu hal idare hukuku sahasında da tatbik yeri bulan istikrar esası ile telif edilemez. / Bu sebebe binaen kanunsuz bir terfi işleminden sonra aynı memur hakkında kanuna uygun müteaddit terfiler cereyan ettiği takdirde İdare tarafından kanunsuz terfiin artık geri alınmasının tecviz edilemeyeceği neticesine varılarak İçtihadın Genel Kurul kararı veçhile birleştirilmesine…karar verildi"[61] diyerek, hukuka aykırı terfi işleminin, hukuka uygun müteaddit (birkaç) terfi geçtikten sonra artık idare tarafından geri alınamayacağını, aksi yöndeki bir kabulün terfi işleminin sonuçları üzerinde *müphemiyet ve kararsızlık* doğuracağını ve bunun da ***"istikrar esasına"*** aykırı olacağını vurgulamıştır. Danıştay bu kararda, hukuka aykırı terfi işleminin kazanılmış (müktesep) hak teşkil etmeyeceğini kabul etmekle beraber; sübjektif bazı neticeler doğurmuş ve üzerinden birkaç terfi geçmiş olmasının, ilgili işlemin korunması açısından yeterli bir gerekçe oluşturduğuna hükmetmiştir.

İncelediğimiz bu karar, idari istikrar ilkesinin oluşumuna kaynaklık eden önemli bir içtihadı birleştirme kararıdır. Bununla birlikte söz konusu kararda henüz idari istikrar ilkesinin esasları tam olarak ortaya konulmamıştır[62]. Öncelikle belirtmek gerekir ki, kararda sadece memurların hatalı terfileri ile sınırlı bir inceleme yapılmış, kullanılan dil ve üslup itibariyle genel-geçer esaslar belirlemekten kaçınılmış ve ulaşılan sonucun diğer idari işlemler açısından da geçerli olup olmayacağı yönünde herhangi bir izahata yer verilmemiştir. İkinci olarak, somut olaya konu olan hatalı terfi işleminin idare tarafından tam olarak ne kadar süre içerisinde geri alınabileceğine dair de net bir ifade kullanılmamış ve *"kanuna uygun müteaddit terfiler cereyan ettiği takdirde… geri alınmasının tecviz edilemeyeceği"* gibi belirsiz ve yoruma açık bir değerlendirmede bulunulmuştur[63]. Son

---

[61] **Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 1952/15, K. 1952/244, T. 26.09.1952, Resmi Gazete (26.11.1952 tarih ve 8267 sayılı).

[62] *"İdari işlemin geri alınması ile ilgili olarak Danıştay'ın ilk içtihadı birleştirme kararı olan bu kararda, geri almaya ilişkin genel şartlar ifade edilmemiş olmakla beraber, geri alma işlemine bir sınır getirilmesi yönüyle önemlidir."* **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 458.

[63] Nitekim daha sonra Danıştay tarafından verilmiş bazı kararlarda "müteaddit terfi" ifadesi açıklığa kavuşturulmaya çalışılmış ve nihayet bu ifadenin "en az 2 terfi" şeklinde yorumlanması gerektiği ifade edilmiştir. Örneğin: *"İdare Mahkemesince temyize konu kararda dayanılan 26.9.1952 günlü, K:1952/244 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararında ise; kanunsuz yapılan bir terfiin memur lehine müktesep bir hak doğurmayacağı aşikar olmakla beraber bu işlemin bir çok subjektif tesir ve neticeler doğurduğu, idarece*

olarak, somut olayda hakkında hatalı terfi işlemi uygulanan memurun iyiniyetli olup olmamasının ya da ilgiliye uygulanan hatalı terfi işleminin mevzuatın açıkça hatalı uygulanmasından kaynaklanıp kaynaklanmadığının sonuca nasıl etki edeceği hususları da değerlendirmeye tabi tutulmamıştır[64]. İdari istikrar ilkesinin uygulanması noktasında önem arz eden bu gibi hususlar, aşağıda inceleyeceğimiz diğer içtihadı birleştirme kararlarıyla zaman içerisinde peyderpey açıklığa kavuşturulmuştur.

B. 1971 Tarihli Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı

Danıştay'ın 1971 tarihinde vermiş olduğu bir içtihadı birleştirme kararı da yine idari istikrar ilkesinin içtihadî gelişimi noktasında önem arz eden bir karardır. Söz konusu karar, ihtiyaç sahibi çiftçilere arazi dağıtılması sürecinde gerçek dışı beyanla idareyi yanıltarak toprak sahibi olmuş kimselerin bu kazanımlarının 10 yıl gibi bir süre geçtikten sonra korunmasının gerekip gerekmediği ile ilgilidir. Konu hakkında Danıştay'ın iki farklı dairesinden, birbirine muhalif kararlar çıkması neticesinde içtihatların birleştirilmesi zarureti

---

kanunsuz bir terfi işleminin her zaman geri alınabileceğini kabul etmenin "istikrar ilkesiyle" bağdaştırılamayacağı, memur hakkında kanuna uygun müteaddid terfiler cereyan ettiği takdirde idare tarafından kanunsuz terfiin geri alınmasının tecviz edilmeyeceği açıklanmış; "istikrar ilkesi" bu kararın ışığı altında olayların nitelik ve özellikleri de göz önünde bulundurulmak suretiyle idari yargıda uygulanagelmiştir. / Anılan içtihadı birleştirme kararında sözü edilen "müteaddid terfiiler" ibaresinden en az iki derece terfiin yapılmış olmasının anlaşılması gerektiği, bunun da altı yıllık bir süreye karşılık geldiği Dairemizin konuya ilişkin çeşitli kararlarında vurgulanmıştır." **Danıştay 5. Daire**, E. 1999/1909, K. 2002/3361, T. 24.9.2002; Aynı yönde bkz. **Danıştay 5. Daire**, E. 2002/1094, K. 2005/3654, T. 16.9.2005, www.kazanci.com (Erişim: 18.11.2018).

[64] İncelediğimiz bu kararla ilgili doktrinde *Lûtfi* ***Duran*** da şu değerlendirmelerde bulunmuştur: *"...prensip itibariyle, İdarenin yanlış tasarruflarını hiçbir kayıt ve şarta bağlı olmaksızın, her zaman ve istediği gibi değiştirip, düzeltmesine müsaade etmek, âmme ajanlarının ve tekmil idare edilenlerin müesses vaziyetlerini ihlâle ve hukuki emniyetlerini tehdide müncer olmaktadır. Yüksek Danıştay, her bakımdan çok mühim olan bu mesele hakkında, maalesef, bugüne kadar kat'i bir vaziyet almamış, vazıh ve müstakar bir içtihad tesis eylememiştir. Nitekim Dâva Daireleri Genel Kurulunun 26.9.1952 tarihli, E. 52/15, K. 52/244 numaralı Tevhidi İçtihad Kararında (RG. 26 Kasım 1952 – 8267) memurların terfi muamelelerinde yapılan hataların, ilgililer birkaç terfi gördükten sonra, müesses vaziyet ve idarede istikrar mülâhazalariyle, artık düzeltilip değiştirilemiyeceği, şartları ve sınırları belli olmıyacak şekilde, kabul edilmiş ve fakat bu esasların tatbikinde birçok müşkülâta maruz kalınmış, eşitlik ve süreklilik sağlanamamıştır."* **Duran**, "Mahkeme Kararları Kroniği (İdare Hukuku)", s. 537.

doğmuştur[65].

Konuyu değerlendiren Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, *"Türk ve yabancı İdare Hukuku yazarları sakat ve kanuna aykırı idari işlemlerin idare tarafından geri alınabileceği hususunda tam bir görüş birliği içindedirler. / İdarenin sakat ve dolayısiyle hukuka aykırı bir işlemine idare edilenin gerçek dışı beyanı veya hilesi sebep olmuşsa durum tabiatiyle daha da ağırdır. Bu ahvalde, idare iğfal edilmiş olduğundan, idare edilen için sağlanan hukuki vaziyetler hiçbir zaman müktesep bir hak teşkil etmez ve bu kabil işlemler her zaman makable şamil olarak idare tarafından geri alınabilir. İdarenin bu tarzdaki hareketi hiçbir şekilde idari istikrarı zedeleyecek nitelikte de değildir"*[66] diyerek, ilgilisinin gerçeğe aykırı beyanı sebebiyle doğmuş bulunan hukuka aykırı işlemlerin geri alınmasının idari istikrar ilkesini zedelemeyeceğine hükmetmiştir.

İncelediğimiz bu kararda, idari istikrar ilkesinin sınırlarının tespitine dair önemli bir değerlendirmede bulunulmuştur. Öncelikle belirtmek gerekir ki bu karar, yukarıda değindiğimiz 1952 tarihli karardan farklı olarak, meseleyi sadece somut olay bazında ele almamış, bütün idari işlemler açısından geçerli olacak şekilde genele hitap eden bir üslup kullanmış ve genel-geçer esaslar belirlemiştir. Karar ayrıca, ***"gerçek dışı beyan veya hile"*** hallerinde idari istikrar ilkesinin uygulanamayacağını ya da diğer bir ifadeyle bu gibi hallerde idari işlemin geri alınmasının idari istikrar ilkesini zedelemeyeceğini belirterek, idari istikrar ilkesinin sınırlarının tespiti hususunda önemli bir istisna öngörmüştür. Son olarak karar, bu gibi istisnaların varlığı durumunda idari işlemlerin ***"her zaman"*** geri alınabileceğini belirterek süre konusunda çıkabilecek ihtilafları ve doğabilecek farklı yorumları da önlemiştir.

C. 1973 Tarihli Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı

İdari istikrar ilkesinin oluşumuna katkı sunan yüksek yargı mercii sadece Danıştay olmamıştır. Yargıtay da, 1973 tarihinde vermiş olduğu bir içtihadı birleştirme kararı ile bu

---

[65] Bu kararlardan ilkinde, kişinin gerçeğe aykırı beyanda bulunması durumunda ilgili işlemin geri alınabileceğine karar verilmişken; diğer kararda ise, idari işlemin tesis edilmesi sürecinde bireyler tarafından beyan edilen hususların doğruluğunun araştırılması külfetinin idareye ait olduğu gerekçe gösterilerek işlemin geri alınamayacağına karar verilmiştir.

[66] **Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu**, E. 1966/4 ve 1966/40, K. 1971/36, T. 02.10.1971, Danıştay Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 6-7, s. 154-158.

sürece katkı sunmuş ve idari istikrar ilkesinin şekillenmesi noktasında önem arz eden kapsamlı bir karar vermiştir. Yargıtay'ın söz konusu kararında uyuşmazlık konusu edilen olay; idarenin hatalı bir işlemini kaldırması neticesinde, kaldırılan işleme binaen daha önce yapılmış fazla ödemelerin geri istenip istenemeyeceği hakkındadır[67].

Konuyu inceleyen Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, *"Burada, yanlış bir idare tasarrufunun geri alınmasındaki kamu yararı ile bu yanlış tasarrufun kişiler yararına yarattığı hukuki durumların korunması (istikrar prensibi) çatışma halindedir. Ancak bu çatışma görünüştedir, zira yanlış bir idare tasarrufunun geri alınması kamu yararı bakımından zorunlu gibi görünmekte ise de, istikrarın korunmasında da kamu yararı vardır. Yerleşmiş (müesses) durumlar hataen de doğmuş olsalar ve hak teşkil etmeseler bile, her zaman geriye yürür şekilde ortadan kaldırılabilmeleri, istikrarı ve toplumun güven hissini sarsar, kamu düzenini zedeler"* diyerek, somut olayda ve benzeri olaylarda idare hukuku kurallarının uygulanması gerektiğini belirtmiş ve *"Yokluk ile mutlak butlan halleri hariç ve kişinin gerçek dışı beyanı veya hilesi de sebebiyet vermemiş olmak kaydıyla, idarenin yanlış şart tasarrufunu (özellikle yanlış intibak işlemini), ancak iptal davası süresi veya kanunlarda özel bir süre varsa bu süre içinde yahut iptal davası açılmışsa dava sonuna kadar, geriye yürür şekilde geri alabileceğine"*[68] hükmetmiştir.

Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, vermiş olduğu bu kararla, idari istikrar ilkesi hakkında ve müesses durum halini almış hukuka aykırı işlemlerin geri alınması noktasında dikkat çeken bir karar vermiştir. Yukarıda yer verdiğimiz 1971 tarihli Danıştay kararında olduğu gibi bu kararda da, sadece somut olay bazlı inceleme yerine genel bir inceleme yapılmış ve müesses durum halini almış tüm idari işlemler için geçerli kabul edilebilecek genel esaslar belirlenmiştir. Ayrıca önemle belirtmek gerekir ki ilgili kararda, 1971 tarihli Danıştay kararında belirtilen *"gerçek dışı beyan veya hile"* istisnalarından başka ***"yokluk"*** ve ***"mutlak butlan"*** durumlarının da idari istikrar ilkesinin uygulanması noktasında istisna kabul edilmesi gerektiği ve nihayet tüm bu istisnaların varlığı durumunda

---

[67] Somut olayda, konuya ilişkin Yargıtay'ın farklı daireleri tarafından farklı kararlar verilmiş ve bir daire somut olaya Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiğini ve yapılan fazla ödemelerin sebepsiz zenginleşme hükümlerine istinaden geri alınması gerektiğini belirtmiş; diğer daire ise somut olaya idare hukuku hükümlerinin uygulanması gerektiğini ve yapılan fazla ödemelerin geri talep edilemeyeceğini ve bu nedenle idarenin geri alma davalarının reddi gerektiğini belirtmiştir.

[68] **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1972/6, K. 1973/2, T. 27.1.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

idarenin işlemini her zaman için geri alabileceği ifade edilerek, idari istikrar ilkesinin uygulanma sınırı bu cihetten daraltılmıştır. Bunun yanı sıra Yargıtay söz konusu kararda, yukarıda sayılan istisnaların bulunmaması durumunda idarenin, müesses durum halini alan hatalı işlemini ancak ***"iptal davası süresi içinde"*** ya da ***"kanunlarda özel bir dava açma süresi öngörülmüşse bu süre içerisinde"*** veyahut ***"söz konusu işleme karşı dava açılmışsa dava sonuna kadar"*** geri alabileceğine hükmetmiş ve böylece doktrin tarafından, idari işlemlerin geri alınması noktasında dile getirilen süreleri aynen benimsemiştir[69]. Son olarak belirtmek gerekir ki Yargıtay, *"...yukarıda varılan sonuç ve kabul edilen kural ancak iyi niyetli kişiler içindir"* diyerek, kişilerin idari istikrar ilkesinden faydalanabilmeleri için ***"iyiniyet"*** şartının bir ön şart olduğunu ifade etmiştir.

D. 1973 Tarihli Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı

Yargıtay'ın anılan kararından kısa bir süre (yaklaşık 11 ay) sonra Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu tarafından verilen ve yine tarihsel süreç içerisinde idari istikrar ilkesinin gelişimi açısından önem arz eden diğer bir kararın konusu da aynı şekilde, idare tarafından, hatalı terfi veya intibak işlemine dayanılarak bir memura yapılan fazla ödemelerin, bu hata fark edildikten sonra geri alınıp alınamayacağı ile ilgilidir[70].

Bu kararda Danıştay, *"Gerek Türk gerek yabancı doktrinde gerekse yargı kararlarında geri alma işleminin, idari işlemlerin geriye yürümezliği prensibine istisna getirdiği, bu prensibin kazanılmış haklarla müesses durumları korumak ve hukuki münasebetlerde istikrar sağlamak ihtiyaç ve zaruretinden doğduğu, ancak hukuka uygunluğu yerine getirmenin de bir hukuk kuralı olduğuna göre sakat tasarrufların geri*

---

[69] Örneğin: *"...tasarruf ancak iptal davası müddeti ve hususi bir dava müddeti varsa bu müddet veyahut bir iptal davası açılmışsa davanın müddeti içinde geri alınabilir."* **Onar,** Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 551.

[70] Danıştay kararda öncelikle, Yargıtay'ın bahsi geçen kararına atıf yaparak konu hakkında Yargıtay tarafından geniş kapsamlı bir içtihadı birleştirme kararı verildiğini belirtmiştir. Daha sonra ise konunun Danıştay tarafından da ele alınması ve idari işlemlerin geri alınması şartlarının bir esasa bağlanması gerektiğini; zira daha önce Danıştay tarafından verilmiş birbirine muhalif kararlar bulunduğunu ve Danıştay tarafından içtihatların birleştirilmesi yoluna gidilmez ise bu durumda idari mercilerin, Yargıtay'ın anılan içtihadı ile Danıştay kararları arasında tereddüte düşeceğini belirtmiştir. Danıştay kararda ayrıca somut olaya ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde yargı yerinin Danıştay olması gerektiğini, zira memurlara yapılan hatalı ödemelerin geri alınmasının da başlı başına idari bir işlem olduğunu belirtmiştir.

alınarak hukuka uygunluğu sağlamanın da bir zorunluluk olduğundan bahsedilmiş, aynı zamanda toplumda istikrar ve güvenlik sağlamanın da hukukun amacı olduğu açıklanmıştır. Bütün bu prensipler göz önüne alınarak istikrar prensibinin ağırlık kazanması sonucu dava açma süresi ve zaman aşımı müessesesi ortaya çıkmış bulunmaktadır…" diyerek, yukarıda yer verdiğimiz Yargıtay kararı ile aynı doğrultuda, hukuka aykırı idari işlemlerin idare tarafından ancak dava açma süresi içerisinde geri alınabileceğini belirtmiş ve sonuç olarak *"İdarenin, yokluk, açık hata, memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi hallerinde, süre aranmaksızın kanunsuz terfi veya intibaka dayanarak ödediği meblağı her zaman geri alabileceğine. …belirtilen istisnalar dışında kalan hatalı ödemelerin istirdadının, hatalı ödemenin ilk yapıldığı tarihten başlamak üzere 90 gün içinde kabil olduğuna ve 90 günlük süre geçtikten sonra istirdat edilemeyeceğine"*[71] karar vermiştir.

Danıştay'ın bu kararında, Yargıtay kararından farklı olarak önemli bir husus dile getirilmiştir. Danıştay, Yargıtay'ın idari istikrar ilkesinin istisnaları olarak belirlediği *"yokluk"*, *"gerçek dışı beyan"* ve *"hile"* hallerini kabul etmekle beraber; Yargıtay'dan farklı olarak, idari işlemde ilgilisinin kolayca anlayabileceği kadar ***"açık hata"*** bulunması halinin de idari istikrar ilkesinin bir istisnası olduğunu kabul etmiştir[72]. Ayrıca Danıştay, *"Kurulumuzda yapılan konuşmalarda; istikrar, kanunilik ve kamu yararı kuralları yanında iyi niyet kuralı üzerinde de önemle durulmuştur"* diyerek, Yargıtay ile aynı doğrultuda, idari istikrar ilkesinin uygulanabilmesi için kişinin ***"iyiniyetli"*** olmasının da mutlak zorunluluk olduğunu ifade etmiştir.

III. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN ÇİFT YÖNLÜ MAHİYETİ

İdari istikrar ilkesinin ortaya çıkış gayesi, yukarıda ilkenin içtihadi gelişimi kısmında da belirttiğimiz üzere esasen, idarenin birey lehine ancak hukuka aykırı olan işlemlerini her zaman geri alabilmesini önlemek ve bu suretle bireylerin hukuki güvenliklerinin temin edilmesini sağlamaktır. Ancak gelişen süreç içerisinde, idari istikrar ilkesinin, hukuki güvenlik boyutundan başka, idari düzenin işleyişini ilgilendiren ikinci bir boyut kazandığını da görmekteyiz.

Gerçekten de, idari istikrar ilkesi öncelikle ***"hukuki güvenlik"*** noktasında önem arz

[71] **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[72] Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde bu istisnaların her biri tek tek ele alınarak incelenecektir.

eden bir ilkedir ve bu açıdan ilke; *"kazanılmış haklara saygı", "haklı beklentilere uygunluk", "müesses durumların korunması"* ve *"mevzuat hükümlerinin belirli ve öngörülebilir olması"* gibi **idare hukukunu** ilgilendiren birçok ilke ile irtibatlıdır ve bu kavramların bazılarının temel dayanaklarından birisi olarak görülmektedir. İdari istikrar ilkesinin ilk ve en önemli boyutu bu boyuttur.

Bunun yanı sıra idari istikrar ilkesi, ***"idari düzen"*** noktasında da ayrı bir fonksiyona sahiptir ve idari düzenin sağlıklı işleyebilmesi açısından; *"idari faaliyetlere karşı belli sürelerden sonra dava açılamaması", "idari dava açılabilmesi için ehliyet şartının aranması"* ve *"salt dava açılmasının işlemin yürürlüğünü durdurmaması (hukuka uygunluk karinesi)"* gibi daha ziyade **idari yargılama hukukunu** ilgilendiren tedbirleri öngörmektedir. İdari istikrar ilkesinin bu boyutu ise hukuki güvenlik boyutuna nazaran daha tâli ve ikincil bir boyuttur.

Aslında idari istikrar ilkesinin bu şekilde çift yönlü bir mahiyet arz ettiği meselesi, doktrinde ve yargı içtihatlarında doğrudan ve sistematik bir tarzda dile getirilmiş bir husus değildir[73]. Ancak yukarıda incelediğimiz doktrin görüşleri ve yargı içtihatlarının geniş bir

[73] Bununla birlikte, doktrinde idari istikrar ilkesinin çift yönlü mahiyetine işaret nev'inden temas eden yazarlar da olmuştur ve bu yazarların görüşlerine ilerleyen başlıklarda yer verilecektir. Yargı kararlarına bakıldığında ise, sadece münferit bir yargı kararıyla idari istikrar ilkesinin çift yönlü fonksiyona sahip olduğunun anlaşılması pek mümkün gözükmemektedir. Zira yargı kararlarında idari istikrar ilkesi daha ziyade somut olayla irtibatlı olan yönüyle ele alınmakta ve ilkenin sadece ilgili yönü dile getirilmektedir. Örneğin, bireylerin müesses durumlarının korunması ile ilgili bir dava söz konusu ise kararda *"idari istikrar ilkesi gereğince müesses durumların korunması gerekmektedir…"* şeklinde; idari yargıda dava açma sürelerinin niteliği ile ilgili bir dava söz konusu ise de *"idari yargıda dava açma süreleri idari istikrar ilkesi gereğince sınırlandırılmıştır…"* şeklinde bir gerekçe kurulmaktadır. Bununla birlikte, idari istikrar ilkesinin özelliklerinin kısmen toplu bir şekilde dile getirildiği bazı yargı kararlarında idari istikrar ilkesinin çift yönlü mahiyetine işaret edildiği de öne sürülebilir. Örneğin, Danıştay bir kararında, *"İdare hukuku ilkelerine göre, idari işlemler tesis edildikleri andan itibaren yürürlük kuvvetini ve doğruluk karinesini haizdirler. Bu husus idarenin tek taraflı kararlarına kişinin uyma zorunluluğunu doğurur. Bu ilkenin tabii sonucu olarak da idari işlemlerde devamlılık ve istikrar esastır. Kamu düzeninin bozulmaması için idari istikrar prensibine o kadar önem verilmiştir ki bu işlemler aleyhine açılacak idari davalar 90 günlük süre ile sınırlandırılmıştır. Buna parelel olarak, idarenin sakat tasarruflarını her zaman geri alabileceği yolundaki genel prensibte, kazanılmış haklarla müesses durumları korumak ve hukuki münasebetlerde istikrarı sağlamak ihtiyaç ve zarureti nedeniyle zaman içinde değişime uğramış ve sakat idari işlemlerin ne şekilde geri alınabileceği belirli kurallara bağlanmıştır"* diyerek, idari istikrar ilkesinin hem hukuka uygunluk karinesi ve dava açma süreleri gibi idari düzenin işleyişine bakan boyutuna değinmiş hem de idari işlemlerin geri alınması,

perspektiften ele alınması ve idari istikrar ilkesi ile irtibatlı konuların bazılarının *idare hukukunu*, diğer bazılarının ise *idari yargılama hukukunu* ilgilendiren konular olması sebebiyle idari istikrar ilkesinin iki farklı boyuta sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Özellikle belirtmek gerekir ki, idari istikrar ilkesinin belirttiğimiz şekilde hem bireylerin hukuki güvenliğini (bu anlamda "bireylerin menfaatini"), hem de idari düzenin işleyişini (bu anlamda da "idarenin menfaatini") ilgilendiren birbirinden farklı iki boyuta sahip olması kendi içerisinde bir çelişki gibi görünebilir. Ancak ortada gerçek anlamda bir çelişki söz konusu değildir. Zira idari istikrar ilkesinin gayesi ve hedefi her iki durum açısından da ortaktır. İdari istikrar ilkesi açısından aslolan husus, her durumda ***idari faaliyetler üzerindeki müphemiyetin (şüphenin) ve kararsızlığın bir an önce son bulmasıdır***.

Bu amaç için idari istikrar ilkesi *idareye*, idari işlemleri geriye yürütmeme, bireylerin kazanılmış haklarına dokunmama ya da belirlilik ilkesine uygun düzenlemeler yaparak bireyleri tereddütte bırakmama gibi bireylerin hukuki güvenliğini sağlayan bazı yükümlülükler öngörürken; *bireylere* de, idari faaliyetlere karşı ancak belli sürelerde dava açabilme, istenilen her işleme karşı dava açamama (menfaat / hak ihlali şartı) ya da sadece dava açarak idari işlemin yürütmesini durduramama (hukuka uygunluk karinesi) gibi idari düzenin sağlıklı işlemesini sağlayan bazı yükümlülükler öngörmektedir.

Bu anlamda idari istikrar ilkesinin, idareye ve bireylere yüklediği bu ödevlerin her birisinin nihai hedefi, hem idari işlemin tarafı olan bireyler açısından, hem de işlemden etkilenebilecek üçüncü kişiler açısından idari işlemleri (belli sürelerden sonra) "tartışılabilir" olmaktan çıkarmak, idareyi sürekli geçmişe dair işlemler ile uğraşmaktan kurtararak ileriye dair planlamalar yapmasını sağlamak, bireylerin idari faaliyetlere karşı güvensizlik duymasını engellemek ve nihayet kamu yararını temin ve kamu düzenini tesis etmektir.

Özetle, doktrinde ***Özyörük***'ün de ifade ettiği üzere, idarenin güven ve istikrara ihtiyacı olduğu gibi, idare karşısında bireylerin de güven ve istikrara ihtiyacı vardır[74]. Bu nedenle, idari istikrar ilkesinin gereklerinden bazıları, ***"bireylerin kendilerini hukuki güvenlik içerisinde hissedebilmeleri"***; diğerleri ise, ***"idarenin düzenli işleyebilmesi"*** açısından önem

kazanılmış hak ve müesses durumlar gibi bireylerin hukuki güvenliğine bakan boyutuna işaret etmiştir. Bkz. **Danıştay 3. Daire**, E. 1981/83, K. 1981/100, T. 28.5.1981, www.kazanci.com (Erişim: 11.04.2019).

[74] **Özyörük,** Mukbil, İdare Hukuku Dersleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1972-1973, s. 218, http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/793.pdf.

arz etmektedir.

İdari istikrar ilkesinin çift yönlü mahiyetine aşağıdaki başlıklarda kısaca değinecek ve ilerleyen bölümlerde ilkeyi çift yönlü mahiyetine göre ele alacağız.

A. Hukuki Güvenlik Boyutu

Hukuki güvenlik ilkesi; hukuk kurallarının geriye yürütülerek kazanılmış hakların çiğnenmemesi, istikrar ve belirliliği ortadan kaldıracak kuralların ihdas edilmemesi, hukuk kurallarının sık sık değiştirilmemesi, özetle bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin güvenceli kılınması yükümlülüğünü ifade etmektedir[75]. Hukuki güvenlik ilkesi, idari istikrar ilkesinin temel dayanaklarından birisidir ve aralarında yoğun bir ilişki söz konusudur. Bu nedenle her iki ilke çoğu zaman birlikte dile getirilmektedir[76].

İdari istikrar ilkesi, hukuki güvenlik boyutuyla "idari faaliyetlerin" istikrarlı olması anlamına gelmektedir. Bu boyutuyla idari istikrar ilkesi, daha önce de ifade ettiğimiz üzere; *kazanılmış haklar*, *haklı beklentiler*, *müesses durumlar* gibi sübjektif nitelikteki kazanımların korunmasını ve böylece bireylerin lehine olan idari işlemlerin haklı bir gerekçe olmaksızın geri alınamamasını ya da idarenin *öngörülebilirlik* ve *belirlilik* gibi ilkelere sadık kalarak faaliyette bulunmasını gerektirir.

Doktrinde ve yargı içtihatlarında, idari istikrar ilkesinin sistematik bir şekilde sınıflandırılmadığını daha önce belirtmiştik. Ancak doktrinde, idari istikrar ilkesinin belirttiğimiz çift yönlü mahiyetine işaret eden yazarlar da olmuştur. Örneğin ***Özdemir***, idari istikrar ilkesinin, biri *"maddi hukuka"* diğeri ise *"usûl hukukuna"* bakan yönlerinin olduğunu ifade etmiştir[77]. *Özdemir*'in ifade ettiği maddi hukuka ilişkin olan ilk boyut; teknik anlamda idare hukukunu, bireyler üzerinde hukuki sonuç doğuran idari işlemleri ve bunların sübjektif neticelerini, diğer bir ifadeyle idari işlemlerin *"esasını (içeriğini)"* ilgilendiren bir boyuttur ve bu yönüyle idari istikrar ilkesi, bireylerin "hukuki güvenliklerinin" temini noktasında önem arz etmektedir.

---

[75] **Atay**, Hukuk Başlangıcı, s. 350.

[76] Örneğin bkz. **Danıştay 14. Daire**, E. 2019/270, K. 2019/654, T. 30.1.2019; **Danıştay 15. Daire**, E. 2017/278, K. 2018/376, T. 24.1.2018; **Danıştay 14. Daire**, E. 2014/6972, K. 2015/7981, T. 27.10.2015, www.kazanci.com (Erişim: 01.03.2020).

[77] **Özdemir**, İmar İdare Hukukunda Kazanılmış Hak, s. 316.

Doktrinde idari istikrar ilkesinin çift yönlü fonksiyonuna işaret eden yazarlardan ***Can*** ise, *"…idari istikrar ilkesi iki yönlüdür… İdari makamların, yürüttükleri faaliyetlerde kanunlar çerçevesinde öngörülebilirlik ilkesine uygun hareket etmesi, idarenin uymakla yükümlü olduğu kuralların herkesçe bilinebilir ve açık olması, ayrıca idarenin alacağı kararlarda tüm bireylere eşit davranması gereği… (bir) yönüne işaret etmektedir"*[78] diyerek, idari istikrar ilkesinin bireylerin hukuki güvenliği ile ilgili olan boyutuna işaret etmiştir.

Özetle, idari istikrar ilkesinin birinci ve en temel anlamı, ilkenin ***bireylere bakan*** ve ***"hukuki güvenlik"*** düşüncesine dayanan boyutunu teşkil eder. Dolayısıyla, idari istikrar ilkesinin ilk boyutu ***maddi hukuku*** ve bu anlamda ***idare hukukunu*** ilgilendirmektedir.

B. İdari Düzen Boyutu

İdari istikrar ilkesi, ikinci boyutuyla ***"idari düzenin"*** istikrarlı olması anlamında ele alınması gereken bir ilkedir. İdari düzen kavramı, idare hukuku doktrininde birçok yazar tarafından kullanılan bir kavram olmakla birlikte kavrama dair net bir tanımlama yapılmamıştır. Yazarlardan bir kısmı bu kavramı, idarenin idari yaptırım uygulama yetkisini anlatırken idari yaptırımların bir gerekçesi olarak belirtmişler ve idari yaptırımların öngörülmesinin hukuki sebebinin "idari düzene aykırılık" olduğunu ifade etmişlerdir[79]. Bizim idari düzen ifadesinden kastımız ise kısmen bu anlamdan farklıdır. Bize göre *idari düzen*; idari faaliyetlerin belirli bir düzen ve istikrar içerisinde yürütüldüğü, işlemlerin sürekli dava tehdidi ile karşılaşmadığı, işlemlerin geçerli kalacağı hususunda bireylerde herhangi bir tereddüdün bulunmadığı ve bu sayede idari faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde icra edildiği bir düzeni ifade etmektedir.

İdari istikrar ilkesinin idari düzen boyutu ise; *"idari faaliyetlere karşı belli sürelerden*

---

[78] **Can,** Emre, İdari İşlemin Şekil Unsuru, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016, s. 119.

[79] Örneğin: *"idari cezalar **idari düzene** aykırı davranışlar için uygulanan cezalar olup, idari düzenin sağlanmasına yöneliktirler."* **Günday**, İdare Hukuku, s. 233. *"İdarenin görevleri arasında kamu güvenliği ve düzeni, kamu sağlığı ve ulusal servetin korunması anlamına da gelen **idari düzeni** korumak önemli bir yer tutar."* **Oğurlu,** Yücel, İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001, s. 33-34. *"Genel olarak sosyal düzen içerisinde, **"idarî düzen"** diye isimlendirebileceğimiz bir düzen bulunmaktadır. Genel olarak sosyal düzen, cezai müeyyidelerle korunurken, idarî düzen, idarî yaptırımlarla korunmaktadır."* **Çağlayan,** Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu), Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2006, s. 22.

sonra dava açılamaması", "idari dava açılabilmesi için sübjektif ehliyet şartlarının aranması" ve "salt dava açılmasının işlemin yürürlüğünü durdurmaması (hukuka uygunluk karinesi)" gibi birtakım gerekleri haizdir. Zira bu gerekler sayesinde; özellikle idari işlemden yararlanan üçüncü şahıslar bakımından ilgili işlemin geçerliliğinin uzun süre tartışma konusu yapılma ihtimali ortadan kaldırılmış, idari faaliyetler sürekli bir şekilde kesintiye uğramamış ve nihayet idarenin "düzenli" işlemesi teminat altına alınarak kamu yararı sağlanmış olmaktadır.

İdari istikrar ilkesinin çift yönlü mahiyetine işaret eden ve yukarıda görüşlerine yer verdiğimiz yazarlar, ilkenin bu boyutuyla ilgili olarak da şunları dile getirmiştir:

Özdemir, idari istikrar kavramının usul hukukuna bakan yönünün, 2577 sayılı İYUK'un 14'üncü maddesinde düzenlenen *ehliyet* ve *dava açma sürelerine* ilişkin dava şartları ile ilgili olduğunu belirtmiş ve İYUK'un öngördüğü bu şartların amacının, yürürlüğe giren idari tasarrufları dava tehdidinden kurtarmak ve böylece idari işlemin istikrarlı bir şekilde yürürlükte kalmasını sağlamak olduğunu ifade etmiştir[80]. Ayrıca *Özdemir*, hukuka uygunluk karinesinden faydalanan idari işlemlerdeki istikrarın da ancak İYUK'un öngördüğü dava şartları vasıtasıyla sağlanabileceği görüşüne yer vermiştir[81].

Can ise, *"…idari istikrar… idareye bakan yönü (ile)… idari tasarrufların sürekli, etkin ve verimli yürütülmesini sağlamak adına, işlemin doğuracağı hukuki sonuca katlanmayı gerektirir. Örneğin, idari yargıda dava açma süresinin hukuki niteliği bu şekildedir. Dava açma süresi içinde iptali istenmeyen ancak hukuka aykırı olan bir idari işlemin geçerliliği, bu açıdan idari istikrar ilkesine uygundur"*[82] diyerek, idari istikrarın sağlanması adına dava açma süresi gibi bir kriter öngörülmüş olmasının, idari istikrar ilkesinin, yukarıda işaret edilen ilk yönünden farklı bir yönünü teşkil ettiğini belirtmiştir.

Özetle, idari istikrar ilkesi, ikinci ve daha tâli anlamıyla, ilkenin ***idareye bakan*** ve ***"idari düzene"*** dayanan boyutunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla, idari istikrar ilkesinin ilk boyutu "maddi hukuku" ve bu anlamda "idare hukukunu" ilgilendirirken; ikinci boyutu, idari faaliyetlere dair ***usûl hukukunu*** diğer bir ifadeyle ***idari yargılama hukukunu***

[80] **Özdemir**, İmar İdare Hukukunda Kazanılmış Hak, s. 316-317.

[81] **Özdemir,** Selman, "İdarî İstikrar Kavramının Kullanımı Üzerine Bir Değerlendirme", Türk İdare Dergisi, Sayı: 488, Yıl: 2019, s. 399.

[82] **Can**, İdari İşlemin Şekil Unsuru, s. 119.

ilgilendirmektedir.

IV. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN SINIRI

İdari istikrar ilkesi, bireylerin hukuki güvenliklerini ilgilendiren ve idarenin düzenli işlemesine hizmet eden temel bir ilke olmakla birlikte, bu ilkenin sınırsız bir şekilde uygulama alanı bulacağı da düşünülemez.

Her şeyden önce idari istikrar ilkesi sadece *"iyiniyetli"* kimseler açısından hukuki koruma sağlayan bir ilkedir. Buna göre kişinin iyiniyetli olmadığı durumlarda idari istikrar ilkesi uygulanmayacaktır. Bunun yanı sıra, idari işlemin muhatabı olan kişi iyiniyetli olsa dahi, eğer korunması istenen bireysel menfaat, kamu yararını ve kamu düzenini ihlal eden bir boyuta ulaşmış ise bu durumda da idari istikrar ilkesi o kişi açısından geçerli kabul edilemeyecektir. Örneğin, gerekli resmi izinleri aldıktan sonra yurtdışından ithal ettiği ürünün, kamu sağlığını tehdit eden bir ürün olduğunun sonradan anlaşılması üzerine ilgili kişi, kazanılmış bir hakkının olduğundan bahsedemeyecek ve idari istikrar ilkesini gerekçe göstererek ürünlerinin toplatılmasına mani olamayacaktır[83].

İdari istikrar ilkesi, idari işlemin ilgilisinin iyiniyetli olduğu ve ortada kamu düzenini ihlal eden bir durumun söz konusu olmadığı bütün ihtimaller açısından da geçerli kabul edilmemektedir. Buna göre, idari işlem hukuka aykırı ise ve işlemin tesis edilmesinin üzerinden, kural olarak, dava açma süresi kadar bir süre geçmemiş ise bu durumda işlem henüz *"müesses (yerleşik)"* hale gelmiş sayılmayacak ve idari istikrar ilkesi yine uygulama alanı bulamayacaktır.

İdari istikrar ilkesinin "usûl hukuku" boyutu anlamında da, her ne kadar idari istikrar ilkesi, idari işlemlere karşı dava açma süresinin varlığını ya da idari işlemle menfaat ilişkisi bulunmayan kimselerin idari işleme karşı dava açamamasını gerekli kılsa da; bazı şartların varlığı halinde, idari dava açma sürelerinin genişlemesi ya da idari işlemle doğrudan menfaat ilişkisi bulunmayan kimselerin dava açabilmesi mümkün olabilmektedir. Örneğin, kanunda *genel* dava açma sürelerinden daha kısa *özel* dava açma sürelerinin öngörülmesi halinde, idare üzerine düşen yükümlülüğü yapmamış ve Anayasa md. 40/2 hükmüne[84] aykırı bir

[83] Ancak bu durum, idarenin kendi kusuru oranında ilgili kişinin zararını tazmin etmesine engel değildir.

[84] **1982 Anayasası md. 40/2**: *"Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır".*

surette, ilgili idari işleme karşı hangi sürelerde ve nereye itiraz edilebileceğini kişiye bildirmemiş ise bu durumda, ilgili kanunun öngördüğü özel dava açma süresi yerine genel dava açma süresi geçerli kabul edilebilecektir.

İdari istikrar ilkesinin uygulanmasına dair bu şartlara ve ilkenin istisnalarına çalışmanın ilerleyen bölümlerinde genişçe yer verilecektir. Bizim burada değinmek istediğimiz husus, idari istikrar ilkesinin uygulanmasına dair teknik boyutundan ziyade, ilkenin, idare hukukunda yer alan diğer birtakım ilkeler karşısındaki durumudur. Daha açık bir ifadeyle, idari faaliyetlerin istikrarlı olmasını gerektiren idari istikrar ilkesi ile; idare hukukunda (kural olarak) kazanılmış hakların var olamayacağını ifade eden idare hukukunun *"statü hukuku"* olma özelliği ve kamu hizmetlerinin sürekli bir değişim ve dönüşüm içerisinde olmasını gerekli kılan *"adaptasyon (uyarlanma) ilkesi"* nin nasıl bağdaştırılabileceği meselesidir. Konu aşağıda ayrı başlıklar altında incelenecektir.

A. Statü Hukuku Karşısındaki Durumu

İdare hukuku, genel normlarla düzenlenen ve adına *statü* denilen; genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı pek çok hukuki durumu düzenlemekte ve bu nedenle *statüter* bir hukuk dalı olarak adlandırılmaktadır[85]. Buna binaen, kural olarak, idare hukukunda özel hukuk benzeri bir kazanılmış hakkın söz konusu olamayacağı, idarenin gereken durumlarda statüye ait şartlarda değişikliğe gidebileceği ve statüye ait genel bir düzenlemenin ancak bütün sonuçları ile bireyselleşmesi halinde kazanılmış bir haktan bahsedilebileceği ifade edilmektedir[86].

İdare hukukunun statü hukuku olması ve salt bir statü içinde bulunmanın bireyler açısından kazanılmış hak teşkil etmeyeceği gerçeği karşısında, idari statülerin asla değişmeyeceğini ve sabit kalacağını söylemek mümkün değildir[87]. Zira idare,

---

[85] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 19.

[86] *"...müktesep hak ancak statünün şartları dairesinde ferdî bir durum doğduktan yani umumî durum ferdî duruma inkılâp ettikten sonra bahis mevzuu olabilir. Meselâ memurun maaşı işledikten ve bu suretle ferdî bir alacak haline inkılâp ettikten sonra müktesep bir haktan bahsedilebilir. Bir talebe, bu sıfatını muhafaza ettikçe, talebe statüsü içinde umumî bir hukukî duruma mâliktir ve hiç bir müktesep hakkı yoktur. Müktesep hak bir sertifika veya diploma almak suretiyle ferdî bir durum iktisap ettikten sonra doğabilir".* **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 482.

[87] *"Hukuki güvenliğin mevcut bir hukuki durum için dokunulmazlık şeklinde algılanması, dinamik toplum yapısının kurallarla statik, durağan hâle getirilmesi sonucunu doğurur ki bu da toplumun çağın gerisinde*

düzenlemelerinin yerindeliğini ve içeriğini belirleme hususunda geniş bir takdir yetkisine sahiptir ve hizmetten yararlanan bireylerin mevcut statülerinin ilelebet yürürlükte kalmasını isteme hakları bulunmamaktadır[88].

Bununla birlikte, idare hukukunun statüter bir hukuk dalı olması, idare hukukunda hukuk devleti ilkesinin gerekleri olan hukuki güvenlik ve istikrar ilkelerinin gözetilmeyeceği ve idarenin hukuk devleti ilkesinin bu unsurlarından muaf tutulabileceği anlamına da gelmemektedir[89]. Zira Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği üzere, idarenin statü hukukuna dayanarak yeni düzenlemeler yapması ve statülerde değişikliğe gitmesi, ancak bu düzenlemelerin kazanılmış haklara dokunmaması şartıyla mümkündür[90]. Buna göre idare, yürütmekle yükümlü bulunduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği ölçüde ve kanuni yetkileri çerçevesinde, mevcut statülerde değişikliğe gidebilmeli ancak bu değişiklikler, mevcut statülerin geçmişteki neticeleri üzerinde herhangi bir etkiye sahip olmamalıdır[91].

İdari istikrar ilkesi ile idare hukukunun "statüter" özelliği arasındaki denge açısından önemli olan husus; idarenin kamu hizmetlerini etkin yürütme adına statüler üzerinde gereken değişiklikleri gerçekleştirirken idari istikrar ilkesini göz önünde tutması ve böylece hukuki

---

kalmasına neden olabilir. Bu nedenle kanun koyucu, Anayasa'da öngörülen kurallar çerçevesinde diğer alanlarda olduğu gibi kamu görevine giriş koşullarıyla ilgili olarak da kamu yararı amacıyla bazı değişiklikler yapabilir ve bu değişiklikler kişilerin beklentilerini etkileyebilir." **Anayasa Mahkemesi**, E. 2015/41, K. 2017/98, T. 04.05.2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

[88] **Duran,** Lûtfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 648, 1982, s. 423; **Karahanoğulları,** Onur, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015, s. 595. *"Geçmiş yıllara ilişkin kararnamelerde anılan görev unvanları için aynı miktar ve oranlarda zam ve özel hizmet tazminatı belirlenmiş olmasının, uygulamanın bu şekilde sürdürülmesini zorunlu kılmayacağı açıktır. İdareler, hizmet gereklerine ve değişen koşullara göre, yeni düzenlemeler yapabilirler."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1995/2464, K. 1995/3442, T. 07.11.1995, www.legalbank.net (Erişim: 12.09.2018).

[89] **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 273.

[90] *"Hukuk devletinde yasa koyucunun kazanılmış hakları ihlal etmemek koşuluyla geleceğe yönelik olarak statü hukukunda değişiklik yapmasına ya da yeni kurallar koymasına, kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin koşulları belirlemesine engel bulunmamaktadır."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2008/50, K. 2010/84, T. 24.06.2010; "*Statü hukukuna ilişkin düzenlemelerde istikrar, belirlilik ve öngörülebilirlik göz önünde bulundurularak hukuki güvenlik sağlanır."* (Değişik gerekçe yazısından) **Anayasa Mahkemesi,** E. 2003/67, K. 2003/88, T. 8.10.2003, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 12.09.2017).

[91] **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 594.

güvenlik ilkesini zedelememesidir[92]. Örneğin, yeni ihdas edilen hükümlerin, önceki kurallara istinaden kurulmuş ve devam etmekte olan hukuki statü ve ilişkilerde istikrarsızlığa sebebiyet vermemesi adına; kazanılmış haklara dokunmaması ya da kazanılmış hak söz konusu olmasa dahi duruma göre kademeli etki, belirli bir süre verilmesi, yenileme imkânı tanınması gibi geçiş önlemlerini öngörmesi gerekmektedir[93].

Özetle, idari istikrar ilkesi, statülere etki eden mevzuat hükümlerinin ya da idari uygulamaların asla değişmemesi amacında değildir[94]. İdari istikrar ilkesi ile kastedilen husus, idarenin, hukukun temel prensiplerine sadık kalarak bir değişim ve dönüşüm içerisine girmesidir[95]. Ayrıca, kamu hukukunun bir dalı olan idare hukukunun; özel hukuka ve özel hukukun diğer dallarına nazaran daha dinamik ve değişken olduğunu da unutmamak gerekir[96]. Bu nedenle bireylerin, öngörülebilir ve adaletli bir toplumda yaşayabilmesi adına, kişilerin statülerinin istikrarı ile değişim gerekliliği arasında makul bir dengenin kurulması ve bireylerin idareye olan güvenlerinin korunması gerekmektedir[97].

---

[92] *"Düzenleyici işlemlerin yürürlükten kaldırılmasında, uyarlanma ilkesi yanında, idarenin iradesini etkileyen ve birbiriyle yakından ilgili olan iki ilke daha vardır… Bu ilkeler, hukuk güvenliği ve haklı beklentilerin korunması ilkeleridir."* **Bülbül,** Erdoğan, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, İstanbul, Beta Basım, 2010, s. 41; **Atay**, Hukuk Başlangıcı, s. 104.

[93] **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 612.

[94] Aynı yönde bkz. **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 134; **Atar,** Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 111-112; **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 14; **Yıldırım,** Ömer, İmar Hukukunda İdari İstikrar İlkesi ve Müesses Durumlar, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017, s. 4.

[95] *"…asıl mesele hukukun nisbeten sabit ana esaslarını ve temel prensiplerini değişen müessese ve hadiselere uydurabilecek bir içtihat ve doktrin meydana getirebilmektedir."* **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 109.

[96] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 107. İdare hukukunun bu özelliği nedeniyle, demokrasi ile yönetilen ülkelerde hükümetler, idari hizmet politikalarında değişim ve dönüşüme giderek modernleşmeyi birer vaat olarak vatandaşlarına sunmuşlardır. Örneğin İngiltere'de 1999 yılında dönemin hükümeti tarafından yayımlanan *"Modernising Government"* adlı belge böyle bir amaç taşımaktaydı. Bkz. **Modernising Government (White Paper)**, Government of the United Kingdom (Published by The Stationery Office), London, 1999.

[97] **Gişi,** Selçuk, Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017, s. 3; **Atay**, Hukuk Başlangıcı, s. 104; **Köküsarı,** İsmail, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, Ankara, Adalet Yayınevi, 2015, s. 110-111; **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 15.

B. Adaptasyon (Uyarlanma) İlkesi Karşısındaki Durumu

Kamu hizmetlerine hâkim ilkelerden biri olan adaptasyon (uyarlanma) ilkesi, kamu hizmetlerinin sunumunda mümkün olduğunca çağın teknolojik ve bilimsel gelişmelerinin göz önünde tutulması ve sunulan kamu hizmetinin içerik, yöntem ve araç-gereçlerinde gerekli değişikliklerin yapılması anlamına gelmektedir[98]. Kamu hizmetlerinin, toplumsal ihtiyaçlara ve gelişen teknolojiye paralel şekilde modernize edilmesi ve zamanın şartlarına ayak uyduracak bir hale getirilmesi idare için bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir[99].

Gerçekten de idarenin, günün teknolojisine uygun olmayan yöntemlerle ve teknolojik açıdan yetersiz ekipmanlarla kamu hizmetini sürdürmesi beklenemez. Örneğin, internetin hızla yayıldığı ve artık sosyal platformların suç mahalli haline geldiği günümüzde, idareden beklenen, siber güvenlik ekipleri kurması ve internet yoluyla işlenen suç oranlarını azaltmaya çalışmasıdır. Bunun gibi, toplum sağlığını tehdit eden salgın bir hastalığın söz konusu olması durumunda da *"iyi idare"* den beklenen, teknolojinin gerektirdiği önlemleri gecikmeksizin almasıdır. İdarenin bu gereklere uygun davranmaması durumunda, kamu hizmetlerinin uyarlanma ilkesine aykırı hareket edilmiş olacak ve duruma göre idarenin, hizmet kusuru sebebiyle tazminat yükümlülüğü söz konusu olabilecektir[100].

İdarenin, kamu hizmetinin uyarlanması ilkesi kapsamında özellikle düzenleyici işlemlerinde değişiklik yapması çoğu zaman idare için bir zorunluluktur[101]. Örneğin idare, faytonla ulaşımın sağlandığı bir bölgede, faytonların tehlike arz ettiğinin anlaşılması halinde, bundan sonrası için ulaşımın elektrikli araçlarla sağlanacağı yönünde bir düzenleyici işlem

---

[98] **Özay,** İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s. 237. *"Aslında değişen çoğu zaman kamu hizmetinin varlık sebebini oluşturan ortak ve genel ihtiyaç değil, bu ihtiyacın giderilme şeklidir. Geçmişte tulumbacıların müdahale ettiği yangın felâketine artık günümüzde modern itfaiye araçları müdahale etmektedir. Yine bir zamanlar atlı ve elektrikli tramvaylarla yapılan şehir içi ulaşım günümüzde pek çok şehrimizde metro ile…yapılmaktadır."* **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 549-550.

[99] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 549.

[100] İdarenin uyarlanma ilkesine aykırılık sebebiyle tazminat sorumluluğunun doğup doğmayacağı meselesinde Anayasa md. 65 hükmünün göz önünde bulundurularak bir değerlendirme yapılması gerekir. Zira Anayasa'ya göre idare, kamu hizmetlerini ancak mali kaynaklarının yeterliği nispetinde yerine getirmekle yükümlüdür. Anayasa'nın ilgili hükmü şu şekildedir: *"Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir."* **1982 Anayasası** md. 65.

[101] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 440.

ihdas edebilir ya da belirli bir bölgede ticari taksi olarak kullanılan araçlar açısından belli bir yaş sınırlaması getirebilir. Bu gibi durumlar açısından idarenin takdir yetkisinin bulunduğu hususunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak bu noktada, idarenin kamu hizmetlerini çağın gereklerine uygun surette değiştirmesi zarureti ile idari faaliyetlerin belli bir istikrara sahip olması gerekliliği arasında nasıl bir uzlaşma sağlanabileceği meselesinin aydınlığa kavuşturulması gerekmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, idari istikrar ilkesi, bireylerin idarenin faaliyetlerine karşı kendilerini güven içerisinde hissetmelerini sağlayan bir ilke olmakla birlikte; bu ilke, idarenin işlemlerinin ve yürüttüğü kamu hizmetlerinin ilelebet değişmeyeceği şeklinde anlaşılamaz[102]. Kaldı ki idarenin gelişen ve değişen şartlara uygun davranmak zorunda olması, idareye güven ve istikrar ilkeleri kadar önem arz eden bir hususdur[103]. Gerçekten de uyarlanma ilkesi gereğince idare, değişen ve gelişen şartlara göre düzenleyici işlemlerde değişikliğe gitme hak ve yetkisine sahiptir.

Bununla birlikte, uyarlanma ilkesi de idareye, idari işlemlerde sınırsız değişikliğe gitme yetkisi tanımamaktadır. Burada önemli olan husus, idari işlemlerden doğan hakların hukuken hangi durumlarda korunması gerektiği konusunda, idari istikrar ilkesi ile kamu hizmetlerinin uyarlanması ilkesi arasında makul bir dengenin kurulmasıdır[104]. Danıştay bir kararında bu gerekliliği şu sözlerle ifade etmiştir:

"İdarelerin; düzenleme yetkisine sahip olduğu alanlarda, uygulamaları çağın gereklerine ve toplumun ihtiyaçlarına uygun olarak değiştirip, düzenlemesi, kamu hizmetine egemen olan ilkelerden biri olan uyarlama ilkesi uyarınca hem bir görev hem de bir yetki

---

[102] *"Hukukta istikrar olması, hukukun hiç değişmemesi anlamına kesinlikle gelmez; hukuk değişir, hatta değişmelidir; ama bu değişimler hem çok sık olmamalıdır, hem de değişmeler sırasında insanların sadece kazanılmış hakları değil, asıl önemlisi haklı beklentileri de korunmalıdır."* **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 134.

[103] **Yaşar,** Hasan Nuri, İdari Yargı Kararlarının Etkinleştirilmesi Arayışında İdari Yargı İdari Yargıç ve Yargısal Emir, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013, s. 107. Ayrıca ***Onar***'a göre: *"...değiştirebilme zarureti, istikrarsızlık mahzurundan daha ehemmiyetlidir. Ancak her müessesedeki istikrar ihtiyacına göre değiştirme usulü daha sıkı bir takım şekillere ve merasime tabi tutulabilir: Devlet bünyesindeki istikrar ihtiyacının anayasa değişikliklerini daha sıkı şekillere ve merasime tabi tutması gibi."* **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 24.

[104] **Ulusoy,** Ali, Kamu Hizmeti İncelemeleri, Ankara, Ülke Kitapları, 2004, s. 183-184; **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 15.

ise de; bu yetkinin hukuka uygun olarak kullanılması ve yeni düzenlemede yapılan alanda, bu duruma temel olan, bir başka ifadeyle kamu yararını gerçekleştirecek bu düzenlemeyi gerektiren olguların somut olarak ortaya konulması şarttır"[105].

Görüldüğü üzere, idari istikrar ilkesi ile kamu hizmetlerinin uyarlanması ilkesi arasındaki denge açısından aslolan husus, ilgili değişiklikler yapılırken kamu yararının somut bir olgu olarak ortaya konulabilmesidir. İdare hukuku açısından son derece önemli olan *"iyi yönetim ilkeleri (principles of good administration)"* de idari düzenlemelerin istikrarlı ve fakat gerektiğinde değişikliklere açık olmasını gerektirir[106]. Avrupa Venedik Komisyonu'nun 2016 yılında belirlemiş olduğu Hukuk Devleti Kontrol Listesi (Rule of Law Checklist) metninde de belirtildiği üzere; idari faaliyetlerin istikrarlı olması hukuk kurallarının asla değişmeyeceği anlamına gelmez, ancak hukuk kuralları, ilgililerle müzakere edildikten, gereken geçiş süreleri öngörüldükten ve nihayet haklı beklentiler zedelenmeden değiştirilmelidir[107].

Sonuç olarak, idari istikrar ilkesi gereğince hukuk kurallarının, değişen hayat şartlarına ve gelişen teknolojilere uyum sağlayacak ölçüde esnek, fakat bireylerin hayata dair planlarını alt üst etmeyecek derecede de istikrarlı olması gerekmektedir[108]. Bu nedenle idari istikrar kavramı, bünyesinde *kararlılık* ifadesini barındırdığı kadar, *zamana ve mekâna uyarlık* ifadesini de barındırmaktadır[109]. Bu anlamda idari istikrar ilkesi, idarenin değişen ve gelişen şartlara göre politikalarını güncellememesini değil; bu güncellemeleri yaparken

---

[105] **Danıştay 15. Daire**, E. 2014/6132, K. 2018/2209, T. 6.3.2018, www.kazanci.com (Erişim: 05.12.2018).

[106] **Daly,** Paul, "Administrative Law: A Values-based Approach", *Public Law Adjudication in Common Law Systems*, Editör: **Bell,** John, vd., Oxford, Hart Publishing, 2016, s. 27-28.

[107] *"İdari faaliyet ya da düzenleyici işlemin istikrarsız ve tutarsız oluşu, bireyin kendi eylemlerini planlama yeteneğini etkileyebilir. Bununla beraber, istikrarlı oluş kendi başına bir son anlamına gelmez: hukuk kuralları ayrıca değişen durumlara uyum sağlayabilmelidir. Hukuk kuralları, kamuoyu ile müzakere edildikten ve kamuya bildirim yapıldıktan sonra ve ayrıca haklı beklentileri olumsuz yönde etkilemeden değiştirilebilir."* Metnin orijinali için bkz. **Rule Of Law Checklist**, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, Study No. 711 / 2013, 18 March 2016, p. 16, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e (Erişim: 20.11.2019).

[108] **Ten Berge,** Gio & **Widdershoven,** Rob, "The Principle of Legitimate Expectations in Dutch Constitutional and Administrative Law", *Netherlands Reports To the Fifteenth International Congress of Comparative Law*, Bristol, 1998, s. 421; **Boz,** Selman Sacit, İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 79; **Bülbül**, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, s. 40-41.

[109] **Yıldırım**, İmar Hukukunda İdari İstikrar İlkesi ve Müesses Durumlar, s. 4.

bireylerin haklarını göz önünde bulundurmasını ve bu haklara zarar verecek uygulamalardan kaçınmasını gerekli kılar. Dolayısıyla idari istikrar ilkesinin; uyarlanma ilkesine aykırı olmayan, ancak uyarlanma ilkesinin birey lehine sınırlanmasına hizmet eden bir ilke olduğunu ifade edilebiliriz.

V. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN YARGISAL DENETİM AÇISINDAN ÖNEMİ

Modern anlamda idare hukukunun doğuşu, bilindiği üzere, hukuk devleti ilkesinin doğuşu ile paralellik arz etmektedir. Bu nedenle idare hukuku, *"hukuk devletinin hukuku"* olarak adlandırılmaktadır[110]. İdare hukuku, kamu yararını üstün kılma adına idareye *kamu gücü* kullanma yetkisi tanıyan, ancak idarenin bu yetkiyi keyfi ve hukuka aykırı kullanması durumunda da bireyleri idareye karşı koruyan bir hukuk dalıdır[111].

Her siyasi iktidar kendine uygun işlemler ihdas etme temayülündedir ve bu durum, hukuk devletinin güven ve istikrar gerekleri ile bağdaşmamaktadır[112]. Ayrıca idare, bireysel nitelik arz eden kararlarını politik amaçlarla geri alabilmekte ya da kaldırabilmektedir[113]. Bir idare hukuku kavramı olan idari istikrar ilkesi de işte bu noktada, bireyleri idarenin keyfi davranışlarına karşı koruyan ve idari faaliyetlere istikrar kazandırarak bireylerin idareye ve idari faaliyetlere karşı güven duyması bakımından önem arz eden bir ilkedir. Bu nedenle, yargı organının idari istikrar ilkesini doğrudan bir denetim aracı olarak kullanması önemli ve gereklidir. Zira hukukun amaçlarından en önemlisi toplumda süreklilik ve hukuki güvenliği sağlamaktır[114].

Gerçekten de idare hukukunun içtihadilik özelliğinin bir sonucu olarak "ilkeler", yargı kararlarında önemli bir yer işgal etmekte ve mevzuat hükümlerinin bireyleri koruma noktasında yetersiz kaldığı durumlarda adalet ve hakkaniyet adına müracaat edilen bir *can simidi* vazifesi görmektedir. Bu anlamda idari istikrar ilkesi de, bireylerin hukuki güvenliklerinin korunması noktasında yargı mercilerince sıklıkla müracaat edilen ve hem doktrinde hem de yargı kararlarında "hukukun genel ilkelerinden" biri olarak kabul gören

[110] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 6.

[111] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 6.

[112] **Akıncı,** Müslüm, İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s. 43.

[113] **Bereket**, Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay, s. 122.

[114] **Çağlayan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 542.

bir ilkedir. Bunun sonucu olarak idari istikrar ilkesi, herhangi bir mevzuat hükmüyle irtibatı kurulmaksızın doğrudan somut uyuşmazlıklara tatbik edilebilmektedir. İdari istikrar ilkesinin *"hukukun genel ilkelerinden oluşu"* ve *"yargı kararlarında doğrudan uygulanabilirliği"* hususları önemlerine binaen ayrı başlıklar altında ele alınacaktır.

A. Hukukun Genel İlkelerinden Oluşu

Bir hukuk sisteminde yasama ve yürütme organlarının her türlü hukuki probleme öncesinden çözüm üretmelerinin mümkün olmaması ve var olan hükümlerin de yorumlanmaya ihtiyaç duyması gerçeği karşısında, birtakım boşlukların teorisyen veya uygulayıcılar tarafından doldurulması ve mevcut normların yorumlanması doğal kabul edilmektedir[115]. Hukukun genel ilkeleri de, bu anlamda, bir hukuk düzenlemesinde normatif temeli bulunmayan ancak evrensel birer hukuki değer olarak doktrin ve yargı mercileri tarafından yararlanılan ilkelerdir[116]. Bu ilkeler, hukuki kuralların yorumlanması, somutlaştırılması ve boşlukların doldurulmasında önemli bir kaynak işlevine sahiptir[117].

Hukukun genel ilkeleri, her hukuk sistemine ya da doktrindeki her yazara göre değişiklik gösterebilir. Zira hukukun genel ilkeleri, nicelik olarak üzerinde uzlaşmanın olmadığı ve bu anlamda sayıca belirsiz olan ilkelerdir. Sayıca belirsiz olmasının sebebi ise, bu ilkelerin belli bir kategorisinin bulunmaması, somut içeriğinin bir anda tespit edilebilecek nitelikte olmaması ve hukuk anlayışındaki gelişmelere bağlı olarak zaman içinde değişkenlik gösterebilmesidir[118].

Yargı içtihatlarında hukukun genel ilkelerini, *anayasa üstü* ya da *anayasal düzeyde* kabul etme yönünde bir eğilim var ise de; bu ilkeler ile pozitif hukuk hükümleri arasında hiyerarşik bir ilişki kurmaktan ziyade, bu ilkelerin pozitif hukuku çevreleyen ilkeler olarak anlaşılmasının ve hukuki normların anlamını belirlerken ve yorumlarken başvurulacak değerler olarak görülmesinin daha doğru olacağı ifade edilmektedir[119].

Önemle vurgulamak gerekir ki, hem Türk hukukunda ve hem de idare hukukunun

---

[115] **Bilgin,** Ahmet Burak, "Avrupa Birliği Hukukunda Hukukun Genel İlkeleri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt LXXIV, Sayı: 1, Yıl: 2016, s. 75.

[116] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 37.

[117] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. vi.

[118] **Erdoğan**, Anayasal Demokrasi, s. 149.

[119] **Erdoğan**, Anayasal Demokrasi, s. 150.

menşei olarak kabul edilen Fransız kamu hukukunda, nitelik ve mahiyet itibariyle en çok değer verilen hukukun genel ilkeleri; *hukuki güvenliği* sağlamaya ve *hukuki ilişkilerde istikrarı* korumaya yönelik olanlardır[120]. Bu anlamda, hukuki güvenlik ilkesinin idari boyuta bir yansıması olan idari istikrar ilkesi[121], bireylerin hukuki güvenliğinin sağlanmasına ve idari faaliyetlerin istikrar kazanmasına hizmet eden bir ilke olduğu için hukukun genel ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir[122].

Özetle, idari istikrar ilkesi, farklı hukuk sistemlerinde farklı isimlerle adlandırılsa da, idari işlemlerin bireyler hakkında doğurduğu sübjektif hukuki neticeleri koruyan bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle bireylerin idareye güven duymasını sağlamakta ve demokratik her hukuk sisteminde evrensel kabul edilmektedir. Kısacası idari istikrar ilkesi, idarenin işlemlerinin denetlenmesi noktasında yargı mercileri tarafından öteden beri kullanılan ve doktrin tarafından da önem verilen, hukukun genel bir ilkesidir.

B. Yargı Kararlarında Doğrudan Uygulanabilirliği

İdari istikrar ilkesi, kavram olarak mer'i mevzuatımızda doğrudan yer almamaktadır[123]. Aslında buna gerek de yoktur. Zira hukukun genel ilkeleri, daha önce de ifade ettiğimiz üzere, pozitif hukukta karşılığı olsun ya da olmasın, demokratik hukuk sistemlerinde ortak kabul edilen ve genel geçerliği hususunda mutabakatın bulunduğu kurallardır[124]. Bunun yanı sıra, idari istikrar ilkesinin birtakım mevzuat hükümlerinde yer alması, bu ilkenin yer almadığı diğer mevzuat hükümleri açısından göz ardı edilebileceği ya

---

[120] **Erkut**, Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi), s. 80.

[121] **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 266.

[122] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 21; **Duran**, İdare Hukuku Meseleleri, s. 372; **Bereket**, Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay, s. XV-XVI. (***Bereket***, idari istikrar ilkesini, "hukuk güvenliği düşüncesinden kaynaklanan" hukukun genel ilkelerinden biri olarak ele almış ve incelemiştir). Ayrıca bkz. **Kamu Denetçiliği Kurumu**, Tavsiye Kararı, Ş. 02.2013/265, K. 2013/104, T. 23/12/2013, www.ombudsman.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

[123] Bununla birlikte, her ne kadar kanunlaşamamış olsa da, Başbakanlık tarafından hazırlanan *Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı* "istikrar" ilkesinden açıkça bahsetmiş ve bu ilkeyi idarenin işlem tesis ederken göz önünde bulundurması gereken temel ilkelerden birisi olarak saymıştır. Bkz. Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı md. 3: *"İdare yapacağı işlemlerde; insan haklarına saygılı olma, adalet, kanun önünde eşitlik, hukukî güvenlik ve istikrar…ilkelerine uymakla…yükümlüdür".*

[124] **Kızılyel,** Serkan, Temel Hak ve Özgürlüklerin Kısıtlanmasında Kamu Güvenliği Ölçütü, İstanbul, Beta Yayınevi, 2014, s. 123.

da uygulanmayabileceği şeklinde yanlış bir yoruma da sebebiyet verebilir. Dahası, istikrar ilkesinin, fonksiyonel anlamda, tam bir hukuki düzenlemeye konu edilmesi de mümkün değildir. Zira istikrarlı hareket etme meselesi büyük ölçüde bir politika meselesidir[125]. Diğer bir ifadeyle, idari istikrar ilkesine aykırı hareket etme niyetinde olan idare için, bu ilkenin pozitif bir düzenlemede yer alması tek başına bir anlam ifade etmeyecektir.

Ayrıca hukukun genel ilkelerinin mahkemelere, mevzuat hükümlerine nazaran, somut olayın gereklerine göre karar verme noktasında daha fazla özgürlük imkânı tanıdığı da bir gerçektir[126]. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere, yargı mercilerinin kazanılmış hak ya da idari istikrar gibi ilkeleri tanımlamaya çalışmamasının altında yatan etkenlerden biri de, bu ilkelerin fonksiyonelliğine zarar vermeme ve somut olayın özelliğine göre yorumlanabilmeleri imkânını tüketmeme isteğidir. Bu nedenle idari istikrar ilkesinin pozitif bir düzenlemeye konu edilmesi, bu ilkenin kapsamının daraltılmasına da yol açabilecektir.

Bilindiği üzere 2577 sayılı İYUK md. 2/a'da idari işlemler hakkında "hukuka aykırılık" iddiası ile iptal davası açılabileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla yargılama sürecinde idari yargı hâkiminin yapacağı denetim esasen *"mevzuata uygunluk"* denetimi değil, *"hukuka uygunluk"* denetimidir. Hukuka uygunluk denetimi ise mevzuata uygunluk denetiminden daha geniştir ve bu anlamda, dava konusu edilen idari işlemin, yargı mercileri tarafından sadece mer'i mevzuata uygunluğunun değil; aynı zamanda hukukun genel ilkelerine uygunluğunun da denetlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle hukukun genel ilkeleri, idari yargı mercileri açısından rehberlik edici hüviyetinin yanı sıra, uyuşmazlıkların çözümünde doğrudan uygulanan ve buna binaen idare açısından bağlayıcı olan ilkelerdir[127].

Doktrinde *Ergun* ***Özbudun***, 1982 Anayasası'nın, hukukun genel ilkelerinden doğrudan doğruya bahsetmediğini ancak md. 138/1'de yer alan *"Hakimler… Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler"* hükmünün, Anayasa ve kanun dışında "hukuk" tan ayrıca bahsetmiş olmasının, hukukun genel ilkelerine

---

[125] **Raz,** Joseph, The Authority of Law: Essays on Law and Morality, Oxford, Oxford University Press, 1979, s. 215.

[126] **Koopmans,** Tim, Courts and Political Institutions (A Comparative View), Cambridge, Cambridge University Press, 2003, s. 229.

[127] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 46; **Balta,** Tahsin Bekir, İdare Hukuku I (Genel Konular), Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970/72, s. 125. *"Yönetmeliklerin Anayasa, Yasa, Tüzük ve* ***hukukun genel ilkelerine*** *aykırı hükümler içermemesi…açıktır."* **Danıştay 5. Daire**, E. 2002/3255, K. 2005/5075, T. 10.11.2005, www.kazanci.com (Erişim: 15.10.2019).

bir ima olduğunu ve bu hükme göre hâkimlerin, yazılı hukuk kuralları yanında hukukun genel ilkelerini de dikkate almak zorunda olduklarını belirtmiştir[128]. Fransız hukukçularından *Jean* ***Rivero*** da yargısal içtihatların, *"hukuki güvenliğe"*, *"mevzuata uygunluk"* tan daha çok önem atfettiğini ve bu sayede mevzuata aykırı idari işlemlerin bile belli bir sürenin geçmesinden sonra artık değiştirilemez ve ortadan kaldırılamaz hale geldiğini vurgulamıştır[129].

Bu anlamda idari istikrar ilkesi, hukukun genel ilkelerinden biri olarak, bazı durumlarda, pozitif hukuka aykırı olan işlemlerin dahi geçerli kabul edilebilmesini sağlamaktadır. Örneğin, mevzuata aykırı olmasına rağmen iyiniyetli bireyler açısından hak doğuran birtakım işlemler, üzerinden belli bir süre geçtikten sonra *"müesses (yerleşik)"* kabul edilmekte ve ilgili işlem mevzuata aykırılık vasfını devam ettiriyor olmasına rağmen idari istikrar ilkesi gereğince korunabilmektedir. Buna göre yargı mercilerinin, önlerindeki uyuşmazlığı çözerken, amacı bireylerin hukuki güvenliğini tesis etmek olan ve hukukun genel ilkelerinden biri kabul edilen idari istikrar ilkesini de gözetmeleri ve buna uygun bir denetim yapmaları gerekmektedir. Aksi halde, İYUK'un öngördüğü "hukuka aykırılık" denetimine uymayan bir denetim yapılmış olacak ve ilgili karar sırf bu yüzden kanun yolu aşamasında bozulabilecektir[130]. Bu nedenle mahkemelerin yapması gereken denetim, dava konusu edilen idari işlemin mevzuata uygunluğunun yanı sıra hukukun genel ilkelerine de uygun olup olmadığıdır[131]. Buna binaen Danıştay, pozitif hukukta hüküm bulunmayan durumlarda hukukun genel ilkelerinden istifade etmekte ve birçok kez "hak" , "adalet", "hakkaniyet", nesafet" ya da "istikrar" gibi ilkelerden yararlanmaktadır[132]. Zira Danıştay'a

---

[128] Bkz. **Özbudun,** Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları, 2017, s. 137.

[129] **Rivero**, Droit Administratif, B. 3, 1965, Paris, s. 93 (Nakleden: **Azrak**, "Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", s. 149-150.; 63 nolu dipnot).

[130] **Karavelioğlu,** Celâl, Açıklamalı, İçtihatlı ve istinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara, Adalet Yayınevi, 2016, s. 1560. *"İhale işlemleri bakımından takdir yetkisinin denetiminde, 4734 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki temel ihale ilkelerinin gözetilmesi gerektiği gibi* ***idare hukukuna hakim olan hukukî güvenirlik, idari istikrar gibi ilkelerin de dikkate alınması gerekmektedir****."* **Danıştay 13. Daire**, E. 2007/11474, K. 2010/6734, T. 8.10.2010, www.kazanci.com (Erişim: 10.10.2018).

[131] **Schønberg,** Søren J., Legitimate Expectations in Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2000, s. 7.

[132] Aynı yönde tespitler için bkz. **Gözübüyük,** A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi, 2014, s. 71; **Balta,** Tahsin Bekir, Kısa İdare Hukuku I, Ankara, Balkanoğlu Matbaacılık, 1962, s. 80; **Duran**, İdare Hukuku Meseleleri, s. 441; **Gözübüyük,** A. Şeref, Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazaî Denetlenmesi, Ankara, Sevinç Matbaası, 1961, s. 70; **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 71; **Tan,** Turgut,

göre, *"…idare hukukunun kodifiye edilmemiş olmasından kaynaklanan ve gelişen ihtiyaçlara cevap vermesi açısından idari yargı yerlerince geliştirilen bir takım ilkelerin yargı denetiminde dikkate alınması kaçınılmazdır. Bu ilkeler tüm demokratik ülkelerce kabul edilen, gerçek, soyut ve evrensel ilkelerdir…"*[133]. Bu anlamda, idari yargı içtihatları ile geliştirilmiş ilkelerden birisi olan idari istikrar ilkesinin de, yargı kararlarında doğrudan uygulanan ve idare hukukunun kodifiye edilmemiş olmasının doğurduğu boşlukları tamamlayan bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir.

VI. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN BENZER KAVRAMLARLA MUKAYESESİ

İdari istikrar ilkesinin kapsam ve sınırlarının tespit edilebilmesi ve ilkenin nerede başlayıp nerede bittiğinin daha iyi anlaşılabilmesi adına benzer bazı kavramlarla farklarının da ortaya konması gerekmektedir. Bu nedenle, idari istikrar ilkesine yakın sayılabilecek ve idari istikrar ilkesi ile karıştırılabilecek *"siyasi istikrar"*, *"kamu hizmetinin sürekliliği"* ve *"idarenin devamlılığı"* kavramları ile idari istikrar ilkesinin benzeşen ya da farklılaşan yönlerinin incelenmesinin fayda sağlayacağı kanaatindeyiz.

A. Siyasi İstikrar

Siyasi istikrar, bir yandan siyasi iktidara sahip olanların ve icra edenlerin; diğer taraftan ise bu kimselerin çizdiği ve uyguladığı siyasi politikaların kısa vadede değişmemesi ya da çok fazla değişmemesi anlamına gelmektedir[134]. Siyasi istikrar kavramının amacı, siyasal sistemin temel unsurlarının siyasal süreçte kesintilere uğramaması ve bu amaca yönelik olarak, toplumda siyasal sistemi bütünüyle değiştirmek isteyecek sosyal güçlerin ve siyasal hareketlerin bulunmamasıdır[135]. Bu nedenle siyasi istikrar kavramı, daha ziyade anayasa hukuku ve hükümet sistemleri ile ilgili bir konudur. Bu anlamda *seçim sistemleri*,

---

İdare Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016, s. 88; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 47.

[133] **Danıştay 10. Daire**, E. 1996/4274, K. 1998/5478, T. 10.01.1995, www.danistay.gov.tr (Erişim: 11.12.2018).

[134] **Armağan,** Servet, "Memleketimizde Siyasi İktidar: Siyasi Partilerimiz ve Seçim Sistemlerimiz Açısından Bir Değerlendirme", Anayasa Yargısı Dergisi, Sayı: 16, Yıl: 1999, s. 220.

[135] **Caniklioğlu,** Meltem Dikmen, "Seçim Sistemlerinin Siyasal İstikrarın Sağlanmasındaki Rolü", Anayasa Yargısı Dergisi, Sayı: 16, Yıl: 1999, s. 18.

egemenliğin kullanılma biçimleri, siyasi partiler, erkler arası münasebetler vs. gibi konular siyasi istikrar meselesi ile ilişkilendirilebilecek konulardır.

İdari istikrar ilkesi ise, idare ile vatandaş arasındaki münasebetlerde göz önünde bulundurulması gereken ve idarenin hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkelerine uygun davranmasını gerekli kılarak idarenin düzenli işlemesini temine çalışan bir kavram ve bir ilkedir. Bu nedenle siyasi istikrar kavramı, yürütme organının *siyasi* yönünü ilgilendirirken; idari istikrar ilkesi, yürütme organının bireylere ve idari faaliyetlere bakan *idari (teknik)* yönünü ilgilendirmektedir.

Siyasi istikrar kavramı her ne kadar siyasi politikaların kısa vadede kesintiye uğramamasını icap ettirse de, devletin siyasi hedefleri daima değişebilmekte ve toplum içinde husule gelen siyasi mücadeleler ya da dış münasebetlerin doğurduğu zaruretler devletin iç ve dış siyasetinde değişiklikler meydana getirebilmektedir[136]. İdari istikrar açısından önemli olan husus, devletin iç ya da dış siyasetinde cereyan eden bu gibi değişimlerin bireylerin hukuka duydukları güveni, haklı bir gerekçe olmaksızın, olumsuz yönde etkilememesidir.

İdari istikrar ilkesi, öncelikle bireyleri koruma noktasında önem arz etmekle birlikte bizzat idarenin kendisini (idari teşkilatı) koruma yönünde de bir görev ifa edebilir. Gerçekten de hukuk devletinin bir gereği olarak idareyi, her zaman değişen siyasi akımlardan ve şahsi menfaatlerden koruma ve bu sayede idarenin tarafsızlığını sağlayarak kamuyu değişen siyasi cereyanlardan menfi surette etkilenmekten korumak gerekir[137]. Bu anlamda idari istikrar ilkesi, idari faaliyetlerin yürütümünde değişmez bir ilke olarak kabul edilir ise; iktidarda kalma amacıyla hareket eden siyasi otoritelerin arzularını, kamu hizmetlerinin teknik icaplarına ve hukuk kaidelerine tercih etmek mecburiyetinde kalan plansız, programsız ve müteredditbir idare ortaya çıkmayacaktır[138]. Böylece tarafsız işleyen idari bir yönetim, siyasi iktidarlara bağımlı olmayıp istikrarlı ve kalıcı olacaktır[139].

---

[136] **Onar,** Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt III), İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 1452.

[137] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 190.

[138] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 200.

[139] **Akyılmaz,** Bahtiyar, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 81.

B. Kamu Hizmetinin Sürekliliği

Kamu hizmetlerine hâkim ilkelerden biri olan kamu hizmetinde süreklilik kavramı; tatmininde kamu yararı bulunan ortak ihtiyaçların sürekli ve düzenli bir şekilde yürütülmesi ve bu hizmetlerin kesintiye uğratılmaması ile ilgili bir kavramdır[140]. Bu kavrama; izinli olan bir memurun yerine vekil atanması gerekliliği[141], kamu hizmetine tahsis edilmiş malların özel kişilere devredilememesi[142], memurların toplu eylem ya da grev yasağı[143], milletvekili genel seçimine katılmak üzere istifa eden bir kamu görevlisinin seçilememesi durumunda geri dönme ihtimali gerekçe gösterilerek kadrosunun boş tutulamaması[144], istifa eden memurların ihtiyaç halinde 1 aya kadar bekleme zarureti[145] vs. gibi durumlar örnek olarak gösterilebilir.

İdari istikrar ilkesi ise, *"kamu hizmetlerinin"* sürekli bir şekilde sunulması gerekliliğinden ziyade; idare tarafından alınan *"kararların"* istikrarlı olması gerekliliği ile ilgili bir kavramdır. Örneğin bu ilkeye göre idari kararların *belirlilik* ve *öngörülebilirlik* ilkelerine uygun olması, *kazanılmış hak* ya da *haklı beklentiler* gibi ilkeleri zedelememesi gerekir. Bu anlamda, idarenin takdir yetkisini kullanarak, vatandaşlara sunulan hizmetlerin kesintiye uğramaması adına, boş bulunan bir kadroya atama yapması *kamu hizmetlerinin*

---

[140] **Atasayan,** M. Gözde, Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 67.

[141] **Yıldırım,** Turan *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016, s. 441.

[142] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 43.

[143] *"Memuriyetini terkeden memur yerine getirmekle yükümlü bulunduğu kamu görevini bırakmış olacağından memurların, diledikleri zaman ve diledikleri şekilde, özellikle birleşerek, memuriyetlerini terk edebilme hakkına sahip olmaları elbette savunulamaz. Kamu hizmetinin aksamadan yürütülebilmesi ve kamu düzeninin korunması memurların memuriyet görevlerini devamlı ve düzenli bir şekilde yerine getirmelerini ve bu konudaki usûl ve nizama uymalarını gerektirir ve buna aykırı davranış ve eylemlerin niteliğine, önemine, kamu hizmeti ve düzeni üzerindeki etkisine göre değişen müeyyidelere bağlanmasını da zorunlu kılar."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 1970/11, K. 1970/36, T. 23/6/1970, www.anayasa.gov.tr (Erişim:13.02.2019). Ayrıca bkz. 657 sayılı **Devlet Memurları Kanunu** md. 26 ve 27.

[144] **Danıştay 1. Daire**, E. 1999/29, K. 1999/26, T. 16.02.1999, www.hukukturk.com (Erişim: 28.01.2019).

[145] *"Kamu görevlilerinin görevlerinden istifa ettikten sonra belli bir süre daha görevlerinde kalması mecburiyetini öngören yasal düzenleme de, o süre zarfında başka bir kişinin göreve atanabilmesi ve böylece hizmetin yeterli kamu görevlisi bulunmaması nedeniyle sürekliliği ve düzenliliğinin kesintiye uğramaması açısından önem taşımaktadır."* **Atasayan**, Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi, s. 116; **Akgüner,** Tayfun, Kamu Personel Yönetimi, İstanbul, Der Yayınları, 2014, s. 313; **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 300. Ayrıca bkz. 657 sayılı **Devlet Memurları Kanunu** md. 94/2.

sürekliliği ilkesine; vatandaşların yönetmelik değişikliklerinden olumsuz etkilenmelerini önlenmek amacıyla geçiş hükümleri ihdas etmesi ise *idari istikrar* ilkesine uygunluk anlamına gelmektedir.

Görüldüğü üzere idari istikrar ilkesi ile kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi birbirinden farklı ilkelerdir. Bununla birlikte, bu iki ilke arasında zorunlu bir irtibatın varlığından da bahsedilebilir[146]. Zira kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi, kronolojik olarak (zaman bakımından) kamu hizmetlerinin devamlılığını gerektirmesinin yanı sıra; kamu hizmetlerinin "içerik ve yoğunluk" bakımından da devamlı olmasını gerektirir[147]. Buna göre, kamu hizmetlerinde şeklen bir süreklilik olmakla birlikte, içerik bakımından (keyfiyeten, nitelik olarak) bir süreklilik sağlanamaz ise idari istikrar ilkesi zarar görecektir. Örneğin, bir kamu kurumunun başkanı ya da genel müdürü çok sık değiştirilir ise, zahiren ortada kamu hizmetinin sürekliliği ilkesini zedeleyen bir durum söz konusu değildir. Zira değiştirilen kadroların boş kalmasına izin verilmemiş ve yerlerine hemen atama yapılmıştır. Ancak böyle bir durumda, atanan her yeni amirin, kurumu idare noktasında farklı bir politika izleyeceği kuvvetle muhtemel olduğundan ve amirlerin, kurumun işleyişini tanıyabilmesi için uzun zamana ihtiyaç bulunduğundan; kamu hizmetlerinin sunumunda aksaklıklar ortaya çıkacak, gecikmeler yaşanacak ve nihayet idari uygulamalar istikrar kazanamayacaktır. Bu nedenle, idare kudretindeki istikrar karakterinin, kamu hizmetlerinin devamını sağlayan önemli vasıflardan birisi olduğu ifade edilebilir[148].

Kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi, kamu hizmetlerinde sürekliliği sağlayabilme adına, idare tarafından daha önce alınan kararlarda ya da belirlenen politikalarda değişikliğe gitmeyi ve bu karar ya da politikaları günün şartlarına göre güncellemeyi de gerektirebilir[149]. Bu durum aynı zamanda bireylerin idarenin kararlarının istikrarına duydukları güveni zedeleyebilir. Ancak daha önce de ifade ettiğimiz üzere, idari istikrar ilkesi, idarenin aldığı kararların ya da uyguladığı politikaların asla değişmemesi şeklinde anlaşılabilecek bir ilke değildir. İdarenin almış olduğu bir kararın kamu hizmetlerinin sürekliliği açısından gerekliliği, bu idari kararın alınmasının sebebini oluştururken; alınan bu karardan etkilenenlere hakkaniyetli bir şekilde davranmak ise bu karar veya davranışın uygulanma

[146] **Köküsarı**, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, s. 112.

[147] **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 235.

[148] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt III), s. 1453.

[149] **Atasayan**, Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi, s. 51.

şekline dairdir[150]. Diğer bir ifadeyle, kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi, idari kararlarda değişikliği gerektirebilir, ancak burada önemli olan husus ilgili değişikliğin uygulanması noktasında bireylerin haklarına riayet edilmesidir.

C. İdarenin Devamlılığı

Kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinin bir uzantısı olarak kabul edilen *idarenin devamlılığı ilkesi*[151], idarenin hukuki statüsünde bir değişiklik meydana gelmesi neticesinde, önceki statüde yer alan idarenin işlemlerinin geçerliliğini devam ettirmesini ve bu işlemlerden doğan sorumluluğun yeni statüdeki idareye intikal etmesini ifade etmektedir. Bu ilke, idarenin kamu tüzel kişiliğinin, herhangi bir sonuç öngörülmeden ortadan kaldırılmasına engel teşkil etmektedir[152]. Örneğin, bir köy idaresi, belediye idaresine dönüştürülmüş ise, idarenin devamlılığı ilkesi gereğince, belediyeye dönüşmüş olan idare davalı mevkiinde olmak üzere davalara devam edilmeli ve önceki köy idaresince yapılan işlemler yeni belediye idaresi tarafından yapılmış kabul edilmelidir[153].

İdarenin devamlılığı ilkesi, sadece hukuki statüsü değiştirilen idareler açısından değil; kamu tüzel kişiliği tamamen kaldırılan idareler açısından da geçerli bir ilkedir. Gerçekten de, kamu tüzel kişiliği kaldırılmış olan idarelerin, tüzel kişiliklerine bağlı sonuçların akıbetinin ne olacağı hususu da, idarenin devamlılığı ilkesi gereğince, öncesinden açıklığa kavuşturulmalıdır[154].

---

[150] **Gişi**, Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, s. 200.

[151] **Gözler,** Kemal, İdare Hukuku (Cilt II), Bursa, Ekin Yayınevi, 2019, s. 306.

[152] **Çalışkan,** Ahmet Ziya, İdari Yargıda Tarafların Değişmesi, Ankara, Adalet Yayınevi, 2012, s. 140.

[153] **Sancakdar,** Oğuz, "İdari Yargıda "Tek Dilekçe ile Dava Açma" (Karşılaştırmalı Hukukî Analiz) ", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 9, Sayı: 2, Yıl: 2007, s. 237.

[154] Buna dair örneklere mevzuatımızda rastlamak mümkündür. Bilindiği üzere, 6360 sayılı *"On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"* un (06.12.12 tarih ve 28489 sayılı RG) 1/5'inci maddesi ile, büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Adı geçen Kanun ile, kapatılan il özel idarelerinin hak, alacak, borçlarının vs. akıbetinin ne olacağı hususu açıklığa kavuşturulmuştur: *"Bu Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmesine karar verilir."* **(6360 sayılı Kanun, Geçici Madde 1/5).**

İdarenin devamlılığı ilkesi, Danıştay kararlarında da müracaat edilen bir kavramdır. Örneğin Danıştay bir kararında; Mersin Belediyesi'nin, Mersin Büyükşehir Belediyesi'ne dönüşmesi neticesinde kurulan üç alt kademe ilçe belediyesinin, idarenin devamlılığı ilkesi gereğince, Mersin Belediyesi'nden kalma borçlardan belirli oranlarda sorumlu tutulması gerektiğine hükmetmiştir[155]. Bir başka kararında ise Danıştay, belediye sınırları içerişinde yer alan bir taşınmazla ilgili dava süreci devam ederken bu taşınmazın başka bir belediye sınırları içerisine alınması durumunda husumetin, idarenin devamlılığı ilkesi gereğince, yeni belediyeye karşı yöneltilerek davaya devam edilmesi gerektiğine hükmetmiştir[156].

Yukarıda, idari istikrar kavramını terminolojik açıdan incelediğimiz kısımda, "idare" (ve dolayısıyla idari) kelimesinin, idare hukukunda hem *organik anlamda* hem de *fonksiyonel anlamda* kullanılan bir kelime olduğunu; organik anlamda idare kavramı ile, yönetim işlerinin yapıldığı ya da resmi işlerin yürütüldüğü *teşkilatın* kastedildiğini; fonksiyonel anlamda idare kavramı ile de, devletin kendisine has amaçlarına ulaşmak için yerine getirdiği *faaliyetlerin* kastedildiğini ve nihayet idari istikrar kavramındaki "idari" kelimesinin fonksiyonel anlamda kullanılan bir kelime olduğunu belirtmiştik. İdarenin devamlılığı kavramındaki "idare" kelimesi ise, idari istikrar kavramındaki "idari"

---

155 *"İdarenin bütünlüğü ve **devamlılığı** ilkesi karşısında, Mersin Belediyesinin Büyükşehir Belediyesine dönüşmesi ve üç alt kademe ilçe belediyesinin kurulmasından sonra, Mersin Belediyesinin 3986 sayılı yasanın geçici 1. maddesi kapsamındaki borçlarından belli oranlarda alt kademe belediyelerinin sorumlu tutulmasında yasaya aykırılık bulunmamaktadır."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1996/1687, K. 1997/3669, T. 27.11.1997, www.kazanci.com (Erişim: 20.02.2019).

156 *"Dava dosyasının incelenmesinden ... Köyü, ... mevkiinde bulunan…taşınmaz üzerindeki proje harici inşaatın davalı idarece…tesbit edilmesi sonucu dava konusu yıkma kararının verildiği, daha sonra Side Belediyesinin kurulması üzerine anılan parselin adı geçen belediye sınırları içine alındığı anlaşılmış olup, **idarenin devamlılığı ilkesi** karşısında belediye sınırları içinde olan bir taşınmazın yeni kurulan bir belediyenin sınırları içine alınması sonucu imar yönünden artık bu belediyenin denetimine tabi olması, aynı taşınmaz üzerindeki imar mevzuatına aykırı inşaat nedeniyle önceki idarece tesis edilen işlemin geçerliliğini kaybettiği anlamına gelmeyeceğinden idare mahkemesince husumet Side Belediye Başkanlığına yöneltilmek suretiyle esas hakkında karar verilmesi gerekirken aksi yolda verilen kararda isabet görülmemiştir."* **Danıştay 6. Daire**, E. 1990/966, K. 1990/2580, T. 12.12.1990. *"Anayasamızın 123.maddesinin 1.fıkrası ile genel hukuk kaidelerinden olan **idarenin devamlılığı ilkesinin** birlikte değerlendirilmesi sonucunda, belediye sınırları içinde olan bir taşınmazın yeni kurulan belediyenin sınırları içine alınması sonucu imar yönünden artık bu belediyenin denetimine tabi olmasının, aynı taşınmaz üzerindeki imar mevzuatına aykırı inşaat nedeniyle önceki idarece tesis edilen işlemin geçerliliğini kaybettiği anlamına gelmeyeceğinden…"* **Danıştay 6. Daire**, E. 1991/2055, K. 1992/430, T. 4.2.1992; Aynı yönde bkz. **Danıştay 6. Daire**, E. 1993/4992, K. 1994/1138, T. 23.3.1994, www.kazanci.com (Erişim: 20.02.2019).

kelimesinin aksine, fonksiyonel anlamda değil organik anlamda kullanılan bir kelimedir ve bu nedenle idarenin devamlılığı kavramı ile kastedilen husus *"idari teşkilatın devamlılığı"*dır.

Özetle, idarenin devamlılığı ilkesi de idari istikrar ilkesinin irtibatlı olduğu ilkelerden biri olmakla birlikte, bu iki ilke birbirinden farklıdır. İdarenin devamlılığı ilkesi ile vurgulanmak istenen husus, yukarıdaki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere; hukuki statüleri değişikliğe uğrayan idari birimlerin tüzel kişiliklerine bağlı tüm sonuçların yeni tüzel kişiliğe intikal etmesi ya da idarenin kamu tüzel kişiliğinin sona ermesi durumunda, bu sona ermenin herhangi bir sonuç öngörülmeden yapılmaması ve nihayet, idari birimlerin hukuki statülerinde meydana gelen değişikliklerin, değişiklikten önceki idari işlemlere karşı dava açmış ya da açmayı düşünen bireyleri (idari yargılama usulü anlamında) mağdur etmemesi gerekliliğidir. İdari istikrar ilkesi ise, idari faaliyetlerin istikrarı ile ilgili bir kavram olup, idari faaliyetlerin, mahiyet (öz) itibariyle bireylerin hukuki güvenliklerini zedelememesini ve idari faaliyetlerin uzun süre tartışma konusu edilmemesini gerekli kılan bir ilkedir.

VII. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI

A. Hukuk Devleti

Hukuk devleti, en kısa tanımıyla, vatandaşların kendilerini hukuki güvenlik içerisinde hissettikleri, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemdir[157]. Daha açık bir ifadeyle, hukuk devleti ilkesi; hukukun egemen olduğu, hukuk kurallarının, kuralları tesis edenler başta olmak üzere herkesi bağladığı[158] ve buna binaen bireylerin

[157] **Özbudun**, Türk Anayasa Hukuku, s. 126; **Atay**, Hukuk Başlangıcı, s. 349; **Yasin,** Melikşah, İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2011, s. 6; **Kaygusuz,** Ziyaettin, Ölçülülük İlkesi, Ankara, Bilge Yayınevi, 2016, s. 29; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 40; **Çağlar,** Selda, Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2013, s. 187; **Gözübüyük,** A. Şeref, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011, s. 81.

[158] *Hukuk devleti anlayışı, bir ülkede yerleşmiş hukuk düzenine yalnız yönetilenlerin değil yönetimin de uymasını gerektirecek kurallar bütünüdür. Bu ilkenin bir anlam kazanabilmesi için o ülkede egemen olan hukukun yönetilenlere, devlete karşı da hukuk güvenliği sağlaması boyutunun da gerçekleşmesi gerektiği*

kendilerini hukuken güvende hissettikleri bir düzeni ifade etmektedir[159].

Hukuk devleti anlayışında, bireylerin sahip olduğu hakların, devletin koyduğu kurallar neticesinde ortaya çıkmadığı, bireylerin bu haklara zaten doğuştan sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle hukuk devletinde bireylerin sahip olduğu haklar, devlet düzenince ihdas edilen kuralların sonucu değil bizzat bu kuralların kaynağı olarak görülmektedir[160].

Hukuk devleti ilkesi, devletin sahip olduğu kamu gücü yetkisinin hukuk kuralları tarafından önceden düzenlenmek suretiyle meşru kılınmasını gerektirmektedir[161]. Devletin hukuka bağlılığını ihtiyari saymak ve ihtiyaç duyduğu hallerde mevzuata aykırı hareket edebileceğini kabul etmek, hukuk kurallarıyla bireylere verilmek istenilen teminat, emniyet ve istikrarla bağdaşmayacağından[162] objektif hukuk kurallarının tesis edilmesi ve bu kurallar sayesinde keyfî uygulamaların önüne geçilmesi hukuk devleti açısından önemlidir[163]. Zira keyfi uygulamalar, hukuki istikrar ve güven duygusunun bozulmasına sebebiyet vermektedir[164].

---

tartışmasızdır." **Danıştay 11. Daire**, E. 1995/1838, K. 1995/1861, T. 01.06.1995, www.legalbank.net (Erişim: 15.03.2018).

[159] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 39; **Atasayan**, Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi, s. 26. Terim olarak Almanya kökenli olan *"Hukuk devleti (Rechtsstaat)"* terimi Anglosakson hukukunda *"Hukukun üstünlüğü (Primauté du droit / Rule of law)"* kavramı ile ifade edilmiş olup, bu ilkenin amacı hukukî istikrar ve güvenliğin temin edilmesidir. Bkz. **Tanör,** Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2017, s. 393; **Sueur,** Andrew Le & **Sunkin,** Maurice & **Murkens,** Jo Eric Khushal, Public Law: Text, Cases and Materials, Oxford, Oxford University Press, 2016, s. 88.

[160] **Dicey,** A.V., An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Basingstoke, Macmillan Education, 1959 (first published 1885), s. 203.

[161] **Wade,** William & **Forsyth,** Christopher, Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2014, s. 12.

[162] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 437.

[163] **Erdoğan,** Mustafa, Anayasa Hukuku, Ankara, Orion Kitabevi, 2011, s. 72.; *"Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, siyasal iktidarı sınırlamak ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlamakla istikrara da hizmet eder"* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2001/129, K. 2002/24, T. 31/01/2002, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.03.2018).

[164] **Kurt,** Hayrettin, "İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XVIII, Sayı: 1, Yıl: 2014, s. 150; **Sever**, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, s. 119; **Şahin,** Cenk, "Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının

Devletin diğer organları gibi idarenin de hukuk kurallarıyla bağlı oluşu hukuk devleti anlayışının temel gereklerinden birisi olarak kabul edilmektedir[165]. Ancak hukuk kurallarının varlığı ve idarenin bu kurallar ile bağlı olması, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşebilmesi adına tek başına yeterli değildir. Zira bağlı olunan hukuk kurallarının niteliği de bu açıdan önem arz etmektedir. Gerçekten de hukuk devleti ilkesinin temel anlamda gerçekleşebilmesi ve muhataplarının davranışlarına yön verebilmesi için hukuk kurallarının varlığının yanı sıra bu kuralların *geriye yürümezlik, istikrar* ve *erişilebilirlik* gibi niteliklere de sahip olması gerekmektedir[166]. Nitekim bir devlette kurallar yeterince istikrarlı olmaz ise, bireylerin bu kuralların içeriği hakkında sahip olduğu bilgiler onlara rehberlik edemeyecektir[167]. Nasıl ki hukuk kurallarının, istikrarlı olmakla birlikte maddi içerikten yoksun olması temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında yetersiz kalacak ise[168]; aynı şekilde maddi içerik anlamında yeterli sayılabilecek kuralların istikrarsız olması da hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi noktasında yetersiz kalacaktır. Bu anlamda hukuk devleti, belli bir hukuka sahip olan devlet değil; hukuk sistemi belli bir istikrara sahip olan devlet demektir[169].

Ayrıca ifade etmek gerekir ki; bir devlette hukuk kurallarının var olması, bu kuralların öngörülebilir olması ve idarenin bu kurallara riayet ediyor olması da bazen, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşebilmesi açısından tek başına yeterli olmayabilmektedir. Zira hukuk devleti ilkesinin günümüz itibariyle kazandığı anlam, devletin işlem ve eylemlerinin kanunlara ve diğer hukuk normlarına uygun olması gerekliliğinden daha geniştir ve sırf yetkili mercilerin hukuk kuralları ihdas etmiş olması ve bu kurallara bizatihi kendilerinin de uyuyor olması, tam olarak hukuk devleti ilkesinin gerçekleştiği anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda, sadece pozitif hukuk kurallarının değil; hukukun genel ilkelerinin de hukuk

Hukuki Durumuna Etkisi - Eleştirel Bir Bakış", İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt 76, Sayı: 2, Yıl: 2018, s. 760.

[165] **Balta**, İdare Hukuku I (Genel Konular), s. 125; **Stott,** David & **Felix,** Alexandra, Principles of Administrative Law, London, Cavendish Publishing Limited, 1997, s. 22.

[166] **Alder,** John, General Principles of Constitutional and Administrative Law, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002, s. 94.

[167] **Finnis,** John, Natural Law & Natural Rights, Oxford, Oxford University Press, 2011, s. 270; **Deinhammer,** Robert, "The Rule of Law: Its Virtues and Limits", Obnovljeni život, Cilt 74, Sayı: 1, Yıl: 2019, s. 35.

[168] **Gül,** Cengiz, İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010, s. 270.

[169] **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 134.

devleti ilkesinin unsurları arasında olduğu kabul edilmektedir[170]. Buna göre, bir hukuk devletinde idarenin faaliyette bulunurken sadece pozitif hukuku değil, hukukun genel ilkelerini ve bu arada idari istikrar ilkesini de nazara alması gerekmektedir. Buna binaen, hukukun genel ilkelerinden sayılan istikrar ilkesinin, hukuk devletinin temel unsurlarından biri olduğu ifade edilebilmektedir[171]. Dolayısıyla idari istikrar ilkesinin hukuki dayanağı öncelikle hukuk devleti ilkesidir[172].

Gerçekten de hukuk devleti, hukuk normlarının öngörülebilirliğini, bireylerin tüm işlem ve eylemlerinde devlete karşı güven duyabilmesini, devletin de işlemlerinde bu güven duygusunu zedeleyici usul ve uygulamalardan kaçınmasını gerektirdiği için[173]; bir devletin hukuk devleti olarak adlandırılabilmesi genel, soyut, önceden bilinebilir, anlaşılabilir ve istikrarlı kurallardan oluşan bir hukuk düzeninin varlığına bağlıdır[174]. Diğer bir ifadeyle hukuk devletinde keyfî, sürekli değişen, kişisel tercihlerin belirleyici olduğu bir hukuk düzeni yerine; hukuki prensiplerin ve genel geçer hukuki kuralların hâkim olduğu bir düzen söz konusu olmalıdır[175]. Anayasa Mahkemesi'nin de ifade ettiği üzere, hukuk kuralları öngörülebilir değil ise devlet faaliyetlerinin istikrarlı olduğu söylenemeyecektir[176]. Yine

---

[170] **Akbulut,** Emre, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, İstanbul, Beta Basım, 2013, s. 11-12.

[171] **Sancakdar**, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, s. 404; **Çağlayan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 447; **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 273; **Atay**, Hukuk Başlangıcı, s. 178.

[172] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 22; **Yılmaz,** Dilşat, İdari İşlemde Başvuru Yollarının Gösterilmesi, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s. 12. Ünlü düşünür Hayek'in hukuk devleti anlayışına göre de istikrarın, hukuk devletinin unsurlarından birisi olduğu ifade edilmektedir. Bkz. **Harbo,** Tor-Inge, The Function of Proportionality Analysis in European Law, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, s. 289.

[173] **Atay**, Hukuk Başlangıcı, s. 349.; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2010/93, K. 2012/20, T. 9.2.2012; *"Hukuk devleti, Devletin bütün faaliyetlerinde hukukun egemen olduğu devlettir. Bu tür Devlette de 'Hukuk güvenliği' ni sağlayan bir düzenin kurulması asıldır. Devlet, görevlerini yerine getirirken, 'Hukuk devleti' niteliğini yitirmemeli, hukukun uygar ülkelerinde kabul edilen temel ilkelerini sürekli gözönünde tutmalıdır. Böyle bir düzende, 'Devlete güven' ilkesi vazgeçilmez temel öğelerdendir. Devlete güven, hukuk devletinin sağlamak istediği huzurlu ve istikrarlı bir ortamın sonucu olarak ortaya çıkar."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 1989/11, K. 1989/48, T. 12.12.1989, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.03.2018).

[174] **Tutal,** Erhan, Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014, s. 262; **Akbulut**, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, s. 1.

[175] **Stanton,** John & **Presscott,** Craig, Public Law, Oxford, Oxford University Press, 2018, s. 71-72.

[176] *"Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, siyasal iktidarı sınırlamak ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlamakla istikrara da hizmet eder. Bu istikrarın özü ise hukuki güvenlik ve öngörülebilirliktir. Bunu gerçekleştirmenin başlıca yolu ise kural konulmasını gerektiren durumlarda bunların genel, soyut,*

Anayasa Mahkemesi'nin belirttiği üzere, bireylerin devlete güven duyabilmesi, ancak hukuk devletinin sağladığı huzurlu ve istikrarlı bir ortamın sonucunda ortaya çıkabilecektir[177].

Sonuç olarak idari istikrar ilkesi idarenin; öngörülebilirlik ve belirlilik gibi ilkelere riayet etmesini ve bireylerin kazanılmış haklarına, haklı beklentilerine ve müesses durumlarına saygı göstermesini gerektirdiği için hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir ve bu anlamda idari istikrar ilkesi, çok geniş ve soyut olan hukuk devleti ilkesinin nispeten somutlaştırılmasına hizmet etmektedir[178].

B. Hukuki Güvenlik

Hukuk devletinin alt ilkelerinden biri olan[179] ve bu anlamda hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak kabul edilen[180] *"hukuki güvenlik ilkesi"* kısaca; bireylerin hukuki durumlarının süreceğine olan güvenlerinin korunması ve hayal kırıklığına uğratılmaması anlamına gelmektedir[181]. İdare hukuku açısından hukuki güvenlik ilkesi; etkili ve şeffaf bir idari

---

anlaşılabilir ve sınırlarının belirli olmasını sağlamaktır." **Anayasa Mahkemesi**, E. 2001/129, K. 2002/24, T. 31.01.2002; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2007/105, K. 2008/75, T. 6.3.2008; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2001/129, K. 2002/24, T. 31.1.2002, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 16.04.2019).

[177] *"Hukuk devleti, Devletin bütün faaliyetlerinde hukukun egemen olduğu devlettir. Bu tür Devlette de 'Hukuk güvenliği' ni sağlayan bir düzenin kurulması asıldır… Böyle bir düzende, 'Devlete güven' ilkesi vazgeçilmez temel öğelerdendir. Devlete güven, hukuk devletinin sağlamak istediği huzurlu ve istikrarlı bir ortamın sonucu olarak ortaya çıkar."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 1989/11, K. 1989/48, T. 12.12.1989, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.03.2018). *"Hukukun amacı toplumda adalet istikrar ve güveni sağlamaktır."* **Danıştay 11. Daire**, E. 2005/2927, K. 2006/1625, T. 4.4.2006, www.kazanci.com (Erişim: 20.02.2019).

[178] **Muratoğlu,** Tahir, Devletin Yargısal Faaliyetlerden Kaynaklanan Sorumluluğu, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2016, s. 320-321.

[179] *"Hukuk devleti ilkesinin alt ilkelerinden birisini de hukuk güvenliği oluşturmakta ve bu ilke ile kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanması amaçlanmaktadır."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2008/50, K. 2010/84, T. 24.06.2010, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.03.2018).

[180] **Anayasa Mahkemesi**, E. 2014/73, K. 2014/98, T. 22.05.2014 ; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2006/61, K. 2007/91, T. 30.11.2007 ; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2018/33, K. 2018/113, T. 20.12.2018 ; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2017/178, K. 2018/82, T. 11.07.2018, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.03.2018).

[181] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 39. ; **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/941, K. 2017/6819, T. 21.11.2017, www.kazanci.com (Erişim: 15.03.2018). Doktrinde hukuki güvenlik ilkesinin kaynağının Alman hukuku olduğu ve diğer birçok hukuk sistemi tarafından da kullanılmaya başlandığı ve hatta bu ilkenin İspanya ve Portekiz gibi bazı ülkelerin anayasalarında pozitif bir

yönetimin yanı sıra, idarenin hukuka uygun hareket etmesini ve bireylerin idareye olan güven duygularını zedelememesini gerekli kılmaktadır[182]. Zira idarenin hukuka bağlılığının bir neticesi olan güvence, bir taraftan kişilerin hukuken korunmasını; diğer taraftan bireylerin kendi hayat planlarını güvenlik duygusu içinde uygulamalarına imkân verecek ölçüde açık-seçik ve istikrarlı bir kurallar sisteminin varlığını gerektirmektedir[183].

Gerçekten de idari bir düzenleme ya da karar neticesinde bireyler, idarenin bu faaliyetlerinin hem hukuka uygun olduğunu varsaymakta hem de bu faaliyetle ortaya çıkan iradenin istikrarlı ve kısa süre içinde değişmeyecek bir irade olduğuna inanarak kendilerini buna göre hazırlamaktadırlar[184]. Bu nedenle, toplumda hukuki güvenliğin sarsılmaması adına yargısal işlemlerin istikrarı gerekli olduğu gibi; aynı şekilde idarî işlemlerin istikrarı da hukuki güvenliğin ve idari makamların itibarının sarsılmaması bakımından lüzumludur[185]. Danıştay'a göre de hukuki güvenlik ilkesi, idarenin faaliyetlerini yürütürken idari istikrar ilkesini gözetmesini gerektirmektedir[186]. Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi de, idari istikrar ilkesi ile hukuki güvenlik arasında sıkı bir bağ olduğunu ifade etmiş ve istikrar kavramının temelinin hukuki güvenlik ve adalet kavramları olduğunu belirtmiştir[187]. Kamu Denetçiliği Kurumu da idari istikrar ilkesinin, hukuki güvenliğin sağlanmasında önemli

---

düzenleme olarak yer aldığı ifade edilmiştir. Bkz. **Negrut,** Vasilica, "Applying the Legal Security Principle in Administrative Law", AUDJ, Cilt 8, Sayı: 1, Yıl: 2012, s. 6. *"Halkın Devlete olan güveninin korunması da ancak hukuk güvenliğinin sağlanmasıyla mümkündür."* **Danıştay 12. Daire**, E. 2016/8833, K. 2017/269, T. 9.2.2017, www.kazanci.com (Erişim: 25.09.2019).

[182] **Negrut**, "Applying the Legal Security Principle in Administrative Law", s. 12.

[183] **Erdoğan**, Anayasa Hukuku, s. 183.

[184] **Ulusoy**, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s. 177.

[185] **Azrak**, "Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", s. 148; **Çağlayan,** Ramazan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2004, s. 16.

[186] *"…'hukuk devleti' nin gereklerinden olan 'hukuki güvenlik' ilkesinin…bir sonucu olarak idarenin işlemlerinde istikrarı ve idarenin güvenilirliği ilkesini gözetmesi…gerekmektedir."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2015/5147, K. 2017/1368, T. 23.3.2017, www.kazanci.com (Erişim: 18.09.2019). *"Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması hukuk devleti ilkesinin yerine getirilmesi zorunlu koşullardandır. Yapılan düzenlemelerde istikrar, belirlilik ve öngörülebilirlik göz önünde bulundurularak hukuki güvenlik sağlanır."* **Danıştay 10. Daire**, E. 2007/5427, K. 2011/2289, T. 14.06.2011, www.danistay.gov.tr (Erişim: 19.11.2018).

[187] *"Hukuk güvenliği ve adalet kavramları ile istikrar arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Hukuk güvenliği ve adalet, çağdaş kamu yönetimi anlayışında, istikrar olgusunun temelini oluşturmaktadır."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2008/31, K. 2011/94, T. 09.06.2011, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 25.11.2018).

ilkelerden birisi olduğunu belirtmiştir[188]. Kısacası hukuki güvenlik ilkesi, sadece yasama ve yargı gibi diğer devlet faaliyetlerinde değil, idarenin işleyişinde de istikrarı gerekli kılmaktadır[189]. Bu nedenle idari istikrar ilkesi, hukuki güvenlik ilkesinin görünümlerinden birisi olarak kabul edilmektedir[190].

Bununla birlikte hukuki güvenlik ilkesi ile idari istikrar ilkesi eşdeğer kavramlar değildir ve aralarında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki hukuki güvenlik ilkesi; *yasamaya* (özellikle kanun yapma faaliyeti bakımından), *yürütmeye* (düzenleyici işlemlerin tesisi ve idari uygulama bakımından) ve *yargıya* (kararların tatmin edici, istikrarlı ve öngörülebilir olması bakımından) birtakım sorumluluklar yükleyen ve bu anlamda devletin her üç fonksiyonuna da hitap eden üst bir kavramdır[191] ve Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği üzere Anayasa'nın tüm maddelerinde zımnen mevcut bir ilkedir[192].

İdari istikrar ilkesi ise öncelikle bir idare hukuku kavramıdır, muhatabı doğrudan idaredir ve bu anlamda hukuki güvenlik ilkesinin idare hukukuna bir yansıması olduğu söylenebilir[193]. Bu açıdan bakıldığında idari istikrar ilkesi, kendisi de soyut bir ilke olmakla

---

[188] *"İdari istikrar ilkesi… hukuk güvenliğin sağlanmasında önemli ilkelerden biridir."* **Kamu Denetçiliği Kurumu**, Tavsiye Kararı, Ş. 02.2013/265, K. 2013/104, T. 23/12/2013, www.ombudsman.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

[189] **Akbulut**, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, s. 354; **Sever**, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, s. 119; **Erdoğan**, Anayasal Demokrasi, s. 151; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 189; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 102; **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. vi.

[190] **Gribnau,** Hans, "Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in the Netherlands: Fundamental Legal Principles as Checks on Legislative Power: A Case Study", Utrecht Law Review, Cilt 9, Sayı: 2, Yıl: 2013, s. 53; **Yılmaz,** Yunus, İdare Hukukunda Hukukun Genel İlkeleri ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Uygulamaları, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 231.

[191] **Köküsarı**, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, s. 26.

[192] *"Hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan hukuki güvenlik ilkesi, Anayasa'nın tüm maddelerinde zımnen mevcut bir ilkedir."* **Anayasa Mahkemesi**, Kenan Özteriş Başvurusu, Başvuru Numarası: 2012/989, Karar Tarihi: 19/12/2013, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 29.04.2019).

[193] Aynı yönde bkz. **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 266. Benzer şekilde doktrinde hukuki güvenlik ilkesi, ilgililerin kazanılmış hukuki durumlarının korunması anlamını taşıdığı için, adalet ilkesinin özel bir hali olarak görülmüştür. Bkz. **Azrak,** Ali Ülkü, "Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 1, Sayı: 1, Yıl: 1984, s. 160. Doktrinde Yasin ise, idari

birlikte; kapsamı ve sınırları kendisine göre çok daha geniş olan hukuki güvenlik ilkesini daraltmaya ve hukuki güvenlik ilkesinin idare hukukunda nasıl uygulanması gerektiğine dair birtakım prensipler tesis etmeye hizmet etmektedir. Özetle idari istikrar ilkesi; hukuki güvenlik ilkesinin bir gereği olarak kabul edilen[194], hukuki güvenlik ilkesinden türetilen[195] ve hukuki güvenlik ilkesinin idare hukukunda nispeten somutlaşmış hali olan bir ilkedir.

C. Eşitlik

Eşitlik ilkesi; idarenin bireylere eşit muamelede bulunması, kişiler arasında ayrım gözetmemesi ve hiçbir kimseye ayrıcalık tanımaması anlamına gelen ve idarenin faaliyet yürütürken mutlaka göz önünde tutması gereken bir ilkedir[196]. Bu ilke, idarenin takdir yetkisini haiz olduğu hallerde, aynı statüde olanlara, aynı tarzda işlem tesis etme yükümlülüğü yüklemektedir[197]. 1982 Anayasası da idarenin her türlü faaliyetinin eşitlik ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesini zorunlu kılmaktadır[198].

İdare, eşitlik ilkesi gereğince, takdir yetkisine sahip olduğu konularda dahi aynı ya da benzer durumdaki birey veya olaylar hakkında objektif düzenlemeler yaparak eşit uygulamayı sağlamak ya da müstakar uygulamalarda bulunmak zorundadır[199]. Bu anlamda eşitlik ilkesi, idari istikrar ilkesinin hukuki dayanaklarından birisini teşkil etmektedir[200].

---

istikrar ilkesini, hukuk devleti ilkesinin idare hukuku bakımından somutlaşan bir alt ilkesi olarak kabul etmektedir. Bkz. **Yasin**, "Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", s. 40.

[194] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 189; **Gündüz**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 125.

[195] **Erguvan**, Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası, s. 169.

[196] **Ulusoy,** Ali D., Türk İdare Hukuku (Cilt I), Ankara, Yetkin Yayınları, 2017, s. 103.

[197] **Akyılmaz,** Bahtiyar, "Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi, Sayı: 1, Yıl: 1998, s. 37.

[198] **1982 Anayasası md. 10/5**: *"Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar".*

[199] **Günday**, İdare Hukuku, s. 46; **Kaya,** Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2014, s. 136-137.

[200] "*Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesinin görünümlerinden biri de düzenli idare ilkesidir. Düzenli idare ilkesi; idarenin düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu alanlarda, bu alanları tüzük, yönetmelik gibi idari metinlerle objektif bir şekilde düzenlemesi ve sürekli uygulamalar ile hukuki istikrarı tesis ederek buna uymasıdır."* **Danıştay 10. Daire**, E. 2017/457, K. 2019/2, T. 07.01.2019, www.kazanci.com (Erişim: 17.09.2019).

Buna göre idare, hem durumları eşit olan farklı bireyler hakkında verdiği kararlar açısından, hem de aynı bireyleri etkileyen farklı zamanlarda verdiği kararlar açısından istikrarı temin edecek şekilde tutarlı davranmalıdır[201].

Eşitlik ilkesi gereğince, benzer şartlara sahip olanlara karşı idarenin aynı hareket tarzını benimsemesi ancak istikrar kazanmış uygulamalara uygun davranmakla mümkündür[202]. Bu nedenle idarenin, istikrar kazanmış önceki uygulamalarına ters düşen idari bir işlem, eşitlik ilkesine ve dolayısıyla idari istikrar ilkesine aykırılık sebebiyle iptal edilebilecektir.

Örneğin, özel bir koleje müdür yardımcısı olarak atanan ancak Milli Eğitim Bakanlığınca, Eğitim Enstitüsü mezunlarının özel liselere öğretmen ve müdür yardımcısı olarak atanamayacakları gerekçesiyle talebi reddedilen kişinin açtığı davada Danıştay, daha önce de bu şekilde atamalar yapılmış olduğundan, bu uygulamayı idari istikrar ve eşitlik ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir[203]. Kamu Denetçiliği Kurumu da, kamu görevlilerinin işe alım sürecinde eşitlik ilkesine aykırı hareket edilmiş olmasının, hukuk devleti ilkesinin gereklerine ve bu arada istikrar ilkesine aykırı olduğunu belirtmiştir[204].

Gerçekten de istikrar ilkesine uygun hareket edilmediği durumlarda, mevzuatın benzer vakıalara aynı şekilde uygulanması mümkün olamayacağından, eşit konumdakilere eşit davranılamamış ve dolayısıyla adalete aykırı hareket edilmiş olacaktır[205]. Ancak eşitlik ve idari istikrar ilkesi gerekçe gösterilerek, idarenin, her zaman için önceki uygulamalarını sürdürmeye zorlanamayacağını da belirtmek gerekmektedir. Zira bu yönde bir kabul, idarenin takdir yetkisinin ortadan kalkması anlamına gelecek ve bu şekilde idare, daha önce

---

[201] **Steyn,** Karen, "Consistency – A Principle of Public Law?", Judicial Review, Cilt 2, Sayı: 1, Yıl: 1997, s. 22; **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 40.

[202] **Keskin,** Züleyha, Kamu Hizmetinde Eşitlik İlkesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2015, s. 46.

[203] **Danıştay 12. Daire**, E. 1969/2562, K. 1970/1739, T. 22.09.1970, Danıştay Dergisi, Sayı: 2, Yıl: 1971, s. 322-323.

[204] *"…kamu personel rejiminde personelin işe alınması ile ilgili şartlar statüler itibariyle personel kanunları ve kurum kanunları ile düzenlenmiş olup, işe alım sürecinde eşitlik ilkesi çerçevesinde herkese aynı hukuk kurallarının uygulanması gerekmektedir. Aksi bir tutum aynı hukuk kurallarının aynı durumda olan farklı kişilere farklı şekilde uygulanması sonucunu doğuracaktır ki, bu durum…hukuk devleti ilkesinin gereklerine (istikrar, belirlilik, düzenlilik ilkelerine) de aykırı olacaktır"* **Kamu Denetçiliği Kurumu**, Başvuru No: 2018/1276, Karar Tarihi: 07/08/2018, www.ombudsman.gov.tr (Erişim: 15.04.2019).

[205] **Köküsarı**, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, s. 28.

hata yaptığını düşündüğü kararlarını sürdürmek zorunda bırakılmış olacaktır[206]. Bununla birlikte idare, *Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası (The European Code of Good Administrative Behaviour)* md. 5'te de belirtildiği üzere, daha önceki uygulamalarının aksine davranarak eşitlik ilkesinden taviz verecek ise bunu mutlaka gerekçelendirmeli, farklı davranmasını gerektiren hususları açıklığa kavuşturmalı ve bu şekilde davranmasını haklı kılan sebepleri ortaya koymalıdır[207].

[206] **Steyn**, "Consistency – A Principle of Public Law?", s. 23.

[207] **Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası (The European Code of Good Administrative Behaviour) md. 5**: *"1. Yetkili, kamudan gelen taleplerin değerlendirilmesi ve gerekli kararların alınması sürecinde herkese eşit muamele yapma ilkesine saygı gösterilmesini sağlayacaktır. Aynı durumda olan kamu mensuplarına aynı şekilde muamele edilecektir. / 2. Farklı bir muamele yapılması halinde, yetkili bu durumun söz konusu olayın özel nitelikleri nedeniyle haklı olmasına dikkat edecektir".* Metnin orijinali için bkz. https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510 (Erişim: 15.04.2019).

İKİNCİ BÖLÜM

HUKUKİ GÜVENLİK BOYUTUYLA İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

Bireylerin kendilerini hukuki güvenlik içerisinde hissedebilmeleri ve böylece hukuk devleti ilkesinin gerçekleşebilmesi için; idari faaliyetlerin belirli bir istikrara sahip olması, bu faaliyetlerin bireylerin hukuki durumlarını ağırlaştıracak şekilde geçmişe ilişkin düzenlemelerde bulunmaması ve bireylerin de söz konusu faaliyetlerin istikrar içerisinde yürütüleceğine ve hukuki durumlarına haksız şekilde müdahale edilmeyeceğine dair güven duygusu içerisinde olabilmesi gerekmektedir. Zira bireyler, doğum anından vefat ettikleri ana kadar sürekli ve yoğun bir şekilde idari faaliyetlere muhatap olmakta, bu faaliyetler bireylerin hukuki durumlarını ve statülerini ciddi anlamda etkilemekte ve nihayet bu faaliyetler ancak istikrarlı ve kararlı yürütüldükleri nispette bireylere hukuki güvenlik temin edebilmektedir.

İdare, hukuki güvenlik noktasında özellikle hukuka uygun surette tesis edilen ve bireyler hakkında bütün hüküm ve sonuçlarını doğurarak kazanılmış hale gelen haklara saygı göstermeli ve bu haklara haksız surette müdahale etmemelidir. Ancak idarenin sadece hüküm ve sonuçları bütünüyle doğmuş olan işlemlere saygı göstermesi, bireylerin kendilerini hukuki güvenlik içerisinde hissedebilmeleri adına yeterli bir güvence değildir. Zira idarenin, henüz hüküm ve sonuçları doğmamış, ancak meşru ve haklı kabul edilebilecek birtakım beklentileri de nazara alması ve bu beklentilere uygun faaliyette bulunması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, bireylerin hukuki güvenlik ihtiyaçlarının tam anlamıyla karşılandığının söylenebilmesi için sadece hukuka uygun işlemlere değil; birtakım şartlarla, hukuka aykırı işlemlere dahi geçerlik tanınabilmeli, bu gibi işlemlerin belirli sürelerden sonra müesses (yerleşik) hale geldiği kabul edilmeli ve böylece hukuki güvenlik boyutuyla idari istikrar ilkesi temin ve tesis edilmiş olmalıdır.

Ayrıca idarenin bireylerin hukuki güvenliğini nazara alarak istikrarlı şekilde faaliyette bulunma zorunluluğu sadece bireysel işlem tesis ederken nazara alması gereken bir zorunluluk değildir. Diğer bir ifadeyle idare, henüz bireysel işlem tesis etmeden önce, düzenleyici işlem tesis ederken de belirli ilke ve kurallarla bağlı kalmak zorundadır. Örneğin idarenin tesis edeceği düzenleyici işlemlerin bireyler açısından öngörülebilir olması ve söz

konusu işlemlerin herhangi bir tereddüte mahal vermeyecek derecede belirli ve açık olması gerekmektedir.

İşte idari faaliyetlerin istikrara sahip olduğunun kabul edilebilmesi ve bireylerin hukuki güvenliklerinin gerçek anlamda sağlanabilmesi için riayet edilmesi gereken *"hukuki belirlilik"*, *"öngörülebilirlik"*, *"kazanılmış hak"*, *"haklı beklenti"* ve *"müesses durum"* gibi ilkeler ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişki bu bölümün konusunu oluşturacaktır.

I. HUKUKİ BELİRLİLİK ve İDARİ İSTİKRAR

A. Genel Olarak

Hukuki belirlilik ilkesi[208], genel anlamda, hukuk kurallarının ve bu kuralların uygulamasından doğacak uyuşmazlık neticesinde mahkemeler tarafından verilecek kararların açık, anlaşılır ve birey davranışlarını yönlendirebilir olmasıdır[209]. Hukuk kurallarının bireylere açık ve net bilgi vermesini hedefleyen belirlilik ilkesi sayesinde bireylerin hukuki istikrara olan güvenleri artmaktadır[210]. Bu nedenle belirlilik ilkesi, hukuk devletinin, hukuki güvenliği sağlama yönündeki temel fonksiyonunun bir parçası olarak görülmekte ve özellikle yazılı hukuk metinleri bakımından bireylerin hukuki güvenliğinin

[208] Hukuki belirlilik ilkesi, Almanya'da *"Rechtssicherheit"*, Fransa'da *"sécurité juridique"*, İspanya'da *"la seguridad jurídica"*, İtalya'da *"certezza del diritto"*, İsviçre'de *"rättssäkerhet"* ve İngiltere'de *"legal certainty"* kavramlarıyla ifade edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Maxeiner,** James R., "Some Realism About Legal Certainty in the Globalization of the Rule of Law", *The Rule Of Law In Comparative Perspective*, Editör: **Sellers,** Mortimer ve **Tomaszewski,** Tadeusz, Springer, 2010, s. 44. Ayrıca doktrinde ***Çağlar***, hukuki belirlilik ilkesinin terminolojik kullanımı bakımından ülkemizde bir birlikteliğin olmadığını, örneğin Anayasa Mahkemesi'nin "hukuki belirlilik" kavramı yerine "belirlilik" kavramını kullanmayı tercih ettiğini, oysaki doktrin ve uluslararası yargı içtihatlarında bu kavramın "hukuki belirlilik" olarak kullanıldığını belirtmiştir. Kavramın terminolojik incelemesi için bkz. **Çağlar**, Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi, s. 167.

[209] **Köküsarı**, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, s. 69. *Köküsarı*, bu tanımında ilkeyi, genel bir bakış açısıyla ele almış ve ilkenin hem yasamaya, hem yürütmeye hem de yargıya hitap eden genel bir ilke olduğunu vurgulamıştır.

[210] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 220.

tesisine hizmet ettiği ifade edilmektedir[211].

Belirlilik ilkesi, özellikle yasama organının yasama faaliyetleri açısından ele alınan bir ilke olmakla birlikte[212]; idarenin düzenleyici işlemleri açısından da ele alınması gereken bir ilkedir[213]. İdare hukukuna bakan yönüyle belirlilik ilkesi; idarenin düzenleyici işlemlerinin açık ve anlaşılır olması suretiyle hukuki güvenliğin temin edilmesi[214] ve yönetimde keyfiliğin önlenerek istikrarın sağlanması anlamına gelmektedir[215]. Gerçekten de belirlilik ilkesi, idarenin; genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı düzenleyici işlemler tesis ederken, idari istikrarın temini açısından dikkate alması gereken önemli bir ilkedir. Anayasa Mahkemesi de belirlilik ilkesinin sadece kanunlar açısından değil, aynı zamanda idare tarafından çıkarılan düzenleyici işlemler açısından da geçerli olduğu kanaatindedir[216].

---

[211] **Çağlar**, Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi, s. 175; **Can,** Osman, "Belirlilik İlkesine Anayasal Bakış", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt IX, Sayı: 1-2, Yıl: 2005, s. 93.

[212] **Can**, "Belirlilik İlkesine Anayasal Bakış", s. 93.

[213] **Popelier,** Patricia, "Legal Certainty and Principles of Proper Law-Making", European Journal of Law Reform, Cilt 2, Sayı: 3, Yıl: 2000, s. 341. Doktrinde ***Köküsarı***, idarenin düzenleyici işlemlerinin belirli olması gerekliliğine örnek olarak gıda standartlarına dair yapılan düzenlemeleri örnek göstermiştir. *Köküsarı*'ya göre, idare tarafından belirlenen gıda standartlarının içeriğinin açık ve anlaşılır olması ve ayrıca bu standartların ilan edilmesi, belirlilik ilkesi ile ilgili bir husustur. Bkz. **Köküsarı**, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, s. 69.

[214] **Tekbaş,** Abdullah, "Vergi Kanunlarının Tabi Olduğu Anayasal İlkeler", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 12, Sayı: Özel, Yıl: 2010, s. 134. *"İlgililerin, hukuk düzeninin öngördüğü bir yükümlülüğü tam olarak yerine getirebilmeleri için bu yükümlülüğün kapsamının kendileri tarafından önceden açıkça bilinmesi gerekmektedir. Aksi takdirde kapsamı tam olarak bilinmeyen bir yükümlülüğün yerine getirilip getirilmediğinin objektif olarak değerlendirmesi yapılamayacağı gibi, bu yükümlülüğü farklı yöntemler kullanarak yerine getirmeye çalışan istekliler açısından da eşit muamele ilkesine uygun bir değerlendirme yapılamayacaktır. Bu durumun ise* ***hukukî belirlilik****, öngörülebilirlik ve hukukî güvenlik ilkelerinin ihlâli niteliğinde olacağı açıktır."* **Danıştay 13. Daire**, E. 2018/3902, K. 2019/350, T. 12.2.2019, www.kazanci.com (Erişim: 03.03.2020).

[215] **Altındağ,** Halil, Yürürlükte Olan Yasalara ve İdari Düzenleyici İşlemlere Güvenden Kaynaklanan Haklı Beklenti Kavramı, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 25. Anayasa Mahkemesi'ne göre de: *"Hukuki belirliliğin amacı bireyin özgür tercihlerinin sonucunu öngörebilmesini sağlamak, böylece* ***yönetimde keyfiliğin*** *önüne geçmektir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2009/45, K. 2011/88, T. 2.6.2011, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 30.10.2019).

[216] *"Belirlilik ilkesi, yalnızca kanuni belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Bir başka deyişle hukuk kurallarının belirliliğinin sağlanması yalnızca kanunla düzenleme yapılması*

Belirtmek gerekir ki belirlilik ilkesi sadece şekli bir değer değil, aynı zamanda maddi (esas) bir değerdir[217]. Bu anlamda belirlilik ilkesi, sadece idarenin hangi işleme hangi mevzuatı uygulayacağının belirli olmasını değil; bunun yanı sıra, idarenin tesis ettiği düzenleyici işlemlerde yer alan hükümlerin açık ve anlaşılabilir olmasını da gerektirir[218]. Ayrıca bu noktada "idari ödevlerin çokluğu" gerekçesinin de, düzenleyici işlemlerde belirsizliği meşru kılmayacağını ifade etmek gerekir[219].

Belirlilik ilkesi, idari istikrarın temini hususunda yargı mercilerinin önem verdiği bir ilkedir. Örneğin Anayasa Mahkemesi, belirlilik ilkesini hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olarak kabul etmekte[220] ve belirlilik ilkesinin idari istikrarı sağlayacağına işaret etmektedir[221]. Danıştay da belirlilik ilkesinin hukuk devletinin ön koşullarından birisi olduğunu[222] ve idarenin keyfi uygulamalarına karşı idarede istikrarı sağladığını ifade etmektedir[223]. Belirlilik ilkesi, AİHM içtihatları açısından da önemli bir denetim kriteri

---

*anlamına gelmemektedir. Kanuni düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması şartıyla mahkeme içtihatları ve **yürütmenin düzenleyici işlemleri** ile de hukuki belirlilik sağlanabilir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2017/162, K. 2018/100, T. 17/10/2018, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 30.10.2019).

[217] **Jowel,** Jeffrey, "The Rule Of Law And Its Underlying Values", *The Changing Constitution*, Editör: **Jowel,** Jeffrey ve **Oliver,** Dawn, Oxford, Oxford University Press, 2011, s. 11.

[218] *"İlgililerin, hukuk düzeninin kendisine verdiği bir hakkı kullanabilmesi, bir yükümlülüğü yerine getirebilmesi için bu hak ve yükümlülüğün kendileri açısından açıkça bilinmesi gerekmektedir. Aksi takdirde bu bilgiye sahip olmayan ilgililer tarafından kendisine verilen haklar kullanılamayacak, ifa edilmesi gereken yükümlülükler ise yerine getirilemeyecektir. Bu durumun ise **hukukî belirlilik**, öngörülebilirlik ve hukuki güvenlik ilkelerinin ihlâli niteliğinde olacağı açıktır."* **Danıştay 13. Daire**, E. 2017/1426, K. 2017/2287, T. 12.7.2017, www.kazanci.com (Erişim: 30.10.2019).

[219] **Can**, "Belirlilik İlkesine Anayasal Bakış", s. 97.

[220] *"Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri 'belirlilik'tir."* **Anayasa Mahkemesi**, E.2017/33, K. 2019/20, T. 10.04.2019; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2009/9, K. 2011/103, T. 16.06.2011; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2018/154, K. 2019/11, T. 14.03.2019; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2018/161, K. 2019/13, T. 14.03.2019, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 30.10.2019).

[221] "*…Belirlilik, kişilerin hukuk güvenliğini korumakla birlikte **idarede istikrarı da sağlar**."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2005/5, K. 2008/93, T. 17.04.2008, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 11.12.2019).

[222] *"…belirlilik ilke(si), hukuk devletinin ön koşullarındandır."* **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/5381, K. 2018/5618, T. 06.06.2018, www.legalbank.net (Erişim: 30.10.2019).

[223] *"…belirlilik, kamu yararı ve hukuki güvenliği sağlamakla birlikte, kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı **yönetimde istikrarı sağlar**."* **Danıştay 8. Daire**, E. 2008/1088, K. 2009/8114, T. 25.12.2009,

olarak görülmektedir ve AİHM'ye göre de belirlilik ilkesi, hukuk devletinin temel unsurlarından birisidir[224].

Özetlemek gerekirse belirlilik ilkesi, idare hukukunda, idari istikrar ilkesinin tesisi açısından önem arz eden bir ilkedir. Belirlilik ilkesi sayesinde idare neyi, nasıl yapacağını bilmenin verdiği düzen ve istikrarla görevini ifa ederken; bireyler de "neyle" karşılaşacağını bilmenin verdiği güvenle "kaygıdan ari" bir rahatlığa kavuşmuş olmaktadır[225]. Bu anlamda, idari faaliyetlerin belirliliği ilkesi, hukuk devleti ilkesinin idare açısından zorunlu bir gereğidir[226].

B. Unsurları

Belirlilik ilkesinin, *"açıklık"* ve *"erişilebilirlik"* şeklinde iki alt unsurdan oluştuğu kabul edilmektedir[227]. Aşağıda ayrıntılarına yer vereceğimiz bu alt unsurların her biri, düzenleyici işlemlerde idari istikrarın temini noktasında önem arz eden ve idarenin düzenleyici işlem tesis ederken dikkat etmesi gereken hususlardır. Zira bu alt unsurlara aykırı düzenlemeler, bireylerin hukuki güvenliklerini zedeleyen ve idari istikrarın oluşmasını engelleyen düzenlemeler olacaktır.

1. Açıklık

Hukuk kurallarının insan davranışlarına yol gösterici olabilmesi için; bu kuralların hiçbir tereddüde yer vermeyecek surette ve muhataplarının rahatlıkla anlayabileceği derecede açık, anlaşılabilir ve istikrarlı olması gerekmektedir[228]. Buna göre bireyler,

---

www.danistay.gov.tr (Erişim: 11.12.2018); Benzer yönde bkz. **Danıştay 2. Daire**, E. 2016/13213, K. 2017/2813, T. 6.4.2017, www.kazanci.com (Erişim: 30.10.2019).

[224] **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi**, 28/03/2000, Baranowski v. Poland davası, Başvuru No: 28358/95.

[225] **Akıncı,** Müslüm, Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2017, s. 113; **Çağlar**, Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi, s. 190.

[226] **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 141; **Günday**, İdare Hukuku, s. 45.

[227] Bkz. **Çağlar**, Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi, s. 191.

[228] **Webley,** Lisa & **Samuels,** Harriet, Complete Public Law, Oxford, Oxford University Press, 2018, s. 98; **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 127; **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 51. *"...belirlilik ilkesi ise, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya mahal bırakmayacak şekilde açık, net ve*

mevzuatın hangi somut eylem ve olguya hangi hukuki sonucu öngördüğünü açıkça anlayabilmelidir[229]. Nitekim kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanması sürecinde dikkate alınması gereken *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*'e göre de; mevzuata dair taslak metinler hazırlanırken taslakların kapsam maddelerinin herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenlenmesi ve ayrıca taslağın madde metinlerinin kısa ve anlaşılır olması gerekmektedir[230]. Bunun yanı sıra, Ülkemizin üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin 20 Haziran 2007 tarihli ve 999 sayılı Bakan Temsilcileri toplantısında kabul edilen *"İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Cm/Rec(2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı'*nın "Açıklık (Transparency) İlkesi" başlıklı md. 10/1 hükmüne göre de, kamu idareleri açıklık ilkesine uygun faaliyette bulunmak zorundadır[231].

Gerçekten de hukuk devleti anlayışında, istikrarın sağlanması aracı olarak, bizatihi hukuki düzenlemelerin genellik, kolay anlaşılabilirlik ve çelişkilerden uzak olma gibi bazı niteliklere sahip olması üzerinde durulur. Zira anlaşılmayan ya da uygulayıcılar tarafından farklı farklı anlaşılan mevzuat hükümleri idari istikrarı sarsmakta ve neticede sürekli mevzuat değişikliğine gitme zarureti hâsıl olmaktadır[232]. Anayasa Mahkemesi de mevzuat hükümlerinin açıklık, anlaşılabilirlik, uygulanabilirlik gibi niteliklere sahip olması ve kamu gücünü elinde bulunduran idareye karşı bireyi koruyucu bir fonksiyona sahip olması gerektiğini belirtmiştir[233].

---

anlaşılabilir olmasını ifade etmektedir." **Danıştay 9. Daire**, E. 2016/15550, K. 2016/5897, T. 9.6.2016, www.kazanci.com (Erişim: 25.09.2019).

[229] *"Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin, kanundan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2014/24, K. 2014/122, T. 03.07.2014, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 30.10.2019).

[230] Adı geçen Yönetmelik **md. 4/1/e**: *"Taslakların kapsam maddesi, herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenlenir…"* ; **md. 4/1/f**: *"Taslağın madde metinleri kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir…"*. Bkz. 17.02.2016 tarih ve 26083 numaralı Resmi Gazete.

[231] Orijinal metin için bkz. "Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration", https://rm.coe.int/16807096b9 (Erişim: 05.11.2019).

[232] *"Anlaşılmadığı veya istenilmediği için tatbik edilemeyen veya edilmeyen kanunların, işletilmeyen müesseselerin mütemadiyen değiştirilmesinin ve birinin yerine diğerinin konulmasını* ***memlekette bir kararsızlık husule getirmekten*** *ve memlekete birçok külfetler tahmil etmekten başka bir netice vermediği esefle görülür."* **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. XXIV.

[233] **Anayasa Mahkemesi**, E. 2005/5, K. 2008/93, T. 17.04.2008, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 25.10.2019).

İdarenin tesis ettiği düzenleyici işlemlerin dil ve anlam bakımından açık ve belirli oluşu, sadece bireyler açısından değil, aynı zamanda, mevzuatı uygulamakla yükümlü kamu görevlilerinin hukuka uygun davranmaları ve istikrarlı kararlar vermeleri açısından da önem arz etmektedir[234]. Nitekim idare, işlem tesis ederken işlemin konusunu doğru tayin etme hususunda mevzuatı doğru yorumlamakla yükümlüdür ve aksi bir durum idarenin sorumluluğuna yol açabilecektir[235].

Açıklık unsurunun gereklerinden birisi de, hukuki düzenlemelerin birbiriyle uyum içerisinde olması, diğer bir ifadeyle çelişkili hükümler içermemesidir. Birbiriyle çelişkili hükümler içeren hukuki düzenlemeler sırf bu nedenden dolayı hukuka aykırı görülerek yargı mercileri tarafından iptal edilebilmektedir. Örneğin Danıştay kararına konu olan bir olayda, dava konusu düzenlemenin ilgili maddelerinin kendi içerisinde çeliştiği iddiasıyla iptal davası açılmıştır. Konuyu inceleyen Danıştay, *"Dava konusu düzenleme ise kendi maddeleri içinde çeliştiği gibi, sözleşmeye muhatap olanların, haklarında hangi kuralın uygulanabileceğini şüpheye yer bırakmayacak şekilde düzenlemekten de uzaktır. Sözleşmenin 14.2. maddesi ile ceza koşulunun uygulanması halinde, sözleşmenin tarafınca yapılan itirazın ceza koşulunun uygulanmasını durduracağı açıkça düzenlendiği halde, 11.4. maddesinde; itiraz sürecinin sonucu beklenmeksizin ceza koşulunun tahsil edilmesi yönünde düzenleme yapılması hukuki güvenlik ve belirlilik ilkesine aykırı niteliktedir"*[236] diyerek, belirlilik ilkesine aykırı gördüğü hükmü iptal etmiştir.

2. Erişilebilirlik

Açıklık unsurunun yanı sıra, *erişilebilirlik* unsuru da; belirlilik ilkesinin hayata geçirilebilmesi, hukuk kurallarının bireylere yol gösterici olabilmesi ve hukuki güven verebilmesi ve nihayet idari faaliyetlerin istikrar kazanabilmesi açısından önemli bir unsurdur. Zira muhatapları tarafından erişilemeyen ve bu anlamda aleniyet kazanamamış hukuk kuralları, bireyler açısından bir anlam ifade etmeyecek ve geleceğe dair hayat planları noktasında onlara rehberlik edemeyecektir. Bu nedenle, bireylere uygulanacak hukuk

---

[234] **Çağlar**, Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi, s. 190; **Bozdoğan,** Doğan, Hukuki Güvenlik İlkesi Açısından Katma Değer Vergisinin Değerlendirilmesi, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Denizli, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s. 2.

[235] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 428.

[236] **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/5381, K. 2018/5618, T. 06.06.2018, www.legalbank.net (Erişim: 01.11.2019).

kurallarının, bu kurallar henüz uygulanmadan önce açıkça ilan edilmesi gerekmektedir ve bu durum, hukuk devleti ilkesinin sağlamlaştırılmış bir tezahürü *(the 'amplified' rule of law)* olarak kabul edilmektedir[237]. Diğer bir ifadeyle, sadece hukuk kurallarının var olması hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilebilmesi için yeterli değildir; aynı zamanda bu kuralların uygun vasıtalarla ilan edilerek bireylere duyurulması ve bireylerin rahatlıkla ulaşabilecekleri şekilde erişime açılması gerekmektedir.

Hukuk kurallarının bireylere duyurulması ve erişimlerine açılması noktasında öncelikle belirtmek gerekir ki, idarenin tesis ettiği düzenleyici işlemlerin Resmi Gazete'de yayımlanması[238], bireylerin hukuki güvenliği ve bu anlamda erişilebilirlik ilkesi açısından yeterli bir güvencedir. Nitekim Resmi Gazete'de yayımlanma şartı olmasına rağmen yayımlanmamış olan düzenleyici işlemlerin *"ağır şekil sakatlığı"* sebebiyle hukuka aykırı olduğu ve bu işlemlerin uygulamaya geçirilemeyeceği ifade edilmektedir[239].

Resmi Gazete'de yayımlanma şartı bulunmayan, ancak ilgili mevzuat gereği uygun vasıtalarla ilan edilmeleri gereken diğer düzenleyici işlemler bakımından da, eğer ilan şartı mevzuata uygun şekilde yerine getirilmiş ise, erişilebilirlik ilkesinin yeterli ölçüde sağlandığı söylenebilir[240]. Zira ilan edilme, bu işlemler açısından da bir *uygulanabilme* şartıdır ve ilan edilmemiş olan işlemlere karşı dava açma süreleri zaten başlamayacaktır.

İdari istikrar ilkesi açısından konuyu değerlendirdiğimizde ise erişilebilirlik ilkesi, özellikle idarenin "ilanı zorunlu olmayan" düzenleyici işlemleri bakımından önem arz etmektedir. Gerçekten de idare, faaliyet alanına giren kimi hususları genelge, yönerge, tebliğ, kurul kararı ya da ilke kararı gibi genel ve soyut hükümler ihdas etmek suretiyle de

---

[237] **Alder,** John, Constitutional & Administrative Law, London, Palgrave, 2015, s. 123.

[238] İdarenin düzenleyici işlemlerinden hangilerinin Resmi Gazete'de yayımlanacağına dair bkz. 10 sayılı ***Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*** md. 4 (15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete).

[239] *"3011 sayılı Kanun uyarınca Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulması gereken Disiplin Yönetmeliğinin, bu koşul yerine getirilmeden yürürlüğe konularak uygulandığı; bu haliyle de ağır biçim sakatlığı taşıması nedeniyle hukuka aykırı olduğu anlaşıldığından…"* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 1991/21, K. 1992/57, T. 6.3.1992, www.kazanci.com (Erişim: 01.11.2019).

[240] Örneğin 3011 sayılı Kanun'un **2'nci maddesine göre**: *"Mahalli idarelerce düzenlenen ve bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmelikler, mahallinde çıkan gazete veya diğer yayın yolları ile ilan olunur".*

yürütebilmektedir[241]. Doktrinde *"adsız düzenleyici işlemler"*[242] olarak adlandırılan bu işlemlerin, kural olarak, ilan edilme zorunluluğu bulunmamaktadır. Zira bu düzenlemeler, Resmi Gazete'de yayımlanması gereken düzenlemeler arasında sayılmamakta ve ilan edilmelerini gerektiren genel bir mevzuat hükmü de bulunmamaktadır. Bununla birlikte adsız düzenleyici işlemler noktasında da ikili bir ayrıma gitmek gerekmektedir. Zira bu işlemlerden bazıları idarenin iç işleyişini / düzenini ilgilendiren işlemler iken; diğer bazıları doğrudan bireyleri ilgilendiren işlemler olabilmektedir.

Belirtmek gerekir ki, idarenin iç düzenini ilgilendiren ve bu anlamda doğrudan bireyleri muhatap almayan düzenlemelerin ilan edilmeleri ya da bireyler tarafından bilinmeleri gerekli değildir. Ancak, muhatabı doğrudan bireyler olan ve bireylerin hukuki durumlarına etki eden düzenleyici işlemlerin açıklanması ve erişime açık tutulması, bireylerin idareye güven duyması noktasında mutlak öneme sahiptir ve bu gibi işlemlerin ilan edilme zorunluluklarının olmayışı, bunların ilan edilmemeleri gerektiği şeklinde anlaşılmamalıdır. Örneğin, üniversite senatolarının öğrencilerin not geçme esasları hakkında aldıkları senato kararları ya da Yükseköğretim Kurulu'nun akademik personelin veya öğrencilerin hukuki statülerine yahut üniversitede yürütülecek bilimsel araştırma projelerine dair aldığı kurul kararları, bireylerin hayat planları açısından önem taşıdığından bunların uygun vasıtalarla duyurulması ve her zaman için bireylerin kolayca erişimine açık tutulması (örneğin ilgili kurumun internet sitesinde "kurul kararları" şeklinde bir kısımda yayınlanması) erişilebilirlik ve bu anlamda idari istikrar ilkesinin bir gereğidir. Kısacası idare, ilanı gerekmeyen ancak doğrudan bireyleri muhatap alan ve bireylerin hukuki statülerini etkileyen adsız düzenleyici işlemleri hakkında da çeşitli vasıtalarla muhataplarına bilgi vermeli ve bunun yanı sıra bu işlemlere kolayca ve sürekli şekilde ulaşılabilmesi noktasında gerekli alt yapıyı hazırlamalıdır[243]. Diğer bir ifadeyle, hangi somut eyleme hangi sonucun bağlandığı hususunda gizliliği kaldırmalı ve kendisini "bilinebilir" kılmalıdır[244].

---

[241] **Gözler** & **Kaplan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 411.

[242] **Şanlı Atay,** Yeliz, Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, Ankara, TODAİE, 2011, s. 7.

[243] Doktrinde ***Yıldırım ve Diğerleri***, öznel hukuki durumları etkileyen düzenleyici işlemlerin, adları ne olursa olsun, yayım ve ilan konusunda yönetmeliklerin tabi olduğu şekil kurallarına tabi olması ya da bu işlemlerin nasıl ilan edileceğinin kanunlarla düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Bkz. **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 420.

[244] **Akıncı**, Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, s. 112; **Negrut**, "Applying the Legal Security Principle in Administrative Law", s. 8.

Zira bu sayede bireylerin idareye olan güvenleri teminat altına alınmış[245] ve bireylerin hayat planları noktasında sürpriz yaşamamaları sağlanmış olacaktır. İdare açısından da kamuoyu denetimine açıklık sağlanmış olacaktır. Böylece kamuoyu denetimine açık olduğunu bilen idare, takdir yetkisini sınırsız kullanamayacak ve tesis etmiş olduğu düzenleyici işlemleri sıklıkla değiştiremeyecektir. Nihayet bu sayede idarenin faaliyetleri istikrar kazanmış olacaktır.

II. ÖNGÖRÜLEBİLİRLİK ve İDARİ İSTİKRAR

A. Genel Olarak

Öngörülebilirlik ilkesi, hukuki belirlilik ilkesi ile yakın ilişki içerisinde olan ve bu nedenle doktrin ve yargı mercileri tarafından çoğu kez belirlilik ilkesi ile birlikte dile getirilen bir ilkedir. Bununla birlikte, önemini vurgulama bakımından ilkenin ayrı bir başlıkta ele alınması daha uygun olacaktır.

Hukuki güvenlik ilkesinin gereklerinden biri olan[246] öngörülebilirlik ilkesi, hukuki düzenlemelerin önceden bilinebilir, tahmin edilebilir olması[247] ve istikrarlı uygulamalara

---

[245] **Erdoğan**, Anayasa Hukuku, s. 183.

[246] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 102; **Soylu**, Danıştay Kararları Çerçevesinde İdari İşlemin Geri Alınmasında İdari İstikrar ve Hukuki Güvenlik İlkeleri, s. 25; **Yılmaz,** Elif, Hukuki Güvenlik İlkesinin Bir Gereği Olarak Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik İlkesi, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, s. 26; **Ayhan,** Taha, "Avrupa Topluluğu Mahkemesi Kararları Işığında AB İdare Hukuku'nda Genel Düzenleyici İşlemlerde Hukuk Güvenliği İlkesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 43, Sayı: 3, Yıl: 2010, s. 165.*"...hukuki güvenlik, hukuk kurallarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini... ifade etmektedir."* **Danıştay 9. Daire**, E. 2016/15550, K. 2016/5897, T. 9.6.2016 ; *"Hukuk Devleti'nin önemli bir unsuru olarak hukuk güvenliği, yalnızca hukuk düzeninin değil, aynı zamanda belirli sınırlar içinde, bütün Devlet davranışlarının, az çok, önceden öngörülebilir olması anlamını taşır."* **Danıştay 12. Daire**, E. 2016/8833, K. 2017/269, T. 9.2.2017, www.kazanci.com (Erişim: 25.09.2019).

[247] **Köküsarı,** İsmail, "Hukuk Devletinde Bireyin Hukuki Güvenliği ve Önemi", Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Sayı: 51-52, Yıl: 2008, s. 17; **Aktan,** Coşkun Can, "Anayasal İktisat ve Vergilemede Hukuki Güvenlik İlkesi", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 9, Sayı: 2, Yıl: 2017, s. 109; **Ayhan**, "Avrupa Topluluğu Mahkemesi Kararları Işığında AB İdare Hukuku'nda Genel Düzenleyici İşlemlerde Hukuk Güvenliği İlkesi", s. 168.

dayanması anlamına gelmektedir[248]. İdari normların ve uygulamaların istikrarlı olması ise dolaylı olarak öngörülebilirliğin de sağlanmasına hizmet etmektedir[249].

Gerçekten de hukuki güvenlik ilkesi, kişilerin hukuk kurallarını önceden tahmin edebilmesini, davranışlarını ona göre ayarlayabilmesini[250] ve bunun için de hukuk kurallarının öngörülebilir olmasını gerektirmektedir[251]. Diğer bir ifadeyle hukuki düzenlemelerin ve idari işlemlerin öngörülebilir ve istikrarlı olmadığı durumlarda hukuki güvenlik ilkesinden de bahsedilemeyecektir[252]. Dolayısıyla bireylerin, sağlıklı bir şekilde gelecek planlamaları yapabilmeleri, idarenin ancak hangi durumlarda ne gibi kararlar alacağı noktasındaki tutumunun öngörülebilir olması şartına bağlıdır[253].

---

[248] **Çağlar**, Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi, s. 188. *"...öngörülebilirlik kavramı, kamu yönetiminin karar, eylem ve işlemlerinin etkilerinin kişiler tarafından önceden bilinebilirliğini...ifade etmektedir."* **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, Başbakanlık, Ankara, 2003, Madde Gerekçeleri (md. 5), s. 103.

[249] **Köküsarı**, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, s. 103; **Atasayan**, Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi, s. 256; **Yılmaz**, Hukuki Güvenlik İlkesinin Bir Gereği Olarak Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik İlkesi, s. 27.

[250] **Çağlayan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 77; **Atay**, Hukuk Başlangıcı, s. 350; **Gözler,** Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Yayınevi, 2017, s. 86; **Erdoğan**, Anayasal Demokrasi, s. 151; **Çağlar**, Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi, s. 188; **Şişman,** Gülden, "Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Vergi Hukukunda Öngörülebilirlik", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 65, Sayı: 4, Yıl: 2016, s. 2430.

[251] **Kaboğlu,** İbrahim Ö., Özgürlükler Hukuku 1, Ankara, İmge Kitabevi, 2013, s. 152; **Ulusoy**, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s. 177; **Avşar,** Osman, Avrupa Birliği'nde Hukuk Devleti ve Hukuki Güvenlik Algısı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010, s. 33; **Negrut**, "Applying the Legal Security Principle in Administrative Law", s. 6; **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 45.

[252] **Köksoy,** Mesut, İcra Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, Ankara, Adalet Yayınevi, 2018, s. 238; **Altundiş,** Mehmet, "Hukuki Güvenlik İlkesi", Yasama Dergisi, Sayı: 10, Yıl: 2008, s. 67; **Gişi**, Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, s. 4; **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 102-103; **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 595.

[253] **Gişi**, Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, s. 138; **Yılmaz**, Hukuki Güvenlik İlkesinin Bir Gereği Olarak Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik İlkesi, s. 27-28. *"Esas olan muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2017/179, K. 2018/106, T. 8.11.2018, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 25.09.2019) ; *"Kaidelerin, bunlara müsteniden hukuki durumların her gün değişmesi ihtimali, fertlerin durumlarındaki emniyeti, istikbal üzerine kurdukları hesapları,* ***cemiyet hayatındaki istikrarı*** *ihlal edebilir"* **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 24.

Bireylerin öngörülebilir bir hukuk ortamında hayatlarını idame etmeleri, hukuk devleti ilkesinin en önemli gereklerinden birisi olarak kabul edilmektedir[254]. Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği üzere, hukuk normlarının öngörülebilir olması, bireylerin idarenin faaliyetlerine güven duymasını sağlamaktadır[255]. Zira bireyler, mevcut ve yürürlükte olan kurallara göre hareket ettiklerinde hukuk tarafından korunacaklarına güvenmekte ve kurallar değiştirilirken de bu güvenin idare tarafından ihlal edilmeyeceğini beklemektedir[256]. Kısacası idare, alacağı kararlar açısından istikrara uygun hareket etmeli ve keyfi davranışlarla bireylerin güvenlerini sarsmamalıdır[257]. Ayrıca belirtmek gerekir ki kişiler gelecek dönemlere ilişkin planlarını yürürlükteki mer'i mevzuata göre yaptıkları için, mevzuata ilişkin öngörülebilir olmayan değişiklikler bireylerin teşebbüs kabiliyetlerini engellemektedir[258]. Zira kişi, bulunduğu andaki hukuki durumun, mağdur edilmeyeceği bir kararlılıkla süreceği yönünde güven duygusu içinde olmaz ise, girişmeyi düşündüğü faaliyetlere teşebbüs edemeyecektir[259].

Anayasa Mahkemesi de birçok kararında öngörülebilirlik ilkesinin önemini

---

[254] **Akça,** Ayşe Merve, "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak", Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 83, Sayı: 6, Yıl: 2018, s. 586; **Şahin**, "Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının Hukuki Durumuna Etkisi - Eleştirel Bir Bakış", s. 760; **Atay**, İdare Hukuku, s. 138.

[255] *"Kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik ilkesi de hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerektirir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2016/181, K. 2018/111, T. 20/12/2018, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 25.09.2019).

[256] **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 595.

[257] **Gişi**, Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, s. 138.

[258] *"Fert hareketinin neticesinden, devam ve istikrarından emin olmalıdır ki istenilen teşebbüsleri ifa edebilsin. Bugün iktisap ettiği durumun devam edeceğinden emin olmıyan fertler korku ile hareket ederler ve bir çok teşebbüsleri yapmaktan vazgeçebilirler. Ferdin cesaretini, teşebbüs enerjisini kırmamak için onu kanunların müstakbel hükümlerinin tehdidi altında bırakmamak lazımdır"* **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 370.

[259] **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 266. *"...beşeri tıbbi ürünlerin fiyatlandırılmasında kullanılacak olan "Avro değeri"nin tanımlanmasıyla fiyatlandırmanın objektif kriterlere göre yapılması ve fiyatlandırmada belirsizliklerin önüne geçilerek* ***öngörülebilirliğin ve istikrarın*** *sağlanmasının amaçlandığı, böylelikle firmalar tarafından Türkiye'ye getirilecek veya Türkiye'de üretilecek bir ilaç için na müracaat edilmesi halinde ilacın yurtiçinde ne kadar fiyatla satılacağının firmalar tarafından bilinebileceği, bu şekilde firmaların önünü görebilir hale geldiği, yapılan işlemin, referans fiyat esasına uygun olarak ilacın fiyatının belirlenmesi olduğu anlaşılmaktadır."* **Danıştay 15. Daire**, E. 2017/839, K. 2018/1683, T. 14.2.2018, www.kazanci.com (Erişim: 25.09.2019).

vurgulamıştır. Örneğin, Anayasa Mahkemesi'ne göre, *"Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar"*[260]. Yine Anayasa Mahkemesi'ne göre, *"Hukuki güvenlik ilkesi, kazanılmış hakların korunmasını da kapsamakla birlikte bununla sınırlı olmamakta, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını… gerekli kılmaktadır"*[261]. Danıştay'a göre de, *"Hukuk devletinde kişiler, kendilerine uygulanacak hukuk kurallarının neler olduğunu önceden bilme ve davranışlarını ona göre ayarlayabilme imkanına sahip olmalıdır. Kişilerin, haklarını kullanırken belli kısıtlamalara tabi olacağını önceden bilmesi ve bu kısıtlamaların da somut, objektif ve öngörülebilir nitelikte ve netlikte olması gerekmektedir"*[262]. Yargı mercileri dışında Kamu Denetçiliği Kurumu da öngörülebilirlik ilkesinin önemine vurgu yapmış ve idari istikrar ilkesi sayesinde öngörülebilir bir hukuk ortamı oluşturulabileceğini ifade etmiştir: *"Hukuk devletinin önemli gereklerinden biri de, bireylerin öngörülebilir bir hukuk ortamında yaşamalarının, yani hukuksal güvenliğin sağlanmasıdır. İdari istikrar ilkesi bu anlamda, hukuk güvenliğin sağlanmasında önemli ilkelerden biridir"*[263].

Özetle idare, öngörülebilirlik ilkesi gereğince; düzenleyici işlemlerinde makul bir süreklilik sağlamak ve çok sık değişikliklere gitmemek suretiyle istikrarı temin etmeli, belirli aralıkla güncellemeye gittiği düzenleyici işlemlerinde de önceki istikrarlı uygulamalarına uygun güncellemeler yapmalı, bireyler nezdinde oluşturduğu beklentiler varsa bu beklentileri karşılayacak düzenlemeler yapmalı, bireylerin bu düzenlemelerden olumsuz etkilenmelerini engellemek adına yumuşak geçişi sağlayacak geçici hükümler ihdas etmeli ve nihayet bu sayede bireylerin öngörebildiği, tahmin edebildiği, sürprizlerle karşılaşmayacağını bildiği ve idareye güvenebildiği hukuki bir zemin oluşturmalıdır.

B. Unsurları

İdari düzenlemelerin öngörülebilirlik ilkesine uygun kabul edilebilmesi için, bu düzenlemelerin öncelikle makul bir devamlılığa sahip olması ve böylece bireylerin hukuki

---

[260] **Anayasa Mahkemesi**, E. 2005/5, K. 2008/93, T. 17.04.2008, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 25.09.2019).

[261] **Anayasa Mahkemesi**, E. 2008/50, K. 2010/84, T. 24.06.2010, www.anayasa.gov.tr

[262] **Danıştay 15. Daire**, E. 2017/936, K. 2018/7865, T. 27.11.2018, www.kazanci.com (Erişim: 08.11.2019).

[263] **Kamu Denetçiliği Kurumu**, Tavsiye Kararı, Ş. 02.2013/265, K. 2013/104, T. 23/12/2013, www.ombudsman.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

güvenliklerini zedelememesi gerekmektedir. Ancak düzenleyici işlemlerin, makul bir devamlılığa sahip olmakla birlikte, herhangi bir tedbir alınmadan bir anda değiştirilmesi de öngörülebilirlik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Buna göre öngörülebilirlik ilkesi, *"makul devamlılık"* ve *"yumuşak geçişlilik"* olmak üzere iki alt unsurda ele alınabilir.

1. Makul Devamlılık

Kişilerin tabi olduğu hukuk kurallarının sürekli değiştiği, önceki kuralların kişilere sağladığı hakların sonraki kurallarla kaldırıldığı ve bu nedenle kişilerin faaliyetlerinin hukuka uygun olup olmayacağını önceden kestiremedikleri bir hukuk düzeninde hukuki güvenliğin varlığından söz etmek mümkün değildir[264]. Bireylerin özellikle yıllar sonra meyvesini verecek uzun dönemli planları açısından büyük öneme sahip olan hukuki düzenlemeler en azından genel hatları ile (vergi hukuku ve şirketler hukuku gibi özel alanlarda ise detaylarıyla) istikrarlı olmalı ve çok sık değişikliğe uğramamalıdır[265]. Zira hukuk kurallarının sıklıkla değişmesi istikrarı yok edecektir[266].

Hukuki güvenlik, bireylerin sadece devlet faaliyetlerine duyduğu güveni değil, aynı zamanda yürürlükteki mevzuat hükümlerinin süreceğine duyduğu güveni de içerdiğinden, hukuk devletinde idareden beklenen, idarenin de kanun koyucu için geçerli olan güvenilir olma yükümlülüğüne uygun hareket etmesidir[267]. Bu anlamda, idarenin tesis etmiş olduğu düzenleyici işlemlerin bireylere güven sağlayacak ölçüde makul bir istikrara ve devamlılığa sahip olması gerekmektedir[268]. Kısacası idarenin tesis ettiği hukuki düzen, bireylere öncelikle öngörülebilir hukuki bir gelecek sunmalı ve kişiler de bu güvenli hukuki ortamda

---

[264] **Ulusoy**, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s. 176-177; **Atay**, İdare Hukuku, s. 139.

[265] **Raz**, The Authority of Law: Essays on Law and Morality, s. 214-215.

[266] **Atay**, Hukuk Başlangıcı, s. 350; **Korkusuz,** M. Refik & **Korkusuz,** M. Halit, Hukuk Başlangıcı, İstanbul, Beta Basım, 2016, s. 27; **Altındağ,** Halil, İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Blokunun Genişlemesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016, s. 54; **Yıldırım**, Türk İdarî Rejimi Dersleri (Cilt 1), s. 328; **Tekbaş**, "Vergi Kanunlarının Tabi Olduğu Anayasal İlkeler", s. 136.

[267] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 40.

[268] *"Anılan ilke ve kurallar, "idari istikrar" ilkesi ile birlikte değerlendirildiğinde ise, idarenin takdir yetkisinin, idari düzenlemelerin herhangi bir şarta bağlı olmadan sık sık değiştirilmesi yerine, yürütülen hizmetin gerekliliğe ilişkin üst hukuk kurallarında bir değişiklik ya da kamu yararı açısından bir zorunluluk halinde yine "gereklilik" çerçevesinde kullanılması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, YD kararı, E. 2015/202, T. 5.3.2015, www.kazanci.com (Erişim: 08.11.2019).

mevcut hukuk kurallarına dayanarak geleceklerini planlayabilmelidir[269].

Düzenleyici işlemlerin ne kadar süre için devam etmesi gerektiği ya da ne kadar süre devam eder ise makul kabul edilebileceği hususu, ilgili düzenleyici işlemin niteliğine ve tolumun ihtiyacına göre değişiklik gösterebilir. Bu konuda, bireylerin uzun dönemli planlarını etkileyebilecek düzenleyici işlemlerin uzun; kısa dönemli planlarını etkileyebilecek düzenleyici işlemlerin ise nispeten daha kısa sürmesinin makul kabul edilebileceği ifade edilebilir. Örneğin enerji santrallerinin kurulması ve işletilmesini ilgilendiren bir düzenleyici işlem söz konusu ise, bireylerin uzun dönemli enerji yatırımlarına teşebbüs edebilmeleri ve bu anlamda önlerini görebilmeleri açısından bu gibi mevzuat hükümlerinin uzun bir dönem boyunca aynı şekilde uygulanması ve makul bir süre değiştirilmemesi gerekir. Ayrıca konunun, *kamu hizmetlerinin uyarlanması ilkesi* açısından ele alınması neticesinde, söz konusu hizmetlere dair teknik, hukuki ya da toplumsal bir uyarlanma ihtiyacı olmadıkça ilgili mevzuatın değiştirilmemesi gerektiği de ifade edilebilir.

Bilindiği üzere düzenleyici işlemler *"sürekli"* işlemlerdir. Düzenleyici işlemlerin *sürekli* olması özelliğinden ne anlaşılması gerektiğinin konumuz açısından ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki düzenleyici işlemlerin *sürekli* olması özelliği, bu işlemlerin ilelebet yürürlükte kalacağı anlamına gelmemektedir. Nitekim düzenleyici işlemler *belirli süreli* olarak da çıkarılabilmektedir[270]. Belirli süreli çıkarılan düzenleyici işlem, başkaca bir işleme gerek kalmaksızın, ilgili sürenin sonunda yürürlükten kalkmaktadır. Bu nedenle, düzenleyici işlemlerin süreklilik özelliğinden anlaşılması gereken; bu işlemlerin, kapsamına giren her olaya ve her kişiye, yürürlükte kaldığı süre boyunca uygulanacak olmasıdır. Düzenleyici işlemin belirli süreli olması ve düzenlemede belirtilen süre sonunda yürürlükten kalkacak olması öngörülebilirlik ilkesini ihlal eden bir durum değildir. Zira işlemin ne zaman yürürlükten kalkacağı en başından bellidir ve bu anlamda düzenleyici işlem bireyler açısından öngörülebilir niteliktedir.

İdari istikrar ilkesi açısından önem arz eden husus ise düzenleyici işlemlerin ne kadar bir süre için yürürlükte kalacağının önceden belirlenmemiş olması halinde ortaya çıkmaktadır. Zira bu durumda idare, ilgili düzenleyici işlemin yürürlükte kalacağı süre

[269] **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 103.

[270] **Atay**, İdare Hukuku, s. 457.

açısından kendisini bağlayıcı bir hüküm ihdas etmemiştir ve her an için işlemi yürürlükten kaldırma yetkisine sahiptir. Her an için yürürlükten kalkma ihtimali ise idari işlemlerde müphemiyete sebebiyet vermektedir. İşte bu gibi düzenleyici işlemler bakımından idari istikrar ilkesi, kamu gücünü kullanarak tek taraflı iradesiyle düzenleyici işlem tesis etme ve dilediği zaman bu işlemi yürürlükten kaldırma yetkisine sahip olan idare karşısında bireylerin hukuki güvenliklerini koruyucu bir fonksiyon arz etmektedir. Zira idari istikrar ilkesi; belirli süreli olmayan düzenleyici işlemlerin, bireylerin hayat planları yapabilmesi noktasından, çok sık ve kısa aralıkla değiştirilmesini engellemekte, işlemin niteliğine göre makul kabul edilebilecek bir süre boyunca yürürlükte kalmasını gerektirmekte, bu hususta idarenin takdir yetkisini birey lehine sınırlandırmakta ve nihayet idarenin faaliyetlerinin belli bir istikrarla süreceğine güven duyulmasını sağlamaktadır.

Ülkemizde kamuoyunu uzun süre meşgul eden *"renkli cam filmi"* meselesine ilişkin yönetmelik değişiklikleri, öngörülebilirlik ilkesinin ve bu anlamda idari faaliyetlerde bulunması gereken istikrar gerekliliğinin önemini göstermesi bakımından dikkate değer bir örnektir[271]. Konu ile ilgili öncelikle 26 Ekim 2016 tarihinde bir yönetmelik yayımlanarak belirli kategorideki otomobillere renkli cam filmi uygulaması serbest kılınmış[272] ve bu Yönetmeliğin 6 ay sonra yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır[273]. Buna göre ilgili Yönetmelik hükmü 6 ay sonra yürürlüğe girmiştir. Ancak söz konusu hüküm, yürürlüğe girdikten sonra sadece 6 ay kadar yürürlükte kalabilmiş ve bu tarihten sonra yapılan bir değişiklikle, bahsi geçen Yönetmelik hükmü kaldırılarak cam filmi tekrar yasak kapsamına alınmıştır[274]. Yasaklama hükmünün derhal yürürlüğe gireceği kararlaştırılmış[275] ve yasağa

---

[271] Basında yer alan bilgilere göre bu yönetmelik değişikliği 5 milyon araç sahibini etkilemiştir. Bkz. https://www.memurlar.net/haber/705429/cam-filmi-yasagina-buyuk-tepki-var.html (Erişim: 18.03.2020).

[272] ***Araçların İmal, Tadil ve Montajı Hakkında Yönetmelik*** md. 14: *"107 sayılı BM/AEK Regülasyonu kapsamındaki araçlar hariç olmak üzere; M, N ve O kategorisi araçlarda cam filmi uygulaması yapılabilir."* (26 Ekim 2016 tarih ve 29869 sayılı Resmi Gazete).

[273] Adı geçen Yönetmelik md. 32: *"Bu Yönetmeliğin; a) 22 nci maddesi yayımı tarihinden iki ay sonra, b) Diğer hükümleri yayımı tarihinden altı ay sonra, yürürlüğe girer."*

[274] ***Araçların İmal, Tadil ve Montajı Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik*** md. 14: *"Karayolları Trafik Yönetmeliğinin 63 üncü maddesinin beşinci fıkrası hükümleri saklıdır"* (21 Ekim 2017 tarih ve 30217 sayılı Resmi Gazete). Maddenin atıf yaptığı ***Karayolları Trafik Yönetmeliği*** nin 63'üncü maddesi: *"...taşıtların camlarının görüntüyü değiştirecek seviyede renkli kullanımı veya camların üzerine renkli film tabakaları yapıştırılması yasaktır."* (18 Temmuz 1997 tarih ve 23053 sayılı Resmi Gazete).

[275] Adı geçen Yönetmelik md. 4: *"Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer"*.

uymayanlara ceza kesilmeye başlanmıştır[276]. Bu süreç içerisinde Yönetmelik hükmüne güvenerek araçlarına cam filmi yaptıran kişiler ise araçlarındaki cam filmini tekrar söktürmek zorunda kalmış, hem cam filmi uygulanması hem de cam filmlerinin söktürülmesi sebebiyle maddi olarak zarara uğramış[277] ve yasak hükmünün derhal yürürlüğe girmesi sebebiyle de, henüz cam filmini söktürmeye imkân bulamadan, idari para cezası ile karşı karşıya kalmıştır[278].

Bahsettiğimiz bu olay, idari faaliyetlerde bulunması gereken istikrar gerekliliğini ve öngörülebilirlik ilkesinin önemini göstermektedir. Zira somut olayda bireyler, Yönetmelik hükmüne güvenerek maddi bir külfetin altına girmişler ve Yönetmeliğin en azından makul bir süre devam edeceğini düşünmüşlerdir. Oysaki ilgili Yönetmelik hükmü çok kısa bir süre yürürlükte kalmış, bireylerin öngöremeyecekleri şekilde 6 ay sonra yürürlükten kaldırılmış, bunun sonucunda bireyler maddi anlamda zarara uğramış ve nihayet idari faaliyetlerin istikrarına duydukları güven sarsılmıştır. Bir hukuk devletinde idarenin yapması gereken; çıkaracağı düzenleyici hükümlerin hukuki sonuçlarını önceden ölçüp biçerek ona göre düzenleyici işlem tesis etmesi, tesis ettiği düzenleyici işlemleri makul sürelerden önce yürürlükten kaldırmaması ve böylece öngörülebilirlik ilkesine uygun hareket etmesidir.

Özetle, hukuk kuralları ne kadar katı ve adalete aykırı hükümler ihtiva ederse etsin; uygulayıcıların keyfi kararlarına göre değişmeyen bir niteliği haiz ise ancak bu durumda özgürlükten bahsedilebilir ve böylece birey, davranışlarının sonuçlarını önceden öngörebilir[279]. Hukuk kurallarının öngörülebilir olması her ne kadar bu kuralların her zaman için meşru olduğu anlamına gelmez ise de; istikrar gerekliliği bazen içerikten daha fazla

---

[276] Bkz. https://www.memurlar.net/haber/702710/arabalarda-cam-filmi-denetimi-basladi-cezasi-427-lira.html (Erişim: 18.03.2020).

[277] Basında yer alan bilgilere göre toplamda 5 milyar liralık bir zarar meydana gelmiştir. Bkz. https://www.memurlar.net/haber/705429/cam-filmi-yasagina-buyuk-tepki-var.html (Erişim: 18.03.2020).

[278] Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **Derdiman,** Cengiz, "Araçlardaki Renkli Camların Hukukî Durumlarına İlişkin Bir Değerlendirme", Bursa Barosu Dergisi, Cilt 42, Sayı: 102, Yıl: 2017, s. 72-76. Kamuoyundan gelen tepkiler üzerine yasaklama hükmü bir süre sonra kısmen askıya alınmış ve idari para cezası uygulamasına bir müddet ara verilmiş ise de konu tam anlamıyla netliğe kavuşturulmamıştır. Bkz. https://www.memurlar.net/haber/707497/cam-filmi-nde-film-nasil-koptu.html. Ayrıca bkz. https://www.memurlar.net/haber/722302/bakan-cam-filmi-yasaginda-umut-vermedi.html (Erişim: 18.03.2020).

[279] **Troper,** Michel, "Obedience and Obligation in the Rechtsstaat", *Democracy and the Rule of Law*, Editör: **Maravall,** José María ve **Przeworski,** Adam, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, s. 95.

önem arz edebilir[280]. Bu nedenle idari düzenlemeler, bireylerin öngöremeyecekleri sıklıkta değişmemeli ve bireylerin hayat planlarını yapabilecekleri makul bir süre yürürlükte kalmalıdır.

2. Yumuşak Geçişlilik

Öngörülebilirlik ilkesi, kuralların değiştirilmesi sürecinde, hukukun özneleri olan bireylerin yeni durumlara uyumu adına gerekli imkânların sunulmasını da gerektirir[281]. Bu anlamda, yeni bir düzenleyici işlem tesis etmeyi planlayan idari mercilerin, henüz bireylerin hukuki güvenliğini ihlal eden problemler ortaya çıkmadan önce, bu problemleri öngörmeleri gerekmektedir[282]. Diğer bir ifadeyle idareler, özellikle düzenleyici işlem tesis ederken, değiştirirken ya da tamamen yürürlükten kaldırırken kişilerin bu düzenlemelerden beklenmedik bir şekilde olumsuz olarak etkilenmelerini önleyici tedbirler almalıdır[283]. Zira yeni bir düzenlemeye giden idarenin, bireylerin bu yeni düzenlemelere kolayca ayak uydurabilmesi adına gerekli tedbirleri alması ve makul bir uyum sürecini tanıması idari istikrar ilkesinin ve hukuk devletinin bir gereğidir[284].

Bu kapsamda, yeni ihdas edilen düzenleyici işlemin önceki düzenleyici işlem ile kurulmuş hukuki ilişkilere etki ettiği durumlarda idare, önceki düzenlemeler ile yeni düzenlemeler arasında yumuşak geçişi sağlayacak hükümler ihdas etmelidir[285]. Örneğin hukuk kurallarının yürürlüğünün yayımından sonraki ileri bir tarihe ertelenmesi ya da geçiş hükümlerinin konulması gibi tedbirler öngörmeli ve bu suretle hukuki durumların istikrarını sağlamalıdır[286].

---

[280] **Rosenfeld,** Michel, "The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy", Cardozo Law School, Public Law Research, Sayı: 36, Yıl: 2001, s. 31.

[281] **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 596.

[282] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 172.

[283] **Bülbül**, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, s. 46; **Sever**, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, s. 120.

[284] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 21; **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 595.

[285] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 173; **Akyıldız,** Ali, "İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi", *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, Ankara, Danıştay Yayınları No: 106, 2019, s. 59.

[286] **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 134.

Gerçekten de kurallar ihtiyaç duyuldukça değiştirilir ancak bu değişikliklerde istikrarın korunabilmesi için geçiş hükümlerinin ihdas edilmesi şarttır[287]. Zira geçiş hükümleri, hem kişilerin yeni hukuki duruma ayak uydurabilmeleri adına hem de idarenin yeni kurallara göre örgütlenebilmesi adına gerekli olan hükümlerdir[288].

Belirtmek gerekir ki bireylerin hayatları boyunca elde ettikleri haklarının, yeni düzenlemelerle istenildiği anda ortadan kaldırılabileceği endişesi, bireylerde hukuki güvenliklerinin tehlikede olduğu hissini uyandıracaktır[289]. Örneğin, Anayasa Mahkemesi kararına konu olan bir davada, esnaf ve sanatkâr meslek kuruluşlarının başkanlık ve genel başkanlık görevini üst üste iki dönem yapanların bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilemeyecekleri yönündeki düzenleme; ilgili hükmün, bu görevlerini sürdürmekte olanların öngöremeyecekleri bir engelleme getirdiği ve kişilerin haklarının, koşulları kanunla belirlenmiş bir göreve seçildikten sonra geriye dönük düzenlemelerle ve hukuki istikrar / güvenlik ilkeleri gözetilmeden kısıtlanmasının hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı belirtilerek, Yüksek Mahkeme tarafından iptal edilmiştir[290]. Danıştay kararına konu olan bir olayda ise, idare tarafından dava konusu yönetmelikte değişikliğe gidilmiş ancak, değiştirilen maddede geçiş hükümlerine yer verilmemiştir. Söz konusu değişiklik mevzuata uygun olmasına rağmen, geçiş hükümlerine yer verilmemiş olması başlı başına bir hukuka aykırılık sebebi kabul edilmiş ve dava konusu yönetmelik değişikliği sırf bu nedenden dolayı Danıştay tarafından iptal edilmiştir[291].

---

[287] **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 615. Örneğin 12.04.2014 tarih ve 28970 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan *Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Yönetmelik* md. 15/2 hükmüne göre *"Eczane sahip ve mesul müdürü iken…yüksek lisans veya doktora eğitimi alacaklar bu eğitim süresince…eczaneye bir mesul müdür atar"* ve 15/3 hükmüne göre *"…Bu hükmün yürürlüğe girdiği tarihte yüksek lisans ve doktora eğitimine hak kazanmış bulunanlar bakımından mesul müdür atanması zorunlu değildir".* Görüldüğü üzere söz konusu Yönetmelik, lisansüstü eğitim alacak serbest eczacılar için eczaneye bir mesul müdür atanmasını zorunlu kılmakta iken; ilgili hükmün yürürlüğe girdiği tarihte lisansüstü eğitime hak kazanmış olan eczacıları, geçici bir hüküm ihdas ederek, bu zorunluluktan muaf tutmuştur.

[288] **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 595.; Fransız Danıştayı, hukuki güvenlik ilkesini 2006 yılında bir iç hukuk ilkesi olarak kabul etmiş ve bu ilkenin idarelere, yeni düzenlemelerin tesis edilmesi esnasında gerekli geçiş hükümleri koyma zorunluluğu getirdiğine karar vermiştir. Bkz. **Bülbül**, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, s. 43.

[289] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 29.

[290] **Anayasa Mahkemesi**, E. 2005/78, K. 2005/59, T. 30.9.2005, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 16.04.2019).

[291] Bkz. **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 1996/146, K. 1996/475, T. 17.10.1996, Danıştay Dergisi, Sayı: 93, Yıl: 1997, s. 83-85.

Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere; düzenleyici işlemlerin, işlemden etkilenecek bireylerin öngörebilecekleri şekilde düzenlenmesi, bireylerin hukuki güvenliklerinin korunmasına yönelik geçiş hükümleri ihdas edilmesi ve bu suretle yeni düzenleme ile eski düzenleme arasında yumuşak geçişin sağlanması idarenin faaliyetlerine istikrar kazandıracak ve düzenleyici işlemlerin sürekli bir şekilde yargı kararı ile iptal edilmesini engelleyecektir. Nitekim idarenin eski düzenlemeye tabi olanlar ya da bu düzenlemeye güvenerek işlemler yapmış olanlar açısından geçiş hükümleri ile hakkaniyete uygun çözümler üretmesi *"iyi idare"*nin ve *"hukuka saygılı idare"*nin bir gereği olarak kabul edilmektedir[292].

III. KAZANILMIŞ HAK ve İDARİ İSTİKRAR

A. Kazanılmış Hak Kavramı ve Şartları

Kazanılmış haklar konusu idare hukukunun en tartışmalı konularından birisidir[293]. Zira kazanılmış hak kavramının esasen özel hukuka ait bir kavram olduğu ve idare hukukunun *statü hukuku* olma özelliğinin bir neticesi olarak, belirli bir statü içerisinde bulunmanın kişi açısından kazanılmış hak teşkil etmeyeceği belirtilmekte ve bu nedenle özel hukuktakine benzer bir kazanılmış hakkın idare hukukunda olamayacağı ifade edilmektedir[294]. Bununla birlikte statüyü düzenleyen genel normların, bireylere özel normlarla uygulanması neticesinde idare hukukunda da kazanılmış hakların var olabileceği kabul edilmektedir[295]. Yargı mercileri de genel durumun, statü hukukunun öngördüğü şartlarda kişisel duruma

[292] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 442.

[293] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 442; **Çoban Atik,** Ayşegül, "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (30. Yıl Armağanı), Cilt 21, Sayı: 1, Yıl: 2013, s. 11; **Birtek,** Fatih, "Kazanılmış Hak Kavramı Bağlamında İdari İşlemin Geri Alınması", İstanbul Barosu Dergisi, Cilt 82, Sayı: 2, Yıl: 2008, s. 759; **Akça**, "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak", s. 579.*"Kazanılmış hak sözcüğü, hukukun en belirsiz, uygulama sahası çok dar, genel hukuksal durumlarda konu edilemeyen bir kavramdır."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 1989/23, K. 1990/26, T. 25.10.1990, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 20.03.2019).

[294] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 19-20; **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 594.

[295] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 19.

dönüşmesi ile kazanılmış hakkın doğabileceği görüşündedir[296].

Kazanılmış haklar konusu ile ilgili öncelikle belirtmek gerekir ki bu konu imar hukuku, disiplin hukuku, kamu ihale hukuku vs. gibi idare hukukunu ilgilendiren bütün branşlarda uygulama alanı bulan geniş yelpazeli bir konudur. Bu nedenle kazanılmış hak kavramının tanımı ve hangi şartlarda uygulanması gerektiği hususunda doktrinde ve yargı kararlarında mutlak anlamda bir uzlaşma söz konusu değildir. Ayrıca kazanılmış hak kavramının somut durumlara göre farklı şekillerde uygulanabilmesi bu kavrama *fonksiyonellik* kazandırmış ve bu nedenle yargı mercileri kavramı tanımlamaktan özellikle kaçınmışlardır[297].

---

[296] *"Kazanılmış hak, özel hukuk ve kamu hukuku alanlarında genel olarak, bir hak sağlamaya elverişli objektif yasa kurallarının bireylere uygulanması ile onlar için doğan şahsi hakkın korunması anlamında kabul edilmektedir. Buna göre kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan (maaş gibi), tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar bu nitelikte değildir. 'Statü hukuku' esasına dayalı nesnel ve düzenleyici kuralların egemen olduğu idare hukuku alanında statü hukukunun olanak verdiği oranlarda ve koşullarda, genel durumun kişisel duruma dönüşmesinden sonra kazanılmış haklar ortaya çıkabilmektedir. Objektif ve genel hukuksal durumun, şart işlemle özel hukuksal duruma dönüşmesi kazanılmış hak yönünden yeterli değildir. Kural işlemler her zaman değiştirilebilir ya da yargı organları tarafından Anayasa'ya veya yasaya aykırı görülerek iptal edilebilir. Kural işlemin değişmesi ya da ortadan kaldırılması, ona bağlı kişi ile ilgili şart işlemi de etkiler. Bu durumda ilerisi için kazanılmış haktan söz edilemez. Ancak kişi, yeni kural tasarrufa göre oluşan statüde yerini alır."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2007/83, K. 2010/28, T. 04.02.2010, www.anayasa.gov.tr ; *"…"statü hukuku" esasına dayalı nesnel ve düzenleyici kuralların egemen olduğu idare hukuku alanında bu tür haktan genellikle söz edilmemektedir. Burada ancak statü hukukunun olanak verdiği oranlarda ve koşullarda, genel durumun kişisel duruma dönüşmesinden sonra kazanılmış haklar ortaya çıkabilmektedir."* **Danıştay 2. Daire**, E. 2004/7942, K. 2005/4297, T. 23.12.2005, www.kazanci.com (Erişim: 25.03.2019).

[297] Ayrıntılı bilgi için bkz. **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 64-65, 120, 150; **Erguvan**, Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası, s. 183 vd; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 110 vd; **Çoban Atik**, "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi", s. 16; **Aksoylu,** Özge, "Yargıcın Bakış Açısıyla İdare Hukukunda Kazanılmış Hak Kavramı", *Yıldızhan Yayla'ya Armağan*, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2003, s. 66. *"Kazanılmış hakkın her olaya göre incelenmesi gerektiği başka bir anlatımla kazanılmış hak kavramının bir fonksiyonellik içerdiği doktrinde kabul edilmiş bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararıyla Danıştay içtihatlarında da kazanılmış hak kavramının konu ve kapsamının kesin sınırlarının çizilmediği ve her olaya göre, değişken olması gözönünde tutularak, konunun özelliğine göre değerlendirme yoluna gidildiği gözlenmektedir."* **Danıştay 1. Daire**, E. 1988/336, K. 1988/355, T. 19.12.1988, www.kazanci.com (Erişim: 15.10.2019).

Kazanılmış hakkın tanımı ve şartları hususunda mutlak anlamda bir uzlaşma söz konusu olmasa da *kazanılmış haklara saygı ilkesi*; yargı içtihatları ile şekillenmekte / gelişmekte olan, hukuk devletinin unsurlarından biri olarak kabul edilen ve hukukun genel ilkelerinden sayılan bir ilkedir[298]. Bununla birlikte doktrinde kazanılmış hak kavramını tanımlayan yazarlar da olmuştur. Genel kabul gören görüşe göre kazanılmış hak, *"doğumu anında hukuka uygun olarak tamamlanmış ve böylece kişiye özgü, lehte sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi nedenlere rağmen, hukuk düzenince korunması gereken hak"*[299] şeklinde tanımlanmaktadır[300]. Buna göre, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi için; söz konusu hakkın bireysel bir idari işlemden doğması[301], bu bireysel idari işlemin tesis edildiği andaki hukuk kurallarına uygun olması[302] ve ilgili hakkın kişi açısından kesinleşmiş olması gerekmektedir[303]. Ayrıca belirtmek gerekir ki, henüz

---

[298] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 20. *"Kazanılmış haklara saygı, hukuk güvenliği ilkesinin bir sonucu olup hukukun genel ilkelerinden birini oluşturmaktadır."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2015/41, K. 2017/98, T. 04.05.2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

[299] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 28.

[300] Danıştay ise bir kararında kazanılmış hakkı şu şekilde tanımlamıştır: *"Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş hak olarak tanımlanabilir."* **Danıştay 13. Daire**, E. 2010/1001, K. 2011/729, T. 22.2.2011, www.kazanci.com (Erişim: 20.03.2020); Benzer bir tanım Anayasa Mahkemesi tarafından da yapılmıştır. Bkz. **Anayasa Mahkemesi**, E. 2015/41, K. 2017/98, T. 04.05.2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.10.2019). İdare hukukunda kazanılmış hakları ihlal eden işlemlerin *konu unsuru* bakımından hukuka aykırılık teşkil ettiği kabul edilmektedir. Bkz. **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 415.

[301] *"Hukuk ilkelerine göre, kazanılmış hak, objektif bir hukuk kuralının kendiliğinden uygulanacak hale gelmesi ya da kişilere uygulanması, böylece, objektif ve genel hukuki durumun kişisel bir işlemle özel hukuki duruma dönüşmesidir."* **Danıştay 1. Daire**, E. 1984/71, K. 1984/85, T. 30.04.1984, Danıştay Dergisi, Sayı: 56-57, s. 73.

[302] *"İptal edilen Yönergeye dayanılarak yapılan ödemelerin, kazanılmış hak niteliğini kazanması ve idari istikrar ilkesi uyarınca ilgililerden geri alınması mümkün olmamakla…"* **Danıştay 11. Daire**, E. 2005/4262, K. 2008/3498, T. 8.4.2008, www.kazanci.com (Erişim: 27.02.2019).

[303] **Sancakdar,** Oğuz *ve Diğerleri*, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 321; **Çağlayan**, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, s. 154; **Atay**, İdare Hukuku, s. 133. Danıştay da bir kararında kazanılmış hakların var olabilmesi için dört temel unsurun bulunması gerektiğini belirtmiş ve bu dört unsurun; *"somutlaşma", "tamamlanmış olma", "hukuka uygunluk"* ve *"iyiniyet"* unsuru olduğunu ifade etmiştir. Danıştay'a göre: *"Somutlaşma unsuru; düzenleyici işlemin tek başına kazanılmış hak oluşturamayacağı, bu düzenleyici işleme dayanılarak ilgili lehine hak tanıyan birel bir işlemin gerekli olduğu anlamına gelir. … Tamamlanmış olma unsuru; hakkın bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmedikçe kazanılmış hakkın doğmayacağı anlamına gelir. … Hukuka uygunluk unsuru; kazanılmış hakkın*

sübjektif hale gelmemiş, ileriye dönük gerçekleşmesi beklenen hakların kazanılmış hak niteliği taşımadığı kabul edilmektedir[304]. Bu nedenle söz konusu hakkın, beklenti aşamasından öteye geçerek, gerçek anlamda ve hukuken *"kazanılmış"* olması gerekmektedir[305]. Bunun yanı sıra bir kimsenin kazanılmış hak iddiasında bulunabilmesi için, somut durumun özelliğine göre *"iyiniyetli"* olması da gereken şartlardan birisidir[306]. Zira bilindiği üzere, bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasının hukuk düzenince korunmayacağı evrensel bir ilkedir[307].

Kazanılmış haklara saygı ilkesi, bireyin hukuka uygun bir surette elde ettiği hakkın, hem *geçmişe* hem de *geleceğe* yönelik olarak korunmasını sağlar. Bu anlamda, kazanılmış bir hak; idari işlemin geçmişe yönelik etkilerinin ortadan kaldırılması anlamına gelen *"geri alma"* işlemine tabi tutulamayacağı gibi, ileriye yönelik etkilerinin ortadan kaldırılması anlamına gelen *"kaldırma"* işlemine de, kural olarak, tabi tutulamaz.

Bununla birlikte kazanılmış haklara saygı ilkesi de diğer hukuki ilkeler gibi istisnaları bulunan bir ilkedir. Daha açık bir ifadeyle, yukarıda saydığımız ve kazanılmış hakkın doğabilmesi için gereken şartların mevcudiyeti neticesinde doğmuş olan hakların her zaman için koruma göreceği söylenemeyecektir. Zira tesis edildiği anda hukuka uygun surette elde edilmiş bir hakkın, sonrasında *kamu düzenini* bozabileceği ve bu anlamda *kamu yararını* olumsuz etkileyebileceği ihtimal dâhilindedir. Örneğin yurtdışından ithalatına izin verilen bir ürünün, kamu sağlığını olumsuz etkilediğinin sonradan anlaşılması pek tabi mümkündür.

---

ancak hukuka uygun durumlardan doğabileceği, hukuka uygunluğunun kaynağının Anayasa, Yasa, Yönetmelik gibi bir hukuk normuna dayanması gerektiği, hukuka aykırı işlemlerden kazanılmış hak doğmayacağı anlamına gelir. ... İyiniyet unsuru ise, ilgilinin, idarenin tesis ettiği işlemin hukuka uygunluğuna güvenerek iyiniyetli bir şekilde hareket ederek bu işleme dayanarak eylemde bulunması olarak açıklanabilir." **Danıştay 14. Daire**, E. 2015/10132, K. 2016/92, T. 20.1.2016, www.kazanci.com (Erişim: 27.02.2019).

[304] **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 461; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 21.

[305] **Erdoğan**, Anayasal Demokrasi, s. 152; **Atay**, İdare Hukuku, s. 133; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 96. *"...kazanılmış hakkın varlığı için, bu hakkın yeni yasadan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir."* **Danıştay 13. Daire**, E. 2010/1001, K. 2011/729, T. 22.2.2011, www.kazanci.com (Erişim: 20.03.2020).

[306] **Atay**, İdare Hukuku, s. 133; **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 267; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 200.

[307] 4721 sayılı **Türk Medeni Kanunu** md. 2/1: *"Bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz".*

İşte bu gibi kamu düzeninin ya da kamu yararının zaruri kıldığı durumlarda, bireylerin kazanılmış haklara saygı ilkesinden mutlak anlamda istifade edemeyecekleri belirtilmektedir[308]. Ancak bu gibi hallerde dahi, ilgili işlemin geçmişe ilişkin boyutu korunmakta, sadece geleceğe ilişkin boyutu ortadan kaldırılabilmektedir[309]. Bu anlamda, verdiğimiz örnekte kamu sağlığını olumsuz etkileyen ürünü ithal eden kimsenin, bu durum anlaşılana kadar elde etmiş olduğu gelirlere dokunulamayacak, ancak ilerisi için ürünün piyasadan toplatılmasına ve satışının yasaklanmasına karar verilebilecektir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki kazanılmış hakların, *yok hükmünde* sayılan işlemler neticesinde elde edilmesi mümkün olmadığı gibi; iradeyi sakatlayan *açık hata* ve *hile* gibi durumların varlığı halinde de koruma görmeyeceği aşikârdır[310]. Zira bu gibi durumlarda tesis edilen işlemler hukuka aykırı olduğu için zaten ortada "kazanılmış" bir hak söz konusu değildir. Belirttiğimiz bu durumlar, ileride inceleyeceğimiz *müesses durum* kavramı açısından da istisna teşkil eden durumlardır. İleride bu istisnalara ayrıntılarıyla değinileceğinden burada sadece bu istisnaları belirtmekle yetiniyoruz.

Son olarak, kazanılmış hakların hangi andan itibaren "kazanılmış" sayılacağına, diğer bir ifadeyle bir hakkın kazanılmış sayılabilmesi için belirli bir müddet devam etmesinin gerekip gerekmediğine de kısaca değinmekte fayda vardır. Kazanılmış hakkın tanımında da ifade edildiği üzere bir hak, hukuka uygun bir surette tesis edildiği ve bütün hüküm ve sonuçları ile kişiselleştiği ve tamamlandığı anda kazanılmış sayılır. Diğer bir ifadeyle bir

---

[308] **Sancakdar** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, s. 321. *"Hukukun amacı toplumda adalet istikrar ve güveni sağlamaktır. İdareler işlemlerini yasalar ve yürürlükte bulunan diğer mevzuat çerçevesinde tesis etmekle yükümlüdürler. Hukuki kazanımlara saygı gösterilmesi ve bunların korunması hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Uygulamada ve doktrinde kazanılmış hak, elde edildiği tarihte meri olan, mevzuata uygun, açık hata ve hileye dayanmayan bir işlem sonucu elde edilen hak olarak tanımlanmıştır. Yasaların geriye yürüme yasağı ilkesi de kazanılmış hak kuralını öne çıkaran bir ilkedir. Bir hukuk kuralının yürürlüğü sırasında bu kurala uygun biçimde tüm sonuçları ile birlikte kesin olarak edinilmiş hakların hukuken korunması gerekir. Yasa koyucunun kazanılmış haklara el atması değiştirip geri alması düşünülemez.* ***Ancak yasa uyarınca verilen bir hak ancak kamusal düzen, toplumsal yarar söz konusu olduğunda "kazanılmış hak" konumundan yararlanamaz."*** **Danıştay 11. Daire**, E. 2005/2927, K. 2006/1625, T. 4.4.2006, www.kazanci.com (Erişim: 20.02.2019).

[309] **Ulusoy,** Ali, "Hukuk Devleti ve İdari Faaliyetlerin Gerekleri Yönünden Kazanılmış Hak Kavramı", *Ankara Barosu Hukuk Kurultayı*, Ankara, Ankara Barosu, 2004, s. 173; **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 594.

[310] Ayrıntılı bilgi için bkz. **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 119 vd.

hakkın kazanılmış sayılabilmesi için, elde edildikten sonra bir müddet kullanılması gerekmemektedir[311]. Eski tarihli bir kısım yargı kararlarında aksi yönde kararlar verilmiş ise de[312] günümüz yargı kararlarında ve doktrin görüşlerindeki genel kanaat böyle bir şartın bulunmadığı yönündedir.

Kazanılmış haklara saygı ilkesinin genel çerçevesi ve şartları özetle bu şekildedir. Yargı mercileri tarafından çokça müracaat edilen bu ilke, bireylerin idareye ve idari faaliyetlerin istikrarına güven duyması noktasında önem arz eden bir ilkedir. Kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişkiye aşağıdaki başlıkta yer verilecektir.

B. Kazanılmış Hak ve İdari İstikrar İlişkisi

Kazanılmış haklara saygı ilkesi, idari istikrar ilkesi gibi, bireylerin hukuki güvenliğinin sağlanması noktasında önem arz eden ilkelerden birisidir[313]. Bu anlamda kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasında yakın bir ilişki söz konusudur[314]. Yukarıda incelediğimiz üzere, kazanılmış haklara saygı ilkesi, idare hukukunda hukuki bir işlem neticesinde ortaya çıkan ve hak doğuran kişisel bir durumun devam ve istikrarını sağlamak için kullanılmaktadır[315]. Bu nedenle, yeni düzenlemelerin yürürlüğe girmesi ya da idari işlemlerin geri alınması neticesinde kaybedilme riski bulunan

---

311 **Çoban Atik**, "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi", s. 15. Müesses durum kavramında ise, hukuki bir durumun müesses (yerleşik) hale gelebilmesi için en azından dava açma süresi kadar bir sürenin geçmesi gerektiği kabul edilmektedir. Konu ileride ayrıntılarıyla incelenecektir.

312 Örneğin Danıştay, 1956 tarihli bir kararında, avukatlık ruhsatnamesinin kazanılmış hak haline gelebilmesi için, belirli bir süre fiilen avukatlık yapılması gerektiği yönünde karar vermiştir. Bkz. **Danıştay 6. Dairesi**, E. 1955/2485, K. 1956/1896, T. 11.09.1956, Danıştay Kararları Dergisi, Sayı: 75-76, s. 56. Kararda *"Davacı avukatlık stajını yaptığı ve İstanbul Barosuna kaydolunduğu tarihlerde memur olduğundan avukatlık ve stajyerlikle kabil-i telif olmayan bir vazifede bulunduğu gibi* ***ruhsatname itaasından sonra bilfiil avukatlık da yapmış olmadığı*** *anlaşılmasına göre müktesep hak da mevzuubahis olamıyacağından yapılan muamelede kanunsuzluk görülmemiştir"* denilmektedir. (Nakleden: **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 69.)

313 **Atay**, İdare Hukuku, s. 133; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 28.

314 **Yılmaz**, İdare Hukukunda Hukukun Genel İlkeleri ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Uygulamaları, s. 203.

315 **Atay**, Hukuk Başlangıcı, s. 348; **Erdoğan**, Anayasal Demokrasi, s. 151.

istikrarın temini için kazanılmış hak kavramına ihtiyaç duyulmaktadır[316].

Hukuk kurallarının sürekli değişikliklere konu edilmemesi ve bunun neticesinde kazanılmış haklara saygı gösterilmesi, her şeyden önce istikrarın bir unsuru ve hukuki güvenliğin vazgeçilmez bir şartıdır[317]. Danıştay da çoğu zaman kazanılmış hak kavramını; hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkelerinin yanına eklemekte ve bu surette kazanılmış hak terimine, bahsedilen ilkelerin kısa biçimde anlatımı[318] ya da somutlaştırılması yönünde bir vazife yüklemektedir.

Gerçekten de idari istikrar ve güven ilkeleri kişilerin, hukuki durumlarının her an değişeceği endişesi taşımamalarını ifade etmektedir[319]. Zira bireysel hukuki durumların en esaslı karakteri, büyük bir istikrara ihtiyaç duymaları ve idarenin tek taraflı iradesi ile ve ilgililerin rızası olmaksızın değiştirilememeleridir[320]. Bu noktada, kazanılmış haklara saygı ilkesi, bireylerin idareye ve hukuka güvenerek geleceklerini planlamalarına imkân tanınmasına ve bu güvene dayanarak kurdukları ilişkilerin korunmasına hizmet etmektedir[321]. Bu nedenle doktrinde; kazanılmış haklara saygı ilkesinin, hukuki güven ve istikrar ilkelerinin bir gereği olduğu[322], bu ilkenin hukuki ilişkilerde istikrarın sağlanmasının en önemli araçlarından birisi olduğu[323], kazanılmış hak kavramındaki "hak" ifadesinin, korunup tanınmaması halinde hukuki güvenliğin ve idari istikrarın bozulacağı düşünülen bir çıkar olduğu[324], kazanılmış hakların idari istikrar ilkesi ile korunduğu[325] ve nihayet

---

[316] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 28-29.

[317] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 28.

[318] **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 611.

[319] **Çağlayan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 542.

[320] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 562.

[321] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 29.

[322] **Atay**, Hukuk Başlangıcı, s. 348; **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 266; **Sever**, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, s. 5; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 200; **Özbudun**, Türk Anayasa Hukuku, s. 139; **Atar**, Türk Anayasa Hukuku, s. 111-112.

[323] **Atay**, İdare Hukuku, s. 133. *"İnsan hak ve hürriyetlerinin ve toplumun huzur ve refahının güvenlik altına alınması ise, ancak ve ancak* ***hukukî durumlarda kararlılık*** *sağlamakla olabilir. Öte yandan, kararlılık da hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri olarak* ***(Kazanılmış hak kavramı) nın benimsenmesi*** *ile gerçekleşebilir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 1966/11, K. 1966/44, T. 29.11.1966, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 27.02.2019).

[324] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 30.

[325] **Çoban Atik**, "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi", s. 43.

kazanılmış hakların korunmasının en önemli hukuki sebebinin ve gerekçesinin idari istikrar ilkesi olduğu ifade edilmiştir[326].

Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) da kazanılmış hak ile idari istikrar arasındaki ilişkiye dikkat çekmiştir. Örneğin, ABAD kararları açısından, Avrupa idare hukukunun genel ilkelerinin dile getirilmeye başlandığı ilk karar olarak gösterilen[327] *Algera* kararında Divan, *"Bireysel bir hak kazanılmış ise bu takdirde hukuki durumların istikrarına duyulan güvenin korunması ihtiyacı, kararlarını geri almaya arzulu idarelerin menfaatlerinden daha üstün bir etki oluşturur"*[328] diyerek, kazanılmış hakların korunmasının, idari muamelelerdeki istikrar ihtiyacının bir gereği olduğunu vurgulamıştır.

Danıştay da birçok kararında kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasındaki irtibata dikkat çekmiş ve çoğu kez bu iki ilkeyi beraber kullanmayı tercih etmiş ve bu anlamda idari istikrar ilkesini, kazanılmış haklara saygı ilkesinin hukuki dayanağı olarak göstermiş ya da bu iki ilkeyi birbirini destekler mahiyette kullanmıştır. Kazanılmış haklar ile idari istikrar arasındaki irtibatı gösteren kararlarında Danıştay; idari istikrar ve kazanılmış hakların korunmasının hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğunu[329], idari işlemlerin geriye yürümeyeceği ilkesi ile kazanılmış hakların ve idari istikrarın sağlanmasının amaçlandığını[330], kazanılmış haklara saygı ilkesine riayet ile ancak idari

---

[326] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 190; **Yılmaz,** Elif, "İdari İşlemlerin Geriye Yürümezliği", International Journal of Social Sciences and Education Research, Cilt 1, Sayı: 4, Yıl: 2015, s. 1028.

[327] **Dalkılıç,** Elvin Evrim, Avrupa ve Türk İdare Hukukunda Hukuki Güvenlik ve Meşru Beklentilerin Korunması İlkesi, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016, s. 61.

[328] Joined Cases 7 /56 and 3 to 7 /57, Algera v Common Assembly, [1957-58] ECR 39, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/ (Erişim tarihi: 22.05.2018).

[329] *"Düzenleyici işlemlerin kişilere uygulanması suretiyle bireyselleşmesi halinde kazanılmış hak yaratacakları ve bu durumda da düzenleyici işlemlerde yapılacak* ***değişikliklerde idari istikrarın ve/veya kazanılmış hakların korunması*** *gerekeceği hukuk devleti ilkesinin bir sonucudur."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2005/1988, K. 2008/1826, T. 23.10.2008, www.legalbank.net (Erişim: 09.03.2018).

[330] *"İmar planları objektif nitelikte düzenleyici işlemlerdir ve tesis edildikleri usule uygun olarak kaldırılmaları veya değiştirilmeleri mümkündür. Planların idarece kaldırılması veya değiştirilmesi durumunda bu planların yürürlükte oldukları süre içerisinde ve bu planlara dayalı olarak tesis edilen bireysel işlemlerin kişiler bakımından sübjektif nitelikte kazanılmış hak doğuracağı tabiidir. İdari işlemlerin geriye yürümeyeceğine dair idare hukuku ilkesi ile bu gibi durumlarda* ***kazanılmış hakların korunması ve idari istikrarın sağlanması*** *amaçlanmıştır."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2012/477, K. 2014/3990, T. 12.11.2014, www.kazanci.com (Erişim: 27.02.2019).

istikrarın mümkün olabileceğini[331], idarenin bireylerin kazanılmış haklarını korumakla yükümlü ve işlemlerinde tutarlı olması gerekliliğinin idari istikrar ilkesi anlamına geldiğini[332] vs. belirtmiştir.

Kazanılmış haklara saygı ilkesinin mutlak bir ilke olmadığını ve bu ilkenin de bazı istisnalarının bulunabileceğini yukarıda ifade etmiş ve kamu yararı ile kamu düzeninin gerekli kıldığı durumlarda kazanılmış haklara saygı ilkesinden taviz verilebileceğini belirtmiştik. Bu gibi durumlar açısından kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasında bir çatışmanın söz konusu olup olmadığına da değinmek gerekmektedir.

Bu hususta dile getireceğimiz ilk örnek, idarelerin verdiği ***izin*** ve ***ruhsatlar*** ile ilgilidir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, belli bir işin yürütülebilmesi noktasında idareler tarafından bireylere verilen izin ve ruhsatların, süresiz bir şekilde verilemeyeceği ve bu anlamda izin ve ruhsatların bir kere verilmekle sınırsız bir hakka dönüşmeyeceği kabul edilmektedir[333].

---

[331] *"Hukuka güvenin, kamu düzeninin ve **istikrarın korunması da kazanılmış hakların korunması ilkesine bağlılık ile mümkündür**. Kazanılmış hakları ortadan kaldırıcı nitelikte sonuçlara yol açan uygulamalar Anayasa'nın 2. maddesinde hükme bağlanmış olan "hukuk devleti" ilkesine aykırı olur."* **Danıştay 13. Daire**, E. 2010/1001, K. 2011/729, T. 22.2.2011, www.kazanci.com (Erişim: 20.03.2020); *"Kendilerine İmar ve ihya etmek üzere yabani zeytinlik dağıtılan kişilerin yasada öngörülen yükümleri yerine getirmeleri ve koşulların gerçekleşmesi halinde, o taşınmazın mülkiyetini isteyebilmeleri konusunda **kazanılmış hakları** bulunmaktadır. Her yasa yürürlükte bulundukları zamandaki olaylara uygulanmak ve ilişkileri düzenlemek suretiyle hak ve yetkiler doğuracağı, bu hak ve yetkilerin zaman içinde korunmaması **istikrar ilkesine** ve devletin güvenilirlik niteliğine uygun düşmeyeceği cihetle bu hakkı doğuran yasanın yürürlükten kalkmış olması ya da uygulanmasının durdurulmuş bulunması sonucu değiştirmez."* **Danıştay 1. Daire**, E. 1982/211, K. 1982/209, T. 27.10.1982, www.legalbank.net (Erişim: 13.03.2018).

[332] *"İdare Hukuku ilkelerine göre, idare, ilgili kişilerin **kazanılmış haklarını** korumakla yükümlü ve işlemlerinde çelişkiden uzak ve tutarlı olmak zorundadır. **İdari istikrar ilkesi olarak tanımlanabilecek bu ilkeye** aykırı olan idari işlemler hukuki yönden isabetsiz olur. Olayda, ilgililerin idareyi yanıltıcı davranışları söz konusu olmadığına göre, 50 yıl gibi uzun bir süre önce yapılan iskan kayıtlarının değiştirilemeyeceği yolundaki dava konusu işlem, **kazanılmış hak kavramına ve idari işlemlerde bulunması zorunlu istikrar ilkesine** uygundur."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1979/1871, K. 1980/2683, T. 18.9.1980, Danıştay Dergisi, Sayı: 42-43, Yıl: 1981, s.205. Doktrinde idari istikrar ilkesi ile kazanılmış haklar arasındaki irtibatı göstermek amacıyla Danıştay'ın söz konusu kararını örnek gösteren ***Çoban Atik:*** *"İdarî istikrar ilkesi ile kazanılmış hak ilkesi arasındaki bağ o kadar güçlüdür ki, kazanılmış hak kavramı, Danıştay'ın yaptığı idarî istikrar tanımının içinde bile geçmektedir."* yorumunda bulunmuştur. Bkz. **Çoban Atik**, "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi", s. 44.

[333] **Duran**, İdare Hukuku Meseleleri, s. 571; **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 42-43; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 132-133.

Buna göre, idarenin verdiği ruhsatlarda herhangi bir süre öngörülmemiş olsa dahi bu ruhsatların ilanihaye sürecek bir kazanılmış hak bahşetmeyeceği ve kamu yararının gerektirdiği durumlarda söz konusu ruhsatlara müdahalede bulunulabileceği ifade edilebilir. Nitekim idarelerin verdiği bu gibi ruhsatların geçerliliklerini sürdürebilmesi için, ruhsat verilirken aranan şartların devam etmesi gerekmektedir[334]. Buna göre, ruhsat verilirken aranan şartların yitirilmesi durumunda, ilgili ruhsatta herhangi bir süre öngörülmemiş olsa dahi, ruhsatın idare tarafından sona erdirilmesi mümkün olabilmekte ve bu hususta ilgili birey kazanılmış hak iddiasında bulunamamaktadır[335]. Bu anlamda, örneğin sürücü olabilmek için gereken şartları kaybeden kimsenin ehliyeti, söz konusu ehliyet süresiz verilmiş olsa dahi, idare tarafından *kaldırma* işlemine tabi tutulabilmektedir ve ayrıca bu durum idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil etmemektedir[336].

Belirtmek gerekir ki bu örneğimizde, ruhsat verilirken aranan şartların yitirilmesi, ilgili bireyin bizzat kendisine atfedilebilecek bir nedenden kaynaklandığı için idarenin herhangi bir tazminat ödemesine ya da bireylerin lehine bazı düzenlemelere gitmesine gerek bulunmamaktadır. Ancak ruhsat şartlarının yitirilmesinin, ruhsat sahibi kimsenin kendisine atfedilemeyecek bir nedenden kaynaklanması durumu, idari istikrar ilkesi açısından ayrıca incelenmesi gereken bir husustur.

Gerçekten de idare, kamu yararı ve kamu düzeni gerekçelerine istinaden, daha önce vermiş olduğu izinlere ve ruhsatlara aykırı kararlar alarak ruhsat sahiplerinin aleyhine düzenlemelerde bulunma hakkına sahiptir. Fakat kamu düzeninin ve kamu yararının olumsuz etkilenmesine ruhsat sahiplerinin fiillerinin yol açmadığı ve bu anlamda ilgililere atfedilebilecek bir kusurun söz konusu olmadığı durumlarda idarenin, ruhsatın kaldırılmasından menfi surette etkilenecek kimselerin zararlarını hafifletmesi adalet ve

---

[334] **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 8-9.

[335] Örneğin, Ülkemizde 1 Ocak 2016 tarihinden önce verilen eski tip sürücü belgelerinde (ehliyetlerde) herhangi bir süre sınırı öngörülmemekteydi. İşte bu gibi süresiz izin ve ruhsatlar açısından ilanihaye sürecek bir kazanılmış hakkın söz konusu olmadığını ifade etmek gerekir.

[336] İdarenin verdiği bazı ruhsat nevileri açısından, ilgili ruhsatın niteliği gereği idare tarafından *kaldırma* işlemi yerine, geçmişe de etkili olan *geri alma* işleminin uygulanması gerektiği ifade edilmiştir. Örneğin inşaat ruhsatı bu nevi bir ruhsattır. Zira söz konusu inşaata başlandıktan ve belirli bir aşamaya gelindikten sonra, inşaat ruhsatı için gereken şartların kaybedilmesi durumunda, inşaatın o haliyle bırakılması da hukuka aykırı olacaktır. Bu nedenle, gerekli şartların kaybedildiği inşaat ruhsatları açısından idare geri alma işlemi uygulamalı ve hukuka aykırı hale gelmiş olan inşaat yıkılmalıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 134.

hakkaniyet ilkelerinin bir gereğidir.

Örneğin, Danıştay kararına konu olan bir olayda, daha önce şehir merkezi dışında yer alan, ancak şehrin genişlemesi neticesinde yerleşim yeri içinde kalan bir işyerinin çevre kirliliğine sebebiyet verdiğinin anlaşılması üzerine ilgili idare, bu işyerinin faaliyetine o bölgede son verilmesi kararı almıştır. Danıştay yaptığı değerlendirmede, idarenin, daha önce vermiş olduğu ruhsatı, değişen şartlar çerçevesinde tekrar ele alabileceğini ve kamuyu olumsuz yönde etkileyen bir durumun varlığı halinde ilgili ruhsatı kaldırabileceğini, ancak bunu yaparken de ilgili ruhsat sahibine işyerini başka bir bölgeye taşıyabilmesi için hakkaniyete uygun bir süre tanıması gerektiğini ve bunun da idareye güven ve istikrar ilkesinin bir gereği olduğunu vurgulamıştır[337].

Süresiz izinler ve ruhsatlar için yaptığımız bu değerlendirme, süreli olarak verilmiş olan ruhsat ve izinler açısından da evleviyetle geçerlidir. Diğer bir ifadeyle, süreli olarak verilmiş olan bir ruhsatın geçerliliği, ilgili sürenin bitiminde zaten kendiliğinden sona erecek ve ruhsat sahibi ruhsatın devamı hususunda kazanılmış hak iddiasında bulunamayacaktır. Bunun yanı sıra, ruhsat için gereken şartların henüz süre sona ermeden yitirilmesi halinde de ilgili ruhsat, idare tarafından kaldırma işlemine tabi tutulabilecek ve bu anlamda ruhsat sahibi kimse yine kazanılmış hak iddiasında bulunamayacak ve nihayet bu durum, idari istikrar ilkesi açısından bir noksanlık teşkil etmeyecektir. Ancak sürenin bitiminden önce gerçekleştirilen kaldırma işleminde idarenin üzerine düşen yükümlülükler konusunda, ilgilinin kusurunun bulunup bulunmamasına göre yaptığımız değerlendirme burada da geçerli olacaktır.

---

[337] *"İdareler, değişen koşullar ve ihtiyaçları dikkate alarak, daha önceki düzenlemeler ile doğmuş olan objektif hukuki durumları, ileriye yönelik olarak yürürlükten kaldırma veya değiştirme yetkisine sahiptir. Buna göre artık şehir merkezi hâline gelmiş yerlerde bulunan, yerleşim yerlerini ve çevresini tehdit ederek, çevre, gürültü ve hava kirliliği oluşmasına neden olan iş yerlerinin faaliyetlerine o bölgede son verilmesi ya da bu iş yerlerinin belli bir bölgede toplanması amacıyla belediyelerin düzenlemeler yapabileceği tartışmasızdır. Öte yandan idareler, bu konudaki yetkilerini kullanırken önceki düzenlemeler kapsamında kişilerin* ***kazanılmış haklarını*** *ve haklı beklentilerini korumak zorundadır. Bu durum,* ***hukuk güvenliğinin ve hukuki istikrarın*** *sağlanması bakımından da vazgeçilmez niteliktedir. Bu nedenle şehir içinde bulunan söz konusu iş yerlerinin, çevre ve halk sağlığını tehdit eden unsurlara kaynak oluşturduğu tespit edildiğinde; bu tehditlerin önlenmesine yönelik olarak bazı tedbirlerin alınması, bu iş yerlerinin faaliyet göstermesi gereken yerlere taşınmaları için iş yeri sahiplerine hakkaniyete uygun, makul ve yeterli bir süre tanınması* ***idareye güven ve istikrarın****, ölçülülük ilkesinin ve hukuk devleti olmanın bir gereğidir."* **Danıştay 10. Daire**, E. 2018/3804, K. 2019/1263, T. 13.2.2019, www.kazanci.com (Erişim: 27.02.2019).

Kamu düzeni ve kamu yararının gerekli kıldığı durumlarda kazanılmış hak iddiasında bulunulamayacağına dair vereceğimiz ikinci örnek ise ***yargı kararlarının yerine getirilmesi*** ile ilgilidir. Daha açık bir ifadeyle, yürürlükte olduğu süre boyunca hukuka uygunluk karinesinden yararlanan bir *düzenleyici işlemin* yargı mercii tarafından iptal edilmesi neticesinde, daha önce bu düzenleyici işleme istinaden tesis edilmiş olan *bireysel işlemlerin* akıbetinin, yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmesi ile kazanılmış hak - idari istikrar ilkeleri arasındaki ilişki açısından değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bilindiği üzere idari işlemler, hukuka aykırılıkları yargı mercileri tarafından ortaya konulana ya da bizzat işlemi tesis eden idare tarafından geri alınana kadar hukuka uygun kabul edilirler. Bu nedenle, hukuka aykırılığı henüz ortaya konulmamış bir düzenleyici işleme istinaden tesis edilen bir bireysel işlemin de bu sebeple kazanılmış hak doğurduğu ileri sürülebilir. Zira böyle bir işlem, yukarıda saydığımız, *"tesis edildiği anda hukuka uygun olma"*, *"bireyselleşme"* ve *"bütün hüküm ve sonuçlarıyla tamamlanma"* gibi kazanılmış hakların oluşma şartlarının tümünü sağlamaktadır. Ancak düzenleyici işlemin yargı mercileri tarafından iptal edilmesi neticesinde, söz konusu düzenleyici işlemin hukuka aykırılığı ortaya çıkacağından ve yargı mercilerinin kararları da dava konusu işlemi tesis edildiği andan itibaren ortadan kaldıracağından; bu düzenleyici işleme istinaden daha önce tesis edilmiş bireysel işlemlerin varlığına da idare tarafından son verilebilmelidir[338]. Zira yargı mercilerinin kararlarının yerine getirilmesi; kamu düzeninin, hak arama özgürlüğünün

[338] Danıştay'ın aksi yönde kararları da mevcuttur. Örneğin bir kararında Danıştay, *"İptal kararı ile iptali istenilen idari işlemin tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kalkacağı ve o işlemin tesisinden önceki hukuki durumuna dönüleceği bilinen idare hukuku ilkesidir. Ancak hukuka aykırılığı yargı kararı ile saptanmış bazı genel düzenleyici işlemlerin iptali ile bu genel düzenleyici işleme dayanarak tesis edilen işlemlerin bütün hukuksal sonuçları ile ortadan kaldırılması bazı durumlarda imkansız olmakta veya haksız sonuçlara neden olabilmektedir. / Dava konusu olayda… iyiniyetle hak sahibi olan üçüncü kişilere verilen ticari plakaların geri alınması,* ***idari işlemlerdeki kararlılık ilkesine*** *uygun olmadığından, dava konusu ihalenin iptaline ilişkin mahkeme kararı bu gerekçe ile hukuka uygun bulunmamıştır"* diyerek, iptal edilen düzenleyici işleme istinaden daha önce tesis edilmiş bireysel işlemlerin iptal edilmesinin iyiniyetli bireyler açısından haksız sonuçlara yol açabileceğini belirtmiştir. Bkz. **Danıştay 8. Daire**, E. 1996/3855, K. 1998/460, T. 17.2.1998, www.kazanci.com (Erişim: 27.02.2019). Doktrinde de aksi görüş belirten yazarlar olmuştur. Bkz. **Güçlü,** Yaşar, Danıştay ve Yargıtay İçtihatları Işığında İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2010, s. 75; **Altay,** Evren, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004, s. 32.

ve hukuk devleti olmanın bir gereğidir[339]. Bu nedenle, söz konusu bireysel işlemlere müdahale edilmesi idari istikrar ilkesinin ihlali anlamına gelmemektedir. Burada idari istikrar ilkesi açısından sadece, söz konusu bireysel işlemlerin tesis edilmesinde ilgili kimselerin kusuru bulunmadığından, bireysel işlemlere son verme işleminin, kural olarak, geçmişe yönelik *geri alma* işlemi ile değil, ileriye yönelik *kaldırma* işlemi ile yapılması gerektiği[340] ve ayrıca somut olayda idarenin hizmet kusuru söz konusu ise idareden tazminat talebinde bulunulabileceği ifade edilebilir. Danıştay da birer düzenleyici işlem olan imar planlarına istinaden tesis edilmiş bireysel işlemlerin kazanılmış hak doğurabileceğini, ancak düzenleyici işlemin iptali neticesinde söz konusu bireysel işlemlerin de varlığına son verilmesi gerektiğini, aksi halde yargısal yolla hak arama hürriyetinin anlamını yitireceğini belirtmiştir[341].

---

[339] Kaldı ki söz konusu bireysel işlemler, her ne kadar tesis edildikleri anda hukuka uygun kabul edilen bir düzenleyici işleme istinaden tesis edilmiş, bu bireysel işlemlerin bizzat kendileri tartışma konusu edilmemiş ve bu işlemler hakkında yargı mercileri tarafından herhangi bir iptal kararı verilmemiş ise de; dava konusu edilen düzenleyici işlemin hukuka aykırılığı yargı kararı ile kesinleştiğinden, aslında ortada hukuka uygun bir işlemin olmadığı ve bu nedenle kazanılmış bir haktan da bahsedilemeyeceği ileri sürülebilir. Dolayısıyla, söz konusu bireysel işlemlerin kazanılmış hak olarak kabul edilip edilemeyeceği de tartışmaya açık bir meseledir.

[340] Aynı yönde bkz. **Ulusoy**, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s. 191-192.

[341] *"İmar planları objektif nitelikte düzenleyici işlemlerdir ve tesis edildikleri usûle uygun olarak idarece ileriye dönük olarak kaldırılmaları veya değiştirilmeleri mümkündür. Planların idarece kaldırılması veya değiştirilmesi durumunda, bu planların yürürlükte oldukları süre içerisinde, bu planlara dayalı olarak ve planlara uygun şekilde tesis edilen bireysel işlemler, kişiler bakımından sübjektif nitelikte kazanılmış hak doğurabilir. İdari işlemlerin geriye yürümeyeceğine ilişkin idare hukuku ilkesi ile bu gibi durumlarda kazanılmış hakların korunması ve idari istikrarın sağlanması amaçlanmıştır. Ancak bu şekilde bir kazanılmış hakkın var olduğunun kabul edildiği hâllerde, hiç kuşkusuz idari işlemin ve dayanağı olan düzenleyici işlemin hukuka uygun olduğu konusunda bir tartışma olmamalıdır. Öte yandan, idari işlemin dayanağı olan ve düzenleyici işlem olarak nitelendirilen imar planının yargı yerince iptal edilmesi hâlinde kazanılmış hakkın varlığını, hukuki duruma göre irdelemek gerekir. / Yargı yerince iptal edilen plana dayalı olarak verilmiş olan yapı ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı gibi ruhsat ve izinlerin idarece iptal edilmesi veya söz konusu ruhsatla ilgili olarak açılmış bir davanın mevcut olması hâlinde, her ne kadar, ruhsat işlemi tesis edildiği tarihte plana uygun ise de hukuka aykırılığı saptanan plana ilişkin olarak verilen iptal kararı nedeniyle imar planı tesis edildiği tarih itibarıyla yürürlükten kalkacağından, iptal edilen imar planına dayalı olarak verilen ruhsat ve izinlerin de hukuki dayanağının kalmayacağı ve iptali gerekeceği kuşkusuzdur. / Aksi görüş, yargı yerince hukuka aykırılığı tespit edilerek iptal edilen ve tesis edildiği tarih itibarıyla yürürlükten kalkan bir düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş ve dava konusu da edilmek suretiyle hukuka aykırılık iddiası yargıya taşınmış bir işleme rağmen, ileriye yönelik bir*

İdari yargı mercileri tarafından verilen iptal kararlarının kazanılmış haklara etkisi konusunda yapmış olduğumuz bu değerlendirmenin, yine yargı mercileri tarafından verilen ***yürütmeyi durdurma kararları*** açısından da ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira bilindiği üzere, yargı mercileri tarafından verilen yürütmeyi durdurma kararları da aynen iptal kararları gibi geçmişe yönelik hüküm ve sonuç doğurmaktadır. Ayrıca idarenin, dava sonucunu beklemeden, yürütmeyi durdurma kararının gereğini yerine getirmesi hukuki bir zorunluluktur. Ancak yürütmeyi durdurma kararı ile dava sonucunda ulaşılan hükmün birbirinden farklı olması halinde, bu durumun kazanılmış haklara nasıl etki edeceğinin ve idari istikrar ilkesi açısından bu durumun nasıl yorumlanacağının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, idari işlemin yürütmesinin durdurulduğu bir davanın neticesinde ilgili işlem yargı mercileri tarafından iptal edilir ise, idarenin nasıl davranması gerektiği hususunda herhangi bir problem ortaya çıkmayacak ve yukarıda yaptığımız açıklamalar burada da geçerli olacaktır. Diğer bir ifadeyle, dava sonucunda verilen iptal kararının gereği, daha önce zaten yürütmeyi durdurma kararı üzerine yerine getirildiği ve bu anlamda dava sonucunda netice değişmediği için herhangi bir problemle karşılaşılmayacaktır. Yukarıdaki örneğimizde, imar planının yürütülmesi durdurulsa, bunun üzerine idare, dayanağı söz konusu imar planı olan bireysel işlemlerin hukuki varlığına son verse ve nihayet dava sonucunda da imar planının iptali yönünde bir karar çıksa; bu durumda, bahsedilen bireysel işlemler açısından idarenin farklı bir karar alması gerekmeyecektir. Ancak yürütmeyi durdurma kararı verilen bir davanın sonunda, yürütmeyi durdurma kararı kaldırılır ve dava reddedilir ise; kanaatimizce böyle bir durumda idarenin, yürütmeyi durdurma kararının gereğini yerine getirmek üzere daha önce hukuki varlıklarına son verdiği kazanılmış hakları iade etmesi idari istikrar ilkesi açısından bir zaruret olarak kabul edilmelidir.

---

kazanılmış hakkın tanınması sonucunu doğurur ki, bu durum, tüm işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olduğu devlet biçimi olarak tanımlanan hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı gibi yargısal yolla hak arama hürriyetinin sonuçsuz kalmasına da yol açar." **Danıştay 10. Daire**, E. 2016/10592, K. 2018/3283, T. 23.10.2018, www.kazanci.com (Erişim: 02.03.2019); Aynı yönde bkz. **Danıştay 14. Daire**, E. 2015/10132, K. 2016/92, T. 20.1.2016, www.kazanci.com (Erişim: 27.02.2019). Bununla birlikte Danıştay'ın, yapı ruhsatında ilgili yapının somut durumunu nazara aldığı farklı yönde kararları da mevcuttur. Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Şahin**, "Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının Hukuki Durumuna Etkisi - Eleştirel Bir Bakış", s. 757-785.

Yürütmeyi durdurma kararı ile ilgili ikinci bir ihtimalden de bahsetmek gerekmektedir. Bu ihtimalde ise yürütmeyi durdurma kararının bizzat kendisi bireylere bir hak bahşetmiş olabilir. Daha açık bir ifadeyle, bireysel bir işleme karşı açılan davada verilen yürütmeyi durdurma kararı, ilgili birey lehine hukuki bir netice doğurmuş ve birey bir müddet bu neticeden faydalanmış ancak davanın sonunda yürütmeyi durdurma kararı kaldırılarak dava reddedilmiş olabilir. İşte böyle bir durumda, yürütmeyi durdurma kararının bireye sağlamış olduğu lehe durumun bizzat kendisinin kazanılmış hak teşkil edip etmeyeceğinin ve idari istikrar ilkesi gereğince korunması gerekip gerekmeyeceğinin de ele alınması gerekmektedir.

Bu konu ile ilgili dile getireceğimiz ve AYİM kararına konu olan örnek bir olayda davacı, Mısır'da öğrenim görmekte iken Türkiye'deki bir üniversiteye yatay geçiş yapmış, ancak daha sonra yatay geçiş işlemi, işlemin usulsüz olduğu gerekçesiyle ilgili üniversite tarafından iptal edilmiştir. Bu işleme karşı açılan davada ilk derece mahkemesi yürütmeyi durdurma kararı vermiş, bunun üzerine ilgili kişi yürütmeyi durdurma kararı ile mezun olarak mezuniyet belgesi almış ve mezuniyetini müteakiben askerliğini kısa dönem er olarak tamamlamıştır. Ancak devam eden yargılamanın nihayetinde Danıştay, davacı aleyhine karar vermiş ve bunun üzerine de davacının diploması idare tarafından iptal edilmiştir. Diplomanın iptali üzerine de askerlik şubesi tarafından, kişinin daha önce yaptığı kısa dönem askerlik hizmetinin 15 aylık er olarak tamamlattırılması yönünde karar alınmış ve bu karar davacıya tebliğ edilmiştir. Somut olaydaki uyuşmazlık, yürütmeyi durdurma kararı üzerine üniversiteden mezun olarak diploma alan kişinin elde etmiş olduğu kısa dönem askerlik yapma hakkının kazanılmış bir hak sayılıp sayılmayacağı ve dava sonunda Danıştay tarafından verilen dava ret kararına rağmen kişinin bu hakkının korunup korunmayacağı ile ilgilidir.

Bahsedilen olayda davacı, idari istikrar ve kazanılmış hak ilkelerini gerekçe göstererek, yeniden askere sevk işleminin iptalini talep etmiştir. AYİM ise yaptığı değerlendirmede: *"Davacı vekili tarafından davacının diplomasının iptali işleminin, davacının askerliğini tamamlamasından çok sonra yapılmış bir idari işlem olduğu belirtilerek, buna dayanılarak davacının kazanılmış haklarının yok sayılıp askerlik statüsünün değiştirilerek yeniden askere sevkinin, devlete güven prensibine ve kazanılmış haklara saygı ilkesine aykırı olduğu belirtilmiş ise de; ... mevcut mahkeme kararları ve hukuksal duruma uygun hareket eden davalı idarenin yapmış olduğu işlemlerin hukuka ve mevzuata uygun olduğu, dolayısıyla davacı lehine kazanılmış bir hakkın hiç doğmadığı*

sonucuna ulaşılmış, bu itibarla davacı vekilinin iddialarına itibar edilmemiştir"[342] diyerek, yürütmeyi durdurma kararı neticesinde elde edilen diplomanın kazanılmış bir hak doğurmayacağını belirtmiş ve davacı hakkında tesis edilen yeniden askere sevk kararını hukuka uygun bulmuştur.

Belirtmek gerekir ki, somut olayda davacının ilk askere alındığı tarihte askerliğini kısa dönem er olarak yapmış olması mevzuata uygun olduğu ve o dönemde ortada hukuken geçerli bir lisans diploması da mevcut bulunduğu için, kişi açısından kazanılmış bir hakkın doğduğu iddia edilebilir. Ancak kanaatimizce, mahkeme kararlarının geriye etkili olduğu ve idari işlemi tesis edildiği andan itibaren bütün hüküm ve sonuçları ile birlikte ortadan kaldırdığı gerçeği karşısında, somut olayda korunması gereken bir kazanılmış haktan bahsetmek mümkün değildir[343]. Zira aksinin kabulü, yargı mercilerinin kararlarının hükümsüz kılınması anlamına gelecektir. Bununla birlikte mahkeme kararlarına ve bunun neticesinde uygulanan idari işlemlere güvenerek hayatını idame ettiren bireylerin, yürütmeyi durdurma kararı üzerine elde etmiş oldukları kazanımların da bir şekilde göz ardı edilmemesi gerektiği düşünülebilir. Somut olayda da davacının daha önce yaptığı kısa dönem er askerlik hizmetinin geçerli sayıldığı ve sadece eksik kalan kısım için tekrar askere çağrıldığı anlaşılmaktadır ve bu sonuç, bize göre de, somut olay adaletine daha uygun düşen bir çözüm

[342] **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2006/763, K. 2007/216, T. 7.3.2007; Benzer bir olay için bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2005/314, K. 2006/1010, T. 27.9.2006, www.kazanci.com (Erişim: 06.05.2019).

[343] Ancak Danıştay'ın, bu görüşümüzün aksi yönde kararları da mevcuttur. Örneğin bir kararında Danıştay, ilk derece mahkemesince verilen yürütmeyi durdurma kararı üzerine fakülte yönetim kurulu kararı ile bir üst sınıfa geçirilen öğrenci hakkında yürütülen davanın reddedilmesine rağmen, yürütmenin durdurulması kararı ile öğrenci hakkında oluşan fiilî ve hukukî durumun ilgili öğrenci hakkında kazanılmış hak sayılmasının adalet kurallarına uygun olduğunu belirtmiştir. Bkz. **Danıştay 8. Daire**, E. 1997/4157, K. 1998/4127, T. 8.12.1998, www.kazanci.com (Erişim: 06.05.2019). Danıştay bir kararında ise, yürütmenin durdurulması kararı üzerine mezun olan, ancak açtığı dava reddedilen öğrencinin elde etmiş olduğu mezuniyet durumunun kazanılmış hak sayılması gerektiği yönünde karar vermiştir. Bkz. **Danıştay 3. Daire**, E. 1981/84, K. 1981/87, T. 14.05.1981, Danıştay Dergisi, Sayı: 44-45, s. 77-79. Benzer yönde, ilk derece mahkemesinin iptal kararı üzerine mezun olarak diplomasını alan öğrenci hakkında yürütülen davanın, temyiz aşamasında Danıştay tarafından bozulmasına rağmen, davacı hakkında ilk derece mahkemesinin iptal kararıyla oluşan durumun, hakkaniyet gereği, kazanılmış hak sayılması gerektiği yönünde karar için bkz. **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2011/1744, K. 2014/2023, T. 7.5.2014, www.kazanci.com (Erişim: 06.05.2019).

tarzıdır[344].

Sonuç olarak, kazanılmış haklara saygı ilkesi idarenin, hakkın konusu olan husus üzerinde geleceğe dair düzenleme yapma yetkisini sınırlandırmakta ve devlet egemenliğinin idari istikrar ilkesi gereğince sınırlandırılmasına yol açmaktadır[345]. Bu anlamda kazanılmış haklara saygı ilkesi, idari istikrarın tesisine hizmet eden bir ilkedir.

IV. HAKLI BEKLENTİ ve İDARİ İSTİKRAR

A. Haklı Beklenti Kavramı ve Şartları

Kişilerin hukuki durumlarını etkileyen idari bir işlem, yukarıda ifade ettiğimiz üzere, *hukuka uygun olma, bireyselleşme* ve *bütün hüküm ve sonuçları ile tamamlanma* şartlarını taşıyor ise kazanılmış haklara saygı ilkesi gereğince korunacaktır. Ancak bireylerin henüz bütün hüküm ve sonuçları ile tamamlanmamış ve bu nedenle kazanılmış hak seviyesine ulaşmamış durumları açısından; bu durumların da korunmasının mümkün olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki bir hukuk devletinde bireyler, mevcut hukuk kurallarına uygun şekilde hareket ettiklerinde, bu hareketlerinin ve bu hareketlerinin doğuracağı meşru sonuçların, hukuk düzeni tarafından tanınacağına ve ihlal edilmeyeceğine dair güven duyma hakkına sahiptir[346]. Dolayısıyla bir hak "kazanılmış" ise, bu hak mutlaka korunmalıdır ve bu hakkın korunması gerektiği hususunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak

---

[344] AYİM kararına konu olan başka bir olayda da davacı, astsubay sınıf okulunda öğrenci iken öğrencilikten çıkarılmış ve açtığı iptal davasını kazanarak öğrenciliğini tamamlamış, mezun olmuş ve astsubaylığa atanmıştır. Ancak bu arada davalı idarenin karar düzeltme yoluna başvurması neticesinde iptal kararı bozulmuş ve bunun üzerine, 6 ay görev yapan davacının atama işlemi geri alınmıştır. Konuyu değerlendiren AYİM, davacı her ne kadar mahkemenin ilk kararı üzerine öğrenciliğe geri dönerek mezun olmuş ve 6 ay kadar görev yapmış olsa da bu durumun kişi hakkında kazanılmış hak bahşetmeyeceğine karar vermiştir. Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire**, E. 2002/1194, K. 2002/1500, T. 5.11.2002, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019).

[345] **Uhlmann,** Felix, "Administrative Law", *Introduction to Swiss Law*, Editör: **Thommen,** Marc, Berlin, Carl Grossmann, 2018, s. 209; **Sever**, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, s. 43-44.

[346] **Rennert,** Klaus, "The Protection of Legitimate Expectations Under German Administrative Law", *The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, Vilnius (Lithuania), Supreme Administrative Court of Lithuania and ACA-Europe, 2016, s. 9.

modern idare hukukunda artık, bireylerin kazanılmış hak seviyesine ulaşmamış ve henüz beklenti aşamasında olan durumlarının da, bazı şartların varlığı halinde, korunması gerektiği kabul edilmektedir. İşte doktrinde ve yargı kararlarında *"haklı beklentilerin korunması ilkesi"* olarak adlandırılan bu ilke; idarenin bireylere karşı vermiş olduğu bir taahhüt ya da uzun zamandan beri devam eden bir uygulaması üzerine birtakım beklentiler içerisine giren bireylerin bu beklentilerinin karşılanması anlamına gelmektedir[347].

Haklı beklentilerin korunması ilkesi, bireylerin idarenin faaliyetleri sebebiyle ortaya çıkan beklentileri ile; idarenin değişen politika hedeflerini takip edebilmesi gerekliliği arasındaki çatışmayı çözüme kavuşturarak, bireylerin hukuki güvenliğini temin etmeye çalışan bir ilkedir[348]. Bu anlamda, haklı beklentiler ilkesinin temelinde yatan şey, idarenin takdir yetkisine sahip olması zarureti ile; idari işlem tesis etme yetkisinin sınırlandırılması gerekliliği arasındaki çatışmadır[349]. İlkenin hedefi ise, bir hukuk kuralı ile tesis edilen hukuki durumların değişmeyeceği yönünde bireylerde oluşan inancın güvence altına alınmasıdır[350]. Kısacası, haklı beklentiler ilkesi, belirli çıkarlardan mahrum bırakılan bireyin şahsi durumunun korunması ya da en azından kamu yönetimi politikasındaki değişiklik karşısında

---

[347] **Thomas,** Robert, Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Oxford, Hart Publishing, 2000, s. XV; **Webley** & **Samuels**, Complete Public Law, s. 594; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 221; **Forsyth,** C. F., "Haklı Beklentiler'in Doğuşu ve Korunması (Çev: Esin Örücü) ", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 7, Sayı: 1-3, Yıl: 1986, s. 122; **Sancakdar** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, s. 327-328. *"Kazanılmış hak, geçmişte oluşmuş belli hukuki durumların hem geçmiş, hem geleceği kapsar biçimde korunabilmesini ifade ederken, haklı beklenti, kişilerin geleceğe yönelik beklentileri bakımından geçerli olur. Bu bağlamda, kazanılmış haklar, bireysel bir işlem vasıtasıyla doğmuş ve tamamlanmış bir hak niteliğinde olmalarına rağmen, haklı beklentiler henüz bir idari işleme konu olmamış, olası bir hakkı korurlar."* **Kamu Denetçiliği Kurumu**, Tavsiye Kararı, Ş. 02.2013/265, K. 2013/104, T. 23/12/2013, www.ombudsman.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

[348] **Thomas**, Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, s. 41; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 220; **Özcan,** Nur, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları Işığında Haklı Beklenti İlkesi, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s. 2.

[349] **Elliott,** Mark & **Varuhas,** Jason N. E., Administrative Law Text and Materials, Oxford, Oxford University Press, 2017, s. 187-188; **Akbulut**, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, s. 348; **Saygın,** Engin, "Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 126, Yıl: 2016, s. 232; **Forsyth**, "Haklı Beklentiler'in Doğuşu ve Korunması (Çev: Esin Örücü) ", s. 123.

[350] **Bülbül**, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, s. 42; **Akbulut**, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, s. 353.

hukuki belirlilik gereğince öngörebilme, tahmin edebilme fırsatı sunulmasını gerektiren bir ilkedir[351].

Alman idare hukukunda, idarenin kararlarını serbestçe geri almasına bir tepki olarak doğmuş olan *"haklı beklentiler ilkesi (vertrauenschutz)",* Alman idare hukukundan Avrupa hukukuna girmiş bir ilkedir[352] ve Avrupa Birliği hukukunun temel ilkeleri arasında yer almaktadır[353]. Ayrıca haklı beklentiler ilkesi, İngiliz hukukunun da özel önem verdiği bir ilkedir[354]. Haklı beklentiler ilkesinin, tarihsel süreç içerisinde iki farklı boyut kazandığı ifade edilmektedir. Buna göre haklı beklentiler ilkesi esasen idari bir karardan etkilenecek olan bireyin bu karar verilmeden önce kendisinin de görüşünün alınması gerektiği fikrinden doğmuş ve haklı beklentiler ilkesinin bu boyutu *"usulî haklı beklenti (procedural legitimate expectation)"* olarak adlandırılmıştır[355]. Ancak haklı beklentiler ilkesi, zaman içerisinde, haklı beklentilerin maddi boyutunu da içerecek şekilde genişletilmiş ve örneğin idare tarafından maddî yardımdan faydalandırılacağı kendisine bildirilmiş bir birey hakkında idarenin bu kararından dönemeyeceği ifade edilerek, haklı beklentiler ilkesinin bu boyutu da *"maddi haklı beklenti (substantive legitimate expectation)"* olarak adlandırılmıştır[356].

---

[351] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 34.

[352] **Örücü,** Esin, "Avrupa Hukukunda İdare Hukukunun Genel İlkeleri", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı), Cilt 9, Sayı: 1-3, Yıl: 1988, s. 249.

[353] **Bülbül**, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, s. 41.

[354] İngiliz hukukunda "haklı beklentiler (legitimate expectations)" kavramı ilk olarak *Schmidt v Secretary of State for Home Affairs* davasında kullanılmıştır. Bu davaya konu olan somut olayda davacılar, Amerika'dan İngiltere'ye *Hubbard College of Scientology* okulunda okumak üzere gelmiş öğrencilerdir. Öğrencilerin okula başladığı dönemde Hubbard College of Scientology, İngiltere devleti tarafından resmi olarak tanınan bir eğitim kurumu iken daha sonra idarenin aldığı bir kararla bu okul, resmi olarak tanınan okullar listesinden çıkarılmış ve davacıların oturum izinlerinin uzatılması talepleri de bu nedenle reddedilmiştir. Bu davada mahkeme, öğrencilerin haklı beklentilerinin olduğunu belirterek oturum izinlerinin uzatılması gerektiğine karar vermiştir ([1969] 2 Ch 149). Ayrıntılı bilgi için bkz. **Leyland,** Peter & **Anthony,** Gordon, Textbook on Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2016, s. 368; **Parpworth,** Neil, Constitutional and Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2018, s. 315; **Longley,** Diane & **James,** Rhoda, Administrative Justice, London, Cavendish Publishing Limited, 1999, s. 222; **Saygın**, "Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz", s. 215; **Forsyth**, "Haklı Beklentiler'in Doğuşu ve Korunması (Çev: Esin Örücü) ", s. 121 vd.

[355] **Leyland** & **Anthony**, Textbook on Administrative Law, s. 363.

[356] **Leyland** & **Anthony**, Textbook on Administrative Law, s. 363. *Leyland & Anthony*'e göre şu üç durumda haklı beklentinin varlığından söz edilebilir: *Birincisi*, idarenin bireylerin hukuki vaziyetlerini etkileyecek belirli bir durum ile ilgili nasıl hareket edeceği ya da nasıl hareket etmeyeceği hakkında öncesinden (bireysel

Belirtmek gerekir ki İngiliz yargı sisteminde somut uyuşmazlıklar *usulî - maddî* haklı beklenti şeklindeki bu ayrıma göre çözülür iken, ülkemiz yargı sisteminde böyle bir ayrıma gidilmemekte ve uyuşmazlıklar *kazanılmış hak - haklı beklenti* ayrımı kullanılmak suretiyle çözülmektedir[357].

Ülkemiz açısından, haklı beklentilerin korunması ilkesinin uzun bir geçmişe sahip olduğunu söylemek pek mümkün değildir[358]. Zira ülkemizde, daha önce de ifade ettiğimiz üzere, idare hukukunun statü hukuku olması özelliği gerekçe gösterilerek, kazanılmış hak ilkesine dahi mesafeli yaklaşılmıştır. Kazanılmış hak niteliğine sahip olmayan ve henüz beklenti aşamasında olan durumların korunması gerektiği düşüncesinin yerleşmesi de bu nedenle kolay olmamıştır. Ancak, idare hukukunda bireylerin artık "idare edilen" değil bizzat "hukukun öznesi" olduğu yönündeki anlayışın giderek güçlenmesi neticesinde sadece kazanılmış hakların değil, bireylerin haklı ve korunmaya değer beklentilerinin de karşılanması gerektiği görüşü hâkim olmaya başlamıştır. Bunun neticesinde, haklı beklentilerin korunması ilkesi, tıpkı Avrupa idare hukukunda olduğu gibi, ülkemizde de yargı içtihatları ile ortaya çıkarak gelişmeye başlamıştır[359].

---

bir açıklama, sirküler, rapor ya da benzeri bazı resmi evraklar ile) bir *beyanda* bulunması durumunda. *İkincisi*, idarenin uzun süren ve bireylerin karar almaları noktasında önem arz eden uygulamalarının varlığı durumunda. Örneğin, idare tesis edeceği kararlarda daha önce ilgili bireyler ile istişare ettikten ve onlara danıştıktan sonra karar alıyor idiyse bu durumda yeni ve benzer konular açısından da onlara danıştıktan sonra karar almalıdır ve idare, bireyleri öncesinden uyarmaksızın, uzun süreli bu gibi uygulamalarından vazgeçmemelidir. Bu ikinci durumda, haklı beklentinin ihlalinden söz edilebilmesi için, idari uygulamanın uzun süreli olması, bireylerin karar alması noktasında açık bir etkisinin olması ve idarenin bireylere, değişikliğe hazırlık hususunda yeterli zaman tanımamış olması gerekir. *Üçüncüsü*, idarenin sahip olduğu takdir yetkisini kullanırken kendisine rehberlik etmek üzere ve takdir yetkisini somutlaştırma adına birtakım politikalar belirlemesi durumunda. Bkz. **Leyland** & **Anthony**, Textbook on Administrative Law, s. 366-367. İngiliz yazarlardan *Clayton,* üçüncü durum için haklı beklentiler doktrininin yetersiz kalacağını ve haklı beklentiler ilkesi yerine istikrar ilkesine başvurulması gerektiğini belirtmektedir: **Clayton,** Richard, "Legitimate Expectations, Policy and the Principle of Consistency", Cambridge Law Journal, Cilt 62, Sayı: 1, Yıl: 2003, s. 104.

[357] İngiliz Hukukunun haklı beklentiler uygulamasında nazara aldığı usulî / maddî haklı beklenti ayrımına dair ayrıntılı bilgi için bkz. **Saygın**, "Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz", s. 221 vd.

[358] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 283 vd.

[359] **Saygın**, "Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz", s. 213. Aslında "haklı beklentiler" kavramı ülkemize ilk kez, *C.F.* ***Forsyth***'ye

Haklı beklentilerin korunması ilkesi, idarenin faaliyetlerini yürütürken nasıl davranması gerektiği hususunda sadece idareye yol gösteren ve idare açısından sadece tavsiye niteliğinde bulunan bir ilke değildir. Haklı beklentilere uygun hareket etmek idare açısından bir zorunluluktur. Bu nedenle doktrinde, haklı beklentilerin korunması ilkesinin gelişen süreç içerisinde hukukun genel ilkelerinden biri olma özelliğini kazandığı[360], yargı mercileri tarafından doğrudan uygulanabilme niteliğini haiz olduğu ve haklı beklentilere uygun hareket etmeyen idarelerin işlemlerinin sırf bu nedenden dolayı iptal edilebileceği ifade edilmektedir[361]. Bunun yanı sıra, idarenin mevzuata uygun hareket etmesine rağmen, haklı beklentilere uygun hareket etmemiş olmasının başlı başına hizmet kusuru teşkil edebileceği ve bu nedenle idarenin tazminat sorumluluğu doğabileceği de belirtilmektedir[362].

Yukarıda haklı beklentilerin korunması ilkesini tanımlarken haklı beklentilerin idarenin bir *taahhüt* ya da *uygulamasından* kaynaklanabileceğini belirtmiştik. Haklı beklenti doğurabilecek durumları tespit etme noktasında, ilkenin tanımında geçen *"taahhüt"* ve *"uygulama"* ifadelerini ayrı ayrı incelemek gerekmektedir.

İdarenin vermiş olduğu ***"taahhüt"*** ile ilgili öncelikle belirtmek gerekir ki burada geçen "taahhüt" ifadesini geniş yorumlamak gerekmektedir. Bu anlamda, idarenin bireylerin lehine

---

ait olan *"The Provenance and Protection of Legitimate Expectations"* adlı makalenin 1986 yılında *Esin* ***Örücü*** tarafından Türkçe'ye *"Haklı Beklentiler'in Doğuşu ve Korunması"* şeklinde çevrilmesiyle dâhil olmuştur. Ancak haklı beklentiler ilkesi bu tarihten itibaren uzun bir süre, hem Türk idare hukuku doktrininde hem de idari yargı içtihatlarında müstakil bir kurum olmayı başaramamıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Saygın**, "Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz", s. 215-216. Haklı beklentiler ilkesinin bilinirliğinin özellikle *Yücel* ***Oğurlu***'nun 2003 yılında yayımlamış olduğu *"İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu"* adlı monografik çalışmadan sonra arttığını söyleyebiliriz.

[360] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 65.

[361] **Boz**, İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, s. 61-62.

[362] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 464. AYİM kararına konu olan bir olayda idare, uzman erbaş statüsünde görev yapan bir askerin sözleşmesini, mevcut sağlık engeline rağmen, hukuka aykırı bir surette birkaç defa yenilemiştir. Son yenilemede ise söz konusu askerin sağlık durumunun mevzuata uygun olmadığı idare tarafından fark edilmiş ve buna binaen sözleşmesi yenilenmemiştir. Bu işleme karşı açılan davada AYİM, her ne kadar en son alınmış olan sözleşme yenileme kararı mevzuata uygun ise de; idarenin daha önceki işlemleri ile bireyi, askerlik görevini yürüteceği yönünde beklenti içerisine soktuğunu ve bu durumun bireyde manevi zarara yol açtığını belirterek tazminata hükmetmiştir. Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire**, E. 2001/233, K. 2001/957, T. 18.9.2001, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019).

idari bir işlem yapılacağına dair vermiş olduğu her türlü taahhüt ya da açıklama haklı beklentiye yol açabilir. Burada haklı beklenti ilkesi açısından önemli olan husus, bireyin salt kendiliğinden bir beklenti içerisinde olması değil, idarenin yapmış olduğu bir beyana istinaden beklenti içerisine girmiş olmasıdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, idarenin bu yöndeki fiillerinin bireylerde haklı bir beklentiye yol açtığının kabul edilebilmesi için, idarenin basit bir irade açıklaması ya da idarenin sadece bir olasılığı dile getirmesi yeterli değildir. Beklentinin "haklı" kabul edilebilmesi için bireyler üzerinde gerçek anlamda etki etme potansiyeline sahip ve koşulsuz idari bir beyanın söz konusu olması ve ilgilinin beklentisi ile idari beyan arasında illiyet bağının bulunması gerekmektedir[363].

Haklı beklentiye yol açan beyanlar idare tarafından sadece bir bireye ya da sayıca belirli bireylere verilmiş *özel beyan* şeklinde olabileceği gibi; genele ya da bir gruba karşı verilmiş *genel beyan* şeklinde de olabilir[364]. Özel beyan, doğrudan ilgilisine güvence verme ya da vaatte bulunma şeklinde olabilirken (örneğin, belirli bir tarihte kendisi ile sözleşme imzalanacağı ya da mevcut sözleşmesinin yenileneceği gibi); genel beyan, genelge ya da diğer düzenleyici işlemler yoluyla yapılmış olabilir[365]. Genel beyan noktasında önemli olan husus, haklı beklenti içerisinde olduğunu ileri süren bireylerin gerçekten bu genel beyanın muhatabı olduğunu ispat edebilmesidir. Daha açık bir ifadeyle, idarenin genel beyanı ile bu beyanın muhatabı olduğunu ileri süren bireyler arasında mutlaka makul bir irtibatın kurulabilmesi ve söz konusu fiillerin bireylerin menfaatini etkilediğinin ya da etkileme

---

[363] **Özcan**, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları Işığında Haklı Beklenti İlkesi, s. 19-20. Anayasa Mahkemesi "ekonomik değer" beklentisi ile ilgili yaptığı değerlendirmede bu beklentinin haklı kabul edilebilmesi için şu kriterlere sahip olması gerektiğini belirtmiştir: *"Meşru beklenti, makul bir şekilde ortaya konmuş icra edilebilir bir iddianın doğurduğu, ulusal mevzuatta belirli bir kanun hükmüne veya başarılı olma şansının yüksek olduğunu gösteren yerleşik ve istikrarlı bir yargı içtihadına dayanan, yeterli somutluğa sahip nitelikteki bir beklentidir. Temelsiz bir hak kazanma beklentisi veya sadece ulusal hukukta mülkiyet hakkı kapsamında savunulabilir bir iddianın varlığı meşru beklentinin kabulü için yeterli değildir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2015/39, K. 2015/62, T. 1.7.2015. Diğer bir kararında ise Anayasa Mahkemesi, beklentinin haklılığı ile ilgili olarak şu değerlendirmelerde bulunmuştur: *"Bir beklentinin hukuken koruma görebilmesinin ön koşullarından biri beklentinin haklı (meşru) beklenti seviyesine ulaşmasıdır. Haklı beklenti, bireyin kendisine güvenerek hareket ettiği lehine olan bir kanunda öngörülemez bir değişiklik yapılması ve bu öngörülemez değişikliğin herkes yönünden objektif olarak beklenebilecek bir beklentiyi sonuçsuz bırakması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gündeme gelmektedir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2015/41, K. 2017/98, T. 04.05.2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

[364] **De Smith,** S. A., Judicial Review of Administrative Action, London, Sweet & Maxwell, 1995, s. 571.

[365] **De Smith**, Judicial Review of Administrative Action, s. 571.

potansiyeli bulunduğunun ortaya konulması gerekmektedir. Örneğin üniversite idaresinin lisansüstü yönetmelikte öğrenciler aleyhine yapacağı bir değişikliğin, hâlihazırda lisansüstü eğitim gören öğrencilerin menfaatini etkileyebileceği ve bu anlamda haklı beklentilerini zedeleyebileceği ileri sürülebilecekken; henüz lisans eğitiminin başında olan öğrencilerin menfaatlerini ve haklı beklentilerini zedelediği öne sürülemeyecektir.

İdarenin haklı beklentiye yol açan ***"uygulaması"*** noktasında ise öncelikle belirtmek gerekir ki idarenin faaliyetinin haklı bir beklentiye yol açabilmesi için bu davranışın uzun süreden beri devam ediyor olması gerekmektedir. Bu anlamda idarenin uzun süreden beri aynı şekilde uyguladığı düzenleyici işlemleri ile, herhangi bir düzenleyici işleme konu olmamakla birlikte idari teamül haline gelmiş uygulamaları haklı beklentiye sebebiyet verebilir. Bu nedenle idarenin herhangi bir geçiş hükmü öngörmeksizin düzenleyici işlemlerinde değişikliğe gitmesi ya da idari teamül halini almış uygulamalarından ani şekilde vazgeçmesi haklı beklentileri ihlal edebilir.

İdarenin haklı beklenti doğuran söz konusu uygulamaları, uzun süreden beri belli bir yönde *hareket etmek* şeklinde olabileceği gibi *hareketsiz kalmak* şeklinde de olabilir. Diğer bir ifadeyle idare, belli bir konu hakkında uzun süreden beri aynı şekilde işlem tesis ediyor ya da bireylerin belli davranışları açısından uzun süreden beri sessiz kalıyor (örneğin yoruma dayalı bir hususta yaptırım uygulamıyor) olabilir ve her iki durum açısından da bireylerin haklı beklentilerinin söz konusu olduğu söylenebilir.

İdarenin haklı beklenti doğuran uygulamasında bireylere karşı verilmiş doğrudan ve açık bir taahhüt söz konusu değildir. Bu yönüyle idari uygulama, idari taahhütten ayrılmaktadır. Bu nedenle, idare bireylere hem yukarıda incelediğimiz gibi *"açık"* bir taahhüt vermek suretiyle haklı beklentiye yol açabileceği gibi; uzun süreli uygulamaları ve düzenleyici işlemleri neticesinde, açık ve doğrudan bir taahhüt vermeksizin *"zımni"* bir şekilde de haklı beklentiye yol açabilmektedir[366].

Görüldüğü üzere, idarenin bireylere karşı vermiş olduğu taahhüt ve teminatlara ya da yapmış olduğu beyanlara uygun hareket etmesi ve nihayet idarenin uzun süreli istikrar kazanmış düzenleyici işlemlerine ya da idari teamül arz eden uygulamalarına aykırı hareket etmemesi ve bu gibi işlem ve uygulamalarında ani ve öngörülemeyen değişikliklere gitmemesi, bireylerin haklı beklentileri açısından önem arz eden hususlardır. Bu nedenle

[366] **De Smith**, Judicial Review of Administrative Action, s. 571.

idari istikrar ilkesi ile haklı beklentiler arasında zorunlu bir ilişkinin söz konusu olduğu ifade edilebilir. Bu ilişki, konumuz açısından ayrıca incelenmesi gereken bir meseledir ve bu nedenle söz konusu ilişki aşağıda farklı bir başlıkta ele alınmıştır.

B. Haklı Beklenti ve İdari İstikrar İlişkisi

İdare hukukunun bir *statü hukuku* olduğunu ve kazanılmış haklara dokunmamak şartıyla idarenin var olan hukuki statülerde değişikliğe gidebilme hak ve yetkisine sahip olduğunu daha önce ifade etmiştik. Ancak belirtmek gerekir ki idarenin, tek taraflı iradesiyle statülerde değişikliğe giderken, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile idari istikrar ilkesi arasındaki ölçüyü koruması, bu anlamda idari statü içerisinde bulunanların haklı beklentilerini nazara alması, yeni düzenlemeleri sadece statüye yeni girenlere uygulamaya özen göstermesi ve eğer statü içindeki herkese uygulayacaksa da o statüdekilerin yeni düzenlemelere kolayca uyum sağlayabilecekleri tedbirleri alarak onlara makul bir uyum süreci tanıması gerekmektedir[367].

Gerçekten de idareye olan güvenin ve idari istikrarın sağlanabilmesi adına idarenin evrensel nitelikte kabul edilen birtakım idare hukuku ilkelerine uygun hareket etmesi bir zarurettir[368]. Buna göre idare hukuku ilkeleri vasıtasıyla bireylerin haklı beklentilerinin hukuken koruma altına alınmış olması; hukuk devleti ilkesinin doğasında mevcut olan öngörülebilirlik, eşitlik ve istikrar gerekliliklerinin vücut bulması anlamına gelmektedir[369]. Haklı beklentiler ilkesi de bu anlamda, idari istikrar ilkesinin tesisine hizmet eden evrensel ve önemli ilkelerinden birisidir. Bu nedenle haklı beklentiler ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasında yoğun ve zorunlu bir ilişki söz konusudur.

Doktrinde, idari istikrar ilkesi ile haklı beklentiler arasındaki ilişkiye dikkat çeken yazarlardan ***Oğurlu***, haklı beklentiler ilkesinin Ülkemizde yeni yeni tanınmaya başlandığı yıllarda yazmış olduğu 2003 tarihli *"İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu"* adlı monografik eserinde, haklı beklentiler ilkesinin teorik olarak sağlamak istediği korumanın kısmen idari istikrar ilkesi ile sağlandığını ve bu nedenle haklı beklentiler ilkesinin Ülkemizde kabulü açısından idari istikrar ilkesinin önemli bir dayanak

[367] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 21.

[368] **Gişi**, Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, s. 3-4.

[369] **Schønberg**, Legitimate Expectations in Administrative Law, s. 13-14.

teşkil edebileceğini belirtmiştir[370]. Gerçekten de Ülkemizde haklı beklentiler ilkesini bir denetim kriteri olarak kullanmaya başlayan yargı mercileri, kimi kararlarında haklı beklentiler ilkesi ile idari istikrar ilkesini beraber kullanmayı tercih etmiş ve bu kararlarda idari istikrar ilkesini haklı beklentilere bir dayanak ilke olarak dile getirmişlerdir[371].

Doktrinde haklı beklentiler ilkesini konu edinen diğer yazarlar da haklı beklentiler ile idari istikrar arasındaki irtibata dikkat çekmiş ve bu iki ilkenin aynı amaca hizmet ettiğini[372], idari istikrar ilkesinin haklı beklentilerin korunmasının en önemli dayanaklarından birini teşkil ettiğini[373], haklı beklentilerin korunması ilkesinin bireylerin istikrarlı bir ortamda yaşamasına dair güveni ifade ettiğini[374], bireylerin haklı beklentilerinin karşılanmasının idari istikrar ilkesinin bir gereği olduğunu[375], haklı beklentiler ilkesinin haksızlık, istikrarsızlık ve güvensizliğin ortadan kaldırılmasının bir aracı olduğunu[376], haklı beklentilerin korunması ile idarenin istikrarının amaçlandığını[377], idarenin tesis ettiği işlemlerle veya istikrar kazanmış uygulamalarıyla ilgilileri haklı beklenti içine sokması halinde bu durumun idari istikrar ve güvenlik ilkelerinin bir neticesi olarak korunması gerektiğini[378] vs. belirtmişlerdir.

---

370 *"Türk hukukunda, haklı beklentilerin karşılığı kısmen idari istikrar ilkesi ile karşılanmaktadır. İçtihadın zaman zaman başvurduğu bu ilkenin amacı açıkça, İdarenin önceki uygulamalarıyla oluşan düzenli tekrarın kendilerine uygulanacağı beklentisidir. Kanımızca, haklı beklentiler ve idari istikrar ilkesi bir noktada kesişmektedir. Ancak, haklı beklentiler teorisi, yalnızca idari istikrar ilkesi ile sınırlı değildir. Danıştay'ın ilk bölümde de aktarılan kararlarından anlaşılacağı üzere, idari istikrar konusu Türk hukukunun yabancısı olmayan ve sıklıkla başvurulan bir gerekçesidir. Bu durumda, haklı beklentiler kavramının ileride Türk hukukuna alınması halinde idari istikrar gerekçesi haklı beklentilerin kabulünde önemli bir dayanak olabilecektir."* **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 285.

371 İlgili karar örneklerine ilerleyen kısımlarda yer verilecektir.

372 **Boz**, İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, s. 62.

373 **Ten Berge** & **Widdershoven**, "The Principle of Legitimate Expectations in Dutch Constitutional and Administrative Law", s. 425-427; **Gişi**, Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, s. 101; **Boz**, İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, s. 60; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 222.

374 **Özcan**, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları Işığında Haklı Beklenti İlkesi, s. xxii.

375 **Sancakdar**, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, s. 409; **Gülan,** Aydın, Türk İmar Hukuku'nda Hamur Kuralı Uygulaması, İstanbul, 2000, s. 152.

376 **Gişi**, Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, s. 28.

377 **Boz**, İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, s. 60.

378 **Sancakdar**, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, s. 410; **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 134; **Atay**, İdare Hukuku, s. 135; **Altındağ**, Yürürlükte Olan Yasalara ve İdari Düzenleyici İşlemlere Güvenden Kaynaklanan Haklı Beklenti Kavramı, s. 4.

Ülkemizde yargı mercileri de giderek artan oranda haklı beklentiler ilkesine önem vermekte ve bireylerin haklı beklentilerinin korunmasının idari istikrarın tesisi ve bireylerin hukuki güvenlikleri açısından gerekli olduğuna vurgu yapmaktadırlar. Örneğin Danıştay'a göre, idarenin idari işlem tesis ederken ya da işlemlerinde değişikliğe giderken bireylerin haklı beklentilerini nazara almaları ve bu suretle istikrarı zedelememeleri gerekmektedir[379]. Anayasa Mahkemesi'ne göre de düzenleyici işlemlere güvenerek hayatını yönlendiren bireylerin, söz konusu düzenleyici işlemlerin devam edeceğine dair beklentilerinin korunması hukuki güvenlik ilkesinin bir gereğidir[380]. Yargı dışı bir merci olmakla beraber kararları idare açısından önem taşıyan KDK da, idarenin tesis etmiş olduğu işlemleriyle ya da süreklilik arz eden uygulamalarıyla bireyleri haklı beklenti içerisine sokması durumunda bu beklentileri karşılamasının idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkelerinin bir gereği olduğunu belirtmiştir[381]. Özetle haklı beklentiler ilkesi, hem doktrin hem de yargı mercileri

---

379 *"… **haklı beklenti**; idarenin ister bir taahhüt, isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmeleridir. Yeni düzenlemenin **hukuki istikrarı bozmaması**, hakların kullanılmasını zorlaştırmayacak ya da doğmuş olan haklarının hiçe sayılması anlamına gelecek şekilde tasarlanmaması gerekmektedir."* **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/941, K. 2017/6819, T. 21.11.2017 ; **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/928, K. 2017/1581, T. 5.4.2017 ; **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/924, K. 2016/1876, T. 18.3.2016. *"… idareler, bu konudaki yetkilerini kullanırken önceki düzenlemeler kapsamında kişilerin kazanılmış haklarını ve **haklı beklentilerini** korumak zorundadırlar. Bu durum, hukuk güvenliğinin ve **hukuki istikrarın sağlaması** açısından vazgeçilmez niteliktedir."* **Danıştay 10. Daire**, E. 2007/5427, K. 2011/2289, T. 14.6.2011. *"Bu hükmün yayımı tarihinden…önceki hukuki duruma göre fizibilitesini yapmış ve buna göre borçlanmış işletmelerin, kanuna güven ve **istikrar prensiplerine dayalı haklı beklentilerini** ortadan kaldıracağından…yolundaki düzenleme yerinde görülmemiştir."* **Danıştay 4. Daire**, E. 1997/636, K. 1997/3797, T. 27.10.1997, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019).

380 *"…hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri olan hukuk güvenliği ilkesi; hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Kanunlara güvenerek hayatını yönlendiren, hukuki iş ve işlemlere girişen bireyin bu kanunların uygulanmasına devam edileceği yolunda oluşan **beklentisinin mümkün olduğunca korunması** hukuki güvenlik ilkesinin gereğidir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2015/41, K. 2017/98, T. 04.05.2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

381 *"Şikayetçi, idari istikrar, hukuki güven, ve haklı (meşru) beklenti gereğince okula kaydolduğu dönemdeki yönetmelik hükümlerine istinaden Türk Dili dersinden gelecek öğretim yılında muaf tutulacağı beklentisi içerisindedir. … İdarenin yaptığı işlemlerle veya istikrar kazanmış uygulamalarıyla ilgilileri **haklı beklenti** içine sokması halinde, bu durumun **hukuki istikrar ve güvenlik ilkesinin bir sonucu olarak** koruması gerektiğinden üniversitenin son düzenlediği yönetmeliklerle muafiyet hakkını tamamen kaldırmasının ve*

tarafından giderek artan oranda önem verilen ve hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkeleri ile temellendirilen bir ilkedir.

Haklı beklentilerin ihlaline dair Ülkemiz yargı mercileri tarafından verilen kararlara baktığımızda; idarenin, bireye vermiş olduğu açık bir taahhüde aykırı davranmış olmasının ya da uzun süreli uygulamalarından herhangi bir gerekçe olmaksızın vazgeçmiş olmasının veyahut da düzenleyici işlemlerde değişikliğe giderken *"geçiş hükümlerine"* yer vermemiş olmasının haklı beklentiler ilkesini ihlal ettiğine dair kararların mevcut olduğunu görmekteyiz.

Gerçekten de idarenin vermiş olduğu bir ***taahhüde*** güvenerek hareket etmiş olan bir bireyin, idarenin taahhüdünü yerine getireceğine dair beklentisinin korunması, öncelikle hukuk devleti olmanın temel gereklerinden biri olarak kabul edilmeli ve idari istikrar ilkesi gereğince de bireylerin haklı beklentilerinin karşılanmasına karar verilmelidir. Danıştay da kararlarında bu hususu vurgulamaktadır. Örneğin Danıştay kararına konu olan bir olayda sözleşmeli mübaşir olarak çalışan davacı, yurtdışında çalışan eşinin yanına gidebilmek için idareden ücretsiz izin talebinde bulunmuştur. İdare ise sözleşmeli çalışanların ücretsiz izin haklarının bulunmadığı gerekçesiyle söz konusu talebi kabul etmemiştir. Bununla birlikte idare, sözleşmesini feshederek yurtdışına gidebileceğini ve dönüşte tekrar sözleşme için başvurabileceğini davacıya bildirmiş ve sözleşme yenileme talebinde bulunması halinde hizmet sözleşmesinin yeniden düzenleneceği şeklinde bir taahhütte bulunmuştur. Davacı da bu taahhüt üzerine sözleşmesini feshetmiştir. Ancak davacının yurtdışından döndükten sonra yaptığı sözleşme yenileme talebi, idarenin daha önceki taahhüdüne rağmen reddedilmiştir. Konu ile ilgili yaptığı değerlendirmede Danıştay, idarenin, işlemlerinde idari istikrar ilkesine uygun hareket etmesi gerektiğini belirterek, davacıya verilen taahhüdün yerine getirilmesi ve sözleşmesinin yenileneceğine dair davacıda oluşmuş olan beklentinin karşılanması gerektiğine hükmetmiştir[382]. Görüldüğü üzere idare, bu olayda davacıya açık bir taahhütte

---

herhangi bir geçiş hükmüne yer vermemesinin hakkaniyet ilkesine ve iyi yönetim ilkesine de aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır." **Kamu Denetçiliği Kurumu**, Tavsiye Kararı, Ş. 02.2013/265, K. 2013/104, T. 23/12/2013, www.ombudsman.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

[382] *"…hukuk devletinin gereklerinden olan 'hukuki güvenlik' ilkesinin zorunlu sonuçlarından biri de, idare tarafından idare edilenlerle ilgili olarak tesis edilecek işlemlerin, önceden 'belirli' ve 'bilinir' olmasıdır. Yine bu ilkenin bir sonucu olarak idarenin işlemlerinde istikrarı ve idarenin güvenilirliği ilkesini gözetmesi…gerekmektedir. / …hizmet sözleşmesi ile çalışan ve çalıştığı statü itibariyle mevzuatında ücretsiz izin kullanmasına imkan veren bir düzenleme bulunmamasına karşın, bu yöndeki istemi doğrultusunda,*

bulunarak davacının sözleşmesini feshetmesine sebebiyet vermiş, ancak davacı yurtdışından döndükten sonra bu taahhüdünü yerine getirmemiştir. Dolayısıyla somut olayda bireyin, haklı kabul edilmesi ve bu nedenle karşılanması gereken bir beklentisi söz konusu olmuş ve idari istikrar ilkesi, bireyin söz konusu haklı beklentisinin karşılanması noktasında müracaat edilen bir ilke olmuştur.

İdarenin bireylerde haklı beklenti doğuran bir taahhütte bulunduğunun kabulü için yukarıdaki gibi ilgili bireyi doğrudan muhatap alan açık bir taahhütte bulunması da gerekmemektedir. Örneğin, Danıştay kararına konu olan başka bir olayda, üniversite tarafından ilan edilen bir öğretim üyeliği kadrosuna başvuran ve jüri üyelerinin tamamının olumlu görüş belirttiği davacı, atanma prosedürünün son aşamasını beklediği bir sırada, atanmasının gerekli olmadığı şeklinde bir gerekçeyle atamasının yapılmadığını öğrenmiş ve bunun üzerine dava açmıştır. Danıştay yaptığı değerlendirmede, öğretim üyesine ihtiyaç duyduğunu belirterek ilana çıkmış olan üniversite idaresinin, tüm prosedürler tamamlandıktan sonra böyle bir kadroya ihtiyacı olmadığını belirterek atamadan vazgeçmesinin idari istikrar ilkesi ile bağdaşmayacağına hükmetmiştir[383]. Kanaatimizce de, idarenin herhangi bir kadro ilanına çıkmış olması, idare açısından söz konusu kadroya atama yapılacağına dair ilgili bireylere karşı verilmiş bir taahhüt anlamına gelmektedir ve bu durum bireyler açısından başlı başına bir haklı beklenti sebebidir. İdarenin, hatalı bir kadro ilanına çıkmış olması ya da gereken şartların ilanda yanlış belirtilmiş olması ve bu gibi durumlarda idarenin ilanını makul süreler içerisinde düzeltmesi ya da duruma göre iptal etmesi tabii olmakla birlikte; idarenin *"kadroya artık ihtiyaç bulunmadığı"* gibi soyut bir gerekçe ile atamayı iptal etmesi, idari istikrar ilkesi ve bireylerin haklı beklentilerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Yine benzer şekilde idarenin, belirli şartların sağlanması halinde belirli sonuçlara

---

*davalı idarenin…kararıyla, '2011 veya 2012 yılı içinde sözleşme yenileme talebinde bulunması halinde hizmet sözleşmesinin yeniden düzenlenmesine' denilmek suretiyle, ücretsiz izin imkanına benzer fiili bir durum yaratılarak sözleşmesi feshedilmiş olan davacının…yaptığı başvurunun… reddine dair **işlemde idari istikrar ve idarenin güvenilirliği ilkelerine**, dolayısıyla hukuka uyarlık görülmediğinden…"* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2015/5147, K. 2017/1368, T. 23.3.2017, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019).

[383] *"Adli Tıp Anabilim Dalı için ilan edilen kadroya başvuran ve jüri üyelerinin tamamının olumlu görüş belirttiği davacının, atanma prosedürünün son aşamasını beklediği bir anda, atanmasının gerekli olmadığı şeklinde bir gerekçeyle atanmamasını **idari istikrar ilkesiyle bağdaştırmak olanaksızdır**."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1999/2720, K. 2000/8365, T. 19.12.2000, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019).

ulaşılacağını beyan etmiş olduğu soyut ve genel düzenleyici işlemleri de bireylerde haklı beklentiye sebebiyet verebilir. Örneğin, belirli şartların sağlanması durumunda belirli ruhsatların alınabileceğine dair idarenin düzenleyici bir işlemi, söz konusu şartların sağlanması durumunda ilgili ruhsatın alınacağına dair bireylerde haklı bir beklentiye sebebiyet verecektir. Konu ile ilgili örnek bir davada davacı, vergi müfettiş yardımcısı olarak görev yapmaktadır ve vergi müfettişi olarak atanabilmek için ilgili yönetmeliğin öngördüğü sınava girerek söz konusu sınavın hem yazılı hem de sözlü kısımlarından başarılı olmuştur. Ancak aradan uzun bir zaman geçmiş olmasına rağmen idare, davacıyı müfettiş kadrosuna atamamıştır. Konuyu değerlendiren Danıştay, sınavda başarılı olan davacının ilgili kadroya atanma hususunda haklı bir beklentisinin söz konusu olduğunu, zira yönetmeliğe göre sınavı başarıyla tamamlayan personelin müfettiş kadrosuna atanması gerektiğini belirtmiş ve aradan uzun bir zaman geçmiş olmasına rağmen ilgilinin müfettiş kadrosuna atanmamasını hukuka aykırı bularak, hukuki güvenlik ilkesi gereğince bu beklentinin karşılanması gerektiğine hükmetmiştir[384].

Görüldüğü üzere burada, idarenin doğrudan bireye karşı vermiş olduğu açık bir taahhüt söz konusu olmamasına rağmen, idarenin öncesinde tesis etmiş olduğu soyut ve genel düzenleyici bir işlemi (yönetmelik), bireylerde haklı beklentiye sebebiyet veren bir taahhüt olarak kabul edilmiştir. Burada idarenin, hukuk devleti ilkesince mevzuat hükmünün gereğini yerine getirme hususunda zaten bağlı yetki içerisinde olduğu ve bu nedenle haklı beklentiler ilkesine müracaat edilmesine gerek olmadığı düşünülebilir. Ancak belirtmek gerekir ki somut olaydaki mevzuat hükmü, ilgili sınavda başarılı olan adayların vergi müfettişi olarak hangi süre içerisinde atanacaklarını belirtmemiştir. Burada dikkat edilmesi

---

384 *"Yazılı ve sözlü kısımlardan oluşan yeterlik sınavına tabi tutulan vergi müfettiş yardımcılarının, bu sınavda başarı göstermeleri durumunda, müfettişlik kadrolarına atamalarının öngörülmüş olduğu dikkate alındığında; yeterlik sınavında başarılı olan davacının, vergi müfettişliğine atanma* ***hususunda haklı beklenti içerisine girdiği****; ancak, aradan geçen zamana rağmen müfettişlik kadrosuna atanamadığı görülmektedir. / Bu durumda, hem bireylerin tüm eylem ve işlemlerde devlete güven duyabilmesi ilkesini ifade eden hukuki güvenlik ilkesine; hem de idarenin yaptığı iş ve eylemlerde makul süre içerisinde hareket ederek bireylerin mağduriyetini engelleme işlevi olan hukuki belirlilik ilkesine aykırı olacak şekilde; davalı idarenin gerekli kadro çalışmasını yapmayarak, aradan uzun bir süre geçmesine karşın davacıyı vergi müfettişi olarak atamadığının anlaşılması karşısında, vergi müfettiş yardımcısı olarak görev yapan davacının "vergi müfettişi" kadrosuna atanması istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır."* **Danıştay 2. Daire**, YD Kararı, E. 2019/2219, T. 20.11.2019, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019).

gereken nokta, söz konusu mevzuat hükmünün, ilgilinin atanması hususunda herhangi bir süre öngörmemiş olmasına ve bu konuda idareye bir nevi takdir yetkisi tanımış olmasına rağmen, aradan uzunca bir sürenin geçmiş olmasının başlı başına haklı beklentiler ilkesine aykırı kabul edilmesi ve idarenin atamama işleminin sırf bu nedenle iptal edilmiş olmasıdır.

Benzer bir olayda da, kültür ve turizm uzmanı olarak görev yapan davacı, kültür ataşesi olarak atanmak amacıyla 2012 yılında girdiği sınavda başarılı olmuş ve bunun üzerine hizmet içi eğitime alınmıştır. Eğitim sonunda davacı hakkında atama kararnamesi düzenlenmiş, ancak davacının atama işlemi 2015 yılına kadar yapılmamıştır. Bu arada, kültür ataşesi olarak atanma şartlarından birisi yabancı dil yeterliğidir ve davacının 2012 yılında sınava girerken sunduğu yabancı dil belgesinin geçerlik süresi bu süreçte sona ermiştir. 2015 yılına gelindiğinde, önceki atama listesinde yer alan neredeyse tüm kişilerin ataması yapılmış fakat davacının ataması yapılmamıştır. Davacının atanmama gerekçesini ise idare, 2012 yılında davacının idareye sunduğu yabancı dil yeterlik belgesinin süresinin dolması olarak belirtmiştir. Konuyu inceleyen Danıştay, bürokratik gecikme neticesinde yabancı dil belgesinin süresinin dolmuş olmasının olumsuz sonuçlarının davacıya yüklenemeyeceğini, zira davacının atanma başvurusunda bulunduğu tarihte yabancı dil belgesini zaten haiz olduğunu ve bu anlamda davacının atanma isteğinin haklı bir beklentiye yol açtığını vurgulayarak idari işlemi iptal etmiştir[385]. Görüldüğü üzere burada da, idarenin uzun süre geçmesine rağmen davacıyı atamamış olması haklı beklentiler ilkesine aykırı görülmüş ve söz konusu gecikme neticesinde dil belgesinin süresinin dolmuş olmasının davacıyı olumsuz yönde etkilemeyeceğine karar verilmiştir.

Haklı beklentilerin ihlaline dair Ülkemiz yargı mercileri tarafından verilen kararlara bakıldığında bu kararlardan bir kısmının, idarenin düzenleyici işlemlerde değişikliğe giderken ***"geçiş hükümleri"*** ne yer vermemiş olması ile ilgili olduğunu yukarıda ifade etmiştik. Gerçekten de; bireylerin idareye güven duyabilmeleri, geleceğe dair plan yapabilmeleri ve mevcut düzenlemelere güvenerek yola çıktıklarında yarı yolda kalmayacaklarına inanabilmeleri açısından idarenin, düzenleyici işlemlerde değişikliğe giderken bireylerin haklı beklentilerine uygun şekilde geçiş hükümleri öngörmesi

---

[385] *"Somut olayda, davacının atanmak istediği kadro için açılan yazılı ve sözlü sınavlardan başarılı olarak atanmaya hak kazandığı ve hatta atama işlemleri başlatılarak davacıya dair atama kararnamesi düzenlendiği, ancak, sonrasında atamanın gerçekleşmediği göz önüne alındığında, davacının haklı beklenti içinde bulunduğu yadsınamayacaktır"* **Danıştay 2. Daire**, E. 2016/13213, K. 2017/2813, T. 6.4.2017, www.kazanci.com (Erişim: 24.09.2019).

gerekmektedir.

Yargı mercilerinin, geçiş hükmü öngörülmediği için bireylerin haklı beklentilerinin karşılanmadığına ve buna bağlı olarak idari istikrar ilkesi zedelendiği için de ilgili mevzuat değişikliklerinin iptaline hükmettiği birçok kararı bulunmaktadır. Örneğin Danıştay, idare tarafından gerçekleştirilen bir yönetmelik değişikliğinde, laboratuvar sorumlusu olmak üzere sertifikalı eğitim programına katılmak isteyen biyologlar açısından, önceki düzenleme döneminde söz konusu eğitim programına katılabilmek için yüksek lisans şartı yeterli görülürken, yeni düzenleme ile doktora şartının getirilmiş olmasının kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olduğunu belirtmiş; ancak bu değişikliği yaparken hâlihazırda yüksek lisans eğitimine devam eden ya da yüksek lisansı bitirerek sertifika programına devam eden adaylar için herhangi bir geçiş hükmü öngörülmemiş olmasını haklı beklentiler ilkesine aykırı bulmuştur[386]. Bir başka kararında da Danıştay, daha önceki düzenlemelere göre YÖK

[386] *"...anılan düzenlemede önceki düzenlemeler sebebiyle ortaya çıkmış olan kazanılmış haklar ve haklı beklentilere ilişkin herhangi bir geçiş hükmüne yer verilmemesinde eksik düzenleme yapılmış olması nedeniyle hukuka uyarlık bulunmadığı gibi kuralın bu haliyle uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararlara da sebebiyet verebileceği ortadadır."* **Danıştay 15. Daire**, E. 2018/1552, YD Kararı, T. 11.9.2018, www.kazanci.com (Erişim: 05.11.2019). Benzer bir davada ise AYİM farklı yönde bir karar vermiştir. AYİM'e konu olan bu uyuşmazlıkta, sivil havacılık dalında doktora eğitimini tamamlayan davacı subaya doktora kıdemi verilmemiştir. Gerekçe olarak, davacının doktora yaptığı sivil havacılık dalının, Personel Temin ve Yetiştirme Planında "ihtiyaç duyulan dallar" arasında yer almaması gösterilmiştir. Oysaki davacının doktora eğitimini tamamladığı sivil havacılık dalı, davacının doktoraya başladığı dönemde, Kurumun ihtiyaç duyduğu dallar arasında gösterilmekte iken daha sonraki bir mevzuat değişikliği ile bu dallar arasından çıkarılmıştır. Davacı ise, doktora eğitimine başladığı tarihte sivil havacılık dalının ilgili Plan'da yer aldığını ve ileride doktora kıdemi alacağı ümidiyle bu dalda doktora eğitimine başladığını, bu nedenle doktora kıdemi verilmemesinin hukuka aykırı olduğunu ileri sürerek dava açmıştır. Konuyu inceleyen AYİM, somut olayı kazanılmış hak ilkesi açısından ele almış ve somut olayda davacı hakkında hukuka uygun bir surette tamamlanmış idari bir işlem olmadığı, idare hukukunun statü hukuku olduğu ve tesis edilen işlemin idari istikrar ilkesine aykırı olmadığı gerekçeleriyle davayı reddetmiştir. Somut olayda yer verilen bir *karşı oy* yazısında ise; davacıyı doktora gibi zorlu bir eğitim sürecine iten ve bu süreçte en çok motive eden unsurun, doktora bitiminde alacağı ve ilgili mevzuatın vadettiği "doktora kıdemi" olduğu, davacının doktora eğitimine devam ettiği süreçte mevzuatta yapılan değişikliğin idari zaruretler nedeniyle makul ve kabul edilebilir bir durum olduğu ve fakat mevzuat değişikliğine gidilirken birey ve kamu menfaati dengesinin gözetilmesi gerektiği ve bu anlamda bireyin uzun yıllara yayılan fedakârlıklarının ve emeğinin göz ardı edilmesinin hakkaniyete aykırı olduğu ve bu nedenlerle idari işlemin iptal edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire**, E. 2001/581, K. 2001/1279, T. 27.11.2001,

tarafından denkliği tanınan bir üniversitede okuyan davacının denklik talebinin, söz konusu üniversitenin davacının eğitimini sürdürdüğü dönemde denklik listesinden çıkarılmış olduğu gerekçe gösterilerek reddedilmesini idari istikrar ilkesine aykırı bulmuştur[387]. Başka bir olayda ise, Milli Eğitim Bakanlığı'nca, "direksiyon eğitimi sınav uygulama komisyonu" nun sadece Bakanlık personelinden oluşabileceğine dair yapılan değişiklikten önce sınav sorumlusu belgesi bulunan, ancak Bakanlık personeli olmadığı için değişiklikten sonra komisyonlarda görev verilmeyen bir kişinin açtığı davada Danıştay, haklı beklentiler ve istikrar ilkeleri gereğince geçiş hükümlerinin öngörülmesi gerektiğine ve davaya konu değişikliğin bu yönüyle hukuka aykırı olması sebebiyle ilgili yönetmelik hükmünün iptaline karar vermiştir[388]. Yine başka bir kararında Danıştay, MEB'e bağlı bir okulda ücretsiz okuma hakkı elde eden öğrencinin, ücretsiz okuma hakkının devam edebilmesi için gerekli olan "sınıf geçme" esasının, "üstün başarılı olarak sınıf geçme" şeklinde değiştirilmesi sonrasında bu değişikliğin davacıya derhal uygulanması işlemini hukuka aykırı

www.kazanci.com (Erişim: 14.05.2019). Kanaatimizce somut olayda bireyin haklı bir beklentisi söz konusudur ve yapılan değişikliğin birey hakkında uygulanmaması gerekmektedir.

387 *"…Yasa ve Yönetmeliğin verdiği yetkiye istinaden davalı idarenin tanınmasına karar verdiği bazı yükseköğretim kurumları hakkında sonradan tanınmama kararı verebilmesi mümkün ise de, bu uygulamanın hukuken kabul edilebilir sebeplerinin bulunması gerektiği gibi daha önce öğrenime başlamış olanlar kazanılmış hak sahibi olduklarından bu hakkın korunması gerekmektedir.* ***Bu yaklaşım****, idare hukuku ilkelerinden olan* ***idari istikrar ve idareye güven prensibinin doğal sonucudur****. / Bu durumda, Şam Üniversitesi davacının eğitime başladığı tarihte YÖK tarafından tanındığından, 1998 yılından sonra alınan tanınmama kararının, davacıya uygulanması ve denklik başvurusunun bu nedenle reddedilmesinde idare hukukunun genel ilkelerine, hukuka ve hakkaniyete uyarlık bulunmamakta olup aksi yönde verilen Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir"* **Danıştay 8. Daire**, E. 2005/2542, K. 2006/3075, T. 18.9.2006, www.kazanci.com (Erişim: 05.11.2019). Danıştay her ne kadar somut olayda kazanılmış haktan bahsetmiş ise de, kanaatimizce burada kazanılmış hak değil haklı beklenti söz konusudur. Zira düzenleyici işlemin değiştirildiği dönemde davacı henüz mezun olmamış, diğer bir ifadeyle davacının okuduğu üniversitenin tanınması işlemi davacı hakkında henüz bireysel bir işleme dönüşmemiştir.

388 **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/941, K. 2017/6819, T. 21.11.2017, www.kazanci.com (Erişim: 24.09.2019). Danıştay burada hüküm fıkrası itibariyle ikili bir ayrıma gitmiş ve ilgili yönetmelik hükmünün kamu yararı ağır basan bir düzenleme olduğunu vurgulayarak bütününün iptal talebini reddetmiş ve fakat geçiş hükümleri öngörmemesi sebebiyle de haklı beklentileri ihlal ettiği için bu kısım yönüyle iptal talebini (kısmen) kabul etmiştir. Benzer bir olay için bkz. **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/928, K. 2017/1581, T. 5.4.2017, www.kazanci.com (Erişim: 24.09.2019).

görmüştür[389].

Görüldüğü üzere, idarenin söz konusu değişiklikleri yapabilme yetkisinin var olduğuna dair herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. İdare, kendisine tanınan takdir yetkisinin bir sonucu olarak, değişen ve gelişen şartlara göre düzenleyici işlemlerinde değişikliğe gitme hak ve yetkisine sahiptir. Bu açıdan söz konusu değişiklikler pozitif hukuka uygundur. Ancak daha önce de ifade ettiğimiz üzere, idari istikrar ilkesinin bir gereği olarak idare, işlem tesis ederken pozitif mevzuat hükümlerinin yanı sıra hukukun genel ilkelerine ve bu arada haklı beklentiler ilkesine de uygun hareket etmek zorundadır. Bu nedenle idarenin, bireylerin haklı beklentilerini göz ardı ettiği ve geçiş hükümleri öngörmediği hukuki işlemleri, bu işlemler her ne kadar pozitif hukuka uygun olsalar dahi sırf bu nedenden dolayı hukuka aykırı kabul edilmektedir.

Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, idarenin bireylerin her türlü beklentilerini nazara alması gerektiğini söylemek de; idarenin sahip olduğu takdir yetkisine aşırı bir müdahale anlamı taşıyabilir, idari işlemlerin yerindeliğinin denetlenmesine yol açabilir ve nihayet

---

[389] *"...1970-1971 ders yılı sınav dönemleri bitip 1971-1972 öğrenim yılı başladıktan ve öğrencinin durumunu yeni yönetmeliğin öngördüğü şartlara uygun hale getirme olanağı ortadan kalktıktan sonra, yürürlüğe konulan yönetmeliği geriye yürütmek suretiyle ücretsiz okuma hakkı, sınıf geçme dışında bir takım şartlara bağlanmış olmaktadır. / Gerek doktrin ve gerekse uygulamada, idari işlemlerin geriye yürümiyeceği ve düzenleyici tasarrufların, düzenledikleri konularda o konuya ilişkin hükümlerinin yayınlandıkları tarihten itibaren uygulanacağı esas olarak kabul edilmiştir. / Bu durumda, davacının...sayılı yönetmeliğin...maddelerinde yer alan şartları taşımadığı öne sürülerek 1971-1972 öğretim yılı için ücretsiz okuma hakkının kaldırılmasına ilişkin davaya konu olan işlemde hukuka aykırılık açık bulunduğundan iptaline, öğrencilerin 1971-1972 öğretim yılından itibaren durumlarını ilgili yönetmeliğin öngördüğü şartlara uygun hale getirmek olanaklarının mevcut olması ve...yönetmeliğin geriye yürümesi hususu da bahis konusu olamıyacağı nedeniyle 1972-1973 ve müteakip yıllarda ücretsiz okuma hakkının kaldırılmasında...aykırılık görülmediğinden davanın bu konuya ilişkin kısmının reddine..."* **Danıştay 10. Daire**, E. 1973/6545, K. 1973/4039, T. 1.11.1973, Danıştay Dergisi, Sayı: 14-15, Yıl: 1974, s.453- 455. Dikkat edileceği üzere bu kararda Danıştay, öğrencinin sınavda başarılı olarak ücretsiz okuma hakkını elde ettiği dönemdeki "her yıl sınıf geçme şartıyla ücretsiz okuma" hakkının ilanihaye devam edeceğini kabul etmemiş ve ilgili yönetmeliğin, yayımından daha sonraki dönemlerde uygulanmasını hukuka aykırı görmemiştir. Bu kapsamda, yeni getirilen kural değişikliğinin, eski kural döneminde kurulmuş olan ilişkinin yinelenme döneminde uygulanması gerekecektir. Bunun sebebi idare hukukunun statü hukuku olması ve belli statülerde bulunanların kazanılmış hak ya da haklı beklenti iddiasında bulunamayacağıdır. Ancak bunun yanı sıra, karara konu yönetmeliğin, ilgili kanuna aykırı bir ciheti bulunmamasına rağmen, geçiş hükümleri öngörmemiş olması ve davacıya derhal uygulanması, Danıştay tarafından başlı başına bir iptal sebebi olarak görülmüş ve ilgili yönetmelik bu cihetten kısmen iptal edilmiştir.

idareyi işleyemez hale getirebilir. Bu nedenle burada bireylerin beklentilerinin ne ölçüde "haklı" kabul edilmesi ve idarenin hangi durumlarda bu beklentilere uygun geçiş düzenlemeleri ihdas etmesi gerektiği hususları önem taşımaktadır. Kanaatimizce, bireylerde oluşan bir beklentinin geçiş düzenlemelerine konu edilmesi için öncelikle bu beklentinin bireyi belirli bir yönde hareket etmeye sevk edecek derecede önemli ve asli bir unsur olması ve ayrıca bireyin, söz konusu değişikliği bilmesi durumunda bu yönde bir harekete girişmeyeceğinin objektif olarak kabul edilebilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, bireylerin beklentilerini esaslı ölçüde etkilemeyen ve bireylerin beklentileri noktasında *"asli unsur"* sayılmayan değişikliklerin geçiş düzenlemelerine konu edilmesi idare açısından bir zorunluluk teşkil etmemelidir.

Örneğin, 100 soruluk bir test üzerinden yapılacağı ve belirli konulardan oluşacağı ilan edilmiş bir kurum sınavı açısından, bu sınavın yapılacağı tarihe az bir süre kala sınav konularının değiştirilmesi bireylerin haklı beklentilerini zedeleyecek bir husus iken; bu sınavın 100 soru yerine 80 soruluk bir test üzerinden yapılacağına dair bir değişiklik bireylerin haklı beklentilerini zedelemeyecektir. Zira soru dağılımının, soru yüzdelerinin ve sınav konularının aynı kaldığı bir sınavda salt soru sayısının değiştirilmiş olması, bireylerin beklentilerini asli derecede etkileyecek ve bireyin söz konusu sınava çalışıp çalışmama noktasındaki kararını değiştirecek bir unsur değildir. Dolayısıyla bu hususta değerlendirmenin, söz konusu değişikliğin niteliğine göre yapılması ve objektif bir değerlendirme sonucunda *"asli unsur"* kriterine göre karar verilmesi gerekmektedir.

Haklı beklentiler ile idari istikrar ilkesi açısından değinmek istediğimiz diğer bir husus ise, bireylerin haklı beklentilerinin korunması noktasında ***"idarenin bütünlüğü"*** ilkesinin nazara alınması gerekliliğidir. Daha açık bir ifadeyle, bireylerin haklı beklentilerinden söz edebilmek için sadece birey hakkında işlem tesis edecek olan ilgili idarenin değil, söz konusu işlemi etkileyen diğer idarelerin faaliyetinin de nazara alınması ve bu idarelerin işlemlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira bazı durumlarda idareler birbirlerini etkileyen kararlar alabilmekte veyahut idari bir birim ya da organ, birey hakkında işlem tesis etmek için başka bir idari birim ya da organdan evrak getirme şartı arayabilmektedir. Diğer bir ifadeyle, idari bir işlemin tesisi, farklı idari organlardan kademeli olarak alınacak evrakların tamamlanması şartına bağlanabilmektedir. Bu nedenle bir idaredeki gecikme ya da aksaklık diğer bir idarenin işlemine etki edebilmekte ve nihayet bu durum bireylerin haklı beklentilerinin zedelenmesine yol açabilmektedir.

Örneğin Danıştay kararına konu bir olayda Adalet Bakanlığı, sözleşmeli mübaşirlik kadrosu için ilana çıkmış ve bu kadroya başvuru şartı olarak da KPSS'den belli bir puan almış olma ve söz konusu KPSS'nin yapıldığı tarih itibariyle 35 yaşını doldurmamış olma şartını aramıştır. Bakanlığın kadro ilanından önce gerçekleştirilen KPSS ise, ÖSYM tarafından önce Eylül ayında yapılacak şeklinde ilan edilmiş, ancak daha sonra ertelenerek Kasım ayında gerçekleştirilmiştir. Mübaşirlik kadrosuna başvuran davacı ise bu ertelemeden olumsuz etkilenmiş ve erteleme sebebiyle yaş sınırını geçtiği için, mübaşirlik kadrosuna yaptığı başvuru Bakanlık tarafından reddedilmiştir. Konuyu inceleyen Danıştay, her ne kadar KPSS'nin ertelenmesinde Adalet Bakanlığı'nın bir kusuru bulunmasa dahi, davacının KPSS'nin ilk ilan tarihinde yapılacağına dair beklentisinin idari istikrar ilkesi gereğince nazara alınması gerektiğini belirtmiş ve Bakanlığın söz konusu ret işlemini bu gerekçeyle iptal etmiştir[390].

Görüldüğü üzere somut olayda davalı idare olan Adalet Bakanlığı'na atfedilecek bir kusur bulunmamaktadır ve Bakanlığın işlemi mevzuata uygundur. Ancak diğer bir idarenin (ÖSYM'nin) sınav erteleme faaliyeti, ilgili bireyin mübaşirlik ilanına başvurma yönündeki beklentisini zedelemiş ve bu nedenle Bakanlığın işleminin iptaline sebebiyet vermiştir. Gerçekten de somut olayda mübaşir olma hedefiyle yola çıkan davacının, KPSS'nin erteleneceğini bilmesi durumunda belki de hiç sınava başvuru yapmayacağı, söz konusu sınava hazırlanmayacağı, bu yönde bir beklenti içerisine girmeyeceği söylenebilir. Bu nedenle bireyin, kademeli olan işlemler açısından, bu kademede yer alan idarelerden birinin erteleme işleminden olumsuz etkilenmemesi ve idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince de bireyin beklentisini etkileyen idari işlemlerin, farklı idareler tarafından tesis edilmiş olsalar dahi bir bütün olarak ele alınması gerektiğini ifade edebiliriz.

İdarenin bütünlüğü ve haklı beklenti ilişkisi noktasında vereceğimiz diğer bir örnek olayda ise davacı, bir kamu kurumunda sözleşmeli uzman kadrosunda çalışmaya başlamıştır.

---

390 *"Olayda; 20.10.1975 doğum tarihli olan davacının, merkezi sınavın daha önce belirlenmiş olan 26.9.2010 tarihinde yapılması halinde, 35 yaşını bitirmemiş olması nedeniyle, yaş koşulunu taşıyacağı, merkezi sınavın ertelenmesinde davacının herhangi bir kusurunun bulunmadığı, sınavın belirlenen tarihte yapılmasının* ***idari istikrar ilkesi gereği*** *idarenin sorumluluğunda olması nedeniyle, davacının kendi kusuru olmaksızın giremediği merkezi sınav tarihinin, 28.11.2010 değil 26.9.2010 olarak kabul edilmesi gerektiği, bu durumda yaş şartını taşıyan davacının başvurusunun reddine dair davaya konu işlemde hakkaniyete ve hukuka uyarlık görülmemiştir."* **Danıştay 12. Dairesi**, E. 2015/1146, K. 2015/3688, T. 04.06.2015, www.legalbank.net (22.02.2018).

İlgili mevzuata göre söz konusu kurumda çalışmaya devam edilebilmesi için, çalışmaya başladığı yılın sonuna kadar, ulusal ya da uluslararası bir yabancı dil sınavından "D" düzeyinde puan alması gerekmektedir. Bu arada davacının ilgili kurumda çalışmaya başladığı tarihte, uluslararası bir sınav olan IELTS'ten alınan "4.5" puanlık bir sonuç (ÖSYM eşdeğerlik tablosuna göre) "D" düzeyine tekabül etmektedir. Davacı da IELTS sınavından başarılı olabileceğini düşündüğü için bu sınava çalışmaya karar vermiştir. Ancak ÖSYM, yılın sonuna doğru aldığı bir kararla, "D" düzeyine tekabül eden IELTS puanını yükseltmiş ve bu değişikliği yaparken de, sınava hazırlanan adaylar açısından herhangi bir geçiş hükmü öngörmemiştir. Davacı ise, ÖSYM'nin değişiklik kararı sonrası girdiği IELTS'ten "4.5" puan almış ve aslında önceki düzenlemeye göre "D" düzeyini yakalamış olmasına rağmen, yeni düzenlemeye göre bu düzeyin altında kalmış ve bu nedenle çalıştığı kurum tarafından sözleşmesi feshedilmiştir. Konuyu değerlendiren Danıştay, ÖSYM'nin eşdeğerlik tablosunu değiştirirken geçiş hükümleri öngörmemiş olmasını gerekçe göstererek, somut olayda bireyin haklı beklentisinin ihlal edildiğine karar vermiş ve davacının sözleşmesinin feshi işlemini iptal etmiştir[391].

Dikkat edileceği üzere bu olayda, davacının çalıştığı kuruma karşı açılmış bir dava söz konusu iken ve iptali talep edilen işlem söz konusu kuruma ait bir işlem iken yargı mercii, başka bir kurum olan ÖSYM'nin düzenleyici işlemde değişiklik yaparken geçiş hükümleri öngörmemiş ve böylece haklı beklentilere aykırı davranmış olmasını gerekçe göstererek davalı kurumun işlemini iptal etmiştir. Dolayısıyla somut olayda davalı konumunda yer almayan bir kurumun (ÖSYM'nin) idari istikrara ve haklı beklentilere aykırı kabul edilen bir işlemi, başka bir idarenin işleminin iptaline sebebiyet vermiştir.

Haklı beklentiler ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişki açısından değinmek istediğiniz diğer bir önemli husus da ***"hukuka aykırı surette oluşturulmuş beklentiler"*** ile ilgilidir. Bu anlamda, idare tarafından hukuka aykırı surette oluşturulmuş beklentilerin haklı bir beklenti sayılıp sayılamayacağının ve bu gibi durumların idari istikrar ilkesi gerekçe gösterilerek koruma altına alınıp alınamayacağının incelenmesi gerekmektedir.

---

391 *"ÖSYM tarafından uzun bir süre uygulanan yabancı dil eşdeğerliliklerinin ilgililere alternatif sınavlara hazırlık yapmalarını sağlayacak ölçüde zaman tanınmadan değiştirildiği, davacının hizmet sözleşmesini imzaladığı tarih itibariyle hazırlığını yaptığı sınavın yabancı dil yeterliliği bakımından denkliği yönündeki uygulamanın devam edeceği yönünde haklı beklentisinin bulunduğu…açıktır."* **Danıştay 12. Daire**, E. 2016/8833, K. 2017/269, T. 9.2.2017, www.kazanci.com (Erişim: 25.09.2019).

Konu ile ilgili olarak doktrinde ***Leyland & Anthony***, idare tarafından hukuka aykırı bir surette beklenti oluşturulması haline şu iki durumda rastlanabileceğini ifade etmektedir[392]:

1) İdarenin, hukuken yetkili olmadığı bir konuda hukuka aykırı bir irade beyanında bulunması (*ultra vires*) durumunda. Örneğin gerçekte kamuya ait olan bir arazi üzerinde, bir şahıs tarafından ileri sürülen özel mülkiyet iddiasının idare tarafından kabul edilmesi.

2) İdarenin hukuken yetkili olduğu bir konuda, o idari kurumda görev yapan ancak idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir kamu görevlisinin idare namına bir beyanda bulunması *(intra vires)* durumunda. Örneğin imar iznine başvuran bir kimseye, gerçekte iznin verilmemiş ya da böyle bir iznin verilebilmesi için gereken komite kararının alınmamış olmasına rağmen, imar izni talebinin kabul edildiğinin, söz konusu idarede çalışan bir kamu görevlisi tarafından bildirilmiş olması.

İngiltere'de bu iki durumu değerlendiren mahkemeler, birinci durum ile ilgili olarak, bu durum idarenin, yasamanın üstünlüğü ilkesine aykırı olarak, kendilerine yasama tarafından verilmiş yetkileri *ultra vires* bir beyanla aşması anlamına geldiği için bu hususta bireyin korunmasına dair kapsamı dar tutmuşlardır. Ancak ikinci durum ile ilgili olarak mahkemeler, bu durum idarenin tamamen yetkisi dışında ultra vires bir beyan olarak nitelenemeyeceği için (diğer bir ifadeyle idarenin yetkisi dâhilinde *intra vires* bir beyan olduğu için) bireyin korunmasına dair kapsamı geniş tutmuşlar ve daha ziyade birey lehine karar vermişlerdir [393].

İdarenin vermiş olduğu *taahhütler* ile ilgili olarak doktrinde ***Boz***, idarenin hukuka aykırı bir taahhütte bulunması durumunda, idarenin bu taahhüdü yerine getirmeye zorlanmasının hukuken mümkün olmadığını, ancak bireyin bu taahhütten zarar görmesi durumunda idarenin tazminat sorumluluğunun doğabileceğini belirtmiştir[394]. Ancak kanaatimizce bu gibi durumlarda (ileride inceleyeceğimiz müesses durum kavramında da belirteceğimiz üzere) hukuka aykırılığın *açık hata*'dan kaynaklanıp kaynaklanmadığına ve bu anlamda işlemin muhatabının iyiniyetli olup olmadığına göre bir ayrıma gitmek yerinde olacaktır.

---

[392] **Leyland** & **Anthony**, Textbook on Administrative Law, s. 378.

[393] **Leyland** & **Anthony**, Textbook on Administrative Law, s. 378-379.

[394] **Boz**, İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, s. 307-308.

Buna göre, idarenin vermiş olduğu bir taahhüt, işlemin muhatabınca da fark edilebilecek derecede hukuka aykırı ise söz konusu durumda *açık hata*'nın söz konusu olduğu ve bu nedenle işlemin muhatabının iyiniyetli sayılamayacağı ve bunun neticesi olarak idarenin her zaman için ve herhangi bir tazminat yükümlülüğü olmaksızın, yapmış olduğu bu beyandan vazgeçebileceği kabul edilmelidir. Ancak idarenin hukuka aykırı şekilde vermiş olduğu taahhüt, mevzuatın açıkça yanlış uygulanmasından kaynaklanmıyor, sadece mevzuatın yanlış yorumlanmasından kaynaklanıyor ise bu durumda; ortada açık bir hatanın söz konusu olmadığı, işlemin muhatabının iyiniyetli olduğu ve bunun sonucunda da idarenin, yetkili mercii aracılığıyla vermiş olduğu bir taahhütten ancak genel dava açma süresi olan 60 gün içerisinde dönebileceği kabul edilmelidir[395]. Açık hata hususunda ulaştığımız bu kanaat; idarenin yok hükmünde sayılan taahhütleri ya da işlemin muhatabının gerçek dışı beyanı ve hilesi üzerine vermiş olduğu taahhütler açısından da geçerli kabul edilmelidir.

İdarenin uzun süren *uygulamaları* da, kural olarak, ancak hukuka uygun iseler haklı beklenti doğurabilir. Ancak idarenin uzun süren uygulamalarının hukuka aykırı olması durumunda, yukarıda idarenin bireylerde beklenti doğuran taahhütlerinin hukuka uygun olup

[395] Ancak açık hata söz konusu olmamasına rağmen, birey ile idare arasında belirli aralıklarla yinelenen bir sözleşme söz konusu ise idarenin sözleşmenin yenilenme aşamasında hatalı uygulamasından vazgeçebileceğini kabul etmek gerekir. Bununla birlikte, bu gibi durumlarda dahi bireyin sözleşmenin yenileneceğine dair beklentisi somut durumun özelliğine uygun düşecek şekilde karşılanmalıdır. Örneğin AYİM'e konu olan bir uyuşmazlıkta, 1993 yılında "sözleşmeli uzman erbaş" statüsünde göreve başlayan davacı, göreve başlamadan önce aldığı sağlık kurulu raporunda "piyade sınıfında uzman erbaş olur" kararı verilmesine rağmen sehven "tank sınıfında" istihdam edilmiş ve ayrıca 2002 yılına kadar da davacının sözleşmesi müteaddit defalar yenilenmiştir. Ancak 2002 yılına gelindiğinde, davacının sözleşme yenileme amacıyla girdiği sağlık muayenesinde "tank sınıfında uzman erbaş olamaz" kararı verilmiş ve bu karar üzerine davacının sözleşmesi feshedilmiştir. AYİM, konu ile ilgili yaptığı değerlendirmede, davacının tank sınıfından alınarak başka bir sınıfta istihdam edilmesi gerekirken sözleşmesinin feshedilmesini idari istikrar ilkesine aykırı bulmuştur. Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire**, E. 2003/429, K. 2003/1233, T. 7.10.2003, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019). Görüldüğü üzere, somut olayda verilen ilk sağlık kurulu raporunda açıkça tank sınıfında istihdam edilemeyeceğine dair bir hüküm olmadığı için açık bir hatadan söz edilemez. Fakat her sözleşme döneminde sözleşmeci kimsenin somut durumuna göre şartlar yeniden değerlendirildiği için idarenin hatalı uygulamasını devam ettirmesi gerektiği de söylenemez. Bu nedenle, bireyin sözleşmenin devam edeceğine dair beklentisinin başka şekilde karşılanması (örneğin somut olayda başka bir sınıfta istihdam edilmesi) haklı beklentiler ve idari istikrar ilkelerine uygun düşen ve kamu yararı ile birey menfaati arasında adilane denge kuran bir çözüm yolu olacaktır.

olmamasına göre yaptığımız değerlendirmenin burada da geçerli kabul edilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Buna göre idarenin uzun süreli uygulaması *açık hata* niteliğinde bir uygulama ise ya da *yok hükmünde* kabul edilebilecek bir uygulamaya dayanıyor veyahut da bireylerin hile ve gerçek dışı beyanlarına istinaden uzun süreden beri uygulanıyor ise, idarenin hukuka aykırı olan bu uygulamasını devam ettirmesi gerektiği söylenemeyecektir. Bu anlamda idarenin, yaptırım uygulama noktasında bağlı yetki içerisinde olduğu açık bir mevzuat hükmüne rağmen uzun zamandan beri yaptırım uygulamıyor olması, hukuka aykırı bu uygulamanın devamı açısından haklı bir beklenti doğurmaz ve bireyler hukuka aykırı fiillerine yaptırım uygulanmamasını talep edemezler. Örneğin belirli bir bölgede kırmızı ışıkta geçen araçlara şimdiye kadar cezai işlem uygulanmamış olması, bundan sonra da uygulanmayacağı noktasında haklı beklentiye sebebiyet veremez.

Ancak idarenin uzun süren hukuka aykırı uygulaması, bahsettiğimiz istisnalardan kaynaklanmıyor ise bu durumda idarenin hukuka aykırı uygulamasını sürdürmesi gerektiği yine söylenemeyecek, fakat idarenin beklenti içerisinde olan bireylerin zararlarını karşılaması gerektiği ifade edilebilecektir. Bununla birlikte idarenin hukuka aykırı uygulamasının mevzuatın açıkça ihlali anlamına gelmediği, örneğin hangi fiillere karşı yaptırım uygulanacağı hususunda idarenin takdir yetkisinin söz konusu olduğu durumlarda, bireylerin bu gibi fiillere idare tarafından yaptırım uygulanmaması ya da en azından makul bir süre önce yapılacak bildirimden sonra yaptırım uygulanması noktasında haklı beklenti içerisinde olabilecekleri de söylenebilir. Kısacası idarenin öncesinde hukuka aykırı kabul etmediği, ancak mevzuata dair değişen yorumu sonrasında hukuka aykırı kabul ettiği fiiller açısından bireylerin haklı beklenti içerisine girebilecekleri ifade edilebilir.

Haklı beklentiler ve idari istikrar ilkesi arasındaki ilişki açısından son olarak değinmek istediğimiz husus, idari istikrar ilkesi gerekçe gösterilerek, haklı beklenti oluşturan her durumun mutlak surette korunması gerektiğinin ileri sürülemeyecek olmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, haklı beklentiler ilkesi istisnasız her durumda korunması gereken bir ilke değildir ve bazen (somut durumun özelliğine göre) haklı beklentinin korunmamış olması idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir. İşte buna göre ***"kamu yararı"*** nın söz konusu olduğu istisnai hallerde, somut olayda gerçekten haklı bir beklenti bulunsa dahi bu beklentinin karşılanmamış olması idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil etmez. Nitekim bu durum, daha önce de ifade ettiğimiz üzere *kazanılmış haklar* açısından dahi geçerli olan bir durumdur ve evleviyetle haklı beklentiler açısından da geçerli kabul edilmelidir. Haklı beklentiler ile ilgili değerlendirmede bulunan yargı mercileri de bu hususa işaret etmişlerdir.

Örneğin Anayasa Mahkemesi'ne göre, bir beklentinin hukuken korunabilmesi için, haklı beklenti şartlarının yanı sıra bu beklentinin korunmasını engelleyen bir kamu yararının da bulunmaması gerekmektedir[396]. Danıştay'a göre de kamu yararının ağır bastığı durumlarda haklı beklentilerden söz edilemeyecektir[397].

Bununla birlikte, haklı beklentilerin korunmasının "esas" olduğunu ve kamu yararı gibi durumlarda korunmamasının ise "istisna" teşkil ettiğini unutmamak gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin bir başka kararında da belirttiği üzere, haklı beklentiye müdahale neticesinde ortaya çıkan durumun meşru bir müdahale olarak kabul edilebilmesi için; kamu yararını taşıması gerekliliğinin yanı sıra ilgili birey açısından tahammül edilemeyecek boyutlara da ulaşmaması gerekmektedir[398]. Ayrıca bireyin beklentisini karşılayacak ve kamu yararını zedelemeyecek başka türlü bir çözüm yolu var ise bu yolun tercih edilmesi ve beklentiye yol açan davranışta bireye atfedilebilecek bir kusur söz konusu olmadığı durumlarda, bireyin uğramış olduğu zararın idare tarafından tazmin edilmesi de,

---

396 *"Bir beklentinin hukuken koruma görebilmesinin ön koşullarından biri beklentinin haklı (meşru) beklenti seviyesine ulaşmasıdır. Haklı beklenti, bireyin kendisine güvenerek hareket ettiği lehine olan bir kanunda öngörülemez bir değişiklik yapılması ve bu öngörülemez değişikliğin herkes yönünden objektif olarak beklenebilecek bir beklentiyi sonuçsuz bırakması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gündeme gelmektedir. Ancak bir beklentinin hukuken korunabilmesi için anılan koşulların gerçekleşmesi yeterli olmayıp bu beklentinin korunmasına engel teşkil eden bir kamu yararının da bulunmaması gerekmektedir. Bu yönüyle anayasa yargısında kişi yararıyla kamu yararının karşı karşıya geldiği durumlarda* ***ancak önemli bir kamu yararının bulunmadığı durumlarda haklı beklentinin korunması kabul edilebilir****. Aksi takdirde kanun koyucunun kamu yararını gerçekleştirmek üzere değişen koşulara göre yeni politikalar belirlemesi imkânı önemli ölçüde zedelenebilir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2015/41, K. 2017/98, T. 04.05.2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

397 *"Haklı beklentinin korunması, idarenin takdir yetkisini kullandığı alanlarda söz konusu olduğundan****, kamu yararının ağır bastığı … durumlarda haklı beklentiden söz edilemeyeceği*** *ve idarenin eşitlik ve adalet ilkesine aykırı uygulamalarının yönetilenler açısından haklı beklenti yaratmayacağı da tartışmasızdır."* **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/928, K. 2017/1581, T. 5.4.2017; **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/924, K. 2016/1876, T. 18.3.2016. *"...baskın kamu yararı olmadığı durumlarda, kamu görevlilerinin* ***haklı beklenti****lerinin zedelenmemesi gerekir."* **Danıştay 5. Daire**, E. 2003/3647, K. 2006/1140, T. 14.3.2006, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019).

398 *"Meşru beklentiye yönelik müdahale oluşturan düzenlemenin, meşru kabul edilebilmesi bakımından, kamu yararını gerçekleştirme amacını taşıması ve müdahale sonucunda ortaya çıkan yeni durumun ve bozulan yararlar dengesinin, birey açısından tahammül edilemez bir boyuta ulaşmaması gerekir."* **Anayasa Mahkemesi**, Zekiye Şanlı Başvurusu, Başvuru Numarası: 2012/931, Karar Tarihi: 26/6/2014, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 20.04.2019).

kanaatimizce, idari istikrar ilkesine uygun düşen çözüm yolu olacaktır.

Sonuç olarak; mevzuat hükümlerine, uzun süreli uygulamalara ya da idarenin taahhüdüne güvenerek belirli süreçlere giren bireylerin, bu sürecin sonunda mevzuat değişikliği ya da idarenin takdir yetkisi gerekçe gösterilerek haklı ve meşru beklentilerinin karşılanmaması, bireylerin idareye ve mevzuata olan güvenlerini derinden sarsacağından idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle, her ne kadar idare hukukunun statü hukuku olması sebebiyle bireylerin içerisinde bulundukları statülerin ve bu statülerden beklentilerinin kendileri hakkında haklı bir beklenti teşkil etmeyeceği ve yine uyarlanma (adaptasyon) ilkesi gereğince idarenin değişen ve gelişen şartlara göre mevzuatını yenilemesi gerektiği ifade edilebilirse de; bu değişiklikler yapılırken mutlaka birey ve kamu yararı arasında adil bir dengenin gözetilmesi ve bireylerin idareye karşı duydukları güvenin korunarak idari istikrar ilkesine uygun şekilde hareket edilmesi ve gereken durumlarda geçiş hükümleri ihdas etmek suretiyle de bireylerin haklı beklentilerinin güvence altına alınması gerekmektedir.

V. MÜESSES DURUM ve İDARİ İSTİKRAR

A. Müesses Durum Kavramı ve Şartları

Hukuka uygun bireysel işlemlerin bütün hüküm ve sonuçları ile tamamlanması durumunda kazanılmış hak teşkil edeceğini ve bunun yanı sıra, kazanılmış hak seviyesine ulaşmamakla birlikte hukuken korunmaya değer aşamaya gelmiş beklentilerin de yine, kural olarak, hukuka uygun olması durumunda haklı beklenti oluşturacağını ve hem kazanılmış hakların hem de haklı beklentilerin idari istikrar ilkesi gereğince korunması gerektiğini yukarıda ifade ettik. Ancak belirtmek gerekir ki idari istikrar ilkesinin ulaşmak istediği gaye sadece hukuka uygun işlemlerin korunması değildir. Bunun da ötesinde aslında idari istikrar ilkesinin ilk ortaya çıkış gayesi hukuka uygun işlemleri değil, birey lehine olan *hukuka aykırı* işlemleri, bazı şartların varlığı durumunda, korumaktır. Nitekim istikrar etkisi, sadece hukuka uygun işlemler için kabul edilir ise bu etki eksik kalacak ve gerçek anlamda bir istikrardan bahsedilemeyecektir. Bu nedenle idarenin istikrarına güven duyulabilmesi, birey lehine olan idari işlemlerin, hukuka aykırı da olsa belirli sürelerden sonra tartışma konusu edilmemesi şartına bağlıdır.

İdarenin hukuka aykırı işlemleri neticesinde doğmuş bireysel menfaatlerin bazı

şartların varlığı durumunda korunması gerekliliğini ifade etmek için, idare hukukunda, ***"müesses durum"*** ifadesi kullanılmaktadır[399]. Buna göre, tesis edildikleri anda kurucu unsurlarından en az birisinde var olan bir eksiklik sebebiyle hukuka aykırı kabul edilen birtakım idari işlemler, her ne kadar kazanılmış hak teşkil etmese de, müesses durum teşkil edebilmektedirler ve bu gibi işlemlerden kaynaklanan belirli sonuçların korunması da idari istikrar ilkesi gereğince mümkün olabilmektedir[400].

Konu ile ilgili değerlendirmelere aşağıda detaylıca yer verilecektir ancak bundan önce *"müesses durum"* kavramının terminolojik açıdan ne anlama geldiğine kısaca bakmak gerekmektedir. Sözlük anlamı itibariyle "müesses" kelimesi, *"kurulu, kurulmuş"* anlamlarına gelmektedir[401]. Buna göre "müesses durum" ifadesinden anlaşılması gereken; söz konusu durumun "kurulu" olduğu, "yerleşik" hale geldiği ya da "sabitlendiği" dir. Buna göre, "müesses durum" ifadesi açısından önemli olan unsur; bir durumun kurulu ve müesses hale gelebilmesi için belirli bir zaman dilimi boyunca uygulanmış veya sürdürülmüş olması ve bu zaman diliminden sonra artık söz konusu durumunun yerleşik hale geldiğinin objektif olarak kabul edilebilmesidir.

Müesses durum kavramı ve bu kavramın korunması ilkesi, hukuk düzenimiz açısından, yargı içtihatları ile geliştirilmiştir. Bu hususta dile getirmemiz gereken ilk karar, yukarıda idari istikrar ilkesinin içtihadî gelişimi kısmında da değindiğimiz üzere, Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından 1952 tarihinde verilen içtihadı birleştirme kararıdır[402]. Bu kararda, bireyin lehine ve fakat hukuka aykırı olan idari bir işlemin geri alınıp alınamayacağı inceleme konusu yapılmıştır. Zikredilen karar, bir memur hakkında hukuka aykırı bir surette yapılan terfi işleminden sonra, aynı memur hakkında hukuka uygun müteaddit terfilerin yapılması halinde, idarenin hukuka aykırı olan ilk terfi işlemini geri alıp alamayacağı ile ilgilidir. Kararın neticesinde, hukuka aykırı da olsa bireyin lehine olan bu

---

[399] **Duran**, İdare Hukuku Meseleleri, s. 368, 403; **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 71; **Boz,** Selman Sacit, "Yargı Kararları Işığında Müesses Durum", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 20, Sayı: 2, Yıl: 2018, s. 129; **Oğan,** Mehmet Ali, "Kazanılmış Hak Sorunu", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 4, Yıl: 1976, s. 638.

[400] **Sancakdar**, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, s. 409; **Akbulut**, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, s. 355; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 197.

[401] **Güncel Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu, www.sozluk.gov.tr (Erişim: 29.09.2019).

[402] **Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 1952/15, K. 1952/244, T. 26.09.1952, Resmi Gazete (26.11.1952 tarih ve 8267 sayılı).

gibi idari işlemlerin idari istikrar ilkesi gereğince geri alınamayacağı sonucuna varılmıştır[403].

Müesses durum kavramı ile ilgili değinmemiz gereken diğer bir karar ise, yine çalışmanın ilk bölümünde yer verdiğimiz ve Yargıtay'a ait olan 1973 tarihli içtihadı birleştirme kararıdır[404]. Bu kararda, idarenin hukuka aykırı ancak birey lehine sonuç doğuran işlemleri *"yerleşmiş (müesses) durum"* olarak ifadesini bulmuştur. Bu kararda, idarenin yanlış tasarrufunu ancak iptal davası süresi veya kanunlarda özel bir süre varsa bu süre içinde ya da iptal davası açılmışsa dava sonuna kadar, geriye yürür şekilde geri alabileceğine karar verilmiş ve bu süreler geçtikten sonra yanlış tasarrufun geri alınması halinde, geri alma gününe kadar doğmuş durumların, parasal sonuçları da dâhil olmak üzere, hukuken müesses durum olarak tanınması ve korunması gerektiğine karar verilmiştir. Müesses durumlarla ilgili olarak Yargıtay tarafından ortaya konulan bu esaslar, yine ilk bölümde yer verdiğimiz ve Danıştay'ın Yargıtay'la aynı yıl vermiş olduğu sonraki içtihadı birleştirme kararında da genel olarak kabul görmüş ve bu kararda Danıştay, idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesinin kazanılmış haklar ile müesses durumları korumak ve hukuki ilişkilerde istikrar sağlamak ihtiyacından doğduğunu ifade etmiştir[405].

Yargı mercileri tarafından müesses durumlara ilişkin olarak ortaya konulan esaslar neticesinde doktrinde de genel itibariyle; müesses durumların, hukuka aykırı ancak ilgililerin lehine sonuçları olan idari işlemler neticesinde oluşabileceği, söz konusu idari işlemlerle ilgili olarak bireye atfedilebilecek yokluk, açık hata, gerçek dışı beyan ve hile gibi bir sebep bulunmadıkça ilgilinin iyiniyetli sayılması gerektiği ve söz konusu hukuki durumun belli bir süre devam etmesi neticesinde de artık bu durumun hukuk düzenince tanınması ve korunması gerektiği ve nihayet söz konusu hukuki durumun korunmamasının idari istikrar ilkesine aykırılık anlamına geleceği belirtilmiştir[406]. Bunun yanı sıra yargı mercilerinden

---

[403] Belirtmek gerekir ki bu kararda *müesses durum* kavramına açıkça yer verilmemiştir. Ancak yine de bu karar, müesses durumların korunması açısından önem arz eden bir karardır. Zira dava konusu olayda korunan hukuki durum tipik bir müesses durumdur ve bu nedenle, müesses durumların korunduğu sonraki mahkeme kararlarında hep bu karara atıf yapılmıştır.

[404] **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1972/6, K. 1973/2, T. 27.1.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[405] **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[406] Örneğin bkz. **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 200-201; **Boz**, "Yargı Kararları Işığında Müesses Durum", s. 155; **Erguvan**, Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası, s. 206.

AYİM de bir kararında, müesses durumun oluşum şartlarına dair şu açıklamalarda bulunmuştur: *"Müesses bir durumdan bahsedilebilmesi için ortada sonuçlanmış, yürütülebilir idari bir işlem bulunmalı, idari işlem hukuka aykırı olmalı, işlem ilgili bakımından yararlandırıcı sonuçlar doğurmalı, ilgili mevcut durumdan iyi niyetle yararlanmış olmalı, bu yararlanma belirli bir süre devam etmeli ve işlemin geri alınması yada söz konusu durumun düzeltilmesi halinde idari istikrarın bozulma riski bulunmalıdır"*[407].

Müesses duruma ilişkin bu genel değerlendirmelerden yola çıkarak, müesses durumun söz konusu olabilmesi için idari işleme dair aşağıdaki şartların var olması gerektiği ifade edilebilecektir:

1. İdari bir işlemin müesses durum oluşturabilmesi için öncelikle söz konusu işlemin ***icrailik vasfını kazanmış bireysel bir işlem olması*** gerekmektedir. Bilindiği üzere icrailik, irade açıklamasında bulunan idarenin bu açıklamasının hukuki düzende etki doğurması ve birtakım hukuki sonuçlar ortaya çıkarmasıdır[408]. Buna göre henüz hukuki düzende değişiklik meydana getirmemiş, bireylerin hukuki durumuna etki etmemiş hazırlık işlemleri, görüş belirten ya da bildirimde bulunan işlemler veyahut idarenin iç işleyişine dair işlemler, aşağıda belirtilen diğer şartları taşısalar dahi müesses durum olarak nitelendirilemeyecektir.

2. Müesses durumdan bahsedilebilmesi için idari işleme dair gereken şartlardan bir diğeri ise, söz konusu işlemin ***hukuka aykırı olması*** gerekliliğidir. Zira idari bir işlem hukuka uygun ise müesses durumlar değil; *kazanılmış haklar* çerçevesinde koruma görecektir. Yine daha önce de dile getirdiğimiz üzere idari istikrar ilkesinin yargı içtihatlarında ilk ortaya çıkış gayesi de esasen, bazı şartların varlığı durumunda, hukuka aykırı olan işlemlerin korunmasıdır.

3. Hukuka aykırı bireysel bir işlemin müesses durum olarak nitelendirilebilmesi ve bu işlemin artık yerleşik (kurulu) hale geldiğinin kabul edilebilmesi için, söz konusu işlemin üzerinden en azından ***dava açma süresi kadar bir sürenin geçmiş olması*** gerekmektedir. Zira idarenin işlem tesis ederken hataya düşmesi ve hukuka aykırı işlemler tesis etmesi tabii olduğu için, idareye hatasını fark ettiği anda geri alabilmesi ve söz konusu işlemi henüz yerleşik hale gelmeden önce hukuk âleminden silebilmesi için makul bir süre tanınması ve

---

[407] **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 3. Daire**, E. 2004/434, K. 2004/1827, T. 21.12.2004, www.kazanci.com (Erişim: 09.05.2019).

[408] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 321.

nihayet bu suretle kamu yararı ile birey menfaati arasında bir denge sağlanması gerekmektedir.

4. Hukuka aykırı idari bir işlemin müesses durum olarak nitelendirilebilmesi ve bu noktada idarenin işlemini geri alma yetkisinin sınırlandırılabilmesi için, söz konusu işlemin ***birey lehine bir işlem olması*** gerekmektedir. Zira hukuka aykırı işlemlerin idare tarafından geri alınabilme yetkisinin belirli bir süreyle sınırlandırılmış olmasının hukuki gerekçesi bireyleri korumaktır. Bu nedenle, bireylerin aleyhlerine olan hukuka aykırı işlemler açısından idarenin geri alma yetkisinin sınırlandırılmasının ve bu sınırlandırmanın idari istikrar ilkesi ile ilişkilendirilmesinin hukuki bir dayanağı ve mantığı yoktur. Nitekim hukuka aykırı olduğu anlaşılan idari bir işlemin, herhangi bir yargı kararı gerekmeksizin ve herhangi bir süre ile bağlı olmaksızın idare tarafından geri alınabilmesi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir ve bu anlamda idare için bir zorunluluktur.

5. Müesses durumların idari istikrar ilkesi gereğince korunabilmesi için gereken şartlardan bir diğeri ise, idari işlemin muhatabının ***iyiniyetli*** olması gerekliliğidir. Zira bilindiği üzere, hakkın kötüye kullanılması, hukuk düzeni tarafından koruma görmemektedir. Bu nedenle, hukuka aykırı işlemin doğumuna kötü niyetli hareketleriyle sebebiyet verdiği ya da işlemin hukuka aykırı olduğunu bilmesine rağmen sessiz kalmak suretiyle idari işlemin tesisini önlemediği anlaşılan bir kimsenin iyiniyetli olduğundan bahsedilemeyecek ve bu şekilde vücuda gelen bir işlemin hukuk düzeni tarafından korunması da düşünülemeyecektir. Müesses durumlar açısından iyiniyet unsuru birçok yargı kararında dile getirilmiş bir husustur. Bu kararlarda, bireylerin ancak iyiniyetli olmaları şartıyla idari istikrar ilkesinin korumasından faydalanabilecekleri, aksi halde idarenin hukuka aykırı olan işlemi herhangi bir süre ile bağlı olmaksızın geri alabileceği hükme bağlanmıştır. Bu anlamda bazı durumların varlığı, yargı mercileri tarafından, bireylerin iyiniyetli olmadıklarının bir göstergesi olarak kabul edilmiş ve bu gibi durumlarda idari istikrar ilkesinin uygulanamayacağına hükmedilmiştir. İdari istikrar ilkesi açısından istisna teşkil eden bu durumlar; ***"yokluk"***, ***"açık hata"***, ***"gerçek dışı beyan"*** ve ***"hile"*** halleri olarak belirtilmiştir[409]. Bu istisnalar, çalışmamızın ilerleyen kısımlarında detaylıca ele alınacaktır.

[409] *"Kurulumuzda yapılan konuşmalarda; istikrar, kanunilik ve kamu yararı kuralları yanında iyi niyet kuralı üzerinde de önemle durulmuştur, idarenin sakat ve dolayısiyle hukuka aykırı terfi veya intibak işlemine idare edilenin gerçek dışı beyanı veya hilesi sebep olmuşsa veyahut geri alınan idari tasarruf yok denilebilecek bir illetle malülse yahut bir terfi veya intibakta idare edilenin kolayca anlıyabileceği kadar açık bir hata mevcutsa ve idareyi haberdar etmemişse, memurun iyi niyetinden söz etmeye imkan yoktur. Binaenaleyh bu*

Müesses durumlardan ve müesses durumların korunmasından bahsedilebilmesi için gereken şartlar özetle bu şekildedir. Ancak müesses durum kavramının ve oluşma şartlarının daha iyi anlaşılabilmesi adına bu kavram ile *kazanılmış hak* ve *haklı beklenti* kavramları arasındaki farklara ve benzerliklere de değinmek gerekmektedir. Zira bu kavramlar birbirine yakın gibi görünen, ancak aralarında önemli farklılıkların bulunduğu kavramlardır.

Kazanılmış hak ile ***müesses durum*** kavramları arasındaki benzerlik noktasında öncelikle belirtmek gerekir ki her iki kavram da idari istikrar ilkesine binaen korunan kavramlardır. Ayrıca her iki kavramdan söz edebilmek için de, ortada bütün hüküm ve sonuçları ile tamamlanmış ve birey hakkında hukuki sonuçlarını doğurmuş idari işlemlerin söz konusu olması gerekmektedir[410]. Bunun yanı sıra *"iyiniyet"* unsuru da her iki durum açısından kurucu bir unsur olarak kabul edilmektedir[411].

Kazanılmış hak ile müesses durum kavramları arasındaki farklılıklar ise şu şekilde dile getirilebilir:

1. Kazanılmış haklar ile müesses durumlar arasındaki en önemli fark; kazanılmış hakların *hukuka uygun* idari işlemler neticesinde doğması, müesses durumların ise *hukuka aykırı* işlemler neticesinde doğmasıdır[412].

---

kararlara dayanılarak yapılan kanunsuz ödemeler için süre düşünülemez ve her zaman istirdat olunabilir." **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019). *"Her ne kadar yanlış idari işlemlerden dolayı kişi yararına hak veya korunması gereken yerleşmiş (müesses) bir durum doğmuş ise idari işlemlerin ancak iptal davası süresi içinde geri alınabileceği; bu sürenin geçmiş olması halinde idare için de işlemin kesinleşmiş olacağı yabancı ve yerli doktrin ve içtihatlarda kabul edilmekte ise de; bu kural iyi niyetli kişiler için geçerli olup, yokluk ve mutlak butlan halleri ile kişinin gerçek dışı beyan ve hilesinin yanlış işlem tesisine neden olduğu hallerde idare yanlış işlemini böyle bir süre şartına bağlı kalmaksızın geriye doğru yürür şekilde geri alabilir."* **Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu**, E. 1987/1-2-4, K. 1987/2, Danıştay Dergisi, S. 70-71, s. 89.

[410] *"Henüz usulen tekemmül etmemiş muameleler, müesses vaziyet ve müktesep hak ihdas ve tevlid etmez."* **Duran**, İdare Hukuku Meseleleri, s. 438.

[411] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 199.

[412] Yukarıda değindiğimiz ve Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından 1952 tarihinde verilen içtihadı birleştirme kararında da, hukuka aykırı işlemlerin kazanılmış hak doğurmayacağı ancak idari istikrar ilkesi gereğince korunması gerektiği şu ifadelerle dile getirilmiştir: *"Kanunsuz bir terfi işleminin, bundan faydalanan memur lehine müktesep bir hak doğurmadığı aşikâr olmakla beraber bu terfiin de sübjektif bazı tesir ve neticeler hâsıl ettiğinde şüphe edilemez. Böyle olunca kanunsuz bir terfiin İdarece her zaman geri alınabileceğini kabul etmek, terfiin kanunsuzluğu dolayısıyla bunun tesir ve neticelerini tehdit eden müphemiyet ve kararsızlığın hudutsuz bir şekilde devamına yol açmak olur ki bu hal idare hukuku sahasında*

2. Kazanılmış haklarda hukukun koruduğu menfaat bir "hak" boyutunda iken; müesses durumlarda korunan hukuki yarar bir "hak" boyutunda değildir[413]. Zira hukuka aykırı işlemler bir hak doğurmazlar[414]. Hem doktrinde hem de yargı kararlarında "müesses hak" kavramı yerine "müesses durum" kavramının tercih edilmiş olmasının gerekçesi de bundan kaynaklanmaktadır[415].

3. Müesses durumlarda, hukuka aykırı işlemin hukuk düzeni tarafından korunuyor olması, hukuka aykırı bir işlemi hukuka uygun hale getirmez[416]. İşlemin hukuka aykırılık vasfı devam etmekle birlikte, hukuka aykırılığın sadece birey lehine olan sonuçları "dokunulmaz" kabul edilir.

4. Kazanılmış haklar, idari işlemin bireyselleşerek kişi hakkında hüküm ve sonuçlarını doğurmaya başladığı andan itibaren var kabul edilir. Müesses durumlar ise tesis edildikleri ve kişi hakkında hüküm ve sonuçlarını doğurmaya başladığı andan itibaren değil; ancak belirli sürelerin (en azından dava açma süresinin) geçmesinden sonra "müesses" kabul edilir ve hukukun korumasına dâhil edilebilir. Diğer bir ifadeyle, belirli bir süre uygulanmamış olan hukuka aykırı işlemler henüz "yerleşik" sayılacak kadar hukuki etkisini göstermediği için "müesses" değildir ve bu süre içerisinde idarenin işlemini geri alma yetkisi bulunmaktadır.

Haklı beklenti ile ***müesses durum*** kavramları arasındaki benzerlik noktasında ise belirtmek gerekir ki her iki kavram da yine idari istikrar ilkesi gereğince korunan kavramlardır. Ayrıca iyiniyet unsuru da yine hem haklı beklentilerin hem de müesses durumların korunması açısından mutlak bir gerekliliktir.

Haklı beklenti ile müesses durum kavramları arasındaki farklılıklar noktasında ise

---

da tatbik yeri bulan istikrar esası ile telif edilemez." **Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 1952/15, K. 1952/244, T. 26.09.1952, Resmi Gazete (26.11.1952 tarih ve 8267 sayılı). ; *"…Türk Hukukunda ise, kazanılmış hakkın mevzuata uygun yapılmış idari işlemlerden doğabileceği, hukuka aykırı bir işlemin kazanılmış hak doğuramayacağı, ancak yerleşmiş kazanılmış durum yaratabileceği, bu tür işlemlerin dava açma süresi geçtikten sonra geri alınamayacağı kabul edilmektedir."* **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2005/875, K. 2006/1004, T. 4.10.2006; **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2001/442, K. 2002/202, T. 16.1.2002, www.kazanci.com (Erişim: 03.05.2019).

[413] **Boz**, "Yargı Kararları Işığında Müesses Durum", s. 141.

[414] **Gündüz**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 232.

[415] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 197.

[416] **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 73.

şunlar dile getirilebilir:

1. Haklı beklentiler kavramında ortada henüz tamamlanmış idari bir işlem söz konusu değilken; müesses durum kavramında, hukuka aykırı da olsa tamamlanmış ve birey hakkında hukuki neticelerini doğurmuş idari bir işlem söz konusudur.

2. Haklı beklentiler kavramından bahsedebilmek için, kural olarak, hukuka uygun ve bu nedenle haklı kabul edilen bir beklentinin söz konusu olması gerekir. Dolayısıyla haklı beklentiler kavramı, bu hususta da müesses durum kavramından farklılaşmaktadır. Ancak hukuka aykırı da olsa idarenin yetkili bir mercii tarafından verilmiş bir taahhüt neticesinde bireylerde oluşan beklentinin haklı kabul edildiği durumlar açısından, haklı beklenti kavramı ile müesses durum kavramının kesiştiği de ifade edilebilir.

Özetle *müesses durum*; hukuka aykırı şekilde elde edilen, ancak birey lehine olduğu için belli bir süre geçtikten sonra dokunulamayan kişisel sonuçlardır[417]. Bu anlamda, *müesses durumların korunması ilkesi*, idare tarafından normal şartlarda geri alınması mümkün idari bir işlemin, geri almaya dair süre koşullarına uyulmaması sebebiyle ve idari istikrar ilkesi gereğince artık hukuk düzeni tarafından korunması gerekliliğini ifade etmektedir[418]. Her ne kadar idare, kural olarak, hukuka aykırı işlemlerini geri alabilme yetkisine sahip ise de; müesses durumların korunması ilkesi ile bu yetki birey lehine sınırlandırılmış olmaktadır. Buna göre, idari işlemin geriye yürümezliği ilkesinin bir istisnası olan, idarenin hukuka aykırı işlemlerini geri alma yetkisi; idari istikrar gerekçesi ile yeniden idari işlemin geriye yürümezliği ilkesinin kapsamına dâhil edilmekte ve böylece idare hukuka aykırı işlemini geri alamamaktadır[419]. Müesses durum – idari istikrar ilişkisi aşağıdaki başlıkta ele alınacaktır.

B. Müesses Durum ve İdari İstikrar İlişkisi

Yargı kararlarının kesinleştikten sonra tekrar mevzubahis edilememesi hukuk devletinin gereklerinden birisi olduğu gibi[420]; bireyin lehine olan idari kararların da kesin ve

---

[417] **Çağlayan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 448; **Boz**, İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, s. 73.

[418] **Erguvan**, Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası, s. 208.

[419] **Erguvan**, Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası, s. 210.

[420] *"Hukuk devleti ilkesinin temel gereklerinden birisi de hukuki istikrar (kesinlik) ilkesidir ki bu ilke yargı kararlarının kesinleştikten sonra tartışma konusu yapılmamasını gerektirir."* **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi**, Brumarescu v. Romanya, T. 28/10/1999, Başvuru No: 28342/95.

icrai nitelik kazandıktan belli bir süre sonra, kural olarak, tekrar tartışma konusu edilememesi hukuk devleti ve idari istikrar ilkesinin bir gereğidir. Zira idari bir işlem yürürlüğe girer girmez sadece idari işlemin tarafı olan kişiyi değil, aynı zamanda işlemi tesis eden idareyi de bağlamaktadır ve bu açıdan bakıldığında idari işlemler bir mahkeme kararı gibi istikrar etkisine (*stabilising effect = bestandskraft*) sahip kabul edilmektedir[421].

Hukuka aykırı olan işlemleri bir müddet geçtikten sonra hukuka uygunmuş gibi varsayarak bu işlemlere meşruiyet tanıma durumu sadece idare hukukuna ve bu anlamda kamu hukukuna has bir özellik değildir. Hukuki ilişkilerde istikrar prensibi gereğince özel hukukta da *kazandırıcı zamanaşımı* ile birtakım hakların iktisabı mümkün kabul edilmektedir[422]. Özel hukukta zamanaşımı müessesesinin, istikrar esasını koruma maksadından kuvvet alması gibi; idare hukukunda hukuka aykırı kararların geri alınması noktasında içtihat ve doktrinin vazettiği istikrar ilkesi de aynı düşünceden kuvvet almaktadır[423]. Kısacası, hukuka aykırı işlemler kazanılmış hak doğurmamasına rağmen, bu işlemler neticesinde oluşan durumların bazı şartlarda müesses durum olarak adlandırılmasının ve korunmasının hukuki gerekçesi *idari istikrar ilkesi* dir[424].

İdari istikrar ilkesi gereğince müesses durumların korunması noktasında değinmemiz gereken birinci husus, ***hukuka uygunluk – hukuka aykırılık dengesi*** dir. Zira idari istikrar ilkesi, müesses durumların bireyler hakkında doğurduğu neticeleri, hukuka uygunluk ilkesi karşısında koruyan bir ilkedir[425]. Belirtmek gerekir ki idarenin hukuka aykırı işlemlerini geri alması, hukuk devleti ilkesinin ve bu anlamda hukuka bağlı idarenin bir gereği ise de[426]; bireylerin hukuki güvenliğinin ve idari istikrar ilkesinin tesisi gayesiyle, hukuka aykırı da olsa, belirli süreler geçtikten sonra idarenin işlemini artık geri alamayacağı kabul

---

[421] **Singh,** Mahendra P., German Administrative Law In Common Law Perspective, Springer-Verlag, 1985, s. 41.

[422] **Balkar**, "İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şûrasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler ", s. 311.

[423] **Balkar**, "İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şûrasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler ", s. 311.

[424] **Gündüz**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 232.

[425] **Gökyurt,** Fatih, İdare Hukukunda Kazanılmış Hak ve Müesses Durum, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi,* İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s. 25.

[426] *"…hukuki dayanaktan yoksun kalan…işlemlerinin idarece geri alınması…hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir."* **Danıştay 1. Daire**, E. 2003/71, K. 2003/69, T. 30.5.2003, www.kazanci.com (Erişim: 10.10.2019).

edilmektedir[427]. Buna binaen, ilgililer açısından hukuk düzeninde geçmişte meydana gelmiş, bireylerin lehine ancak hukuka aykırı olan durumlar, idari istikrar ilkesi gereğince, geriye yürümezlik ilkesinin şemsiyesi altında korunabilmektedir[428]. Bu korumanın temelinde, bu gibi hukuka aykırı işlemlerin tartışmalı konumda bırakılması neticesinde doğacak kargaşanın önlenmesi isteği yatmaktadır[429].

Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, hukuka aykırı işlemlerin belli bir süre geçtikten sonra idari istikrar ilkesi gereğince geri alınamamasında korunmak istenen yarar, hukuka aykırılığın bizzat kendisi değil; hukuka aykırı da olsa idare tarafından tesis edilmiş ve bu nedenle varlığını idareye borçlu olan bir işlemin doğurduğu sonuçlardır[430]. Bu nedenle, hukuka aykırı bir durumun "müesses (yerleşik)" kabul edilmesi ve buna binaen hukukun koruması altına alınması neticesinde, hukuka aykırı olan bir işlem hukuka uygun hale gelmemekte, işlem hukuka aykırılığını devam ettirmektedir. Ancak müesses durumların korunmasıyla, bireylerin hukuki durumlarının her an değişebileceği endişesini duymamaları ve birey lehine olan durumların sürekli tartışma konusu edilmemesi amaçlanmakta ve bu nedenle bazı durumlarda istikrar ilkesinin hukuka aykırılığa ağır bastığı kabul edilmektedir[431]. Zira lehlerine belirli hukuki durumlar tesis edilmiş olan kişilerin, hukuka

---

[427] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 5; **Boz**, "Yargı Kararları Işığında Müesses Durum", s. 137-138; **Gündüz**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 233. *"Hukuka aykırı bireysel idari işlemler hak yaratıcı nitelikte iseler, kural olarak geri alınmamaları gerekir, zira, böyle işlemlerin geri alınması, idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesine aykırı olacak, dolayısıyla hukuk güvenliği ilkesi sarsılacaktır. Ancak hukuka uygunluk ilkesi açısından bakarsak, hukuka aykırı bir işlemin hukuk düzeninde yürürlükte kalmasının sakıncalı olduğu söylenebilir. İşte çatışan bu iki ilke dolayısıyla ortalama bir çözüm çalışılmış ve idarenin böyle işlemleri ancak hukuka aykırılığı gidermek sebebiyle ve dava açma süresi içinde geri alınabileceği kabul edilmiştir."* **Danıştay 15. Daire**, E. 2014/2478, K. 2017/6893, T. 23.11.2017, www.kazanci.com (Erişim: 10.10.2019).

[428] **Erguvan**, Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası, s. 206.

[429] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 192.

[430] **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 191-192; **Boz**, "Yargı Kararları Işığında Müesses Durum", s. 133.

[431] **Gişi**, Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, s. 185. Bu hususta *Alman İdari Usul Kanunu (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG)* somut bir örnek teşkil etmektedir. Hukuka aykırı idari işlemlerin idare tarafından nasıl geri alınabileceğine dair hükümlerin yer aldığı Alman İdari Usul Kanunu md. 48'de, birey açısından "yükümlendirici / yararlandırıcı" hukuka aykırı işlem ayrımına gidilmiş ve birey lehine olan yararlandırıcı ancak hukuka aykırı olan idari işlemlerin (müesses durumların) geri alınması daha sıkı şartlara bağlanmış ve Alman doktrininde bu maddenin hukuki gerekçesinin *"idarenin hukuka uygun davranma yükümlülüğü ile hukuki güvenlik arasında denge sağlanması gerekliliği"* olduğu ifade edilmiştir. Ayrıntılı

aykırı da olsa, bu durumlarının korunması yönündeki meşru yararlarının sınırsız bir şekilde tartışma konusu yapılması, hukukun başlıca amacı olan ilişkilerde güven ve istikrar esaslarına aykırıdır[432]. Doktrinde *Lûtfi* ***Duran***'ın da ifade ettiği üzere, *"İdare, hukuka uygun olan ve müktesep hak teşkil eden tasarrufları ile hukuka mugayir de olsa müesses vaziyet doğuran ve dâva müddeti geçmiş bulunan muamelelerini bâtıl sayamaz ve düzeltemez. Çünkü İdare kaideten makable şamil karar alamaz ve Hukukun genel olan istikrar prensibini bozamaz. İdarenin evvelce yaptığı sübjektif veya şart-tasarrufları istediği vakit ve herhangi bir sebep ve mülahaza ile iptal veya tâdil etmeğe yetkili olduğunu kabul etmek, ferdî durumları ve hukukî muamelelerde istikrarı hiçe saymak demektir"*[433].

Yargı mercileri de müesses durumlar açısından hukuka uygunluk ile hukuka aykırılık dengesine işaret etmiştir. Örneğin Danıştay'a göre, hukuka aykırı işlemlerin hukuk düzeninde kalması sakıncalı olmakla birlikte, hak doğurucu hukuka aykırı işlemlerin herhangi bir sınır olmadan idare tarafından geri alınabilmesi hukuk güvenliği ilkesini zedeleyecektir[434]. Yargıtay ise, hukuka aykırı bir idari işlemin geri alınmasındaki kamu yararı ile bu işlemin ilgilisi hakkında doğurduğu lehe durumların korunması ilkesinin (diğer bir ifadeyle idari istikrar ilkesinin) çatışma halinde olduğunu, ancak bu çatışmanın gerçek bir çatışma olmadığını zira istikrarın korunmasında da kamu yararı olduğunu ve bu anlamda müesses durumların korunmamasının toplumun güven duygusunu, istikrarı ve kamu düzenini zedeleyeceğini ifade etmiştir[435].

---

bilgi için bkz. **Yılmaz,** Dilşat, "Alman İdari Usul Hukuku'nda İdari İşlemin İdare Tarafından Hükümsüz Kılınması ", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XV, Sayı: 2, Yıl: 2011, s. 259 vd.

[432] **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 73; **Azrak**, "Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", s. 148; **Çağlayan**, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, s. 155.

[433] **Duran**, İdare Hukuku Meseleleri, s. 371-372.

[434] *"Hukuka aykırı bireysel idari işlemler hak yaratıcı nitelikte iseler, kural olarak geri alınmamaları gerekir, zira, böyle işlemlerin geri alınması, idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesine aykırı olacak, dolayısıyla hukuk güvenliği ilkesi sarsılacaktır. Ancak hukuka uygunluk ilkesi açısından bakarsak, hukuka aykırı bir işlemin hukuk düzeninde yürürlükte kalmasının sakıncalı olduğu söylenebilir. İşte çatışan bu iki ilke dolayısıyla ortalama bir çözüm çalışılmış ve idarenin böyle işlemleri ancak hukuka aykırılığı gidermek sebebiyle ve dava açma süresi içinde geri alınabileceği kabul edilmiştir. Ancak dava açma süresi geçtikten sonra hak yaratıcı bireysel işlemler hukuka aykırı olsalar bile geri alınamazlar; yani geçmişe etkili bir şekilde yürürlükten kaldırılamazlar"* **Danıştay 15. Daire**, E. 2014/2478, K. 2017/6893, T. 23.11.2017, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[435] *"Hukuka aykırı, yanlış tasarruflara gelince (yokluk veya mutlak butlan nedenleriyle sakat olan bir idare tasarrufu, kural olarak geriye yürür biçimde geri alınabilirse de, bu durumlar işbu içtihadın konusu*

Müesses durum – idari istikrar ilişkisi açısından değinmemiz gereken ikinci husus ise, müesses durum teşkil eden vaziyetlerin idare tarafından ***kaldırma*** işlemine tabi tutulup tutulamayacağı meselesidir. Konu ile ilgili değerlendirmelere geçmeden önce, idare hukukunda kullanılan teknik anlamıyla *kaldırma* ve *geri alma* işlemleri arasındaki farka değinmek gerekmektedir.

İdare hukukunda kullanılan anlamıyla *geri alma*, daha önce tesis edilmiş idari bir işlemin bütün hüküm ve sonuçları ile ortadan kaldırılması ve hiç tesis edilmemiş gibi kabul edilmesidir[436]. Bu anlamda idari yargı mercileri tarafından verilen iptal kararları ile idare tarafından verilen geri alma kararları, hüküm ve sonuçları itibariyle birbirine benzemektedir[437]. *Kaldırma* ise idare tarafından idari işlemin hukuki varlığına sadece geleceğe yönelik son verilmesi işlemidir[438]. Geri alma işleminin, daha önce tesis edilmiş olan idari bir işlemi baştan itibaren hükümsüz kılması ve idari işlemlerin geriye yürümezliği ile hukuk güvenliği ilkelerini ciddi anlamda etkilemesi sebebiyle; geri alınan işlemin hukuka aykırı olup olmadığı ve birey hakkında sübjektif bir netice doğurup doğurmadığı, kaldırma

---

dışındadır), idare hukukunun genel prensibi, bir idari tasarrufun geriye yürümeyeceği şeklindedir. Oysa bir tasarrufun geri alınması, iptal gibi, geriye yürür sonuç doğuracaktır. Bu takdirde, geri alma işleminin durumu ve sonuçları, bu genel prensip göz önünde tutularak tespit edilmelidir. Burada, yanlış bir idare tasarrufunun geri alınmasındaki kamu yararı ile bu yanlış tasarrufun kişiler yararına yarattığı hukuki durumların korunması (istikrar prensibi) çatışma halindedir. Ancak bu çatışma görünüştedir, zira yanlış bir idare tasarrufunun geri alınması kamu yararı bakımından zorunlu gibi görünmekte ise de, istikrarın korunmasında da kamu yararı vardır. Yerleşmiş (müesses) durumlar hataen de doğmuş olsalar ve hak teşkil etmeseler bile, her zaman geriye yürür şekilde ortadan kaldırılabilmeleri, istikrarı ve toplumun güven hissini sarsar, kamu düzenini zedeler." **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1972/6, K. 1973/2, T. 27.1.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[436] **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 421; **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 5. Belirtmek gerekir ki *geri alma* kavramının mevzuatta her zaman için titiz bir şekilde kullanıldığını ifade etmek zordur. Örneğin 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nda hem geri alma hem de iptal etme kavramları aynı anda kullanılmıştır: *"Cezai veya disipline ilişkin bir karar sonunda meslekten çıkarılanlarla 5 inci maddenin (a) bendinde yazılı suçlardan kesin olarak hüküm giyenlerin ruhsatnamesi baro yönetim kurulunca* ***geri alınarak iptal*** *ve adları bir daha yazılmamak üzere levhadan silinir"* (md. 74).

[437] **Gündüz**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 72. *"İdari işlemin geri alınması, aynen bir iptal kararı gibi, hukuka aykırı bir işlemin geriye yürür şekilde düzeltilmesini veya yapıldığı andan itibaren hukuki etkilerinin ortadan kaldırılmasını gerektirir. Bu durumda da, görevden alınma işleminin geri alınması, memurun hiç görevden uzaklaşmamış gibi eski durumuna iadesini gerektirmektedir."* **Danıştay 1. Daire**, E. 1987/378, K. 1987/378, T. 27.10.1987, Danıştay Dergisi, Sayı: 70-71, s. 66.

[438] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 436.

işlemine nazaran daha fazla önem arz etmektedir[439].

Belirtmek gerekir ki; müesses durumlarla ilgili yargı mercilerinin vermiş oldukları kararlara bakıldığında, birey lehine olan hukuka aykırı işlemlerin belirli sürelerden sonra geri alınamayacağı, ancak kaldırma işlemine tabi tutulabileceği şeklinde bir görüşün de ileri sürüldüğü görülmektedir. Örneğin çalışmamızın ilk bölümünde yer verdiğimiz 1973 tarihli içtihadı birleştirme kararında Yargıtay, hukuka aykırı hak doğurucu işlemlerin belirli sürelerden sonra geri alınamayacağını kabul etmiş, ancak bu kabulün hukuka aykırı idari işlemlerin ileriye yönelik kaldırma işlemine tabi tutulamayacağı şeklinde anlaşılmaması gerektiğini ifade etmiştir. Söz konusu kararda Yargıtay, *"Bu tarzda yorumlanacak olursa, yanlış işlem sonucu doğan hukuka aykırı durumun ilelebet devam edeceği kabul edilmiş olur ki, bu durum da eşitlik istikrar ve kamu düzeni ilkeleri ile bağdaşmaz. Burada müktesep hak (kazanılmış hak) ile müesses durum (yerleşmiş, kazanılmış durum) kavramları arasındaki fark meydana çıkmaktadır. Kazanılmış hak hukuka uygun bir işlemden doğar ve bu işlem geri alınsa bile, ilerisi için de devam eder. Yerleşmiş, kazanılmış durum kavramı ise, hukuka aykırı bir işlemin belirli süre geçtikten sonra geri alınması üzerine artık ilerisi için işlemin hüküm ifade etmeyeceğini, fakat geçmişte kalan durumun da tanınması gerektiğini ifade eder, yani işlemin ilerisi için değiştirildiği, düzeltildiği anlamına gelir. Onun için, hukuka aykırı (yanlış) işlem, yukarıda açıklanan süreler geçtikten sonra geri alınırsa sonrası için kişiye bir hak bahşetmez, yalnızca geçmişteki durumun, parasal da olsa, tanınması sonucunu doğurur"*[440] diyerek, müesses durumların, kazanılmış haklardan farklı olarak, sadece geçmişe yönelik sonuçlarının korunması gerektiğini, ileriye yönelik sonuçlarının ise kaldırılabileceğini belirtmiştir. Yargıtay'ın bu görüşü ile paralel olarak doktrinde bir kısım yazar da kaldırma işleminin, tesis edildikten sonrasına etki eden bir işlem olmasını gerekçe göstererek, bu işlemin bireylerin hukuki güvenliğini ve idari istikrarı zedelemeyeceğini belirtmiştir[441].

Kanaatimizce, hukuka aykırı fakat birey lehine olan idari bir işlem, üzerinden belirli bir süre geçtikten sonra *"müesses (yerleşik)"* hale geldiği ve ilgilisi hakkında uzun süreli bir etki doğurduğu için bu gibi işlemler; kazanılmış haklara benzer şekilde hem geçmişe hem

---

[439] **Bülbül**, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, s. 19.

[440] **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1972/6, K. 1973/2, T. 27.1.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[441] Örneğin, **Akbulut**, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, s. 354; **Erguvan**, Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası, s. 199-200.

de geleceğe yönelik korunmalı ve *kamu düzeni*, *kamu yararı* ya da *başkasına ait üstün menfaat* gibi bir gereklilik söz konusu olmadıkça da kaldırma işlemine tabi tutulamamalıdır. Nitekim idari istikrar ilkesinin ilk gündeme getirildiği Danıştay'ın 1952 tarihli içtihadı birleştirme kararında da, bir memur hakkında tesis edilen hukuka aykırı terfi işleminden sonra hukuka uygun müteaddit terfilerin gerçekleşmesi neticesinde artık hukuka aykırı işleme son verilemeyeceği, diğer bir ifadeyle ileriye yönelik de kaldırılamayacağı ifade edilmiştir[442].

Yargıtay'ın söz konusu içtihadı birleştirme kararında öngördüğü esasların (bu kararda her ne kadar genel-geçer ifadelere yer verilmiş ise de) sadece kararın konusu olan *hatalı ödemelerin istirdadı* gibi parasal işlemler ya da yukarıda belirttiğimiz gibi *kamu düzeninin* ya da *başkasına ait üstün bir menfaatin* etkilendiği durumlar açısından uygulanması gerektiği kanaatindeyiz. Böyle bir gerekliliğe binaen işlemin kaldırıldığı durumlarda dahi, söz konusu işlemin tesis edilmesinde ilgilinin herhangi bir hatası ya da kusuru yok ise hakkın geçmişe ilişkin boyutunun korunması ve ayrıca idareye güven ilkesi zedelendiği ve hizmet kusuru ortaya çıktığı için de idareden maddi / manevi tazminat talep edilebilmesi gerektiğini düşünmekteyiz[443].

---

[442] **Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 1952/15, K. 1952/244, T. 26.09.1952, Resmi Gazete (26.11.1952 tarih ve 8267 sayılı). Kararda her ne kadar hukuka aykırı işlemin ileriye yönelik kaldırılamayacağına dair açık bir ifade yer almasa da, hukuka uygun terfilerden sonra hukuka aykırı işlemin geri alınamayacağı şeklindeki hükümden, söz konusu hukuka aykırı işlemin ileriye yönelik de kaldırılamayacağı anlaşılmaktadır.

[443] Aynı yönde bkz. **Ulusoy**, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s. 190; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 196; **Çağlayan,** Ramazan, "İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt IV, Sayı: 1-2, Yıl: 2000, s. 45; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 444. Doktrinde bu durum, idare açısından *"etkiyi giderme görevi"* olarak ifade edilmiştir. Bkz. **Günday**, İdare Hukuku, s. 174-175. Ayrıca doktrinde ***Duran***'a göre, *"İdare hukuka uygun olan ve müktesep hak teşkil eden ferdi tasarrufları ile hukuka aykırı da olsa müesses vaziyet doğuran ve dava müddeti geçmiş bulunan muamelelerini geri alamaz, yani makable şâmil olarak iptal veya kısmen tadil, tağyir, tashih ve islâh edemez. Bunun aksine bir karar alınır ve derhal icrasına başlanırsa, hizmet kusuru irtikâp ve mes'uliyet celbedilmis olur."* **Duran**, İdare Hukuku Meseleleri, s. 368. Danıştay'a göre de, *"...idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkelerinin ihlali halinde, idareye güven ilkesi doğrultusunda alınan izinlere ve ruhsatlara dayanılarak yüksek maliyetlere katlanılmak suretiyle gerçekleştirilen yatırımlar nedeniyle maddi ve manevi zararların ortaya çıkabileceği, bu zararların tazmin edilebilmesi için adli ve idari davalar açılarak bozulan hukuk düzeninin yeniden oluşturulması yoluna*

Konu ile ilgili doktrinde ***Akyılmaz & Sezginer & Kaya***'nın yapmış olduğu açıklamalar önem taşımaktadır:

"Hukuka aykırı birel işlem ilgilisi için bir avantaj, lehe durum yaratıyor olsa bile kamuya yönelik etki doğuruyorsa ve kamu düzeni ve güvenliğini etkiler nitelikte ise yürürlükten kaldırılabilir; hatta kaldırılması zorunludur. /... / Ancak, somut olayın, idari işlemin özellikleri, bazı hallerde gerçekten de idari işlem hukuka aykırı bile olsa yürürlükten kaldırılmaması gerektiği sonucunu doğurabilir. Özellikle, muhatabı için lehe hukuki durum yaratmış olmakla birlikte, kamuyu doğrudan ilgilendirmeyen, kamu düzeni ve kamu güvenliğini etkilemeyen bir işlem söz konusu olduğunda, işlemin oluşumunda ilgilisinin bir kusuru bulunmuyorsa, hukuki güvenlik ve istikrar ilkesi çerçevesinde işlem yürürlükten kaldırılmamalıdır"[444].

Gerçekten de, birey lehine olan bir işlem, üzerinden belli süreler geçtikten sonra ilgilisi hakkında kalıcı etkiler doğuracak bir niteliğe bürünür ve birey geleceğe dair hayat planlarını, elde etmiş olduğu söz konusu hukuki duruma göre yapar. Bu nedenle, müesses durum teşkil eden vaziyetlerin, belirli istisnalar haricinde, sadece geçmişe yönelik değil, ileriye yönelik korunması da idari istikrar ilkesinin bir gereği olarak kabul edilmelidir. Zira idari faaliyetlerin tam anlamıyla istikrar kazanabilmesi ve bireylerin idareye güven duyabilmesi için, hukuka uygun idari işlemlerin yanı sıra; ilgilisine atfedilebilecek bir kusurun bulunmadığı hukuka aykırı işlemlerin de korunması gerekmektedir.

Ancak bu korumayı mutlak saymak da adalete ve hakkaniyete aykırı sonuçlar doğuracağından; *kamu yararı*, *kamu düzeni*, *başkasına ait üstün bir menfaat* gibi bir gerekliliğin söz konusu olduğu bazı hallerde de müesses durumların ileriye yönelik kaldırılabileceğinin kabul edilmesi gerekmektedir. Örneğin konu ile ilgili Danıştay kararına konu olan bir olayda davacı, gerekli nitelikleri taşımıyor olmasına rağmen "psikolog" unvanlı bir kadroya atanmıştır. İdare, hatalı işlem tesis etmiş olduğunu 10 yılı aşkın bir süre sonra fark ederek davacının psikolog unvanlı kadroya atanma işlemini kaldırmıştır. İlk derece mahkemesi, tesis edildiği tarihten itibaren 10 yıldan fazla bir süre geçtiği için, davacı yararına korunması gereken bir durumun oluştuğunu kabul ederek davacı lehine karar vermiştir. Danıştay ise, idari istikrar ilkesi ile sağlanan korumanın kamu yararı ve kamu

gidileceği, bunun da hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı açıktır." **Danıştay 14. Daire**, E. 2019/270, K. 2019/654, T. 30.1.2019, www.kazanci.com (Erişim: 02.03.2020).

[444] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 446.

düzeni ile sınırlı olduğunu, bunları ihlal eden bir boyuta ulaştığı durumlarda ise sürdürülmesinin artık mümkün olmadığını ve bu gibi durumlarda idari istikrar ilkesinin sağladığı korumanın işlemin kaldırıldığı tarihe kadar kişi hakkında doğurduğu kişisel kazanımlarla sınırlı olması gerektiğini belirterek ilk derece mahkemesinin davacı lehine vermiş olduğu kararı bozmuştur[445].

[445] *"Anayasa`nın 2 nci maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında gösterilen "hukuk devleti" ilkesi devlet ya da millet adına yetki kullanan tüm organ, kuruluş ve birimlerin de bu ilke içinde hareket etmelerini zorunlu kılmakta; bu bağlamda yürütme organı ve idarenin tüm işlem ve eylemlerini hukuka uygun olarak kurması ve yapması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve yasalarla verilen görevlerin yerine getirilmesinde idarenin kamu yararı amacına ulaşılabilmesinin ancak bu koşullarla olanaklı olduğu açıktır. Bu nokta esas alınarak değerlendirme yapıldığında, kural olarak, idarenin işlemlerindeki hukuka aykırılıkları düzeltmek, bu tür işlemlerle ortaya çıkan hukuk ihlallerini ortadan kaldırarak hukuka uygun bir düzeni sağlamak zorunda olduğu ortaya çıkmaktadır. Genel kural böyle olmakla birlikte, hukuka aykırı bir işlemin uygulanması suretiyle elde edilen bazı kazanımların bir yandan zaman içinde bu yolla idarede sağlanmış olan istikrarın ve kamu düzeninin bozulmaması amacı ile öte yandan belli bir süre kesintisiz uygulanmak suretiyle ilgili kişinin statüsünün ayrılmaz bir parçası haline dönüşmüş olduğu hususu gözönüne alınarak yargı kararları ile korunduğu da bir gerçektir. Nitekim Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu`nun 26.9.1952 tarih ve 1952/244 sayılı kararıyla, "Kanunsuz bir yükselme işleminden sonra, aynı memur hakkında kanuna uygun çeşitli yükselmeler yapıldığı takdirde, idare tarafından kanunsuz yükselmenin artık geri alınmasının uygun görülemeyeceği" ve 22.12.1973 tarih ve 1973/14 sayılı kararıyla, "İdarenin, yokluk, açık hata, memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi hallerinde süre aranmaksızın kanunsuz terfi veya intibaka dayanarak ödediği meblağı her zaman geri alabileceği, ancak belirtilen istisnalar dışında kalan hatalı ödemelerin istirdadının, hatalı ödemenin ilk yapıldığı tarihten başlamak üzere 90 gün içinde kabil olduğu ve 90 günlük süre geçtikten sonra istirdat edilemeyeceği"ne karar verilerek sakat bir işlemin, bundan yararlanan lehine kazanılmış bir hak doğurmasa da, bunun kişiler için doğurduğu subjektif etki ve sonuçlarının korunması gerektiği sonucuna varılmıştır. / **Ancak söz konusu içtihadı birleştirme kurulu kararları ile sağlanan korunmanın da kamu yararı ve kamu düzeni ile sınırlı olduğunu; idarede istikrar ilkesi esas alınarak sağlanan bu korumanın, kamu düzenini ve bunun sonucu olarak kamu yararını ihlal eden, bozan bir sonuca ulaştığında artık sürdürülmesinin olanaklı olmadığını; korumanın, hukuka aykırı işlemin düzeltildiği tarihe kadar ilgili kişi için doğurduğu kişisel kazanımlarla sınırlı kalacağını kabul etmek gerekmektedir.** Daha açık bir anlatımla hukuka aykırı bir idari işlemle elde edilen statü ve bu statüye dayanılarak yapılan işlem ve eylemler kamuya yönelik etki ve sonuçlar doğuruyorsa bu statü korunmayacak; ancak idarece hatalı işlem düzeltilinceye kadar ilgili kişinin bu statü nedeniyle elde ettiği kişisel kazanımlara da dokunulamayacaktır. Çok kısa deyimle kanuna aykırı işlemle elde edilen yetkiler sürdürülmeyecek, sadece kişisel kazanımları korunacaktır. Örneğin tıp fakültesini bitirmenin doktorluk yapmanın önkoşulu olduğu objektif hukuk kurallarıyla düzenlendiğine göre, tıp fakültesini bitirmediği halde hukuka aykırı işlemlerle bu görevi yapmasına izin verilen kişinin, aradan belirli bir zaman geçtikten sonra bu görevin kendisi için kazanılmış hak teşkil ettiğini kabul etmenin mümkün olmadığı açıklanmasına gerek olmayacak kadar açıktır.*

Kanaatimizce, Danıştay'ın vermiş olduğu bu karar, yerinde bir karardır. Zira kamu yararı – birey menfaati arasındaki denge açısından kamu yararının ciddi anlamda zedelendiği söylenebiliyor ise bu gibi durumlarda, birey hakkında tesis edilmiş olan hukuka aykırı işlemlerin sürdürülmemesi gerekir. Söz konusu kararda Danıştay'ın hukuka aykırı surette tıp doktorluğuna atanmaya dair vermiş olduğu örnek de müesses durumların sürdürülmesinin kimi durumlarda kamu yararını olumsuz yönde etkileyebileceğini göstermesi açısından dikkat çekici bir örnektir. Gerçekten de tam anlamıyla hekimlik bilgisine sahip olmadan tıp fakültesinden mezun olmuş bir kimsenin bu mesleği sürdürmesi, hukuka aykırı mezuniyet işleminde kişinin herhangi bir kusuru bulunmasa dahi, kamu sağlığı açısından bir tehdit anlamına gelecek ve bu nedenle kamu yararını olumsuz etkileyecektir.

Ancak belirtmek gerekir ki bu gibi durumlar açısından dahi çok kesin sınırlar çizmemek, somut durumun özelliğine göre yorum yapmak ve mümkün mertebe idari istikrar ilkesini ayakta tutmak gerekmektedir. Örneğin, hukuk fakültesinden mezun olup avukatlık mesleğine ya da hâkim-savcılık mesleğine başlamış bir kimsenin, lisans eğitiminde alması gereken *"Türk Dili ve Edebiyatı"* ya da *"Türk İnkılap Tarihi"* gibi doğrudan mesleki faaliyetini ilgilendirmeyen bir dersi almamış olduğunun yıllar sonra fark edilmesi üzerine; bu kişinin lisans diplomasının ve buna bağlı olarak avukatlık ruhsatının ilga edilmesi ya da yürüttüğü hâkim-savcılık mesleğine dair atamanın kaldırılması (kişinin iyiniyetli olduğu ve bu dersleri alması gerektiğini bilmediği ya da muaf olduğunu zannetmesi gibi mazur görülebilecek bir durum söz konusu olduğu müddetçe) adalete, hakkaniyete ve idari istikrar ilkesine uygun düşmeyecektir[446]. Kısacası, müesses durumlar, ancak kamu düzenini ve buna

---

/ İdare mahkemesince İçtihatları Birleştirme Kurulu`nun ilgili kararından hareketle aradan uzun bir zaman geçtikten sonra "psikolog" unvanının ilgili lehine kazanılmış hak teşkil ettiği sonucuna varılmış olmasında hukuki isabet yok ise de, işlemin düzeltildiği tarihe kadar davacı lehine oluşan kazanımların geri alınamayacağı, örneğin 1952 yılı içtihadı birleştirme kurulu kararı uyarınca kendisine psikolog unvanı verilmesi nedeniyle memuriyete giriş derecesine 657 sayılı Kanunun 36/A-5 maddesi uyarınca bir derece eklenmiş olması halinde bu giriş derecesine dayanan düzeltme tarihindeki kazanılmış hak aylık derecesine dokunulamayacağı açıktır. / Belirtilen durum karşısında, davacının yasayla belirtilen niteliklere sahip olmadan kazandığı psikolog unvanının geri alınmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık, aksi yöndeki idare mahkemesi kararında da hukuki isabet görülmemiştir." **Danıştay 5. Daire**, E. 1994/7834, K. 1997/2030, T. 09.10.1997, www.legalbank.net (Erişim: 09.03.2018).

[446] Ancak elbette ki hukuk fakültelerinde okutulan *Anayasa Hukuku*, *İdare Hukuku*, *Ticaret Hukuku*, *Borçlar Hukuku* ya da *Ceza Hukuku* gibi temel derslerden birini ya da birkaçını almadan mezun olmuş bir öğrencinin "iyiniyetli" olduğu da söylenemeyeceğinden, bu kişi hakkında tesis edilen işlemlerin hem geçmişe yönelik

bağlı olarak kamu yararını olumsuz etkilediği ya da başkasına ait üstün bir menfaati doğrudan etkilediği durumlarda ileriye yönelik kaldırılabilmeli; bunun haricinde ise tıpkı kazanılmış haklarda olduğu gibi hem geçmişe hem de geleceğe yönelik korunmalıdır.

Müesses durum – idari istikrar ilkesi arasındaki ilişki açısından değinmek istediğimiz bir diğer husus ise; müesses durumların herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın geri alınabileceği ya da kaldırılabileceğine dair ***açık kanun hükmü***'nün varlığı durumunda idari istikrar ilkesinin uygulanıp uygulanmayacağı meselesidir. Diğer bir ifadeyle, idari istikrar ilkesine aykırı bir kanun hükmü var ise, ilgili kanun hükmüne mi yoksa idari istikrar ilkesine mi üstünlük tanınması gerektiği meselesidir.

Gerçekten de kanunlar kimi durumlarda, idari istikrar ilkesine aykırı olarak, müesses durum vaziyetini almış işlemlerin herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın ya da en azından uzun yıllar sonra dahi geri alınabileceği ya da kaldırılabileceği şeklinde hükümler ihtiva edebilmektedir. Örneğin, Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 40'ıncı maddesi, Türk vatandaşlığının kazanılması veya kaybına dair verilmiş hukuka aykırı kararların idare tarafından geri alınacağını belirtmiş ve bu hususta herhangi bir süre sınırı öngörmemiştir[447]. Bir diğer örnek ise, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun (mülga) 121'inci maddesiydi. Söz konusu (mülga) hüküm, emeklilere herhangi bir nedenle yapılmış fazla ödemelerin geriye doğru hesaplanacak beş yıllık tutarlarının idare tarafından geri alınmasını öngörmekteydi. Bahse konu hükümde, kişinin iyiniyetli olup olmamasına ya da hatalı işlemin tesisi üzerinden belirli sürelerin geçmiş olup olmamasına göre herhangi bir ayrıma gidilmemişti. Bu nedenle, söz konusu hatalı ödemenin muhatabı olan kişi iyiniyetli olsa ve işlemin tesisi üzerinden uzunca bir süre geçmiş olsa dahi idare işlemini (geçmişe dönük beş yıl için) geri alabiliyordu[448]. Görüldüğü üzere bu hükümler, idari istikrar ilkesinin

---

hem de ileriye yönelik sona erdirilmesi ve örneğin kamu görevlisi ise geri alma işleminin tesis edildiği ana kadar olan kişisel kazanımlarının da iadesinin talep edilmesi gerekmektedir.

[447] 5901 sayılı **Türk Vatandaşlığı Kanunu** md. 40: *"Türk vatandaşlığının kazanılması veya kaybına ilişkin kararlar, hukuki şartlar oluşmadan veya mükerrer olarak verildiği sonradan anlaşıldığı takdirde geri alınır."*

[448] 5434 sayılı **Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu**'nun (mülga) 121'inci maddesi şu şekildeydi: *"Her ne suretle olursa olsun istihkaklarından fazla yapılan ödemeler, ilgililerin, varsa sonraki her çeşit istihkaklarından hüküm alınmaksızın kesilmek suretiyle geri alınır. Ancak ilgili, Sandıkça yapılan bu muamelenin yersizliği hakkında Danıştay'da dava açabilir. / Herhangi bir nedenle Sandık tarafından ilgililere istihkaklarından fazla veya yersiz olarak yapılan ödemelerin, bu hatalı işlemlerin düzeltildiği*

öngördüğü süre şartı ile çatışma halinde olan hükümlerdir. Zira idari istikrar ilkesi, müesses durumlar açısından, daha önce ifade ettiğimiz istisnaların söz konusu olmadığı ve kişinin iyiniyetli olduğu durumlarda, bireyin kişisel kazanımlarının en azından geçmişe ilişkin boyutunun korunmasını gerektirmektedir.

Belirtmek gerekir ki, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun (mülga) 121'inci maddesinin öngörmüş olduğu söz konusu hüküm, bireysel başvuru yoluyla Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirilmiş ve tartışma konusu edilmiştir. Uyuşmazlık konusu somut olayda; emekli olan başvurucuya 3600 ek gösterge üzerinden emekli aylığı bağlanmış, ancak başvurucunun emekli dosyasında yapılan inceleme sonucunda, memuriyet derecesinin yanlış değerlendirildiği fark edilmiş ve bunun üzerine davacının ek göstergesi 4 yıl sonra 3000'e düşürülerek, o tarihe kadar ödenen fazla ücretler de kendisinden talep edilmiştir. Başvurucu ise, Danıştay'ın 1973 tarihli içtihadı birleştirme kararını gerekçe göstererek, idarenin ancak *yokluk*, *açık hata*, *gerçek dışı beyan* ve *hile* hallerinde işlemini geri alabileceğini, bunun dışında kalan hallerde ise ancak dava açma süresi içinde işlemini geri alabileceğini öne sürmüştür. Anayasa Mahkemesi ise yaptığı değerlendirmede, Danıştay'ın konu ile ilgili 1973 tarihli kararının hâlihazırda fiilen çalışan memurlar hakkında geçerli olduğunu, zira emeklilere yapılan haksız ödemelerin geri alınacağına dair açık bir kanuni düzenlemenin mevcut bulunduğunu, ayrıca normlar hiyerarşisi bakımından da bahsedilen içtihadı birleştirme kararının ilgili Kanun hükmünün altında olduğunu ifade etmiş ve nihayet Danıştay'ın söz konusu kararının somut olaya uygulanamayacağını belirterek başvuruyu reddetmiştir[449].

---

tarihten geriye doğru hesap edilecek beş yıllık tutarları tahsil edilir. Tahsilin ne şekilde yapılacağı yönetmelikle düzenlenir".

[449] *"...başvurucu yersiz ödemelerin dava açma süresi içerisinde alınabileceğini iddia etmekte ve bu konuda Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22/12/1973 tarih ve E. 1968/8, K. 1973/14 sayılı kararına dayanmakta olup, anılan kararda; idarenin, yokluk, açık hata, memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi hallerinde, süre aranmaksızın kanunsuz terfi veya intibaka dayanarak ödediği meblağı her zaman geri alabileceğini, bu istisnalar dışında kalan hatalı ödemelerin geri alınmasının, hatalı ödemenin yapıldığı tarihten başlamak üzere dava açma süresi içinde mümkün olduğunu, dava açma süresi geçtikten sonra geri istenmesinin mümkün olamayacağı belirtilmiştir. / Danıştayın yukarıda belirtilen kararının, fiilen çalışan memurlar hakkında olduğu, başvuruya konu olaydaki emekli ikramiyesi ve emeklilik aylığı yönünden ise 5434 sayılı Kanunun 121. maddesinde açık düzenleme bulunduğu ve Derece Mahkemelerinin bu düzenleme uyarınca yapılan fazla ödemenin geri alınması konusunda karar verdiği görülmekle, söz konusu İçtihadı Birleştirme Kararının hem normlar hiyerarşisi hem de kapsam bakımından başvuru konusu olaya uygulama*

Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu bu karar; açık kanun hükümlerin varlığı durumunda idari istikrar ilkesi yerine ilgili kanun hükümlerine üstünlük tanınacağını göstermesi açısından önemli bir karardır. Aynı şekilde AYİM de, açık bir kanuni düzenlemenin bulunduğu durumlarda idari istikrar ilkesinin uygulanamayacağı kanaatindedir[450].

Gerçekten de, hukuka aykırı bir işlemin idare tarafından geri alınabileceğine dair açık bir kanun hükmünün varlığı durumunda, idari mercilerin bu hükme aykırı davranma ve idari yargı mercilerinin de bu hükme aykırı hüküm tesis etme yetkileri bulunmamaktadır[451]. Diğer

---

olanağının bulunmadığı değerlendirilmiştir." **Anayasa Mahkemesi**, Murat Yaman Başvurusu, Başvuru Numarası: 2013/3385, Karar Tarihi: 12/3/2015, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 20.04.2019).

[450] Örneğin, AYİM'in önüne gelen bir uyuşmazlıkta, Paris Başkonsolosluğu'nda resmi statüde çalışan davacı, dövizli askerlik hizmetinden yararlanmak için başvuru yapmış ve başvurusu idare tarafından kabul edilmiştir. Bunun üzerine davacı, temel askerlik eğitimini tamamlayarak terhis olmuştur. Ancak 7 yıl sonra dosyası tekrar incelenen davacının dövizli askerlik şartlarını taşımadığı, zira yurtdışında özel bir şirkette değil, resmi statüyle Konsoloslukta çalıştığı anlaşılmış ve bunun üzerine davacı, dövizli askerlik hizmeti kapsamından çıkarılmış ve eksik kalan askerlik hizmetini tamamlaması gerektiği kendisine bildirilmiştir. Konuyu değerlendiren AYİM, *"Davacı vekili dövizle askerlik hizmeti kapsamına alınmada müvekkilinin bir hilesi, kusuru, bulunmadığını askerlik hizmetini tamamlamasının üzerinden 7 yıl geçtiğini yeniden askere sevk işleminin idari istikrar prensibi ile bağdaşmadığını ileri sürmüştür.* ***Kazanılmış haklara saygı ve idari istikrar ilkeleri, aksinin yasayla düzenlendiği durumlarda geçerli değildir.*** *1111 sayılı Kanunun Ek-1 nci maddesinin 3 ncü fıkrasında; dövizle askerlik hizmetinden yararlanmak üzere yaptıkları başvuruları kabul edilen yükümlülerden, gereken şartları taşımadıkları anlaşılanların dövizle askerlik hizmeti kapsamından çıkartılarak durumlarının uygun askerlik işlemine tabi tutulacağını düzenlemiş bu konuda idareye bir takdir yetkisi tanımamıştır. Bu bağlı yetki karşısında gerekli şartları taşımadığı anlaşılan davacının dövizle askerlik hizmeti kapsamından çıkarılarak tabi olduğu statüde yeniden askere sevk edilmesi işleminde hukuka aykırılık bulunmamaktadır"* diyerek, açık bir kanun hükmünün bulunması durumunda idarenin bağlı yetki içerisinde olduğunu ve bu nedenle idari istikrar ilkesinin uygulanamayacağını belirtmiştir. Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 3. Daire**, E. 2005/4, K. 2005/776, T. 26.5.2005, www.kazanci.com (Erişim: 09.05.2019).

[451] Bununla birlikte Danıştay'ın, açık kanun hükmünün varlığına rağmen idari istikrar ilkesine üstünlük tanıdığı bir kararı da mevcuttur. Bkz. **Danıştay 11. Daire**, E. 2008/5396, K. 2010/9432, T. 25.11.2010, www.kazanci.com (Erişim: 09.05.2019). Söz konusu karardaki *karşı oy*'da, idari istikrar ilkesine dayalı olarak yargı içtihatlarıyla benimsenmiş geri alma sürelerinin açık bir kanun hükmünün varlığı durumunda, uygulanamayacağı şu sözlerle dile getirilmiştir: *"5434 sayılı Kanun'un 63. maddesinde vazife malüllüğü aylığı bağlananlardan adi malül oldukları bağlama tarihinden itibaren (3) yıl içinde anlaşılanların vazife malüllüğü aylıkları kesilip adi malüllük aylığı bağlanarak aradaki farkın geri alınacağı kurala bağlanmıştır. / Hatalı idari işlemin geri alınması konusunda özel hüküm olduğunda kuşku bulunmayan bu Yasa maddesinin bu tür hatalı işlemlerin idarece en geç üç yıl içerisinde geri alınabileceğini ve üç yıl geçtikten sonra hiç bir*

bir ifadeyle, kanun koyucunun geri almaya dair özel olarak öngördüğü yetki, usul ve süre hususlarında, yargı içtihatlarında ortaya konulmuş olan geri alma şartları değil ilgili kanun hükümleri geçerli kabul edilecektir[452].

Ancak belirtmek gerekir ki, kanaatimizce, muhataplarının iyiniyetli olduğu hukuka aykırı işlemlerin geri alınması noktasında, dava açma süresi gibi ya da buna benzer şekilde objektif ve makul bir süre sınırı öngörmeyen kanun hükümlerinin, idari istikrar ilkesine, hukukun genel ilkelerine ve bu anlamda Anayasa'ya aykırı olduğu kabul edilmelidir. Bu nedenle söz konusu kanun hükümlerinin Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi gerekmektedir. Bu yolun işletilebilmesi için de idari yargı mercilerinin re'sen ya da talep üzerine Anayasa'ya aykırılık iddiasında bulunması ve somut norm denetimi yolu ile söz konusu kanun hükümlerinin Anayasa Mahkemesi denetiminden geçmesini sağlaması gerekmektedir.

Müesses durum teşkil eden vaziyetlerin geri alınabileceğine dair açık kanun hükmünün varlığının yanı sıra bazı durumlarda da kanun, idari merci tarafından verilen kararların ***"kesin"*** olduğunu ifade edebilmektedir[453]. Söz konusu kararlar idari makamları bağlamakta ve bu nedenle idari makamlar, tesis etmiş oldukları bu gibi işlemleri, hukuka

---

şekilde hatalı işlemin geri alınamayacağını öngördüğü açıktır. / ***Belirli bir konuda hatalı idari işlemin geri alınabileceği azami süre yasama organı tarafından özel hüküm sevk edilerek düzenlendikten sonra hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkelerine dayalı yargısal içtihatlarla benimsenen geri alma sürelerinin o konuda artık uygulanamayacağı kuşkusuzdur.*** */ Bu itibarla, yasama organı vazife malüllüğü aylığı bağlananlardan adi malül oldukları sonradan anlaşılanlar bakımından üç yıllık geri alma süresi öngördüğüne göre bu sürenin hiç bir şekilde malül olmadığı anlaşılanlar hakkında evleviyetle uygulanması gerektiğinden, vazife malüllüğü aylığı bağlandıktan sonra üç yıl geçmeden malül olmadığı anlaşılan davacı hakkında tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır. / Açıklanan nedenlerle davanın reddine ilişkin Mahkeme kararının onanması gerektiği görüşüyle bozma yönünde verilen Daire kararına katılmıyorum".*

[452] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 450; **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 117. Örneğin Alman İdari Usul Kanunu'nda, idari işlemlerin hangi şartlarda kaldırılabileceğine ya da geri alınabileceğine dair ayrıntılı düzenlemeler yer almıştır ve bu konuda çıkacak ihtilaflar ilgili kanun hükümlerine göre çözüme kavuşturulmaktadır. Konu hakkında geniş bilgi için bkz. **Yılmaz**, "Alman İdari Usul Hukuku'nda İdari İşlemin İdare Tarafından Hükümsüz Kılınması ", s. 253-272.

[453] Örneğin, 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun md. 7 hükmüne göre, söz konusu Kanun'a göre mülki idare amirlerince verilen kararlar kesindir ve sadece maddi hatalar için düzeltme kararı verilebilir: *"Bu Kanuna göre verilen kararlar idari yargı yolu açık olmak üzere kesindir. Ancak, açık olan yazı ve hesap hataları karar veren yetkili makamca kendiliğinden düzeltilir".*

aykırı dahi olsa geri alamamaktadır[454]. Bu gibi durumların da idari istikrar ilkesi açısından incelenmesi gerekmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Danıştay bu gibi hükümlerin söz konusu olduğu durumlarda, ilgili işlemin idarece geri alınmasının, kaldırılmasının, değiştirilmesinin ve maddi hatalar dışında düzeltilmesinin mümkün olmadığı görüşündedir[455]. Gerçekten de, kanunun "kesin" olduğunu belirttiği işlemler açısından idarenin aksine hareket etme yetkisi bulunmamaktadır. Kanaatimizce, kanunun kesin olduğunu belirttiği bir işlem hukuka aykırı olsa dahi, *birey lehine* bir durum söz konusu ise, kararın kesin olmasının ve idarenin işlemini geri alamamasının bireyin hukuki güvenliğini ihlal edici bir tarafı bulunmadığından, idarenin söz konusu işlemini dava açma süresi içerisinde dahi geri alamayacak olması idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir. Ancak *birey aleyhine* bir durum söz konusu ise bu durumda idare, hukuka aykırı işlemini her zaman geri alabilmeli ve bireyi dava açmak zorunda bırakmamalıdır[456]. Nitekim bu tür işlemlere karşı İYUK md. 11'in öngördüğü idari

---

[454] **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 23.

[455] Örneğin, bkz. **Danıştay 10. Daire**, E. 1997/11, K. 1997/2317, T. 11.6.1997, www.kazanci.com (Erişim: 11.04.2019).

[456] Bu konu ile ilgili dile getirmemiz gereken diğer önemli bir husus ise ***"disiplin cezaları"*** ile ilgilidir. Danıştay, disiplin cezalarının idare tarafından geri alınamayacağı kanaatindedir. Danıştay'a göre disiplin cezalarının hukuki varlıklarına son verilebilmesi ancak bir yargı kararı veya yasama tasarrufu ile mümkündür veyahut bu cezaların belirli sürelerden sonra sicil dosyasından silinmesi atamaya yetkili amirden talep edilebilir. Danıştay bu görüşünü; disiplin cezalarının niteliği gereği diğer idari işlemlerden farklı olduğu ve disiplin cezası vermeye yetkili organlar ile bu organların oluşumunun, çalışma usullerinin, kararların oluşturulma süreçlerinin ve bu süreçlerin her aşaması için öngörülen süre koşullarının sıkı şekil şartlarına bağlı olması gerekçelerine dayandırmaktadır. Örneğin, bkz. **Danıştay 8. Daire**, E. 1998/4988, K. 1998/3015, T. 12.10.1998, www.kazanci.com (Erişim: 11.04.2019). Danıştay'ın bu gerekçesine katılmak mümkün değildir. İdare, hukuka aykırı olduğunu fark ettiği ve birey aleyhine olan işlemlerini, kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça, herhangi bir süreye bağlı olmaksızın geri alabilmelidir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu md. 135/2'de *"süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir"* şeklinde bir hüküm yer almaktadır, ancak doktrinde ***Gündüz***'ün de ifade ettiği üzere, bu hükmün idarenin disiplin cezasını geri alamayacağı şeklinde değil, idarenin disiplin cezasını geri aldıktan sonra yerine daha ağır bir ceza veremeyeceği şeklinde anlaşılması gerekmektedir. Zira disiplin cezalarının hiçbir surette idare tarafından geri alınamayacağını kabul etmek, hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkelerine aykırılık anlamına gelecektir. Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Gündüz,** F. Ebru, "Disiplin Cezalarının Geri Alınması", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XX, Sayı: 1, Yıl: 2016, s. 418-419. Ayrıca bkz. **Yılmaz,** Dilşat, "Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin Kesinliği Üzerine Bir Değerlendirme: Kime Göre?, Ne İçin? Kesinlik", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XXI, Sayı: 2, Yıl: 2017, s. 105-153.

başvuru yoluna gidilebileceğini öngören Danıştay kararları da mevcuttur[457]. Fakat idarenin kendiliğinden kanuna aykırı davranamayacağını tekraren ifade etmek gerekir. Bu nedenle, Anayasa'ya ve hukukun genel ilkelerine aykırılık hususunda yukarıda yaptığımız açıklamaların burası için de geçerli olduğu ve bireyin aleyhine bir durum söz konusu ise, ilgili hükmün somut norm denetimi yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesi ve Anayasa Mahkemesi tarafından da birey lehine olacak şekilde iptal edilmesi gerektiği ifade edilebilir.

C. Müesses Durumlarda Süre Meselesi

Hukuka aykırı ancak birey lehine olan idari işlemlerin, kural olarak, dava açma süresi kadar bir süre geçtikten sonra "müesses (yerleşik) durum" halini aldığını ve bu aşamadan sonra idari istikrar ilkesinin korumasına dâhil edildiğini yukarıda birçok defa ifade ettik[458]. Müesses durumlar açısından kabul edilen dava açma süresi ölçütü aşağıda ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır. Bununla birlikte Danıştay'ın, istisnai de olsa bazı kararlarında, somut olaya göre değerlendirme yaptığı ve dava açma süresi ölçütü yerine "makul süre" ölçütünü kullandığı da bir vakıadır. Makul süre ölçütü de yine aşağıda ayrı bir başlık altında incelenecektir. Bunların yanı sıra, hukuka aykırı ancak birey lehine olan işlemlerin üzerinden dava açma süresi ya da daha uzun süreler geçmiş olsa dahi idarenin işlemini her zaman geri alabileceği *"yokluk"*, *"açık hata"*, *"gerçek dışı beyan"* ve *"hile"* gibi istisnaların da bulunduğunu ve bu istisnaların yargı içtihatları ile geliştirildiğini ifade etmiştik. Söz konusu istisnaların varlığı için gereken şartlar da yine ilerleyen başlıklarda inceleme konusu yapılacaktır. Ayrıca, yargı içtihatlarında sistematik bir şekilde dile getirilmemiş olsa da; *"muvazaalı işlem"*, *"kamu düzeninin gerekleri"* ve *"başkasına ait üstün menfaat"* gibi, dava açma süresi ölçütüne istisna teşkil eden ve idarenin herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın işlemini geri alabileceğini / kaldırabileceğini düşündüğümüz bu konulara da yer verilecektir.

Müesses durumlarda süre meselesi ile ilgili değerlendirmelere geçmeden önce

---

[457] Örneğin, bkz. **Danıştay 6. Daire**, E. 1993/168, K. 1993/1743, T. 03.05.1993, www.kazanci.com (Erişim: 11.04.2019).

[458] Hukuka aykırı ve ***birey aleyhine*** olan işlemler ise "her zaman" geri alınabilmektedir. Zira bu gibi işlemler, bireylere yükümlülük yükleyen ve bireyleri menfi yönde etkileyen işlemlerdir. Bu anlamda, idare tarafından herhangi bir süre ile bağlı olmaksızın geri alınabilmeleri hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkelerinin bir gereğidir. Dolayısıyla bu gibi birey aleyhine olan işlemler, idari istikrar ilkesinin inceleme alanı dışında kalmaktadır. Konu hakkında geniş bilgi için bkz. **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1237-1238.

belirtmek gerekir ki, esasen bir hukuk devletinde idareden beklenen işlemlerinin hukuka uygun olmasıdır. Bu nedenle idarenin, hukuka aykırı surette tesis edilmiş idari işlemlerini her zaman için geri alabilmesinin hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu düşünülebilir. Ancak daha önce de ifade ettiğimiz üzere bu hususta idareye bir sınır konulmaması, bireylerin hukuki güvenliğini ciddi anlamda zedeleyebileceğinden, hukuka uygunluk ile idari istikrar arasında makul bir dengenin kurulması ve idarenin müesses durum teşkil eden işlemlerini ancak belirli süreler içerisinde geri alabilmesi, adalete ve hakkaniyete en uygun düşen çözüm olmaktadır[459]. Nitekim idareye işlemlerini geri alma imkânı tanınırken hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkelerinin korunması gerektiği hususunda tüm hukuk sistemleri arasında genel bir uzlaşma söz konusudur[460]. Gerek Fransız ve gerekse de Türk hukukunda idari işlemlerin geri alınmasına dair ilkeler de yine bahsettiğimiz şekilde hukuki güvenlik ilkesi ile hukukilik arasındaki denge gözetilerek oluşturulmuş ilkelerdir[461]. Ayrıca belirtmek gerekir ki, hukuka aykırı idari işlemlerin geri alınmasında süre sınırının kabul edilmiş olması, kamu görevlilerini disiplinli davranmaya sevk etme ve tesis ettikleri işlemler bakımından daha titiz davranmalarını sağlama noktasında da ayrı bir fonksiyon ifa etmektedir.

Hukukun diğer genel ilkeleri gibi idari istikrar ilkesinin de soyut yapısı ve kapsam ve sınırlarının tespiti noktasında önceden belirli kriterlerin ihdas edilmesinin mümkün olmaması sebebiyle, idari bir işlemin ne zaman istikrar kazanmış sayılacağı meselesi somut olaya göre değişiklik arz edebilir. Örneğin birey - toplum - devlet arasındaki münasebetlerin tesisi hususunda önem arz eden bazı konularda idari istikrarın daha kısa bir sürede kurulduğu kabul edilirken; daha az öneme sahip başka bazı konularda ise idari istikrarın tesisi için

---

[459] *"…idarenin sakat tasarruflarını her zaman geri alabileceği yolundaki genel prensibte, kazanılmış haklarla müesses durumları korumak ve hukuki münasebetlerde istikrarı sağlamak ihtiyaç ve zarureti nedeniyle zaman içinde değişime uğramış ve sakat idari işlemlerin ne şekilde geri alınabileceği belirli kurallara bağlanmıştır."* **Danıştay 3. Daire**, E. 1981/83, K. 1981/100, T. 28.5.1981, www.kazanci.com (Erişim: 11.04.2019); *"Hukukun amacı toplumda süreklilik ve güvenliği-istikrarı sağlamak, dolayısıyla hukuki ilişkilerde bu temel amacı gerçekleştirecek şekilde düzenlemektir. Kişi yararı ile kamu yararı arasında dengeyi sağlamak makul bir sürenin kabulü ile mümkündür. Buna idare hukukunun istikrar prensibi denildiği bilinmektedir."* **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire**, E. 1991/2441, K. 1991/877, T. 05.11.1991, www.kazanci.com (Erişim: 11.04.2019).

[460] **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 116.

[461] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 458.

nispeten daha uzun bir sürenin gerektiği ifade edilmektedir[462]. Ancak her ne kadar idari istikrarın kapsam ve sınırlarının belirlenmesi hususunda öncesinden kesin ölçütler tespit edilemese ve bu nedenle idari işlemin ne zaman istikrar kazanacağı hususunda net kriterler ortaya konulamasa da; bu hususta "süre sınırı" gibi objektif bazı kriterlerin belirlenmesi ve yargı mercilerinin kendi içerisinde tutarlı kararlar vermesi sayesinde, belirli ve öngörülebilir sonuçlara ulaşmak mümkün olabilmektedir. Bu nedenle, idari işlemin istikrar kazanacağı süre konusunda genel-geçer kriterler belirlenmesi ve yargı mercilerinin idari istikrarı ilgilendiren olaylar bakımından verdikleri kararların tutarlı olması büyük önem arz etmektedir.

Gerçekten de idari işlemlerin, tesis edildikleri andan uzun zaman sonra geri alınmaları, istikrar beklentisine zarar vermektedir. Bu nedenle, *"iyi idare"* den beklenen, idarenin istikrarlı hareket etmesi ve belirli sürelerden sonra, hukuka aykırı da olsa, birey lehine olan işlemlerini geri almamasıdır[463]. Zira idari istikrar ilkesi; idarenin hukuka aykırı işlemlerini geri alma hususundaki bağlı yetkisini, henüz bireylerin hukuki güvenliğini ve idari istikrarı zedeleyici bir aşamaya gelmeden önce kullanmasını gerektirmektedir[464]. Buna göre, bireyler açısından hak doğurucu olan hukuka aykırı işlemlerin geçerliliğini *askıda geçerlilik* olarak kabul etmek ve belli bir süre zarfında iptali talep edilmez ya da idarece geri alınmaz ise, söz konusu askıda geçerliliğin *sürekli geçerliliğe* dönüştüğünü kabul etmek gerekmektedir[465].

1. Dava Açma Süresi Kriteri

Hukuka uygunluk ve idari istikrar dengesi noktasında, hukuka aykırı ancak birey lehine olan işlemlerin ne zamandan itibaren müesses (yerleşik) hale geleceği ve hangi andan itibaren korunmaya değer kabul edileceği meselesi hukuk sistemleri açısından cevaplanması gereken önemli bir sorundur. Zira idarenin bireyler hakkında hukuka aykırı ancak onların lehine işlem tesis etmesi ve bu işleminin hukuka aykırılığını daha sonraları fark edip işlemini geri almak istemesi sıklıkla karşılaşılabilecek bir durumdur. Bu hususta hukuka uygunluk kriterine mutlak anlamda bir üstünlük tanınması ve idarenin hukuka aykırı olan her idari işlemini dilediği zaman geri alabileceğinin kabul edilmesi, idare karşısında zayıf olan

[462] **Sever**, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, s. 122.

[463] **Gündüz**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 3.

[464] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 62.

[465] **Günday**, İdare Hukuku, s. 164.

bireylerin hukuki güvenliklerine ciddi anlamda bir müdahale teşkil edeceğinden, bu hususta bazı kriterlerin belirlenerek idarenin sınırlandırılması elzemdir. Bu nedenle modern idare hukuku sistemlerinde idarenin, hukuka aykırı da olsa birey lehine olan idari işlemlerini dilediği her zaman geri alamayacağı kabul edilmekte ve idarenin bu noktadaki yetkisi bazı sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Ülkemizde ise idarenin bu yöndeki yetkisinin sınırlandırılması adına, idare hukuku açısından me'haz kabul edilen Fransız idare hukuku sisteminden esinlenilmiş ve buna binaen, kural olarak, "dava açma süresi" ölçütü kabul edilmiştir. Konu ile ilgili değerlendirmelere geçmeden önce Fransız idare hukuku sistemindeki sürece kısaca değinmek gerekmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde de ifade ettiğimiz üzere, idari istikrar kavramı, teknik bir ilke olarak ilk kez Fransız idari yargı içtihatlarında ve "hukuki statülerdeki istikrarlılık" prensibi adı altında Conseil d'Etat'nın 3 Kasım 1922 tarihli *"Dame Cachet"* kararında gündeme gelmiştir[466]. Bu karara konu olan olayda davacı, yürürlükteki mevzuattan kaynaklı bir sebeple kira kaybına uğradığı iddiasıyla idareye başvurmuştur. İdari merci yaptığı inceleme neticesinde davacıya belirli miktarda bir bedelin tazminat olarak ödenmesi gerektiğine karar vermiştir. Ancak davacı, kendisine ödenen miktarı az bularak bir üst idari mercie itiraz etmiştir. Üst merci ise, davacıya ödenen miktarı artırmadığı gibi, aslında davacının mevzuata göre herhangi bir bedel talep etme hakkının bulunmadığını fark etmiş ve daha önce ödenen tazminatın da geri alınmasına karar vermiştir. Konuyu inceleyen Conseil d'Etat ise; hukuka aykırı ancak birey lehine olan idari işlemlerin idare tarafından ancak *dava açma süresi* içerisinde ve söz konusu işleme karşı dava açılmış ise ancak *yargı mercii tarafından karar verilmeden önce* geri alınabileceğine karar vermiştir. Söz konusu kararda Conseil d'Etat, "hukuki güvenlik" ile "hukuka uygunluk" arasında bir bağdaştırma fonksiyonunu sağlamaya çalışmıştır[467]. Bu kararına kadar, hukuka aykırı işlemlerin herhangi bir süre sınırı olmaksızın idare tarafından geri alınabileceği yönünde kararlar vermiş olan Conseil d'Etat, bu kararı ile birlikte içtihadını değiştirmiş ve söz konusu işlemlerin idare

[466] **Erkut**, Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi), s. 80; **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 117; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 449; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 202; **Duran**, "Mahkeme Kararları Kroniği (İdare Hukuku)", s. 537.

[467] Pierre LE MIRE, "La stabilité des situations juridiques", in. AJDA. 1980, s. 203 (Nakleden: **Erkut**, Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi), s. 80.); Kararın kısmî tercümesi için bkz. **Oytan**, "İdari İşlemlerin Geri Alınması", s. 106-109.

tarafından ancak dava açma süresi içerisinde ya da dava açılmış ise dava sonuna kadar geri alınabileceğine hükmetmiştir[468].

Conseil d'Etat, Dame Cachet kararından sonra verdiği *Ville Bagneux*[469] kararıyla da, Dame Cachet kararının mantığı içinde kalarak, idari işlemlerin geri alınmasında süre şartı bakımından yeni gelişmeler kaydetmiştir[470]. Bu kararda ise Conseil d'Etat, idari işlemin tesisi üzerinden dava açma süresi geçmiş olsa bile, üçüncü bir kişinin dava açma imkânının halen mevcut olduğu durumlarda, bu süre içerisinde de idari işlemin idare tarafından geri alınabileceğine hükmetmiştir[471]. Zira bilindiği üzere, muhatabına tebliğ edilen ancak üçüncü kişilere de ilan yolu ile duyurulması gereken işlemlerde dava açma süresinin başlangıç anı üçüncü kişiler açısından farklı olabilmektedir. Neticede bu karar da "dava açma süresi" kriterini esas alan bir karardır ve söz konusu karardan sonra, Conseil d'Etat'nın idari işlemlerin geri alınması hususundaki genel tutumunu ortaya koyabilmek adına bu iki karardan birlikte söz edilmeye başlanmıştır[472].

Hukuka aykırı ancak birey lehine olan idari işlemlerin idare tarafından geri alınması noktasında Fransız idare hukuku sisteminde geçerli kabul edilen bu esas, Ülkemiz yargı mercileri tarafından da kabul görmüştür. Konu ile ilgili Yargıtay, 1973 tarihli içtihadı birleştirme kararında şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

"…doktrinin (bilimsel içtihatların), yanlış tasarrufu geri alma işleminin iptal davası süresi içinde (bizde 90 gün) veya özel bir dava süresi varsa bu sürede yahut dava açılmış ise, dava sonuna kadar imkan dahilinde bulunduğu, bu süreler geçtikten sonra geriye yürür şekilde tasarrufun geri alınmasının imkansız olduğu yolundaki birleşik ve yerleşmiş tutum

---

[468] *"Geri alma ve sonuçları konusunu en çok inceleyen Fransız Danıştay'ında 1922 tarihine kadar hiç bir süre düşünülmeksizin sakat tasarrufların her zaman geri alınabileceği karara bağlanmış iken, bu tarihte verilen Dame Cachet kararıyle süre üzerinde durulmuş ve geri alınacak kararın hak doğuran sakat bir karar olması nedeniyle ancak dava açma süresi içinde ve dava açılmışsa karar verilinceye kadar geri alınabileceği kabul edilmiş ve bu görüş bazı istisnalar dışında bu güne kadar devam edegelmiştir."* **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[469] 6 mai 1966 Ville Bagneux, Puissochet-Lecat, chr., AJDA, 1966.1.485, Braibant, conl., RDP., 1967, s. 346 (Nakleden: **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 117.) Ayrıca bkz. **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 449.

[470] Ayrıntılı bilgi için bkz. **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 117 vd.

[471] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 449.

[472] **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 117.

ve görüşü, gerek objektif bir kural niteliğinde olup takdire yer vermemesi gerekse adalet, hakkaniyet, kamu düzeni ve devamlılık (istikrar) bakımından tercihi gereken bir hukuki norm olarak kabul edilmeli ve bu kabulün ışığı altında içtihadı birleştirme konusu olan uyuşmazlık çözümlenmelidir"[473].

Görüldüğü üzere Yargıtay, Fransız idare hukuku sisteminde kabul edilen *"dava açma süresi"* ölçütünü aynen benimsemiş ve idarenin hukuka aykırı tasarrufunu geri alabilmesinin ancak *dava açma süresi içerisinde ya da özel bir dava açma süresi var ise bu süre içerisinde veyahut işleme karşı dava açılmış ise dava sonuna kadar* mümkün olduğunu belirtmiştir. Yargıtay ayrıca, müesses durum teşkil eden vaziyetler için dava açma süresi ölçütünün kabul edilmesinin, konuyu idarenin takdirine bırakmadığı için, "objektif" bir kriter niteliğinde olduğunu belirtmiş ve bu çözüm tarzının seçilmesinin adalet, hakkaniyet ve istikrar ilkelerinin bir gereği olduğunu ifade etmiştir.

Danıştay da, idari yargı mercilerinin idari istikrar ile ilgili kararlarında sıklıkla atıf yaptığı 1973 tarihli içtihadı birleştirme kararında, müesses durumlarla ilgili olarak *"dava açma süresi"* kriterini kabul etmiştir. Söz konusu kararında Danıştay, *"İdarenin, yokluk, açık hata, memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi hallerinde, süre aranmaksızın kanunsuz terfi veya intibaka dayanarak ödediği meblağı her zaman geri alabileceğine… belirtilen istisnalar dışında kalan hatalı ödemelerin istirdadının, hatalı ödemenin ilk yapıldığı tarihten başlamak üzere 90 gün içinde kabil olduğuna ve 90 günlük süre geçtikten sonra istirdat edilemeyeceğine…karar verildi"*[474] diyerek, hukuka aykırı ancak birey lehine olan işlemlerin geri alınmasının, belirli istisnalar dışında, ancak dava açma süresi içerisinde mümkün olduğuna karar vermiştir[475].

AYİM de, hukuka aykırı işlemlerin idare tarafından geri alınabileceği süre ile ilgili yaptığı değerlendirmede, *"Böylece sakat idari işlem belirli, makul ve hukuken himayeye layık bir süre içerisinde geri alınmadığı takdirde kazanılmış bir durumun doğumuna vücut vermektedir. İdari istikrar prensibi belli bir süre geçtikten sonra sakat işlemlerin geri alınmalarını önlemektedir. / Sakat idari işlemin geri alınması için belirli, makul süre nedir?*

---

[473] **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1972/6, K. 1973/2, T. 27.1.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[474] **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[475] Kararda geçen "90 gün" ifadesi, kararın verildiği dönemdeki dava açma süresini ifade etmektedir.

Mevzuatımızda idari işlemlerin ne kadar bir süre içerisinde geri alınabileceği hususunda yazılı bir kural bulunmamaktadır. / Öğretide, nasıl ki dava açma süresi geçtikten sonra, ilgili kişi sakat işlemin doğurduğu sonuçlara katlanmak zorunda ise; yönetim de, dava açma süresi geçtikten sonra işlemini geri alamamalı, doğurduğu sonuçlara katlanmalıdır. Başka bir deyişle, sakat işlemler ancak dava açma süresi içinde geri alınabileceği genel kabul görmüştür. Danıştay ve AYİM'in içtihatlarının büyük bölümünde bu sürenin dava açmak için kanunda öngörülen 60 günlük süre olduğu belirtilmiştir"[476] diyerek, hukuka aykırı idari işlemlerin geri alınması noktasında "dava açma süresi" kriterinin benimsenmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Yargı mercileri tarafından kabul edilen dava açma süresi kriteri, doktrinde birçok yazar tarafından da öteden beri kabul edilmiş bir esastır. Bu yazarlara göre, müesses durumların idare tarafından geri alınabilmesi noktasında dava açma süresi kriterinin kabul edilmiş olması, kamu gücüne sahip idare ile idarenin karşısında zayıf konumda olan birey arasında bir denge ve eşitlik sağlamaktadır. Örneğin bu görüşü savunan yazarlardan *Mukbil* ***Özyörük***'e göre, *"İdarenin güven ve istikrara ihtiyacı vardır. Fakat, bittabi İdare karşısında, ferdin de güven ve istikrara ihtiyacı vardır. Zira İdare güçlüdür; devlet yetkisine sahiptir; tek taraflı irade ile kişilerin hukukunu etkileyecek, değiştirecek kararlar alabilir; kendi kendine icra yetkisi vardır. O halde fertlerin İdare ile münasebetleri, birbirleriyle münasebetlerine hiç benzemez. Binnetice, fert de, İdarenin davranışlarından, kararlarından doğan durumlarda güven ve istikrara muhtaçtır. Binnetice fert nasıl, bir dava süresinin geçmesinden sonra sakat bir tasarrufu ortadan kaldırtabilmek im(k)ânını kaybediyorsa, artık onun sakatlığına katlanmak mecburiyetinde bulunuyorsa, İdare için de, aynı vaziyeti düşünmemek için bir sebep yoktur; İdare de, dava süresi geçtikten sonra, kendi tasarrufunu, sakatlık iddiasıyla geri alacaksa, teessüs etmiş hukuki durum ve münasebetlere saygı göstermelidir. Dava süresi içinde veya dava açılmışsa, karara kadar sakatlık iddiasıyla geri alırsa, müesses vaziyetlere riayet etmeyebilir"*[477].

Gerçekten de, idare karşısında zayıf konumda olan bireylerin güven ve istikrar ihtiyacının karşılanabilmesi adına idareye de bazı yükümlülükler yüklenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, bireylerin hukuka aykırı işlemlere karşı dava açabilmeleri için öngörülmüş olan

[476] **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 1994/548, K. 1994/1621, T. 26.10.1994, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, Sayı: 9, Genelkurmay Basımevi, Ankara, s. 237-238.

[477] **Özyörük**, İdare Hukuku Dersleri, s. 218.

sürelerin, idarelerin işlemlerini geri alabilmeleri açısından da kabul edilmesi gerekmektedir. İdarenin hukuka aykırı işlemlerine karşı bireyler nasıl ki ancak dava açma süresi içerisinde dava açabiliyor ve sürenin kaçırılması durumunda söz konusu hukuka aykırı işlem hukuk âleminde kalmaya devam ediyor ise; idare de eşit şekilde ancak dava açma süresi içerisinde ya da işleme karşı dava açılmış ise dava neticelene kadar işlemini geri alabilmelidir[478]. Dava açma süresi geçtikten sonra ise artık istikrarın sağlandığı kabul edilmeli ve idare söz konusu işlemini geri alamamalıdır[479].

Belirtmek gerekir ki müesses duruma sebebiyet veren idari işlemlerin ancak dava açma süresi içerisinde geri alınabileceği görüşü, hem bu hususta *"objektif kriter"* belirleyebilmek hem de idare ile bireyler arasında *"silahların eşitliğini"* sağlayabilmek amacıyla öngörülmüştür[480]. Dolayısıyla, hukuka aykırı ancak birey lehine olan işlemlerin ancak dava

---

[478] **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 116-117; **Aksoylu**, "Yargıcın Bakış Açısıyla İdare Hukukunda Kazanılmış Hak Kavramı", s. 68; **Boz**, "Yargı Kararları Işığında Müesses Durum", s. 138; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 448. *"İdari işlemlerde devamlılık ve istikrar bulunması idare hukukunun ilkelerindendir. İdareler yokluk, açık hata, gerçek dışı beyan veya hile hallerinde, süre aranmaksızın hatalı işlemi her zaman geri alabilirler. Belirtilen bu istisnalar dışındaki hatalı işlemlerin geri alınması ancak dava açma süresi içinde mümkündür."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1997/506, K. 1999/5569, T. 27.10.1999, www.kazanci.com (Erişim: 02.01.2020).

[479] **Gündüz**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 240; **Özkan,** Gürsel, "İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 82; **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 551; **Soylu**, Danıştay Kararları Çerçevesinde İdari İşlemin Geri Alınmasında İdari İstikrar ve Hukuki Güvenlik İlkeleri, s. 85; **Akbulut**, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, s. 358.

[480] *"Gerçekten, nasıl ki iptal davası açabilmek için gerekli olan süre geçtikten sonra, istikrarın korunması pahasına, kişiler aleyhindeki hukuka aykırı (yanlış) idare işlemlerinin artık iptali istenemiyor ve işleme suni bir sıhhat tanınarak idare iptal davası tehdidinden kurtuluyorsa, bunun aksini de düşünmek, yani idare edilenlerin de haklarında yapılmış işlemlerin sınırsız olarak geri alınabileceği tehlikesinden kurtarılmaları gerekir (Özyörük, a.g.e., Sh. 81 - Tan, a.g.e., Sh. 116, 117). Topluma ve kişiye hizmetle yükümlü bir hukuk devleti, kişiye haksızlık yapmamak, kendisinin yararlandığı bir süreden kişiyi de faydalandırmak zorundadır"* **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1972/6, K. 1973/2, T. 27.1.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019). *"Gerek Türk gerek yabancı doktirinde gerekse yargı kararlarında geri alma işleminin, idari işlemlerin geriye yürümezliği prensibine istisna getirdiği, bu prensibin kazanılmış haklarla müesses durumları korumak ve hukuki münasebetlerde istikrar sağlamak ihtiyaç ve zaruretinden doğduğu, ancak hukuka uygunluğu yerine getirmenin de bir hukuk kuralı olduğuna göre sakat tasarrufların geri alınarak hukuka uygunluğu sağlamanın da bir zorunluluk olduğundan bahsedilmiş, aynı zamanda toplumda istikrar ve güvenlik sağlamanın da hukukun amacı olduğu açıklanmıştır. Bütün bu prensipler göz önüne alınarak istikrar prensibinin ağırlık kazanması sonucu dava açma süresi ve zaman aşımı müessesesi*

açma süreleri içinde idare tarafından geri alınabileceği görüşü temel olarak iki şeye; "objektifliğe" ve "eşitliğe" hizmet etmektedir. Bu anlamda, müesses durumların korunması için dava açma süresi gibi belirli ve kesin bir sürenin tespit edilmiş olması, idari istikrarın tesisi açısından son derece önemlidir[481]. Zira bir hukuk devletinde korunmaya değer görülen menfaatlerle ilgili şartların adalet, hakkaniyet, kamu düzeni ve istikrar bakımından objektif kurallarla belirlenmesi ve idarenin takdirine bırakılmaması gerekmektedir[482].

Müesses durumlara sebebiyet veren idari işlemlerin idare tarafından ancak dava açma süresi içerisinde geri alınabileceğine dair yukarıdaki gibi doktrinde ve yargı kararlarında genel bir kabul söz konusudur. Ancak belirtmek gerekir ki, dava açma süresi kriteri doktrinde bir kısım yazar tarafından eleştirilmiştir. Örneğin ***Karahanoğulları***'na göre, dava açma süresi ile idari işlemin geri alınması arasında mantıksal bir bağ yoktur, zira dava açma süresi idari işleme karşı dava açmayı düşünen kişilere karşı öngörülmüş bir süredir[483].

---

ortaya çıkmış bulunmaktadır, iptal davası açmak için şahıslara belirli bir süre verilip bu sürenin geçmesi halinde idari tasarruf sakat olsa dahi yapay bir sıhhat kazanır duruma girdiğine göre, yine sakat bir idari tasarrufun geri alınması için iptal davası açma süresine denk bir sürenin tanınması fikri Fransa'da gerek doktirinde gerek Fransız Danıştay'ında genellikle kabul edilmiştir." **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[481] **Boz**, "Yargı Kararları Işığında Müesses Durum", s. 138.

[482] **Boz**, "Yargı Kararları Işığında Müesses Durum", s. 138. "*...idarenin bazı hukuka aykırı işlemlerinin, hukuka uygun olmasalar bile ilgili lehine yarattığı hukuki durumların belli bir süreden sonra değiştirilmesi idarenin istikrarı ilkesine aykırı düşer. Bu işlemler hukuka aykırı olsalar bile yargısal başvurma süresi geçirildikten sonra hukuki sonuçlarının korunması gerekir. Bu durum idari işlemin kişisel sonuçlarının dokunulmazlığı ilkesinin doğal bir sonucudur."* **Danıştay 1. Daire**, E. 1988/336, K. 1988/355, T. 19.12.1988, www.kazanci.com (Erişim: 29.12.2019).

[483] *"Dava açma süresi ile idari işlemin geri alınması arasında hiçbir mantıksal bağ bulunmamaktadır. Dava süresi, idarenin işlemini dava etmek isteyen kişiye yöneliktir. İşlemin hukuksal kaderi üzerinde yargılama sonucunda mahkeme karar vermektedir. Bu da genellikle bir yılı aşkın bir yargılama sonucunda gerçekleşmektedir. Geri almada da işlemin kaderi hakkında, idare karar vermektedir: en azından bunun için gerekli olan inceleme süresi. İlgililerin kendisini uyarması için gerekli süreler düşünülmelidir. Nitekim, idare, hukuka aykırılığı hedefleyerek işlem yapmaz, idarenin kamu yararını takip ettiği ve işlemlerinin hukuka uygun olduğu varsayılır. İdarenin yapmış olduğu işlemlerinin hukuka aykırı olması genellikle iç denetimlerde veya ilgililerin başvuruları ile ortaya çıkar. Bu durumda, altmış günlük dava açma süresi geçti, bu işlemi geri alamam denilemez. İdarenin iç denetimi ve idari başvurular da bir hukuka uygunluk denetimi yoludur. İdarenin işleyiş mantığına uygun bir esnekliğe sahip olması gereken bu yolun, iptal davası koşullarına bağlanması tutarlı değildir."* **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 628-629. ***Akyılmaz & Sezginer & Kaya*** söz konusu görüşü eleştirerek: *"İdareyi birey gibi*

Benzer şekilde ***Uler*** de, asıl sorunun idari işlemlerde istikrar ile hukuka uygunluk arasında bir seçim sorunu olduğunu ve sınırı dava açma süresi olarak belirlemenin uygun olmayacağını ifade etmiştir[484].

Müesses durumlarda dava açma süresi kriteri, yukarıda izah ettiğimiz üzere, Fransız ve Türk idare hukuku sistemlerinde uzun zamandan beri kabul görmüş ve uygulanmıştır. Ancak Fransa'da 1922 tarihli *Dame Cachet* kararından beri uygulanmakta olan bu kriter, 2001 tarihli *Ternon*[485] kararı ile kısmen değişikliğe uğramıştır[486]. Conseil d'Etat, 2001 yılında vermiş olduğu bu kararla, müesses durumların geri alınmasında dava açma süresi kriterinin uygulanması gerektiği yönündeki içtihadını değiştirerek, iptal davası süresi ile geri alma süresi arasındaki irtibatı koparmış ve hukuka aykırı ancak birey lehine olan işlemlerin idare tarafından ***"dört ay"*** içerisinde geri alınabileceğini belirtmiştir[487]. Kararda, 1922 tarihli Dame Cachet kararından beri uygulanmakta olan "dava açma süresi" kriterinin neden değiştirildiği, dört aylık sürenin, iki aylık zımni ret kararı süresi ile iptal davası açma süresinin toplanması suretiyle mi bulunduğu, yoksa Conseil d'Etat'nın dört aylık süreyi "makul süre" olarak mı gördüğü yönünde herhangi bir açıklama bulunmamaktadır[488]. Ayrıca dört aylık sürenin, işlemin tebliği ya da ilanı tarihinden itibaren değil; söz konusu işlemin idare tarafından *"tesisi (alınması, tekemmül etmesi)"* tarihinden itibaren hesaplanacağı, diğer bir ifadeyle işlemin muhatabının işlemden haberdar olup olmamasının, dört aylık sürenin başlangıcı açısından bir öneminin bulunmadığı belirtilmektedir[489]. Söz konusu *Ternon* kararı ile getirilen dört aylık süre kriteri Fransa'da, 2016 tarihinden itibaren kanuni

---

düşünen, onunla eşit konumda gören bu değerlendirme, idare hukukunun temel yaklaşımı ile uyumlu değildir. İdare, teşkilatı, donanımı, birikimi, çok sayıdaki görevlisi ile bireyden farklı bir konumdadır. Dava açma süresini geçirdiği için işlemin tüm sonuçlarına katlanmak durumunda olan bireyle ilgili olarak, idare için sayılan mazeretlerin çok daha fazlasını sıralamak mümkündür. Buna rağmen, kişi bu sonuçlara katlanıyorsa, çok daha güçlü durumda olan idarenin katlanmaması gerektiğini söylemek mümkün değildir" demiştir. Bkz. **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 448 (546 nolu dipnot).

[484] Bkz. **Uler**, İdarî Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, s. 9-10.

[485] P. Délvolvé, note CE; 26 oct. 2001, Ternon, **RFDA**, janvier-février 2002, p. 91.

[486] **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1243.

[487] **Gözübüyük,** A. Şeref & **Tan,** Turgut, İdare Hukuku (Cilt I) Ankara, Turhan Kitabevi, 2016, s. 458.

[488] **Gözübüyük** & **Tan**, İdare Hukuku (Cilt I) s. 458; **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1243.

[489] **Gözübüyük** & **Tan**, İdare Hukuku (Cilt I) s. 458; **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1243-1244.

bir zemine oturtulmuş ve böylece genel kural haline getirilmiştir[490].

Fransız idare hukuku sisteminde içtihat değişikliği ile kabul edilmiş ve daha sonra kanuni bir zemine de oturtulmuş olan bu esasın, ülkemizde de kabul edilmesinin gerekip gerekmediği hususuna değinmek gerekmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, idare açısından, hukuka aykırılığı fark etme noktasında dava açma süresinin (kural olarak 60 gün) kısa bir süre olduğu yönündeki eleştirilerde haklılık payı vardır. Zira bürokrasi yavaş işleyen bir aygıttır ve bir işlemin hukuka aykırılığının anlaşılabilmesi için idare teşkilatı içerisindeki birden fazla birimden görüş alınması gerekebilir ya da işlemin hukuka aykırılığı, işlemin tesisinden çok sonra idareye yapılmış bir başvuru üzerine anlaşılmış olabilir. Ancak Fransız idare hukuku sisteminde geçerli olan her hususun (somut olayların özellikleri, mevzuat farklılığı, yargı organının olayları anlayış ve kavrayışındaki farklılıklar vs. sebebiyle) ülkemizde de geçerli olması düşünülemez[491]. Conseil d'Etat'nın ulaşmış olduğu dört aylık süre içtihadı, her ne kadar kararda detaylı bir gerekçeye yer verilmemiş ise de, kendi içerisinde tutarlı ve objektif bir kritere oturtulmuş olabilir. Ancak öteden beri "dava açma süresi" şeklinde uygulanan bir kriterin "dört ay" şeklinde değiştirilmesi, somut olaya göre değişen sübjektif değerlendirmelere yol açacak ve söz konusu içtihadın her an değiştirilmesi ihtimalini gündeme getirecektir. Kaldı ki, yukarıda da izah ettiğimiz üzere, dava açma süresi kriterinin ortaya çıkış mantığı idare ile bireyler arasında "silahların eşitliği" ni sağlamaktır. Diğer bir ifadeyle, dava açma süresi kriterinin getiriliş amacının hukuki bir mantığı ve objektif bir temeli vardır ve buna binaen ülkemizde de kabul görmüştür. Ancak dört aylık süre kriteri, ülkemiz açısından objektif temellere oturtulabilecek bir kriter değildir. Buna göre, dava açma süresi kriterinin kabul edilmesi neticesinde, idarenin bazı durumlarda işlemin hukuka aykırılığını fark etme ve bürokratik süreci tamamlayarak işlemini geri alma noktasında yetersiz kalabileceği yönündeki iddialarda haklılık payı bulunmakla birlikte; ortada "açık kanuni düzenleme"[492] gibi objektif bir kriter bulunmadıkça ve kanuni

---

[490] **Altındağ,** Halil, "İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XX, Sayı: 4, Yıl: 2016, s. 85.

[491] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 443.

[492] Belirtmek gerekir ki, hukuka aykırı işlemlerin ne zamana kadar geri alınabileceğine dair mer'i mevzuatımızda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı'nda bu yönde bir hüküm ihdas edilmiştir. Adı geçen Kanun Tasarısı md. 18/3'e göre, *"Hukuka aykırılıkları saptanan bireysel idarî işlemler,* ***iptal davası açma süresi içinde veya açılmış olan iptal davası sonuçlanıncaya kadar*** *değiştirilebilir, kaldırılabilir veya geri alınabilir"*. Görüldüğü üzere, söz konusu Tasarı'da da "dava açma süresi" kriteri esas alınmıştır. Ancak bu hüküm, hukuka aykırı "bütün" idari işlemleri kapsaması yönüyle

düzenleme ile tespit edilecek makul bir süre belirlenmedikçe, "dava açma süresi" kriterinin uygulanması, yargı kararlarında yeknesaklık ve idari muamelelerde istikrar açısından yerinde olan ve değiştirilmemesi gereken bir kriterdir.

Müesses durumlarda dava açma süresi kriteri ile ilgili son olarak dile getirmek istediğimiz husus ise bu kriterin getiriliş amacının; dava açma süresi içerisinde hukuka aykırı işlemini geri alabilme yetkisine sahip olan idareyi her türlü hukuki sorumluluktan kurtarmak olmadığıdır. Daha açık bir ifadeyle, idarenin birey lehine olan hukuka aykırı işlemlerini dava açma süresi içerisinde geri alabileceği kabul edilmekle birlikte bu durum, hukuka aykırı işlem tesis eden idarenin işleminin *"**hizmet kusuru"*** na sebebiyet verebileceği gerçeğini değiştirmemektedir.

Örneğin, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yoluyla konu olan bir olayda başvurucu, özel yetenek sınavı ile alım yapan bir üniversitenin öğrenci alım sınavına girmiştir. Başvurucu girdiği sınav neticesinde "yedek listede" yer almıştır. Bu arada başvurucu, diğer bir üniversitede de aynı bölümün sınavına girmiş ve bu sınavı kazanarak ilgili bölüme kaydını yaptırmıştır. Ancak daha sonra başvurucu, yedek listede yer aldığı ilk üniversitenin resmi sitesinde yapılan duyuruda, asıl listede yer alan bazı kişilerin kayıt yaptırmaması neticesinde kendisinin kayıt hakkı kazandığını öğrenmiştir. Bunun üzerine, kayıt yapmış olduğu üniversiteden kaydını sildirerek, ilk başvuru yaptığı üniversiteye kaydını yaptırmıştır. Daha sonra ise söz konusu üniversite tarafından yapılan kontrollerde, asıl listeden kayıt yaptırmayanların sayısının personel hatası yüzünden yanlış hesaplandığı fark edilmiş ve başvurucunun kaydı bu gerekçeyle ve kayıt tarihinden yaklaşık bir ay sonra üniversite tarafından silinmiştir. Bu karar üzerine başvurucu idari yargıda dava açmıştır. Başvurucunun açtığı iptal davası, ilk derece mahkemesi tarafından, hatalı tesis edilen idari işlemin dava açma süresi içerisinde geri alınmış olması ve memurun açık hataya düşmüş olması gerekçe gösterilerek reddedilmiştir[493]. Kararda ayrıca, *"...davacının hata ya da hilesi*

eleştiriye açıktır. Zira yukarıda da izah ettiğimiz üzere, doktrin ve yargı içtihatları ile kabul edilmiş olan dava açma süresi kriteri, hukuka aykırı işlemlerden sadece "birey lehine" olan işlemlerin dava açma süresinden sonra geri alınmasını engelleyen bir kriterdir. Dolayısıyla, "birey aleyhine" olan işlemlerin herhangi bir süre ile bağlı olmaksızın idare tarafından geri alınabilmesi gerekmektedir. Aksini kabul etmek ise bireylerin hukuki güvenliklerini korumak değil, ihlal etmek anlamına gelecektir.

[493] İdari yargı merciinin vermiş olduğu kararda her ne kadar memurun açık hatasının söz konusu olduğu dile getirilmiş ise de kanaatimizce burada açık hata söz konusu değildir. Açık hata konusu ve şartları çalışmamızın ilerleyen kısmında incelenecektir.

bulunmadan salt davalı idarenin açık hatasına dayanılarak elde edilen öğrencilik hakkının korunmasının tek yolunun, davalı Üniversitedeki öğrencilik hakkının fiilen sürdürülmesi ya da fiili durumun hukuksallaştırılması olmamalıdır. Hukuk sistemimizde, dava konusu işlem nedeniyle davacıların özellikle başka alan ve üniversitelerde eğitim hakkının kullanılmasının engellenmiş olması bakımından, varsa idarenin işlemlerinden kaynaklanan hukuksal sorumlulukları nedeni ile kullanılabilecek başkaca hukuksal yolların bulunduğu da açıktır" denilerek, başvurucunun, zararının tazmini noktasında tam yargı davası açabileceği de "zımnen" ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi ise konu ile ilgili yaptığı değerlendirmede, ilk derece mahkemesinin gerekçelerini haklı bularak, *"Somut olayda, başvurucu hakkında idarenin hatası nedeniyle yapılan kayıt işlemi yaklaşık bir aylık bir süreden sonra yani altmış günlük dava açma süresi içerisinde idarece geri alınmıştır. / ... tam yargı davası yolu, başvuruya benzer uyuşmazlıklar yönünden idarenin kendi kusurundan kaynaklanan zararların tazmini imkanını sağlamaktadır. Bu nedenle anılan hukuk yolu, başvurucunun şikayetleri açısından erişilebilir ve elverişli bir çözüm olanağı ve makul ölçüde bir başarı imkanı sunmaktadır"*[494] demiş ve idarenin işleminin hukuka uygun olduğunu, zira hatalı işlemin dava açma süresi içerisinde geri alınabileceğini ve başvurucunun zararının tazmini noktasında tam yargı davası açması gerektiğini belirterek başvuruyu reddetmiştir.

Görüldüğü üzere, somut olayda hukuka aykırı surette tesis edilen işlemin idare tarafından bir ay gibi kısa bir sürede geri alınmış olması, söz konusu geri alma işlemini hukuka uygun kılmıştır. Zira yukarıda da izah ettiğimiz üzere, hukuka aykırı işlemin üzerinden dava açma süresi kadar bir süre geçmedikçe işlem *"müesses (yerleşik)"* hale gelmiş sayılmamakta ve idari istikrar ilkesinin korumasına dâhil edilmemektedir. Gerçekten de, sırf personelin hatalı işlemi sebebiyle bireyler lehine oluşan hukuki durumların mutlak surette korunması gerektiğini ifade etmek ve bu hususta idareye hatasını düzeltme imkânı tanımamak, kamu düzeni ve kamu yararı ile bağdaşmayacaktır. Örneğin somut olay

[494] **Anayasa Mahkemesi**, Melih Durmazgezer Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/2753, Karar Tarihi: 1/2/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 21.04.2019). Aynı konuda farklı başvurucular tarafından yapılan başvurular için bkz. **Anayasa Mahkemesi**, Ezgi Pınarlar Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/3237, Karar Tarihi: 1/2/2017; **Anayasa Mahkemesi**, Ebru Yaman ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/3310, Karar Tarihi: 2/2/2017; **Anayasa Mahkemesi**, Pelin Taşdivar ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/3773, Karar Tarihi: 2/2/2017; **Anayasa Mahkemesi**, Nesil Dinçelmas Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/14441, Karar Tarihi: 1/2/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 21.04.2019).

açısından değerlendirildiğinde, birçok bakanlığın koordinesi, yazışması ve planlaması neticesinde oluşturulan üniversite kontenjanının, sadece bir personelin hatası sebebiyle artırılması gibi bir durum ortaya çıkacaktır.

Bununla birlikte, vatandaşların gelecek planları açısından idarenin işlemlerine güvenmesi de idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkelerinin bir gereğidir. Bu nedenle, idarenin kusurlu işlemine güvenerek, asıl listede kazandığı üniversiteden kaydını sildiren bireyin zararının mutlaka tazmin edilmesi gerekmektedir[495]. Buna göre idare, hukuka aykırı işlemini dava açma süresi içerisinde geri alabilme yetkisine sahiptir, ancak bu yetkiye sahip olması, söz konusu işleminin hizmet kusuru teşkil etmeyeceği ve bireyin zararının karşılanmayacağı anlamına gelmemektedir.

Özetlemek gerekirse, müesses durumlar açısından dava açma süresi kriteri, ülkemizde uzun zamandan beri uygulanmakta olan ve hem yargı mercilerinin hem de doktrinin genel itibariyle kabul ettiği bir kriterdir. Dava açma süresi kriterinin getiriliş amacının hem idareye hem de bireye bakan iki yönü vardır. İdareye bakan yönüyle, hukuka aykırı bir işlemi, henüz dava konusu edilmeden önce ortadan kaldırma imkânının tanınması ve böylece işlemin yargı mercileri tarafından iptalinin önlenebilmesidir. Bireye bakan yönüyle ise; dava açma süresi geçtikten sonra söz konusu işlemi tartışma konusu olmaktan çıkarmak ve böylece bireyin idari faaliyetlere güven duyabilmesini sağlamaktır. Bu kritere göre idare, hukuka aykırı ancak birey lehine tesis ettiği işlemlerini;

---

[495] Aynı husus, hali hazırda kamu görevlisi olarak çalışmakta iken girdiği bir sınav neticesinde başka bir kamu görevine atanan, bunun üzerine önceki görevinden istifa eden ve fakat yeni atandığı görevi de sınav iptali ya da başka gerekçelerle iptal edilen ve neticede her iki kamu görevinden de mahrum kalan bireyler hakkında da geçerli kabul edilmelidir. Örneğin, AYİM'in önüne gelen bir uyuşmazlıkta davacı, idarenin personel alım ilanına başvurmuş ve başvuru koşullarını taşımamasına rağmen başvurusu kabul edilerek sehven sınava alınmıştır. Davacı, yapılan sınavda başarılı olmuş, ancak başvuru şartlarını taşımadığı daha sonra idare tarafından fark edilerek başvurusu iptal edilmiştir. Davacının ilana başvuru yaptığı tarih 21-22 Nisan, sınav tarihi 27-30 Nisan, açıklanma tarihi 13 Mayıs ve davacının sonucunun iptal tarihi ise 11 Hazirandır. Buna göre başvurunun kabul edildiği tarih ile iptal tarihi arasında 2 aydan az bir zaman geçmiştir. AYİM konu ile ilgili yaptığı değerlendirmede, *"Davalı idarenin kısa bir süre içerisinde işlemi geri almış olması nedeniyle müesses bir durum oluştuğunu, işlemin geri alınmasının idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil ettiğini söyleyebilmek mümkün değildir"* diyerek, somut olaydaki süreyi müesses durumun oluşması için yeterli görmemiştir. Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 3. Daire**, E. 2004/1524, K. 2004/1826, T. 23.12.2004, www.kazanci.com (Erişim: 09.05.2019). Kanaatimizce böyle bir durumda idarenin hizmet kusuru söz konusudur ve bireyin zararının tazmin edilmesi gerekmektedir.

1) Konusu idare mahkemesinin görev alanına giren hususlarda 60 gün içerisinde,

2) Konusu vergi mahkemelerinin görev alanına giren hususlarda 30 gün içerisinde,

3) Özel kanunlarda düzenlenen hususlarda ilgili kanunun öngördüğü süre içerisinde,

4) İdari itiraz yollarına başvurularak dava açma sürelerinin durdurulduğu durumlarda, ilgili işleme karşı dava açmanın mümkün olduğu süre içerisinde[496],

5) Söz konusu işleme karşı dava açılmış ise davanın kesinleşmesine kadar olan süre içerisinde geri alabilir. Buna göre, idarenin işlemini geri alabileceği süre zarfı; yargı mercilerinin işlemi iptal edebilecekleri süre zarfıdır.

Bunun dışında kalan hallerde ise, hukuka aykırı işlem "müesses (yerleşik)" hale gelerek idari istikrar ilkesinin korumasına dâhil edilir ve buna binaen söz konusu işlemin idare tarafından geri alınamayacağı kabul edilir. Nihayet, dava açma süresi kriteri; *"objektifliğe"*, *"silahların eşitliğine"* ve *"istikrara"* hizmet eden bir kriterdir ve aksine kanuni bir düzenleme olmadığı müddetçe uygulanması gerekmektedir.

2. Makul Süre Kriteri

Fransız idare hukuku sisteminde Conseil d'Etat tarafından kabul edilen ve daha sonra ülkemizde doktrin ve yargı mercileri tarafından da kabul görmüş olan "dava açma süresi" kriteri, yukarıda izah ettiğimiz üzere, genel kural halini almıştır. Ancak bu hususta, dava açma süresi kriterini mutlak kabul etmeyen yargı kararlarına da rastlanmaktadır. Aşağıda yer vereceğimiz örneklerden de anlaşılacağı üzere, yargı mercileri bazı durumlarda somut olay bazlı değerlendirme yapmayı tercih etmekte ve "dava açma süresi" kriteri yerine, "makul süre" kriterini kullanmaktadır.

Belirtmek gerekir ki yargı mercileri, "makul süre" kriterini kullandıkları kararların bir kısmını, somut olayda işlemin muhatabı olan birey *lehine*; diğer bir kısmını ise birey *aleyhine* vermiştir. Daha açık bir ifadeyle, makul süre kriterinin kullanıldığı bazı yargı kararlarında; idarenin geri aldığı işlemler açısından dava açma süresi geçirilmiş olsa bile, eğer işlem "makul süre" içerisinde geri alınmışsa, geri alma işlemi hukuka uygun bulunmuş ve dava reddedilmiştir. Bu yöndeki kararlarda, hukuka aykırı işlemlerin her zaman için geri alınamayacağı yine de kabul edilmiş, ancak dava açma süresi kriterinin uygulanamayacağı,

[496] **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1243.

bunun yerine makul süre kriterinin uygulanması gerektiği ileri sürülmüş ve nihayet işlem "makul süre" içerisinde geri alındığı için hukuka uygun kabul edilmiştir. Diğer bir kısım yargı kararlarında ise, idarenin dava açma süresi geçtikten sonra tesis ettiği geri alma işlemi birey lehine olacak şekilde iptal edilmiştir. Ancak bu kararlarda, dava açma süresine değil makul süreye vurgu yapılmış ve dava konusu işlem "makul sürede geri alınmadığı" gerekçesiyle iptal edilmiştir. Yargı mercilerinin "makul süre" kriterini kullandıkları kararlarda birey "lehine" mi yoksa "aleyhine" mi karar vermiş olduğunun tespiti, mahkemenin dava açma süresini bir kriter olarak kabul edip etmediği noktasındaki gerçek niyetinin ortaya çıkarılabilmesi açısından önem arz etmektedir. Zira mahkemenin bireyi haklı bularak, örneğin 5 ay sonra geri alınan bir işlemi "makul sürede geri alınmadığı" gerekçesiyle iptal etmesi durumunda, söz konusu işlemi, dava açma süresi geçtiği için mi makul bulmadığı, yoksa gerçekten 5 aylık sürenin kendisini mi makul bulmadığı tam olarak anlaşılamamaktadır. Örneğin söz konusu işlem 3 ay içinde geri alınmış olsaydı bu süre makul kabul edilecek miydi, yoksa yine dava açma süresi geçtiği için "işlem makul sürede geri alınmamıştır" mı denilecekti? Bu soruların cevabı ilgili yargı kararlarında netliğe kavuşturulmamaktadır. Ancak mahkemenin niyeti ne olursa olsun nihayetinde, dava açma süresi kriterinin bu kararlarda dile getirilmediği aşikârdır ve bu nedenle konumuz açısından önem arz etmektedir.

Yargı mercilerinin birey aleyhine verdiği kararlarda *dava açma süresi* kriteri yerine *makul süre* kriterini kullanma gerekçeleri birbirinden farklı olabilir. Ancak belirtmek gerekir ki bu kararlarda, neden makul süre kriterinin kullanıldığı ve neden dava açma süresi kriterinin kullanılmaması gerektiği ya da makul sürenin ne olduğu ve nasıl tespit edilmesi gerektiği hususlarında tatmin edici bir açıklama bulunmamaktadır. Örneğin AYİM, bu konu ile ilgili yaptığı değerlendirmede, *"...gerek Danıştay, gerekse Mahkememizin yerleşik içtihatlarında, idarenin...sakat işlemi geri alma bakımından (60) günlük süre esası mutlak bir şekilde kabul edilmemekte, her dosyanın ve olayın özelliği dikkate alınarak ne kadar bir 'süre' nin geçmesinin 'idari istikrar' ilkesi bakımından yeterli olabileceği belirlenmektedir"*[497] diyerek, somut olayın özelliğine göre makul sürenin tespit edilmesi gerektiğini belirtmiş, ancak somut olayda dava açma süresi kriterinden ayrılmayı haklı kılan gerekçeyi ortaya koymamıştır. Diğer bir kararında ise AYİM, dava açma süresi kriterinin devletle olan ilişkilerde güven ve devamı sağlamak için kabul edildiğini belirtmiş, ancak

[497] **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2007/41, K. 2007/636, T. 18.7.2007, www.kazanci.com (Erişim: 06.05.2019).

buna rağmen, idarenin işlemini ne kadar süre içinde geri alabileceği hususunda mevzuatta bir hüküm bulunmamasını gerekçe göstererek, geri alma süresinin her olayın özelliğine göre yargı yerince tespit edilmesi gerektiğini ifade etmiştir[498].

Gerçekten de, yargı kararlarında, dava açma süresi kriterinden ayrılmayı haklı kılacak gerekçeler net bir şekilde ortaya konulmamaktadır ve bu nedenle makul sürenin tespiti hususunda genel geçer esasların belirlenmesi de mümkün olmamaktadır. Örneğin Danıştay bir kararında, üniversite kurulması için verilen iznin *"1,5 yıl"* geçtikten sonra geri alınmasını makul bularak, dava konusu işlemi hukuka uygun kabul etmiştir[499]. Diğer bir kararında, hatalı atama işleminden yaklaşık *"2,5 yıl"* sonra tesis edilen geri alma işlemini hukuka uygun kabul etmiştir[500]. Benzer şekilde diğer bir kararında ise, hatalı atamanın *"8 ay"* sonra geri alınmasının makul olduğuna hükmetmiştir[501]. Başka bir kararında ise, hatalı intibak işleminin *"4,5 yıl"* sonra geri alınmasını hukuka uygun kabul etmiştir[502]. Bir diğer kararında, hizmet süresinin tespitine dair işlemin *"20 ay"* sonra geri alınmış olmasının makul kabul edilmesi gerektiğine hükmetmiştir[503]. AYİM ise bir kararında, okula başlamadan önce öğrencilik için gereken şartları taşımadığı sonradan fark edilen öğrencinin okul ile ilişiğinin kesilmesini, söz konusu karar henüz öğrenci *"mezun olmadan önce"* alındığı için, makul ve

---

498 *"Hukuka aykırı sakat idari işlemler aleyhine, idari dava açma süreleri dava açılmadan geçirildiği taktirde nasıl ki yapay bir sağlık kazanıyor ve artık o işlemin hukuka aykırılığı iddia edilemiyorsa, hukuka aykırı işlemin geri alınmasının da hukuka aykırı olacağı, zira hukukun amacının kişilerin gerek birbirleriyle, gerekse devletle olan ilişkilerinde güven ve devamlılığı sağlamak olduğu kabul edilmektedir. Öte yandan idarenin işlemini ne kadar süre içinde geri alabileceği konusunda mevzuatta bir hüküm bulunmadığından bu sürenin her olayın özelliğine göre idari yargı organınca takdir edilmesi gerekmektedir."* **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2001/171, K. 2001/612, T. 4.7.2001; Aynı yönde bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire**, E. 1995/873, K. 1995/851, T. 26.9.1995, www.kazanci.com (Erişim: 06.05.2019).

499 *"Olayda davalı idare, üniversite kurulmasına ilişkin 6.11.1987 günlü kararını dava konusu 22.3.1989 günlü kararı ile geri aldığında aradan bir buçuk yıl kadar bir süre geçmişse de, bu sürenin Osmanlı döneminden gelen bir vakfın üniversite kurması gibi büyük ve tarihi bir olayda işlemin geri alınması için makul bir süre olduğunun kabulü gerekir."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1989/501, K. 1991/380, T. 4.3.1991, www.kazanci.com (Erişim: 06.05.2019).

500 **Danıştay 5. Daire**, E. 1998/4336, K. 1999/1130, T. 22.4.1999, www.kazanci.com (Erişim: 06.05.2019).

501 *"Davacının ... İl Sağlık Müdürlüğü Sivil Savunma Uzmanı kadrosundan sigorta müdürü kadrosuna atanmasına ilişkin işlem 24.1.1997 tarihli olup, bu tarihten yaklaşık 8 ay gibi kısa bir süre sonra 9.10.1997 tarihli onayla bu işlemin geri alınmasının istikrar ilkesiyle çatıştığını kabul etmek olanaklı değildir."* **Danıştay 5. Daire**, E. 1998/4622, K. 1999/1685, T. 24.5.1999, www.kazanci.com (Erişim: 06.05.2019).

502 **Danıştay 5. Daire**, E. 1999/1909, K. 2002/3361, T. 24.9.2002, www.kazanci.com (Erişim: 06.05.2019).

503 **Danıştay 5. Daire**, E. 1998/4306, K. 2000/1830, T. 15.6.2000, www.kazanci.com (Erişim: 06.05.2019).

hukuka uygun kabul etmiştir[504]. Diğer bir kararında ise AYİM, askerlikten muaf tutulan bir kimsenin *"5 ay"* sonra alınan bir kararla askere sevk edilmesini makul kabul etmiştir. Ayrıca bu kararda AYİM, daha önce benzer konularda ihlal kararı verdiğini, ancak söz konusu kararlarda somut olaydan farklı olarak *"10-20 yıl"* gibi makul kabul edilemeyecek kadar uzunca sürelerin geçmiş olduğunu belirtmiştir[505].

Yargı mercilerinin *birey lehine* hükmettiği, ancak dava açma süresi kriteri yerine

---

[504] AYİM'e konu olan bu uyuşmazlıkta astsubay okulunda öğrenci olan davacının öğrenciliği, öğrenimi devam ederken sona erdirilmiştir. İşlemin gerekçesi ise davacının okula başlamadan önce öğrencilik için gereken şartları taşımadığının (daha önce 25 günlük oda hapsi cezası almış olmasının) sonradan anlaşılmasıdır. Davacı kazanılmış hakkına dokunulduğunu ve bu suretle idari istikrar ilkesinin zedelendiğini iddia etmiştir. Konuyu değerlendiren AYİM, *"Taşıdığı engel hali nedeniyle ta başında zaten Astsubay Okuluna girişi hakkı olmayan birisinin bu engelinin giriş sırasında fark edilmeyip okula alınmış olması, mevcut engel hali hukuken meşrulaştırmayacağı gibi engeline karşın öğrenime başlayan kişi lehine kazanılmış bir hakkın doğumuna da neden olamaz. Kazanılmış hak kavramı, hukukun öngördüğü kayıt ve koşullara uygun olarak veya hukuka aykırı olan bir işleme dayanılarak, idari istikrar oluşacak şekilde makul bir süre geçtikten sonra işlemin geri alınamazlığı yüzünden yapay sağlık kazanması suretiyle edinilen hakları ifade ettiği cihetle, okula kabulünden kısa bir süre sonra henüz mezun olmadan durumu fark edilen davacı hakkında tesis edilen işlem tüm unsurlarıyla hukuka uyarlı bulunmuştur"* diyerek, işlemi hukuka uygun kabul etmiştir. Kararda her ne kadar davacının öğreniminin hangi aşamasında olduğuna ve bu anlamda öğrenciliğinin ne zaman sonlandırıldığına dair bir bilgi yer almasa da karardan anlaşılacağı üzere mahkeme "henüz mezun olmamayı" makul süre olarak değerlendirmiştir. Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 1996/312, K. 1997/11, T. 15.1.1997, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019).

[505] Söz konusu kararda Bulgaristan göçmeni olan davacı, Türkiye'ye geldiği tarihte 17 yaşında olmasına rağmen daha önce Bulgaristan'da askerlik yaptığına dair belge ibraz etmiş ve bu suretle Türkiye'de askerlikten muaf tutulmayı talep etmiştir. İdare tarafından davacı hakkında önce *ihtiyata ayırma* işlemi tesis edilmiştir. Ancak daha sonra Bulgaristan kanunlarına göre 17 yaşından önce askerlik yapılamayacağının anlaşılması üzerine, ihtiyata ayırma işlemi geri alınmış ve 5 ay sonra, askere sevk kararı verilmiştir. AYİM ise yaptığı değerlendirmede, *"Mahkememizde görülen bazı davalarda davacı gibi 18 yaşından önce Bulgaristan'da bedel ödediğine dair belge ibraz ederek ihtiyata ayrılmış, uzun süre yedeklik yoklamaları yapılmış yükümlülerin işlemlerinin geri alınarak askere yeniden sevklerine ilişkin işlemlerin iptaline hükmedilmiş ise de, o davalarda davacının yedeğe alındığı tarih ile işlemin geri alındığı tarih arasında 10-20 yıl gibi uzunca süreler geçmiş ayrıca yükümlülerin yıllarca yedeklik yoklamaları yapılmış olduğundan idari istikrar ilkesi gereğince işlemin geri alınamayacağı gerekçesiyle işlemlerin iptaline karar verilmiştir. / Davacı ise, 8.3.1981 tarihinde yedek statüsüne geçirilmiş, 5 ay gibi kısa bir süre sonra işlemi geri alınmıştır"* diyerek somut olaya benzer idari işlemlerin 10-20 yıl gibi uzun bir süre sonra tesis edilmiş olmasını idari istikrar ilkesine aykırı görmesine rağmen; somut olaydaki işlemin 5 ay gibi bir sürede tesis edilmiş olmasını idari istikrar ilkesine aykırı görmemiştir. Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 1994/685, K. 1994/1651, T. 9.11.1994, www.kazanci.com (Erişim: 13.05.2019).

makul süre kriterini kullandığı kararları arasında da süre noktasında bir birliktelik bulunmamaktadır. Örneğin Danıştay bir kararında, sosyal konut tahsisi ile ilgili kararın *"13 yıl"* sonra geri alınmış olmasını, makul sürede yapılmadığı gerekçesiyle, hukuka aykırı bulmuştur[506]. Diğer bir kararında Danıştay, tıp fakültesinde okuyan öğrenci hakkında *"6 yıl"* sonra tesis edilen, öğrencilik kaydının geri alınması işlemini, söz konusu işlem makul sürede yapılmadığı gerekçesiyle hukuka aykırı kabul etmiştir[507]. Başka bir kararda ise *"1 yıl"* sonra tesis edilen, öğrencilik kaydının geri alınması işlemini makul kabul etmemiş ve söz konusu geri alma işlemini iptal etmiştir[508]. AYİM ise, dövizli askerlik kararının *"12 yıl"* geçtikten sonra geri alınarak askere sevk kararı tesis edilmiş olmasını hukuka aykırı kabul etmiştir[509].

---

[506] **Danıştay 6. Daire**, E. 1986/1247, K. 1987/5, T. 15.01.1987, Danıştay Dergisi, Sayı: 68-69, s. 442-443.

[507] **Danıştay 8. Daire**, E. 1981/1955, K. 1982/1293, T. 1.11.1982, www.kazanci.com (Erişim: 13.05.2019).

[508] *"İdari işlemlerin hukuka aykırı bulunmaları halinde geri alınmaları mümkün ise de geri alma işleminin makul bir süre içinde, hak ve nesafet kurallarını zedelemeyecek şekilde yapılması gereklidir. Bu durumda davacının, Yönetim Kurulu kararı ile yatay geçiş yaparak, bir yıllık eğitim sonucunda aldığı bütün dersleri verdikten sonra, idarece hukuki bir dayanak gösterilmeksizin yatay geçişe ilişkin işlemin geri alınmasında hukuka uygunluk görülmemiştir."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1993/2193, K. 1993/4343, T. 22.12.1993, www.kazanci.com (Erişim: 02.05.2019).

[509] AYİM'e konu olan bu olayda, yurtdışında çalışan davacının, dövizli askerlik yapma başvurusu davalı idare tarafından kabul edilmiş, bunun üzerine davacı 03.04.1998 -03.05.1998 tarihleri arasında askerlik hizmetini yerine getirmiş ve ödemesi gereken döviz borcunun son taksitini de en son 26.11.1998 tarihinde ödeyerek askerlikle ilgili tüm yükümlülüklerini tamamlamıştır. Bu arada askerlik terhisinden sonra, davacının yurtdışında çalıştığı şirket, davacıyı tekrar işe almayacağını bildirmiş ve bunun üzerine davacı tekrar yurtdışına çıkamamıştır. Aradan 12 yıl geçtikten sonra 2010 yılında idare; davacının askerlik terhisini müteakip, döviz borcunu tamamladığı 26.11.1998 tarihine kadar tekrar yurtdışına çıkmadığını, mevzuata göre yükümlülüklerin tamamlandığı tarihe kadar 6 aydan fazla süreyi (bir takvim yılında) kesintisiz yurt içinde geçirenlerin dövizle askerlikten yararlanamayacaklarını gerekçe göstererek, davacıyı dövizli askerlik kapsamından çıkarmış ve noksan kalan askerlik hizmetinin tamamlanmasına karar vermiştir. Konuyu değerlendiren AYİM: *"Davacının son taksidini ödeyerek yükümlülüğünü tamamladığı 26.11.1998 tarihinden önce 1998 yılı içerisinde altı aydan fazla süreyi yurt içinde geçirmesi nedeniyle…dövizle askerlik hizmetinden çıkarılması işlemi hukuka uygun olmakla birlikte, …makul bir süre sonra davacının durumunun araştırılarak kesin terhis işleminin yapılması veya dövizle askerlik hizmeti kapsamından çıkarılması gerekirken aradan…12 yıl geçtikten sonra davacının dövizle askerlik statüsünden çıkarılarak noksan hizmetli olarak askere sevk edilme işleminin idari istikrar ilkesi yönünden tahkiki zorunlu bulunmaktadır. /…/ Türk Hukukunda…hukuka aykırı bir işlemin kazanılmış hak doğuramayacağı, ancak yerleşmiş kazanılmış durum yaratabileceği, … kabul edilmektedir. /…/ Dava konusu olayda…idari istikrarın tesisi için yeterli sürenin de geçtiği dikkate alındığında, aradan uzun bir süre geçtikten sonra…davacının Askere sevk edilmesi işleminin idari istikrar ilkesine aykırı olduğu…sonuç ve kanaatine varılmıştır"* diyerek,

Bir başka kararında ise AYİM, *"13 yıl"* sonra tesis edilen geri alma işlemini hukuka aykırı kabul etmiştir[510].

Görüldüğü üzere, birey lehine ya da aleyhine verilmiş olsun, dava açma süresi kriteri yerine makul süre kriterinin kullanıldığı kararlar, bu hususta genel geçer esaslar tespit etmeye elverişli kararlar değildir. Zira makul süre kriteri; sınırları belli olmayan, her somut olaya göre değişkenlik gösteren ve sübjektif değerlendirmelere açık olan bir kriterdir. Bu kriter; yargı kararlarının istikrar kazanmasına engel olan ve neticeyi tamamen yargı mercilerine bıraktığı için de öngörülebilirlikten uzak olan bir kriterdir. Makul süre kriteri, bu özellikleri sebebiyle de idareye yol gösterici olamamakta ve objektif değerlendirmelere imkân tanımamaktadır. Ayrıca, makul süre kriteri herhangi bir mevzuat hükmüne ya da içtihadı birleştirme kararına da dayanmamakta ve doktrinde çok az yazar tarafından desteklenmektedir[511]. Kısacası, makul süre kriteri, idari istikrar ilkesine hizmet etmemekte,

---

mevzuata uygun olan ancak aradan 12 yıl geçtikten sonra tesis edilen idari işlemi idari istikrar ilkesini gerekçe göstererek iptal etmiştir. Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2010/293, K. 2010/1341, T. 8.12.2010; Aynı yönde bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2009/959, K. 2010/572, T. 28.4.2010; **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2007/41, K. 2007/636, T. 18.7.2007; Ancak AYİM'in, dövizli askerlik yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerin bu kapsamdan çıkarılacağına dair açık kanun hükmünün bulunması nedeniyle somut olayda idari istikrar ilkesinin uygulanamayacağına, zira idarenin bağlı yetki içerisinde olduğuna dair aksi yönde bir kararı da mevcuttur: Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 3. Daire**, E. 2005/4, K. 2005/776, T. 26.5.2005, www.kazanci.com (Erişim: 02.05.2019).

[510] AYİM'e konu olan bu olayda ise davacı, askere sevk edilmek üzere askerlik şubesine müracaat etmiş ve sağlık muayenesi sonucunda sevk edildiği hastane tarafından uzun dönem askerliğe elverişli olmadığı yönünde rapor düzenlenmiştir. Bunun üzerine kısa dönem er olarak askerliğini tamamlamıştır. Ancak aradan 13 yıl geçtikten sonra askerlik şubesinden telefonla aranmış ve hakkında düzenlenmiş olan raporun tek tabip tarafından düzenlendiği ve heyet raporu için kontrol muayenesine gitmesi gerektiği bildirilmiştir. AYİM yaptığı değerlendirmede: *"Dava konusu olayda davacının…muayenesi sonunda verilen…tek tabip raporu üzerine…terhis edilmesinde hatası, hilesi, olumsuz hiç bir katkısı bulunmadığından, davacı tarafından idareyi yanıltıcı veya aldatıcı bir girişimde bulunulduğunun söylenmesi mümkün olmadığından, olayın tamamen idarenin kendi hatasından, hizmetinin iyi işlememesinden kaynaklandığı, "idari istikrarın" tesisi için yeterli sürenin (13 yıl) geçtiği, ayrıca "hukuka güven" ilkesi gereğince davacının askere sevk edilme işleminin hukuka aykırı olarak tesis edildiği bu nedenle iptaline karar verilmesinin gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır"* diyerek, hukuka aykırı da olsa birey hakkında tesis edilen terhis işleminin idari istikrar ilkesi gereğince geçerli olduğuna hükmetmiştir. Bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2008/603, K. 2008/1115, T. 12.11.2008, www.kazanci.com (Erişim: 02.05.2019).

[511] Makul süre kriterini *savunan* görüş için bkz. **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 639-643. Makul süre kriterini *eleştiren* görüşler için bkz. **Oğurlu**, İdare Hukukunda

bilakis istikrarsızlığın sebebi olmaktadır. Bu nedenle makul süre kriteri, idari işlemlerin geri alınması hususunda makul sürenin ne olduğu ve nasıl tespit edilmesi gerektiği yönünde açık kanuni bir düzenleme ya da bir içtihadı birleştirme kararı olmadıkça uygulanmaması gereken bir kriterdir.

3. Süreye Tabi Olmayan Durumlar

Hukuka aykırı ancak birey lehine olan idari işlemlerin, kural olarak, dava açma süresi içerisinde geri alınabileceğini, zira bu süreden sonra artık söz konusu işlemlerin idari istikrar ilkesi gereğince *"müesses (yerleşik)"* hale geldiğini ve ayrıca istisnai olarak yargı mercilerinin, dava açma süresi kriteri yerine makul süre kriterini kullandıkları kararların da mevcut olduğunu yukarıda ifade ettik. Ancak bilindiği üzere hukuk sistemlerinde, hiçbir istisnası bulunmayan ve mutlak anlamda uygulanan ilke sayısı yok denecek kadar azdır. Bu anlamda, idari istikrar ilkesinin de istisnasız uygulanması gerektiğini ve hukuka aykırı işlemlerin belirli sürelerden sonra idare tarafından asla geri alınamayacağını söylemek de mümkün değildir. İşte hukuka aykırı işlemlerin idare tarafından geri alınmasının istisnaları olarak kabul edilen ve aşağıda yer vereceğimiz durumlarda idare, hukuka aykırı işlemini herhangi bir süre sınırlamasına tabi olmaksızın geri alma yetkisine sahiptir. Hatta bu durumların tespit edilmesi halinde, söz konusu idari işlemlerin geri alınması idare açısından bir zorunluluktur. Bu istisnalar doktrinde, *"hukuki değerden yoksun"* işlemler olarak kabul edilmektedir[512]. Bu istisnaların varlığı halinde, söz konusu hukuka aykırı işlemin tesisi üzerinden ne kadar süre geçmiş olursa olsun işlem *"müesses (yerleşik)"* hale gelmeyecek, buna binaen idari istikrar ilkesinin korumasına dâhil edilmeyecek ve nihayet idari işlemlerin geçerli olduğu ve hiçbir zaman geri alınamayacağı ileri sürülemeyecektir.

a. Yokluk

Yokluk kavramı, idari işlemin esaslı bir unsurunun eksik olmasını ya da işlemin herhangi bir unsurunda görülen çok ağır derecedeki hukuka aykırılığı ifade etmektedir[513]. İdari işlemlerdeki bazı hukuka aykırılıklar o derece ağır görülmüştür ki, bu işlemlerin *yok*

Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 209; **Çağlayan**, "İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine", s. 57; **Akbulut**, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, s. 357.

[512] **Sever**, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, s. 145.

[513] **Çağlayan**, "İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine", s. 49.

hükmünde kabul edilmesi gerektiği, hem doktrinde hem de yargı kararlarında dile getirilmiştir[514]. Örneğin ***Erkut***'a göre, idari işlemin kurucu unsurlarındaki ağır ve bariz hukuki sakatlıklar, bu işlemlerin *iptal edilebilirlik* yaptırımına değil, hukuki sonuçları daha ağır olan *yokluk* yaptırımına tabi tutulmasını gerektirmektedir[515]. Danıştay'a göre de, *"İdare hukukunda kurucu unsurlarında derhal farkedilebilir nitelikte ağır ve açık sakatlıkları bulunan işlemler "yok hükmünde" olan işlemler olarak adlandırılmaktadır"*[516].

Aslında bir işlemin iptal edilebilir ya da yok hükmünde kabul edilmesi arasında, idari yargı merciinin vereceği kararın neticesi açısından bir fark yoktur. Zira her iki durumda da işlem, tesis edildiği andan itibaren bütün hüküm ve sonuçları ile birlikte ortadan kaldırılmaktadır. Ancak yokluk kavramının önemi, idari yargı mercileri önünde dava açma süresi kaçırıldığında ortaya çıkmaktadır. Neticeleri itibariyle aynı sonuçları doğursalar dahi, hukuka aykırı bir idari işlemin *iptal edilebilir* değil de *yok hükmünde* sayılması neticesinde, o işleme karşı dava açma süresi geçirilmiş olsa bile dava açılabilmesi sağlanmış ve bu sayede, ağır hukuka aykırılıkla malul olan bir idari işlemin hukuk âleminden silinebilmesi mümkün hale gelmiş olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, söz konusu idari işlemdeki hukuka aykırılık o derece ağırdır ki; *idari istikrar - hukuka uygunluk* dengesinde idari istikrar ilkesinden taviz verilerek, hukuka uygunluk ilkesine öncelik tanınmakta ve tesisi üzerinden ne kadar vakit geçmiş olursa olsun o işlem, yargı mercii tarafından iptal edilebilmekte ve buna binaen idare tarafından da geri alınabilmektedir. Bu nedenle, yokluk yaptırımı, idari işlemlere ancak istisnai hallerde ve çok ağır sakatlıklar söz konusu olduğu durumlarda uygulanması gereken bir yaptırımdır[517].

Yok hükmünde kabul edilen işlemlerin, genel itibariyle *fonksiyon gaspı, yetki gaspı* ya da *ağır ve bariz yetki tecavüzü* teşkil eden işlemler olduğu ifade edilmektedir[518]. *Fonksiyon*

---

[514] Örneğin bir idarenin diğer bir idareye ait taşınmazı kamulaştırması hem doktrinde hem yargı kararlarında yok hükmünde kabul edilmiştir. Bkz. **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 616.

[515] **Erkut,** Celal, "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 9, Sayı: 1-3, Yıl: 1988, s. 72.

[516] **Danıştay 10. Daire**, E. 2001/4040, K. 2005/181, T. 2.2.2005, www.kazanci.com (Erişim: 28.12.2019).

[517] **Günday**, İdare Hukuku, s. 164.

[518] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 371 vd; **Erdinç,** Burcu, İdari İşlem Kuramında Yokluk, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013, s. 204. *"Yargısal içtihatlarda ve öğretide, yokluk halinin ancak, işlemin asli kurucu öğesi olan yetki öğesi yönünden incelenmesinde fonksiyon veya yetki gaspı hallerinin saptanması veya yasanın açıkça yasakladığı*

gaspı, idari bir makamın yasama ya da yargı organının görev alanına giren bir konuda işlem tesis etmesidir[519]. Örneğin, idarenin ancak kanunla konulabilecek bir vergi koyması ya da bir kaymakamın boşanma kararı vermesi gibi. *Yetki gaspı*, idarenin görev alanına giren bir hususta idareye tamamen yabancı olan ya da idareye yabancı olmamakla birlikte idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir kimse tarafından işlem tesis edilmesidir[520]. Örneğin, bir özel hukuk tüzel kişisinin kamulaştırma kararı alması ya da üniversitede görev yapan bir güvenlik görevlisinin bir öğrenci hakkında disiplin cezası kararı alması gibi[521]. *Ağır ve bariz yetki tecavüzü* ise, idari işbölümü esaslarına tamamen aykırı bir biçimde, idari bir merciin başka bir idarenin görev alanına giren bir konuda işlem tesis etmesidir[522]. Örneğin bir ilin valisinin, diğer ilde görevli olan bir memura disiplin cezası uygulaması gibi.

Görüldüğü üzere, yok hükmünde sayılan işlemlerdeki hukuka aykırılıklar çok ağır derecedeki hukuka aykırılıklardır. Bu nedenle yokluk müeyyidesine tabi tutulması gereken işlemlerin aslında mevcut olmadığı, hiç doğmadığı ve dünyaya gelmediği varsayılmakta[523] ve ayrıca söz konusu işlemlerin ilgili merci tarafından sonradan verilen icazet ile dahi geçerli hale gelmeyecekleri kabul edilmektedir[524]. Ancak buna rağmen belirtmek gerekir ki, yok hükmünde kabul edilen işlemler, yoklukları yargı mercileri tarafından ortaya konulana ya da idare tarafından geri alınana kadar uygulanma kabiliyetini haiz ve bu nedenle bireyler üzerinde hukuki sonuç doğuran işlemlerdir[525].

Daha önce de ifade ettiğimiz üzere, yok hükmünde kabul edilen işlemler idari istikrar ilkesinin uygulanması açısından istisna teşkil eden işlemlerden birisidir. Bu nedenle, yok

---

bir konuda yapılması halinde mümkün olabileceği kabul edilmektedir." **Danıştay. 8. Daire**, E. 2016/1264, K. 2018/3792, T. 3.7.2018, www.kazanci.com (Erişim: 28.12.2019).

[519] **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1133.

[520] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 373.

[521] *"Herhangi bir özel hukuk tüzel kişisinin kamu kurumu yerine geçerek kamulaştırma kararı alması veya görev süresi sona eren bir kamu görevlisinin görevden ayrıldıktan sonra işlem tesis etmesi "yetki gasbı"na… örnek gösterilebilir."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2007/265, K. 2007/1819, T. 4.10.2007, www.kazanci.com (Erişim: 28.12.2019).

[522] **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1134.

[523] **Çakır,** Hüseyin Melih, Danıştay Kararları Çerçevesinde Yokluk Teorisi, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 13.

[524] **Erkut**, "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi", s. 87.

[525] **Fiş Üstün,** Gül, "İdari İşlemlerin Yokluğunun Tespitinde Görevli Yargı Düzeni", Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Cilt 9, Sayı, Yıl: 2013, s. 27-28.

hükmündeki idari işlemlerin tesis edilmesi neticesinde, söz konusu işlemler birey lehine olsa ve üzerinden çok uzun bir zaman geçmiş dahi olsa "müesses (yerleşik)" durumun oluşmayacağı ve idarenin işlemini herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın her zaman için geri alabileceği kabul edilmektedir[526].

Yargı içtihatlarında, yokluk ile malul olan işlemlerin idare tarafından her zaman geri alınabileceğine dair esaslar ilk defa Yargıtay'ın 1973 tarihli içtihadı birleştirme kararında ortaya konulmuştur. Söz konusu kararda, yokluk halinde idari işlemlerin herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın ve geriye yürür bir şekilde idare tarafından geri alınabileceği açıkça belirtilmiştir[527]. Yargıtay'dan kısa bir süre sonra Danıştay tarafından verilen içtihadı birleştirme kararında da aynı esas belirlenmiş ve yokluk halinde idarenin süreyle bağlı olmaksızın işlemini geri alabileceği ifade edilmiştir[528].

Yargıtay ve Danıştay tarafından yoklukla malul işlemler hakkında belirlenen esaslar sonraki yargı kararlarına da yansımıştır. Örneğin Danıştay bir kararında, *"Yargısal ve bilimsel içtihatlarda, yokluk halinin ancak, işlemin, asli kurucu unsuru olan yetki unsuru yönünden incelenmesinde fonksiyon veya yetki gaspı hallerinin saptanması veya kanunun açıkça yasakladığı bir konuda yapılması halinde mümkün olabileceği kabul edilmektedir. Bu gibi durumlarda, işlemin "varlık koşulları" oluşmamış olduğundan bizzat işlemin yokluğu sonucu doğmakta, işlem hiç doğmamış, var olmamış sayılmaktadır. Bu tür işlemlere karşı açılacak davalarda süre aşımı bulunmamakta ve yargı yeri işlemin yok hükmünde olduğunun tespitine karar vermektedir"*[529] diyerek, yoklukla malul işlemlerin hiç doğmamış kabul edilmesi gerektiğini belirtmiş ve bu gibi işlemler açısından süre aşımının bulunmadığını ifade etmiştir. AYİM de, yoklukla malul işlemlerin hiçbir hakkın doğumuna yol açmayacağı, üzerlerinden ne kadar süre geçerse geçsin bu gibi işlemlerin sıhhat kazanamayacağı ve bu nedenle idari istikrar ilkesinin korumasına dâhil olamayacakları

[526] **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 74; **Gündüz**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 157; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 210.

[527] **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1972/6, K. 1973/2, T. 27.1.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[528] **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[529] **Danıştay 10. Daire**, E. 2001/4040, K. 2005/181, T. 2.2.2005, www.kazanci.com (Erişim: 28.12.2019).

görüşündedir[530].

Yoklukla malul işlemlerin idare tarafından her zaman geri alınabileceği ve bu gibi işlemlere karşı her zaman dava açılabileceği kabul edilmekle beraber, belirtmek gerekir ki yargı mercilerinin, dava konusu işlemin yokluğunun tespiti talebiyle açılan davaları, Türk idari yargı sisteminde tespit davası bulunmadığı gerekçesiyle reddettiği kararları da olmuştur[531]. Ancak Danıştay'ın genel kanaati, yok hükmünde olan işlemlere karşı açılan

[530] **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 1997/9, K. 1997/622, T. 2.7.1997, www.kazanci.com (Erişim: 14.05.2019). AYİM'e konu olan bu uyuşmazlıkta Türk uyruklu bir ana ve Suriye uyruklu bir babadan Suriye'de doğan davacı, öğrenim hayatını Suriye'de tamamladıktan sonra Türk vatandaşlığına geçmek için başvuruda bulunmuş ve Bakanlar Kurulu kararı ile de Türk vatandaşlığına alınmıştır. Vatandaşlığa alındıktan sonra, göçmenlere uygulanan mevzuat gereği ilgili idare tarafından "acemi ihtiyat" (bir bakıma askerlikten muaf) olarak askerlik kaydı yapılmıştır. Ancak aradan 12 yıl geçtikten sonra, Türk anadan doğan birisinin zaten Türk olması ve göçmen statüsünde değerlendirilemeyeceği gerekçesiyle askerliğini yapması talep edilmiştir. Konuyu değerlendiren AYİM, *"Davacı doğumla Türk vatandaşlığını kazandığına, yeniden Türk vatandaşlığını kazanmasını gerektiren ne maddi ve ne de hukuki bir neden bulunmadığına göre Türk vatandaşlığına göçmen statüsünde alınmasıyla ilgili Bakanlar Kurulu Kararının nedeni olmayan ve bu yönüyle de hukuka ağır sakatlık haliyle malûl bir işlem niteliğinde olduğu kabul edilmelidir. Literatürde ve uygulamada; nedeni olmaksızın tesis edilen işlemlerin, hukuki hüküm ve sonuçlar doğurmaktan yoksun bulundukları, kişiler yönünden edinilmiş müesses durumlar yaratmayacakları, yok hükmünde oldukları kabul edilmektedir. / Yok hükmünde olan bir işlem, bir diğer işlemin nedenini oluşturamaz. Hukuki varlıktan yoksun olan bir işleme dayanılarak tesis edilen işlemlere hukuki hüküm ve sonuçlar atfedilemez. / ...Yoklukla malûl olan işlemler, hiçbir hakkın edinimine neden olamazlar. ...tesis edilmeleri üzerinden ne kadar süre geçerse geçsin, zamanla yapay bir sağlık kazanmaları ve haliyle 'İdari İstikrar' ilkesine konu olmaları düşünülemez"* diyerek öncelikle davacının Türk vatandaşlığına alınmasına yönelik Bakanlar Kurulu kararının yok hükmünde olduğunu, zira davacının zaten Türk olması sebebiyle hakkında Türk vatandaşlığına alınma kararı verilemeyeceğini tespit etmiş ve akabinde de Bakanlar Kurulu kararına istinaden davacı hakkında "acemi ihtiyat" kararı alan idarenin işlemini de (bu işlem yok hükmündeki Bakanlar Kurulu kararına istinat ettiği için) yok hükmünde değerlendirmiş ve neticede işlemin herhangi bir süreye bağlı olmaksızın geri alınabileceğini ifade etmiştir.

[531] Örneğin bir kararında Danıştay, yoklukla malul işlemlerin iptal davasına konu edilmesinin, bu denetim türünün niteliğiyle bağdaşmayacağını ifade etmiştir: *"İdare Hukukunda, düzenleyici işlem, idarenin aynı durumda olan idare edilenler için bağlayıcı, üst hukuk normunun belirlediği şekilde soyut hukuk kuralı koyan, yani normatif nitelikte olan tek yanlı tasarruflarına verilen addır. Bu nitelikte olmayan, daha önce yürürlüğe konulan üst hukuk normunun belirlediği sınırları aşan idari tasarruflar, yok hükmünde olmaları nedeniyle, Hukuk Düzeninde herhangi bir değişiklik oluşturamayacaklarından, idare edilenler yönünden bağlayıcı, dolayısıyla da düzenleyici değildirler. İdarenin bu nitelikteki bir işleminin idari yargı denetimine tabi tutulması, bu denetimin varlık nedenine uygun düşmez."* **Danıştay 7. Daire**, E. 2001/337, K. 2002/3092, T. 3.10.2002, www.kazanci.com (Erişim: 28.12.2019).

davaların "iptal davası formatında" görülmesi gerektiği yönündedir[532]. Gerçekten de Danıştay, yok hükmündeki işlemlere karşı açılan davalarda genellikle söz konusu işlemlerin "yokluğunun tespitine" karar vermektedir[533]. Örneğin Danıştay kararına konu olan bir olayda, üniversiteye yeni rektör ataması yapıldığı gün, eski rektör tarafından (rektör adına vekili tarafından) senatonun toplanması kararı alınarak üniversite yönetim kuruluna üye seçimi yapılmıştır. Danıştay, somut olayda eski rektörün görev süresi dolduğu için, üye seçimine yönelik senato tarafından alınan kararın ağır ve bariz yetki tecavüzü sebebiyle yok hükmünde olduğunu tespit etmiştir[534].

---

[532] *"Bazı idari işlemler vardır ki, idare hukukunda "yok hükmünde" olari idari işlemler denilen, sakatlıkları çok ağır olan ve hukuk dünyasında hiç doğmamış kabul edilen "batıl" işlemlerdir. Bu tür "batıl" işlemler, ilgililer hakkında hüküm ifade etmezler, hukuksal durumda değişiklik yaratmazlar, çünkü hiç var olmamış sayılırlar. / Bir idari işlem, açıkça yasaya aykırı veya idarenin hiç yapamayacağı işlemlerden ise, yok hükmünde bir idari işlemden söz ediliyor demektir. Yok hükmünde olan bir idari işlemin iptali için idari yargıda dava açmaya esasen gerek bulunmamaktadır. Fakat, idarenin işlemini yok hükmünde saymayıp yürütmeye devam etmesi, ilgiyi bu işlemin iptali için dava açmaya zorunlu bırakabilir. Bu gibi durumlarda, idari yargı yerinin, dava konusu işlemin yok hükmünde olduğunu saptayıp uyuşmazlığı çözmesi, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargısal denetime bağlı tutulmasını gerektiren "Hukuk Devleti" ilkesine de uygun düşecektir. / Uygulamada tesbit davaları, bir olayın veya bir hukuksal ilişkinin var olup olmadığının belirlenmesi amacıyla açılan ve eda davasının öncüsü niteliğindedir. / Bakılan dava; soyut bir olayın yargı kararıyla belirlenmesi isteminden çok, açıkça hukuka aykırı olan bir işlemin, mutlak butlanla batıl olması nedeniyle yok hükmünde olduğunun tesbiti istenilmiş olması nedeniyle iptal davası formunda görülmesi gereken bir davadır."* **Danıştay 10. Daire**, E. 1995/397, K. 1997/1911, T. 20.5.1997, www.kazanci.com (Erişim: 28.12.2019).

[533] *"... Bu gibi durumlarda, işlemin varlık koşulları oluşmamış olduğundan bizzat işlemin yokluğu sonucu doğmakta, işlem hiç doğmamış, var olmamış sayılmakta, bu tür işlemlere karşı açılacak davalarda yargı yeri işlemin yok hükmünde olduğunun tespitine karar vermektedir."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2007/265, K. 2007/1819, T. 4.10.2007. Aynı yönde bkz. **Danıştay 10. Daire**, E. 2001/4040, K. 2005/181, T. 2.2.2005, www.kazanci.com (Erişim: 28.12.2019).

[534] *"Kural olarak ve yönetmelik hükmü gereğince atama tarihi olan 31.7.2000'de ya da en geç anılan kararın Resmi Gazetede yayımı olan 1.8.2000'de daha önceki rektörün görev süresi sona ermiş bulunmaktadır. Belirtilen durumda görev süresi sona ermiş bulunan bir rektörün, ya da olayda olduğu gibi rektör adına rektör yardımcısının, senatoyu toplama veya senatoya başkanlık etme yetkisi bulunmadığından, yasada belirlenen usul kurallarına uyulmaksızın toplanan senatoca alınan karar ağır ve açık yetki gasbı ile malul, yani yok hükmündedir. / Açık ve ağır yetki gasbı olan ve yoklukla malul bulunan bir idari işlemin iptalinin istenilmesine gerek bulunmadığından, anılan işlemin yok hükmünde sayılmasında... hukuka aykırılık görülmemektedir."* **Danıştay 8. Daire**, E. 2001/2054, K. 2001/5012, T. 14.11.2001, www.kazanci.com (Erişim: 14.05.2019).

Görüldüğü üzere, yok hükmünde işlemler söz konusu olduğunda yargı mercileri bu işlemlerin iptali yerine, yokluğunun tespitine karar vermektedir. Yargı mercilerinin, yok hükmündeki işlemlerin iptaline karar vermek yerine, bu işlemlerin yokluğunu tespit etmekle yetinmesinin gerekçesi, söz konusu işlemlerin hukuk âlemine hiç çıkmadığı ve hukuk âlemine hiç çıkmayan işlemlerin de iptal edilemeyeceği yönündeki ön kabuldür. Yargı mercilerinin; aslında hiç mevcut olmayan, varlık kazanmamış olan ve bu nedenle yok hükmünde sayılması gereken işlemlerin, bu özellikleri sebebiyle iptal de edilemeyeceği yönündeki içtihatları mantıkî bir temele dayanmakla birlikte; kanaatimizce, bu gibi işlemlerin yok hükmünde olduğunun tespiti ile yetinmek, bu işlemler hakkında sadece "yoktur" şeklinde bir hüküm tesis etmek ve bu işlemlerin iptaline açıkça karar vermemek, idari uygulamada sorunlara sebebiyet verebilir. Bu durum da, söz konusu yargı kararlarının, idari istikrar ilkesinin şekillenmesi noktasında yetersiz kalmasına sebebiyet verebilir. Bu nedenle, yargı mercilerinin, yok hükmündeki işlemler açısından da açıkça iptal kararı vermesi yerinde olacaktır.

Yok hükmünde sayılan işlemler ile ilgili son olarak değinmek istediğimiz husus, bu gibi işlemlerin idare tarafından her zaman geri alınabilmeleri ve bu anlamda idari istikrar ilkesine birer istisna teşkil etmeleri sebebiyle, dikkatli bir incelemeye tabi tutulması ve somut olayda ilgili bireyin ***"iyiniyetli"*** olup olmadığının da nazara alınarak ona göre bir sonuca varılması gerektiğidir. Daha açık bir ifadeyle, kurucu unsurlarındaki esaslı bir eksikliğe binaen yok hükmünde kabul edilmesi gereken bir işlem ilgili birey lehine bazı sonuçlar doğurmuş ise ve söz konusu işlemdeki eksiklik ilgilisi tarafından bilinmiyor ve bilinmesi de gerekmiyor ise bu durumda birey "iyiniyetli" sayılacağından; böyle bir durumda idari işlemin her zaman geri alınabileceğini kabul etmek, adalete ve hakkaniyete uygun düşmeyecektir.

Örneğin doktrinde, Resmî Gazete'de yayımlanması gerekirken yayımlanmamış olan bir yönetmeliğin, ağır şekil sakatlığına binaen yoklukla malûl bir işlem olduğu ifade edilmektedir[535]. Danıştay da tüzük, kararname ya da yönetmelikle düzenleme yapılması gerekirken "genelge" ile düzenleme yapılmış olması durumunda söz konusu işlemin yok hükmünde sayılması gerektiği görüşündedir[536]. Kanaatimizce, bu gibi durumlarda, söz

[535] Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1127-1128.

[536] *"...daha önce yürürlüğe konulan üst hukuk normunun belirlediği sınırları aşan idari tasarruflar, yok hükmünde olmaları nedeniyle, Hukuk Düzeninde herhangi bir değişiklik oluşturamayacaklarından, idare edilenler yönünden bağlayıcı, dolayısıyla da düzenleyici değildirler. ... 4458 sayılı Gümrük Kanununun*

konusu işlemlerin yokluğu gerekçe gösterilerek, bu işlemlere istinaden düzenlenmiş bireysel işlemlerin de yok hükmünde sayılması gerektiğini ve bu nedenle idare tarafından her zaman geri alınabileceğini söylemek mümkün değildir. Zira bireylerden, hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağını bilmesini ya da yönetmelikle düzenlenmesi gereken bir hususun genelge ile düzenlenemeyeceğini bilmesini beklemek hayatın olağan akışına uygun düşmeyecektir. Dolayısıyla böyle bir durumda, yok hükmündeki işlemin sorumluluğunu bireye yüklemek ve idarenin herhangi bir süre ile bağlı olmaksızın işlemini geri alabileceğini kabul etmek, idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil edecektir. Nitekim bilindiği üzere idare hukukunda, yok hükmünde kabul edilen birtakım işlemlere karşı iyiniyetli bireyleri korumak amacıyla *"fiilî memur"* teorisi kabul edilmiştir. Bu teorinin sacayaklarından birisi olan *"görünüşte memur"* kuramına göre; hukuken geçerli bir atama, seçim ya da sözleşme ile göreve gelmemiş olmasına rağmen, idari bir makama bir şekilde zilyet olmuş kimselerin tesis etmiş olduğu işlemler, aslında hukuken yok hükmünde olmasına rağmen, iyiniyetli üçüncü kişiler açısından geçerli kabul edilmektedir[537]. Örneğin, yoklukla malul bir işlem sonucu nikâh memurluğu görevine atanmış ya da fiili bir durum sonucu bu görevi yürüten kimsenin kıymış olduğu bir nikâh geçerli kabul edilmektedir. Gerçekten de söz konusu işlemin idare tarafından herhangi bir süre ile bağlı olmaksızın geri alınabileceğini kabul etmek, hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkelerine aykırılık teşkil edecektir. Bu nedenle, yok hükmünde kabul edilen işlemlerin idare tarafından her zaman geri alınabileceği ile ilgili değerlendirmede bulunurken mutlaka ilgili bireyin iyiniyetli olup olmadığına göre bir ayrıma gitmek gerekmektedir.

Özetle, yokluk hali, birey lehine ya da aleyhine oluşu fark etmeksizin idari işlemlerin "müesses (yerleşik)" hale gelmesini engelleyen, bu nedenle söz konusu işlemin idare tarafından herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın geri alınabileceği sonucunu doğuran ve bu anlamda idari istikrar ilkesine istisna teşkil eden bir durumdur. Ancak idarelerin, bizzat kendilerinin sebebiyet vermiş olduğu yokluk halinin arkasına sığınarak, birey lehine olan

4'üncü maddesinde… gümrük vergisi mükellefleri bakımından kural koyucu nitelikteki idari metinler, tüzük, kararname ve yönetmelikle sınırlandırılmıştır. Gümrük idaresinin bu sayılanlar dışında kalan idari işlemlerinin kural koyması…hukuken olanaklı değildir. Bu bakımdan; davalı idarenin… Genelgesinin de, kural koyucu, yani düzenleyici olarak kabulüne ve iptali istemiyle açılan davanın esasının incelenmesine olanak yoktur." **Danıştay 7. Daire**, E. 2001/337, K. 2002/3092, T. 3.10.2002, www.kazanci.com (Erişim: 28.12.2019).

[537] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 371.

işlemleri her zaman geri alabileceklerini kabul etmek hakkaniyete uygun düşmeyecektir ve bu nedenle, söz konusu yokluk halinin meydana gelmesinde herhangi bir kusuru bulunmayan, işlemdeki yokluk halini bilmeyen / bilmesi de gerekmeyen ve buna binaen "iyiniyetli" sayılan bireyler açısından, idarenin işlemini her zaman geri alabileceğini kabul etmemek gerekir.

b. Açık Hata

İdari istikrar ilkesine istisna teşkil eden durumlardan birisi de, idari işlemin tesis edilmesi sürecinde oluşan "açık hata" halidir. Açık hata, idarenin açık ve bariz bir değerlendirme ya da tercih hatası şeklinde oluşabileceği gibi; kanuni bir düzenlemeyi yanlış anlaması ve uygulaması neticesinde de ortaya çıkabilir[538]. Kanunun açıkça yasakladığı idari bir işlemin tesis edilmesi açık hataya sebebiyet verebileceği gibi; yapılmasını açıkça emrettiği idari bir işlemin yapılmaması da açık hataya sebebiyet verebilir[539]. Açık hata halinde de, hukuka aykırı ancak birey lehine olan idari işlemin tesisi üzerinden ne kadar vakit geçmiş olursa olsun, idare işlemini her zaman için geri alabilme yetkisine sahiptir. Aşağıda da görüleceği üzere açık hata hali birçok yargı kararına konu olmuştur.

İdarenin işlem tesis ederken açık hataya düşmüş olmasının, söz konusu işlemin idare tarafından her zaman geri alınabilmesine imkân tanıması meselesi, yargı içtihatları açısından ilk olarak, Danıştay'ın 1973 tarihli içtihadı birleştirme kararında gündeme gelmiştir. Danıştay'ın söz konusu kararından önce verilmiş ve idari istikrar ilkesinin gelişimi açısından önem arz eden diğer içtihatlarda da, idari istikrar ilkesine istisna teşkil eden *"yokluk"*, *"gerçek dışı beyan"* ve *"hile"* gibi birtakım durumlar dile getirilmiştir. Ancak, *"açık hata"* nın idari istikrar ilkesine istisna teşkil etmesi gerektiğinin hükme bağlandığı ilk karar, Danıştay'ın bahsettiğimiz 1973 tarihli kararıdır. Bu anlamda, idari istikrar ilkesi açısından silsile olarak; 1971 tarihli Danıştay içtihadı birleştirme kararında *"gerçek dışı beyan"* ve *"hile"* halleri istisna kabul edilmiş[540], daha sonra 1973 tarihli Yargıtay içtihadı birleştirme kararı ile bu istisnalara *"yokluk"* hali eklenmiş[541] ve son olarak 1973 tarihli Danıştay içtihadı

---

[538] **Erkut**, "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi", s. 77.

[539] **Çağlayan**, "İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine", s. 50.

[540] **Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu**, E. 1966/4 ve 1966/40, K. 1971/36, T. 02.10.1971, Danıştay Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 6-7, s. 154-158.

[541] **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1972/6, K. 1973/2, T. 27.1.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

birleştirme kararı ile de *"açık hata"* hali önceki istisnalara ek olarak kabul edilmiştir[542].

Belirtmek gerekir ki, bahsedilen istisnalar içerisinde sınırlarının tespiti en zor olan ve uygulamada en çok probleme yol açan istisna durumu "açık hata" dır. Zira idarenin hukuka aykırı işlemlerinin tümünde esasen bir "hata" söz konusudur ve bu hatalardan hangilerinin "açık" hata olarak nitelendirilmesi gerektiği noktasında mutlak ve objektif kriterler belirlenmesi pek mümkün değildir. Bu belirsizlik yargı kararlarına da yansımış ve ne tür hataların açık hata olarak kabul edilmesi gerektiği hususunda yargı kararları arasında bir birliktelik oluşmamıştır. Kimi yargı kararlarında, *"yoruma ihtiyaç göstermeyecek kadar açık olan mevzuata aykırılık"*[543] hali açık hata olarak nitelendirilmiş, diğer bir kısım kararlarda ise salt mevzuata aykırılık hali açık hata açısından yeterli görülmemiş ve açık hatadan söz edilebilmesi için işlemin *"ilgilisinin de anlayabileceği mahiyette bir hata"*[544] nın varlığı aranmıştır.

Gerçekten de, açık hata halinin tespit edilmesi ve sınırlarının çizilmesi kolay değildir. Zira bunun için; "açık hata" nın hangi derecedeki mevzuat hükmüne aykırı olması gerektiği,

---

[542] **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[543] *"...mevzuat hükmünün yoruma ihtiyaç göstermeyecek kadar açık olduğu, idare edenlerin kasıt ya da ihmal içinde olmadıkları sürece, hükmü uygularken hataya düşmelerinin beklenemeyeceği hallerde, maddi olaya ve mevzuatın açık hükmüne aykırı davranılmış ve bu durum da işlemi yok denilecek kadar sakatlamış ise, idarenin açık hatasından söz edilebilir."* **Danıştay 15. Daire**, E. 2014/2478, K. 2017/6893, T. 23.11.2017. Aynı yönde bkz. **Danıştay 10. Daire**, E. 2003/4745, K. 2005/2591, T. 18.5.2005. *"Açık hata kavramı, Fransız Danıştayı tarafından yakın zamanlarda kullanılmaya başlanmış ve uygulama alanı gittikçe genişlemiş bir kavram olup, kavramda yer alan açık nitelemesi, hatalı işlemin hak doğurmaya engel olduğu, yoksa yalnızca hatanın hak doğurma niteliğini kaybetmeye yetmediği şeklinde anlaşılmaktadır. Danıştayımızın uygulamasına göre hata kavramı, işlemin unsurlarından birinde ve çoğu kez sebep unsurundaki sakatlığı, işlemin hukuka açıkça aykırı olmasını ifade etmektedir. Şu hale göre işlem hukuka açıkca aykırı ise de; idare, işlemi hataen tesis etmiş demektir ve bu işlemin, süre koşuluna bağlı olmadan geri alınması mümkündür."* **Danıştay 10. Daire**, E. 1991/235, K. 1991/3727, T. 10.12.1991, www.kazanci.com (Erişim: 09.05.2019).

[544] *"Yapılan ödemenin her zaman geri alınabilmesi olanağını tanıyan Açık hata halinin; yapılan ödemede, ödemenin muhatabı olan kişinin (idare edilenin) kolayca anlayabileceği kadar açık bir hatanın mevcudiyetini ifade ettiği kabul edilmektedir."* **Danıştay 2. Daire**, E. 2012/4255, K. 2012/10794, T. 27.12.2012. Aynı yönde bkz. **Danıştay 11. Daire**, E. 2016/6277, K. 2018/242, T. 18.1.2018**; Danıştay 11. Daire**, E. 2017/2800, K. 2018/288, T. 23.1.2018; **Danıştay 12. Daire**, E. 2018/3158, K. 2019/1808, T. 12.3.2019, www.kazanci.com (Erişim: 09.05.2019).

örneğin söz konusu hukuka aykırılığın Anayasa'ya ya da kanunlara karşı olması ile yönetmelik ya da genelge gibi diğer mevzuat hükümlerine karşı olması arasında bir fark olup olmadığı; bunun yanı sıra aykırılığın, idareye takdir yetkisi tanıyan mevzuat hükmüne karşı olması ile idareye bağlı yetki tanıyan mevzuat hükmüne karşı olması arasında bir fark bulunup bulunmadığı ve ayrıca işlemin ilgilisinin iyiniyetli olup olmamasının sonuca ne derece etki edeceği gibi hususların cevaplandırılması gerekmektedir.

Açık hatanın oluşum şartları ile ilgili olarak değinmek istediğimiz ilk husus, idari işlem tesis eden idarenin, mevzuat hükmünü uygularken söz konusu hükmü ***yanlış yorumlamış olmasının açık hataya sebebiyet vermeyeceği*** meselesidir. Buna göre idare, yoruma açık bir mevzuat hükmünü yanlış yorumlamış, ancak daha sonra bu yanlışlığı fark etmiş ve aradan da dava açma süresi kadar bir süre geçmiş ise hatalı işlemini artık geri alamayacaktır. Zira gerekli dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırı hareket ederek mevzuatın yorumlanmasında hataya düşen idarenin sebebiyet vermiş olduğu olumsuz bir neticeyi bireye yüklememek gerekir[545]. Örneğin, Danıştay kararına konu olan bir olayda idare, emniyet teşkilatına mensup bir kişinin aldığı sağlık kurulu raporu sonrasında vazife malulü sayılıp sayılmaması gerektiği noktasında ilgili mevzuat hükmünü yanlış yorumlamış ve kişi hakkında verilen sağlık kurulu raporunu vazife malullüğü için yeterli sayarak kişiyi emekliye sevk etmiştir. Ancak aradan 10 ay geçtikten sonra idare, söz konusu mevzuat hükmünü yanlış yorumladığı gerekçesiyle, kişinin emekliye sevk işlemine dair kararını geri almıştır. Konuyu inceleyen Danıştay, mevzuat hükmünün yanlış yorumlanmış olmasının açık hataya sebebiyet vermeyeceğini belirterek, idarenin geri alma işlemini iptal etmiştir[546]. Bir başka olayda ise, mülkiyeti belediyeye ait bir taşınmazda davacı adına var olan 20 yıl süreli intifa hakkı, ilgili belediye encümeninin aldığı bir kararla 49 yıla uzatılmıştır. Ancak daha sonra bu karar, ihale yapılmadan belediyeye ait taşınmazlar üzerinde intifa hakkı süresinin uzatılmasının hukuken

---

[545] **Çağlayan**, "İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine", s. 53.

[546] *"...davacının vazife malülü olduğu yönündeki kararın,* ***mevzuat hükümlerinin yanlış yorumlandığından bahisle geri alındığı dikkate alındığında, idarenin açık hataya düştüğünden söz edilemeyeceği*** *gibi, davacının vazife malülü sayılarak emekli edilmesi aşamasında gerçek dışı bir beyanının ve hilesinin olmadığı da açıktır. / Bu durumda, idarenin sakat işlemini ancak dava açma süresi içinde geri alabileceği, dava açma süresi geçtikten sonra vazife malülü olduğu yönündeki kararın idari istikrar ve kazanılmış hak ilkesi gereği korunması gerektiği sonucuna varıldığından, söz konusu kararın, davacının emekliye sevk edildiği tarihten itibaren 10 ay geçtikten sonra iptal edilmesine ilişkin kararda ve bu kararın iptali istemiyle açılan davanın reddi yönünde verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır."* **Danıştay 11. Daire**, E. 2008/5396, K. 2010/9432, T. 25.11.2010, www.kazanci.com (Erişim: 09.05.2019).

mümkün bulunmadığı gerekçesiyle geri alınmıştır. Konuyu inceleyen Danıştay, somut olayda intifa hakkının uzatılması için ihale yapılması gerekliliğinin mevzuatta açıkça düzenlenmediğini, işlemin idari davaya konu edilmiş olması halinde ancak değerlendirilebilecek hukuki bir yorum olduğunu ve bu nedenle somut olayda açık hatanın bulunmadığını belirterek davacının elde ettiği hakkın idari istikrar ilkesi gereğince korunması gerektiğine karar vermiştir[547]. AYİM kararına konu olan bir olayda da, uçuş personeline ödenmesi gereken mali haklarla ilgili mevzuat hükmü, ilgili idare tarafından yanlış yorumlanmış ve uçuş personeline mevzuat gereğince ödenmesi gereken miktardan fazla bir ödeme yapılmıştır. Ancak daha sonra idare, hatasını fark ederek işlemi geri almıştır. Konuyu inceleyen AYİM yaptığı değerlendirmede, parasal haklara dair mevzuatın yanlış yorumlanarak personele fazladan ödeme yapılmış olmasının açık hataya sebebiyet vermeyeceğini belirterek idarenin işlemini iptal etmiştir[548]. AYİM kararına konu olan diğer bir olayda ise idare, askerlikten muafiyetle ilgili tesis ettiği bir işlemin üzerinden 8 yıl geçtikten sonra, mevzuat hükmünü yanlış yorumladığı gerekçesiyle ilgili işlemini geri almıştır. AYİM ise, mevzuat hükmünün yanlış yorumlanmış olmasının açık hata kabul edilemeyeceğini belirterek idarenin söz konusu işlemini iptal etmiştir[549].

---

[547] **Danıştay 8. Daire**, E. 2016/5772, K. 2017/5545, T. 19.6.2017, www.kazanci.com (Erişim: 24.09.2019).

[548] *" ...uyuşmazlık konusu olayda, dava açma süresi geçtikten sonra hukuka aykırı olduğu ileri sürülen idari işlemin geri alınması sözkonusu olduğu anlaşılmaktadır. Bu noktada, geri alınan işlemin idare tarafından davacının gerçeğe aykırı beyan veya hilesi nedeniyle veya açıkça hataya düşerek tesis edilip edilmediği veya yok hükmünde olup olmadığının tespit ve tayini gerekmektedir. / ... Ortada* ***parasal hak ödenmesini düzenleyen mevzuatın yorumlanmasından kaynaklanan*** *farklılık söz konusu olup,* ***idarenin açık hatası*** *veya davacının gerçek dışı beyanı, hilesi* ***bulunmamaktadır****. Yokluk da söz konusu değildir. Bu durumda davacının elde ettiği hakkın, idari istikrar ilkesi uyarınca korunması gerekmektedir."* **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 3. Daire**, E. 2011/1025, K. 2011/2522, T. 24.11.2011, www.kazanci.com (Erişim: 01.05.2019).

[549] *"...davacının kardeşi Astsb. Çvş. ...'in şehit olmasından dolayı askerlik hizmetinden muaf tutulmayı hak etmediği,* ***kanun hükmünün hatalı yorumlanması*** *ile 1997 yılında askerlik hizmetinden muaf tutulduğu anlaşılmaktadır. Ancak, davacı hakkında 2006 yılında askere sevki yönünde tesis edilen dava konusu işlemin hukuka uygun olup olmadığı sadece davacının kanuna aykırı olarak askerlik hizmetinden muaf tutulmuş olmasına bakılarak belirlenemez. Aynı zamanda idare hukukunun temel ilkelerinden olan idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkelerinin de nazara alınması gerekmektedir. /.../ Dava konusu olayda şehit olan kardeşi Astsb. Çvş. ...'den dolayı askerlik hizmetinden muaf tutulmasında davacının hatası, hilesi, olumsuz hiç bir katkısı bulunmadığından, davacı tarafından idareyi yanıltıcı veya aldatıcı bir girişimde bulunulduğunun söylenmesi mümkün olmadığından, olayın tamamen idarenin kendi hatasından, hizmetinin iyi işlememesinden kaynaklandığı sonucuna varılmıştır."* **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2006/541, K. 2006/1038, T. 11.10.2006; Aynı yönde bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E.

Görüldüğü üzere, yoruma açık mevzuat hükümleri açısından idare, ilgili mevzuat hükmünü yanlış yorumladığından bahisle hukuka aykırı işlemini her zaman geri alabilme yetkisine sahip değildir. Aksinin kabulü, kusurlu hareket etmek suretiyle yanlış yorumda bulunmuş idarenin "yanlış yorum" gerekçesinin arkasına sığınmasına ve hukuka aykırı tesis etmiş olduğu bütün işlemleri, süreyle bağlı olmaksızın geri alabilmesine imkân tanıyacaktır. Bu yöndeki bir kabulün ise bireylerin hukuki güvenliğini zedeleyeceği ve bu anlamda idari istikrar ilkesi ile bağdaşmayacağı izahtan varestedir.

Yoruma açık olmakla birlikte idare tarafından yanlış yorumlanmış mevzuat hükümleri açısından durum bu şekildedir. Ancak herhangi bir yoruma mahal vermeyecek kadar açık ve net olan mevzuat hükümleri açısından, bu hükümlere aykırılığın açık hataya sebebiyet verip vermeyeceğinin de incelenmesi gerekmektedir. Belirtmek gerekir ki, idareye herhangi bir yorum imkânı tanımayan, bu anlamda kesin ve net olan ve idareyi, çizdiği çerçeve içerisinde bağlı yetki içerisine sokan mevzuat hükümlerine aykırılığın da tek başına açık hataya sebebiyet vermeyeceğinin kabul edilmesi gerekmektedir. Zira aşağıda da inceleyeceğimiz üzere, kesin ve net mevzuat hükümlerine aykırılığın açık hataya sebebiyet verebilmesi için aynı zamanda işlemin muhatabının ***kötüniyetli*** olması da gerekmektedir. Gerçekten de, yoruma ihtiyaç duymayacak kadar açık olsa dahi, salt ilgili mevzuat hükmüne aykırılığın *açık hata* olarak kabul edilmesi ve bu noktada işlemin muhatabının iyiniyetli olup olmadığının nazara alınmaması, idari istikrar ilkesinin tesis amacı olan, bireylerin idareye ve idari faaliyetlere güven duyması açısından kabul edilebilecek bir durum değildir[550].

Açık hatada iyiniyet unsuru ile ilgili değerlendirmelere geçmeden önce Danıştay'ın yukarıda bahsettiğimiz 1973 tarihli içtihadı birleştirme kararına değinmekte fayda vardır. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere, idari istikrar ilkesinin istisnalarından biri olarak kabul edilen "açık hata" kavramı ilk defa Danıştay'ın 1973 tarihli kararında dile getirilmiştir. Bu kararda Danıştay, açık hata kavramının neden idari istikrar ilkesinin istisnalarından biri olarak kabul edilmesi gerektiği hususunda geniş çaplı bir değerlendirmede bulunmamış ancak, açık hata ile ilgili olarak, ***"idare edilenin kolayca anlıyabileceği kadar açık bir hata***

2006/142, K. 2006/706, T. 5.7.2006; **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2004/406, K. 2005/759, T. 19.10.2005; **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2004/452, K. 2004/831, T. 3.11.2004; Benzer yönde bkz. **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2001/479, K. 2001/904, T. 3.12.2001, www.kazanci.com (Erişim: 07.05.2019).

[550] Aynı yönde bkz. **Altındağ**, "İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata", s. 91, 93; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 457.

mevcutsa ve idareyi haberdar etmemişse, memurun iyi niyetinden söz etmeye imkan yoktur"[551] diyerek, açık hatanın, *"muhatabın kolayca anlayabileceği"* nitelikte olması gerektiğini vurgulamış ve idari işlemdeki bir hatanın idari istikrar ilkesinin uygulanmasını geri bırakacak kadar açık sayılabilmesi için işlemin muhatabının *"kötüniyetli"* olması gerektiğini ifade etmiştir. Nitekim açık hata ile birlikte idari istikrar ilkesinin istisnaları olarak dile getirilen diğer durumlara (yokluk, gerçek dışı beyan ve hile) bakıldığında da işlemin muhatabının iyiniyetli sayılamayacağı görülmektedir. Bu nedenle "iyiniyet" unsuru, açık hataya ilişkin değerlendirmelerde kilit rol oynamaktadır.

Muhatabı tarafından kolayca anlaşılabilecek hataların ancak açık hata olarak kabul edilebileceği hususu sonraki Danıştay kararlarında da dile getirilmiştir. Örneğin Danıştay kararına konu olan bir olayda, bir kamu görevlisine 3 yıl süre ile ödenmesi gereken yan ödemeler, mevzuata aykırı olarak 10 yıl boyunca ödenmiştir. Somut olayda idare, açık hatanın varlığı sebebiyle fazladan ödenen miktarları davacıdan talep etmiştir. Konuyu inceleyen Danıştay, *"...yapılan ödemenin her zaman geri alınabilmesi olanağını tanıyan "açık hata" hali; yapılan ödemede, ödemenin muhatabı olan kişinin (idare edilenin) kolayca anlayabileceği kadar açık bir hatanın mevcudiyetini ifade ettiği kabul edilmekte..."*[552] diyerek, somut olayda açık hatadan söz edilemeyeceğini belirtmiştir. Bir diğer kararda ise

---

[551] **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[552] **Danıştay 11. Daire**, E. 2017/2800, K. 2018/288, T. 23.1.2018; Aynı yönde bkz. **Danıştay 11. Daire**, E. 2016/6277, K. 2018/242, T. 18.1.2018 www.kazanci.com (Erişim: 23.09.2019). Buna rağmen Danıştay başka bir kararında, ilgili kurumun ek ödeme usul ve esaslarına aykırı olarak yaptığı ödeme işleminde açık bir hatanın söz konusu olduğunu ve somut olayda davacıya yapılan haksız ödemenin geri alınmasının hukuka uygun olduğunu belirtmiştir: *"Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Hukuk Müşavirliğinde avukat olarak görev yapan davacının 08/04/2009 tarihinden itibaren Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında geçici olarak görevlendirildiği; bu tarihlerde Sosyal Güvenlik Kurumu Ek Ödeme Usul ve Esaslarının 6. maddesinin 1. fıkrasının (ı) bendi yürürlükte olmasına rağmen 15/04/2009-15/12/2009 tarihleri arasında kendisine ek ödeme yapıldığı; 15/01/2010 tarihinden itibaren ek ödemenin kesildiği ve davacıya yürürlükte bulunan usul ve esaslara aykırı olarak 15/04/2009-15/12/2009 tarihleri arasında ödenen ek ödeme için 11/01/2010 tarihli işlemle borç çıkarıldığı anlaşılmaktadır. / Bakılan davada, davacının açık mevzuat hükmü karşısında ek ödemeden yararlandırılmasına imkân olmadığı halde idarenin açık hatası sonucu ek ödemeden yararlandığı ortada olup; bu nedenle davacının kararda atıf yapılan Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22/12/1973 gün ve E:1968/6, K:1973/14 Sayılı kararından yararlanması mümkün değildir."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2015/556, K. 2018/19, T. 17.1.2018, www.kazanci.com (Erişim: 24.09.2019).

Danıştay, *şef* kadrosunda görev yapmakta iken *müdür* kadrosuna vekâleten atanan, ancak daha sonra, ilgiliye yapılan ek ödemelerin "asilde aranan şartları sağlamamasına rağmen vekâleten atanmış olması" gerekçe gösterilerek geri talep edilmesi olayında açık hatanın bulunmadığını, zira açık hatadan söz edilebilmesi için işlemde kolayca anlaşılabilecek bir hatanın söz konusu olması gerektiğini belirtmiştir[553].

AYİM'e göre de ancak işlemin muhatabı tarafından belirlenebilecek olan hatalar açık hata niteliğindedir ve açık hatanın varlığı durumunda işlem idare tarafından herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın geri alınabilmektedir. Örneğin, AYİM kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, sözleşmeli uzman erbaş olarak çalışan davacı, sözleşmesinin uzatılabilmesi için sözleşme bitimine 3 ay kala tekrar sağlık muayenesine girmiş, ancak sağlık durumunun olumsuz olduğu anlaşılmıştır. Bu rapora rağmen davacının görevli olduğu birim, davacının sözleşme uzatımı için gerekli şartları sağladığını belirterek davacının sözleşmesini uzatmıştır. Ancak 6 ay sonra idare, davacının sözleşmesini feshetmiş ve sözleşmenin yenilendiği tarihten itibaren davacıya ödenen tüm meblağı geri talep etmiştir. Davacı, sözleşmesinin yenilenmemesi gerekirken yenilendiğini kabul etmiş, ancak fesih işlemine kadar ödenen meblağın geri talep edilmesinin hukuka aykırı olduğunu iddia ederek dava açmıştır. Konuyu değerlendiren AYİM, davacının sağlık raporunun olumsuz olduğunu bilmesine rağmen sözleşme uzatma talebinde bulunmuş olmasını ve idarenin de bu talebe olumlu cevap vererek sözleşmeyi uzatmış olmasını açık hata olarak değerlendirmiş ve bu nedenle işlemin baştan itibaren bütün hüküm ve sonuçları ile kalkması gerektiğini belirterek davacının talebini reddetmiştir[554]. Başka bir kararda ise AYİM, mevzuata göre ek ödemeleri

---

[553] *"…açık hata, kanunun açıkça yasakladığı bir işin yapılmasını, diğer bir deyişle herkes tarafından kolayca anlaşılabilecek kadar açık olan kurala aykırı davranılmasını ifade eder. Kanunların yorumlanması bazen teknik bir değerlendirmeyi gerektirdiğinden, her kanuna aykırılık halinin, açık hata olarak değerlendirilmesine olanak yoktur. Kanunda öngörülen koşullara ve işlemin unsurlarına göre somut olayda açık hata olup olmadığının değerlendirilmesi gerekir. Somut olayın özelliklerine göre, kanuna aykırılık halinin,* ***ilk bakışta farkedilebilecek ve herkes tarafından kolayca anlaşılabilecek nitelikte ise*** *açık hatadan bahsetmek mümkündür. / Bu durumda, mevzuatın davalı idarece yanlış yorumlanması nedeniyle davacıya yapılan ödemelerin açık hata kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmadığı gibi, ödemelerin yapılmasında davacının herhangi bir gerçek dışı beyanı ve hilesi de bulunmadığından…"* **Danıştay 12. Daire**, E. 2018/3165, K. 2019/2369, T. 29.3.2019, www.kazanci.com (Erişim: 01.04.2020). Doktrinde ***Erkut***'a göre de, *"Hatanın "açık" olmasından ise "derhal farkedilebilir", "belirgin" olma kastedilmektedir ve tamamen sübjektif bir olgudur."* **Erkut**, "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi", s. 78.

[554] *"İlke olarak hukuka aykırı işlemler idare tarafından her zaman geri alınabilir, esasen alınmalıdır da. İlke bu o olmakla birlikte, kimi zaman, hukuka aykırı işlemin yürürlükte kaldığı sürede ilgiliye kimi yararlar*

almaması gerektiğini bildiği halde ek ödemeleri almaya devam eden tabip subaya yapılmış ödemelerin idare tarafından geri alınması olayında açık hatanın söz konusu olduğunu belirterek idarenin geri alma işlemini hukuka uygun bulmuştur[555].

Görüldüğü üzere, açık hatadan söz edebilmek için, işlemin muhatabının da anlayabileceği derecede bir hatanın söz konusu olması gerekmektedir[556]. Ancak burada, işlemin muhatabının kolayca anlayabileceği kadar açık bir hatanın mevcudiyetinin ve buna bağlı olarak ilgili bireyin iyiniyetli olup olmadığının nasıl tespit edileceği hususu bir sorun

---

sağlaması, diğer bir deyişle müesses durumlar doğurması mümkün olduğundan, bir kısım işlemler, iptallerini gerektiren hukuka aykırılık taşıdıklarında, belirli bir sürenin geçmesiyle, idari istikrar, iyi niyetin korunması ve hukuk güvenliği düşünceleriyle geçerlilik kazanabilmektedir. Ancak, kimi işlemlerde hukuka aykırılık öyle boyutlara varabilir ki bu gibi durumlarda işlemin yapay geçerlik sağlaması mümkün bulunmadığından her zaman geri alabilmek olanaklıdır. Esasen bu gibi durumlarda işlemin hak doğurma yeteneği yoktur. Doktrinde ve uygulamada genel kabul gördüğü üzere "yokluk" ve "açık hata" bulunan işlemler bu gruba girmektedir. Ağır ve açık yetki aşılması, yetki gaspı, fonksiyon gaspı bulunması halinde işlenin yoklukla sakat olduğu söylenebilir. Açık hata ise, hatadan farklı olarak, basit bir yanılmayı değil, işlemin muhatabı tarafından da belirlenebilecek bir hatayı deyimler. Gerek yokluk, gerek açık hata halinde işlem kişilerin lehine müesses durum ve hak doğurmaya elverişli olmadığından her zaman geri alınabilmesi mümkündür. Böylelikle işlemin zararlı etki ve sonuçları engellenmiş olunmaktadır. Davacı hakkında tesis edilen sözleşmenin yenilenmesi işlemi yok hükmünde değil ise de, Uzman Erbaş Kanunun 5 nci maddesine açıkça aykırı olması ve davacının sınıfının sağlık niteliklerini taşıdığına ilişkin raporu idareye veremediğini bilmesi hasebiyle açık hata içermektedir. Bu bakımdan idare tarafından süreye bakılmaksızın geri alınabilmelidir." **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire**, E. 2005/311, K. 2005/1071, T. 25.10.2005, www.kazanci.com (Erişim: 09.05.2019).

[555] *"…muayenehane açarak serbest olarak çalışmasına rağmen aynı Kanunun 1nci maddesinde belirtilen yan ödemeleri haksız olarak almaya devam ettiği anlaşılan davacı tabip subayın bu durumu idareye bildirmemesi karşısında, ödenen yan ödemelerin mahkeme kararı olmaksızın re' sen kesilmesinde, açık hataya dayalı bir işlemin varlığı nedeniyle hukuka aykırı bir yön görülmemiştir."* **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 2002/54, K. 2002/724, T. 25.9.2002, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019).

[556] Doktrinde ***Altındağ***'a göre, *"…burada hileye yaklaşan bir durum söz konusudur. Zira işlemin muhatabının hatayı farketmesine rağmen sessiz kalarak idarenin hata yapmasına göz yumduğu varsayılmaktadır… Kanaatimce açık hata halini iyiniyeti esas alarak tespit eden ve açık hatayı hileye yaklaştıran…yaklaşım olumlu olup hakkaniyete de uygundur."* **Altındağ**, "İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata", s. 92-93. ***Yıldırım ve Diğerleri***'ne göre de, *"İlgililerin kolayca anlayamayacağı bir hukuka aykırılık veya hata dışında, idari işlemin, herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın geri alınmasında, açık hataya başvurulabilmesi için yok hükmünde bir işlem tesis edilmiş olması aranmalıdır."* **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 429. ***Erkut***'a göre de, *"…işlemdeki açık hata halinin yok hükmündeki işlemlere benzediği söylenebilir."* **Erkut**, "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi", s. 78.

olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanaatimizce bu durumda, idari işlemin muhatabının yaşı, mesleği, ilgili mevzuata vukufiyeti[557] gibi sübjektif özellikleriyle birlikte; kişiye uygulanan mevzuatın türünün ve normlar hiyerarşisindeki yerinin de nazara alınması gerekmektedir. Buna göre, kişiye uygulanan hüküm, anayasadan ya da kanunlardan kaynaklanan bir hüküm ise, somut durumun özellikleri de dikkate alınmak şartıyla, kişinin ilgili hükmü bildiği varsayılmalı ya da en azından bilmesi gerektiği düşünülmelidir. Ancak kişiye uygulanan hüküm, bir yönetmelikten ya da adsız düzenleyici işlemlerden kaynaklanan bir hüküm ise, yine bu durumda da somut olayın özelliğine göre değerlendirme yapılmalı ve fakat ilgili kişinin söz konusu hükümleri bilmediği ya da bilemeyeceği varsayılmalı ve bunun sonucunda da kişinin iyiniyetli olduğu "karine" olarak kabul edilmelidir. Nitekim Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı'nda da , *"...**kanun hükümleri** bariz biçimde ihlâl edilmek suretiyle açık hataya düşülerek...yapıldığı saptanan idarî işlemler her zaman değiştirilebilir, kaldırılabilir veya geri alınabilir"*[558] denilerek, her mevzuat hükmünün değil, sadece "kanun" hükümlerinin bariz ihlali neticesinde açık hatanın ortaya çıkabileceği dile getirilmiştir. Kısacası, herhangi bir yoruma ihtiyaç duymayacak kadar açık ve net olan anayasa ya da kanun hükümlerine aykırılığın söz konusu olduğu durumlarda, sübjektif özelliklere de bakılmak şartıyla, işlemin muhatabının *iyiniyetli olmadığı*; ancak yönetmelik ya da adsız düzenleyici işlemler gibi son derece karışık olan mevzuat hükümlerine aykırılık durumunda ise kişinin *iyiniyetli olduğu* karine olarak kabul edilmeli ve nihayet idarenin hatalı işlemini ilk durumda her zaman geri alabileceği, ikinci durumda ise ancak dava açma süresi içerisinde geri alabileceği kabul edilmelidir.

Son olarak, konu ile ilgili önemli bir hususun da altını çizmek gerekmektedir. Şöyle ki; ilgili mevzuatın yoruma açık olmadığı ve muhatabının kolayca anlayabildiği bir hatanın söz konusu olduğu her durumda da, mutlaka, idarenin işlemini süresiz bir şekilde geri alabileceği söylenemeyecektir. Zira yukarıda 1973 tarihli Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı'nda da belirtildiği üzere, açık hatadan söz edilebilmesi ve buna binaen idarenin işlemini herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın geri alabilmesi için; idare edilenin kolayca

---

[557] *"Malmüdürlüğünde muhasebe şefi olarak görev yapan davacının, tedviren görevlendirmelerde zam ve tazminat farkı alınmayacağını bilebilecek durumda olduğu halde anılan farkları alması ve açık hata niteliğindeki bu ödeme işlemine karşı idareyi haberdar etmemesi, yersiz ve hatalı olduğu konusunda idareyi uyarmaması nedeniyle iyiniyetinden söz edilmesi de olanaksızdır."* **Danıştay 11. Daire**, E. 2000/9798, K. 2003/1654, T. 10.4.2003, www.kazanci.com (Erişim: 10.05.2019).

[558] Bkz. **Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı**, md. 18/4.

anlayabileceği kadar açık bir hatanın mevcudiyetinin yanı sıra, söz konusu hatanın ***"işlemin muhatabı tarafından idareye bildirilmemiş olması"*** gerekmektedir. İlgili Danıştay kararında bu durum, *"idare edilenin kolayca anlıyabileceği kadar açık bir hata mevcutsa* ***ve idareyi haberdar etmemişse****, memurun iyi niyetinden söz etmeye imkan yoktur"*[559] şeklinde ifade edilmiştir.

Buna göre, muhatabının kolayca anlayabildiği bir hatanın var olmasına rağmen ilgili, bu hatayı idareye bildirmiş ve örneğin söz konusu hataya rağmen hak sahibi olup olmadığını idareye sormuş ve bunun üzerine de idareden hak sahibi olduğu yönünde bir teminat almış ise bu durumda ilgili kişi artık kötüniyetli sayılamayacaktır. Zira kişi, mevzuata aykırılığı idareye bildirerek iyiniyetini ortaya koymuştur. Var olan bir mevzuata aykırılığı idareye bildirmesine rağmen idare farklı yönde hareket ediyor ise, ilgili kişi bu durumda idarenin söz konusu hükmü farklı şekilde yorumladığını ya da uygulamada bu kurala riayet edilmemesini haklı kılan bir sebebin olduğunu veyahut da kendi durumu ile ilgili idarenin bildiği ve uyguladığı başka istisnai bir hükmün bulunduğunu düşünebilir. Kanaatimizce bu gibi durumlarda idarenin işlemini ancak dava açma süresi içerisinde geri alabilmesi ve bu süre geçtikten sonra söz konusu işlemin, ilgilinin iyiniyetine binaen, korunması gerekmektedir.

Örneğin konu ile ilgili Danıştay'ın önüne gelen bir olayda davacı, Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı'na doçentlik başvurusunda bulunmuş ve başvuruda bulunurken, sunulması gereken evraklardan biri olan *"basılı bilimsel kitap"* evrakını dosya içerisine koymamıştır. Zira doçentlik başvuru tarihinde davacının kitabının basım süreci henüz devam etmektedir. Davacı bunun yerine, basılacak olan kitabının kapak sayfasını dosyaya eklemiş, başvuruyu değerlendirecek olan jüri üyelerine bu durumu bildirmiş ve söz konusu kitabı ilerleyen süreçte kendilerine göndereceğini beyan etmiştir. Bu şartlarda davacının başvurusu idare tarafından kabul edilmiş ve ilerleyen süreçte de davacı doçentlik unvanını almaya hak kazanmıştır. Ancak aradan 3 yıl kadar bir süre geçtikten sonra davacının doçentlik unvanı, başvuru sırasında gerekli nitelikleri taşımadığı gerekçesiyle geri alınmıştır. Konuyu değerlendiren Danıştay, davacının gerçek dışı bir beyanı ya da hilesi olmadığını belirterek, idarenin geri alma işlemini idari istikrar ilkesi gereğince hukuka aykırı görmüştür[560].

[559] **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[560] **Danıştay 8. Daire**, E. 2019/6495, K. 2020/828, T. 13.2.2020, www.kazanci.com (Erişim: 05.10.2020).

Görüldüğü üzere davacı, başvuru tarihi itibariyle gerekli şartları taşımadığını bilmektedir. Ancak bu durumu idareye bildirerek iyiniyetini ortaya koymuştur. İşlemi bu durumda tesis edip etmemekle sorumlu olan idarenin kendisidir. Mevzuata aykırılığı bilmesine rağmen bu duruma göz yummuş olan ve bu suretle ilgiliye işlemin geri alınmayacağı hususunda zımni bir teminat vermiş olan idarenin, yıllar geçtikten sonra işlemini geri alması hakkaniyete ve adalete aykırı düşmektedir.

c. Gerçek Dışı Beyan

Yargı içtihatlarında ve doktrinde, idarenin hukuka aykırı işlemlerini ancak belirli sürelerde geri alabileceği ilkesinin istisnalarından biri olarak kabul edilen ve bu nedenle idari istikrar ilkesinin uygulanmasını bir anlamda geri bırakan durumlardan birisi de *"gerçek dışı beyan"* durumudur. Gerçek dışı beyan halinde, idari bir işlemin tesis edilmesi ya da edilmemesi için gereken şartlarda işlemin muhatabının, hakikate uymayan "gerçek dışı" bir beyanı söz konusudur.

Gerçek dışı beyan, idari istikrar ilkesinin istisnalarından bir diğeri olan *"hile"* durumu ile karıştırılmaya müsaittir. Zira ilgilinin gerçek dışı beyanı halinde de idareyi aldatmaya yönelik bir durumun var olduğu düşünülebilir. Ancak kanaatimizce, gerçek dışı beyan ile hile aynı şey değildir. Şöyle ki; hilede *"aldatma kastı"* nın var olmasına karşın; gerçek dışı beyanda, aldatma kastı olmaksızın, bireye atfedilebilecek bir hata ya da kusurla gerçek dışı beyanda bulunulmuş olması durumu söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, gerçek dışı beyan halinde, işlemin muhatabı olan kişi doğrudan doğruya idareyi aldatma kastıyla hareket etmemiştir, ancak buna rağmen kişi kendisine atfedilebilecek bir kusur sebebiyle gerçek dışı beyanda bulunduğu için bunun sonuçlarına katlanmalıdır. Bu gibi durumlarda idare işlemini süreyle bağlı olmaksızın her zaman geri alabilmelidir. Zira Türk Medeni Kanunu'nda da ifade edildiği üzere, durumun gereklerine göre kendisinden beklenen dikkat ve özeni göstermemiş olan kimsenin iyiniyetli olduğu söylenemeyecektir[561]. Bu anlamda, üzerine düşen yükümlülüğe aykırı hareket ederek gerçek dışı beyanda bulunan kişi bu beyanını, idareyi aldatma kastıyla yapmamış olsa dahi; gerçeğe uygun beyanda bulunma yükümlülüğüne aykırı davranarak kusurlu hareket ettiği için iyiniyetli kabul

[561] 4721 sayılı **Türk Medeni Kanunu** md. 3: *"Kanunun iyiniyete hukukî bir sonuç bağladığı durumlarda, asıl olan iyiniyetin varlığıdır. / Ancak, durumun gereklerine göre kendisinden beklenen özeni göstermeyen kimse iyiniyet iddiasında bulunamaz"*.

edilemeyecektir.

Örneğin, "ALES - EA (Eşit Ağırlık)" puan türü ile müracaat edilmesi gereken bir araştırma görevlisi alım sınavına başvuruda bulunan kişi, herhangi bir aldatma kastı olmaksızın hataen "ALES - SÖZ (Sözel)" puan türü ile başvuruda bulunmuş ve daha sonra sınavı kazanarak kadroya atanmış ise; bu gibi durumlarda idare herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın işlemini geri alabilmelidir. Zira hukuka aykırı durumun oluşmasına, kişinin bizzat kendi kusuru neticesinde ortaya çıkan gerçek dışı beyanı sebep olmuştur ve kişi, üzerine düşen sorumluluğa aykırı hareket ederek gerçek dışı beyanda bulunduğu için "iyiniyetli" sayılamayacaktır[562].

Ancak belirtmek gerekir ki, böyle bir durumda dahi kişinin ALES - SÖZ (Sözel) puan türü yerine, ALES - EA (Eşit Ağırlık) puan türü ile başvuru yapması durumunda da gereken şartları sağlayacağı ve bu anlamda başkasının o hakkı elde etmesine engel olmayacağı tespit edilebiliyor ise; kişi lehine yorum yapılmasının ve söz konusu işlemin idari istikrar ilkesi gereğince korunmasının mümkün olduğu kanaatindeyiz.

Örneğin, Danıştay kararına konu bir olayda davacı, ÖSYM tarafından yapılan üniversite sınavına katılarak başarılı olmuş ve üniversiteye kayıt yaptırmaya hak kazanmıştır. Akabinde, üniversiteye kayıt yapabilmek için gereken evrakları, ilgili yılın haziran ayında ÖSYM'ye göndermiş ancak gerekli evraklardan biri olan "banka dekontu" nu, ücretini yatırmış olmasına rağmen, dosyaya eklemeyi unutmuştur. ÖSYM, bu eksikliği fark etmemiş ve davacının kaydının yapılmasını ilgili üniversiteye bildirmiştir. Bunun üzerine davacı, ilgili üniversiteye kaydını yaptırarak eğitim dönemine başlamıştır. Fakat ÖSYM, daha sonraki kontrollerinde, davacının banka dekontunun eksik olduğunu fark etmiş ve kayıt için gerekli evrakları tamamlamamış olduğu gerekçesiyle davacının kaydının silinmesini ilgili üniversiteye bildirmiş ve akabinde de üniversite tarafından davacının kaydı, aynı yılın kasım ayında silinmiştir. Konuyu inceleyen Danıştay, idari işlemlerin devamlılık

[562] Danıştay kararına konu olan örnek bir olayda kişi, "ALES – EA" puan türünden asgari 70 puan alma şartının olduğu bir kadroya başvurmuş ve yapılan değerlendirme sonrasında öğretim görevlisi olarak atanmıştır. Ancak aradan birkaç yıl geçtikten sonra yapılan incelemede kişinin aslında "ALES – EA" puan türünden değil; "ALES – SÖZ" puan türünden 70 barajını geçtiği tespit edilmiş ve bunun üzerine kişinin görevle ilişiği kesilmiştir. Konu ile ilgili yaptığı değerlendirmede Danıştay, davacının, kadroya atanırken herhangi bir hilesi ve yalan beyanı olmadığı ve idari istikrar ilkesi gereğince görevine son verilmemesi gerektiği yönündeki savunmasına itibar etmemiş ve dava konusu idari işlemin hukuka aykırı olmadığına karar vermiştir. Bkz. **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E. 2018/2469, K. 2019/2420, T. 15.05.2019.

ve istikrara sahip bulunması gerektiğini belirttikten sonra, davacının kayıt ücretini yatırıp yatırmadığının başvuru sırasında incelenmesi gereken bir husus olduğunu ve öğrencinin kaydının yapılması ile artık yeni bir hukuki durum oluştuğunu belirtmiş ve nihayet idarenin işlemini iptal etmiştir[563].

Somut olayda davacının gerçek dışı bir beyanının söz konusu olduğu söylenebilir. Zira mevzuata göre, başvuru için gereken evraklar arasında banka dekontu da yer almaktadır. Fakat davacı, banka dekontunu dosyaya eklememiş olmasına rağmen, başvuru dosyasının tamamlandığı yönünde bir beyanda bulunmuş ve üniversiteye yerleştirilmesini idareden talep etmiştir. Dolayısıyla, davacının üniversiteye kaydının söz konusu dönemdeki mevzuata aykırılığı yönünde herhangi bir tereddüt yoktur. Ancak her ne kadar davacının üniversiteye yerleştirilmesi işlemi mevzuata aykırı olsa da ve somut olayda davacı, üzerine düşen yükümlülüğe aykırı hareket ederek, başvuru dosyası için gereken evrakları eksiksiz sunduğuna dair gerçek dışı bir beyanda bulunmuş ise de, bu durum öğrencinin kaydının silinmesi için bir gerekçe olmamalıdır. Zira davacı, gereken ücreti zaten bankaya yatırmış, ancak sehven (hataen / taksirle) banka dekontunu ÖSYM'ye göndermeyi unutmuştur. Bu nedenle, öğrencinin başvuru evraklarının tamamlandığına dair idareye sunmuş olduğu "beyan", aslında başvuru evrakları tam olmadığı için "gerçek dışı" kabul edilse bile; öğrencinin başvuru ücretini yatırmış olduğu hususu gerçek dışı değildir ve buna binaen öğrencinin kötü niyetli hareket ettiği ileri sürülemeyecektir. Kaldı ki başvuru evraklarının tamamlanıp tamamlanmadığını kontrol etmekle yükümlü olan idarenin bizzat kendisidir. Bu nedenle, hukuka aykırı bir işlemin ortaya çıkmasının müsebbiplerinden birisi de,

---

563 *"Dosyanın incelenmesinden, davacının… istenilen belgeleri süresi içinde Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına sunduğu, ancak sınav kılavuzunda öngörülmesine rağmen banka belgesi ÖSYM Kuponunu belgeler arasına eklemediği, davacının Haziran 1996 ayı içerisinde yaptığı bu başvurunun davalı idarece kabul edilerek... Üniversitesi... Fakültesi İktisat Bölümüne yerleştirildiği, davacının kayıt için gerekli belgeleri ve ücretleri bankaya yatırarak kayıt işlemlerini yaptırdığı, diğer taraftan, davacının Haziran 1996 ayı içerisinde yaptığı başvuru sırasında banka belgesi ÖSYM Kuponunu eklemediği… gerekçesiyle ÖSYM Başkanlığı tarafından dava konusu işlem ile davacının kaydının silinmesinin ... Üniversitesi Rektörlüğünden istenilmesi üzerine, anılan rektörlükçe 22.11.1996 günlü 26651 sayılı yazı ile davacının kayıt işleminin dayanaksız kaldığı bildirilerek kayıt sırasında verdiği belgelerin iade edildiği anlaşılmıştır… davacının bu ücreti ödeyip ödemediği başvuru sırasında dikkat edilmesi gereken bir husustur. Davacı yerleştirme işlemlerine alınıp, bir yükseköğretim programına yerleştirilip, kaydını yaptırıp gerekli öğrenim ücretlerini bankaya yatırdıktan ve yeni bir hukuki durum oluştuktan sonra, başvuru sırasında sınav ücretini yatırmadığı gerekçesiyle okuldan kaydının silinmesi yönünde tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1997/506, K. 1999/5569, T. 27.10.1999, www.kazanci.com (Erişim: 02.01.2020).

yükümlülüğünü ihlal etmiş olan idaredir.

Danıştay kararına konu olan başka bir olayda da kişi, gerçekte yabancı uyruklu olmamasına rağmen yabancı uyruklulara tanınan kontenjandan istifade etmek suretiyle üniversiteye yerleşmiştir. Ancak bu durum yıllar sonra idare tarafından fark edilmiş ve öğrencinin kaydı silinmiştir. Somut olayda kişi, Bulgaristan'dan göçmen olarak Türkiye'ye gelen ve Bakanlar Kurulu kararı ile Türk vatandaşlığına alınan bir kimsedir. Kişi Türk vatandaşlığına alındıktan sonra üniversiteye kayıt olmak için müracaat etmiş, ancak üniversite kayıt dilekçesinde, vatandaşı olduğu ülkeyi hataen "Bulgaristan" olarak göstermiş ve bu beyana binaen idare de kişinin başvurusunu kabul ederek üniversiteye kaydını yapmıştır. Bununla birlikte kişi başvuru esnasında, Türk vatandaşı olduğunu açıkça gösteren belgeleri de başvuru dosyasına eklemiştir. Konu ile ilgili yaptığı değerlendirmede Danıştay, somut olayda her ne kadar gerçeğe aykırı bir beyan durumu söz konusu ise de, davacının sübjektif özelliklerinin nazara alınması gerektiğini belirtmiş ve davacının başvuru esnasındaki yaşı, Türkiye'de bulunduğu süre ve ayrıca Türkiye vatandaşı olduğunu açıkça gösteren evrakları başvuru dosyasına eklemiş olması gibi hususlar dikkate alındığında kötü niyetli hareket ettiği sonucuna ulaşılamayacağını ifade ederek idarenin kayıt silme işlemini iptal etmiştir[564]. Görüldüğü üzere Danıştay, gerçek dışı bir beyan söz konusu olmasına

[564] *"İdari işlemlerin hukuka aykırı bulunmaları halinde yapıldıkları tarihten geçerli olmak üzere geri alınmaları mümkün ise de; bu takdirde, işlemin yapıldığı tarihte yürürlükte olan yasalara uygun biçimde kazanılmış hakların korunması zorunlu olduğu gibi, geri alma işleminin makul bir süre içinde, hak ve nesafet kurallarını zedelemiyecek bir şekilde yapılması da gerekli bulunmaktadır. / Dava konusu olayda; 1975-1976 öğretim yılında Tıp Fakültesine kaydolan davacının, 8/5/1981 tarihli dilekçesi üzerine yapılan incelemeye dayanılarak yabancı uyruklu olmadığı halde yabancı uyruklu öğrencilere tanınan kontenjandan yararlanarak usulsüz olarak kaydolduğunun belirlendiği gerekçesiyle Fakülte Yönetim Kurulu kararıyla kaydının silindiği anlaşılmaktadır. / 1972 yılında Bulgaristan'dan Türkiye'ye göçmen olarak gelen ve 12/7/1973 günlü ve 7/6756 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşlığına kabul edilen davacının 5/11/1975 tarihli kayıt dilekçesinde uyruğunu hatalı gösterdiği, ancak bu dilekçeye T.C. uyruğunda bulunduğunu açıkca gösteren belgeleri eklediği görülmektedir. Söz konusu tarihteki yaşı ve Türkiye'de bulunduğu süre dikkate alındığında uyruğu hakkında yaptığı hatanın davacının kötü niyetinden doğmadığı, aksine bu dilekçeye gerçek uyruğunu gösteren resmi belgeleri eklenmesinin iyi niyetini açıkca gösterdiği sonucuna varılmıştır. / İdarenin yeterli bir inceleme yapması halinde kayıt sırasında ortaya çıkması mümkün bulunan bu hatanın, makul bir sürede de ortaya çıkarılmadığı, aradan 6 yıla yakın bir süre geçtikten ve davacının fakülteden mezun olmasına çok az bir sürenin kaldığı, staj döneminde bulunduğu bir tarihte ortaya çıkarılarak kaydının silinmesi işlemi, yukarıda belirtilen İdare Hukuku ilkeleri ile idarece*

rağmen somut olayda *iyiniyet* unsuruna göre bir değerlendirme yapmış ve kişinin iyiniyetli sayılması gerektiğini belirterek, kayıt işleminin idare tarafından geri alınamayacağına hükmetmiştir.

Özetle, gerçek dışı beyan durumunda, idari işlemin ilgilisinin üzerine düşen yükümlülüğü ne ölçüde ihlal ettiği, gerçek dışı beyan edilen hususun sonuca ne ölçüde etki ettiği ve sonucu olumsuz yönde etkileyebilecek asli bir unsur olup olmadığı, buna binaen kişinin gerçek dışı beyanda bulunmasaydı da söz konusu sonuca ulaşıp ulaşamayacağı ve nihayet kişinin gerçek dışı beyanda bulunurken iyiniyetli hareket edip etmediği gibi hususların nazara alınması ve buna göre bir değerlendirmede bulunulması gerekmektedir.

d. Hile

Kişinin hileli davranışlarla ve idareyi aldatma kastı ile hareket ederek, hak etmediği bir sonuca ulaşması durumu hileyi oluşturur. Örneğin sahte diploma ile öğretmenliğe müracaat edilmesi, eczane açmak için yine sahte diploma ile ruhsata başvurulması ya da avukatlık yapabilmek için sahte diploma ile baroya müracaat edilmesi hallerinde ortada bir hilenin varlığından söz edilir. Sahte bir evrak ile menfaat sağlamak üzere idareye müracaat edilmesi durumu hem cezaî hem de idarî müeyyideye tabidir. Ceza hukuku anlamında resmi belgede sahtecilik suçunu (5237 sayılı TCK md. 204) oluşturan bu fiil, idare hukuku anlamında da *geri alma* yaptırımı ile karşılaşır ve söz konusu işlem tesis edildiği andan itibaren bütün hüküm ve sonuçları ile ortadan kaldırılır.

Hile durumunun idari istikrar ilkesinin istisnalarından biri olduğu ve bu gibi durumlarda idarenin işlemini herhangi bir süre ile bağlı olmaksızın geri alabileceği hususu,

istikrar esasına ve hakkaniyete aykırı bulunmaktadır." **Danıştay 8. Daire**, E. 1981/1955, K. 1982/1293, T. 1.11.1982, www.kazanci.com (Erişim: 05.03.2019).

Danıştay'ın 1971 tarihli[565] ve 1973 tarihli[566] içtihadı birleştirme kararları ile Yargıtay'ın 1973 tarihli[567] içtihadı birleştirme kararında dile getirilmiş olan ortak bir hususdur. Dolayısıyla, hile durumunda idarenin işlemini her zaman için geri alabileceği hususunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.

Hile durumunda, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, kişinin idareyi "aldatma kastı" söz konusudur. Diğer bir ifadeyle kişi, hak etmediği bir menfaati elde etmek amacıyla "bilerek", "isteyerek" ve "idareyi aldattığının farkında olarak" hareket etmektedir. Dolayısıyla kişinin sehven ya da taksirle idareyi aldatması söz konusu değildir. Bu nedenle, hileye müracaat eden kişinin iyiniyetli olabileceği gibi bir ihtimal bulunmamaktadır. Böyle bir ihtimal bulunmadığı için de, hileye müracaat ederek menfaat elde etmiş olan bir kişinin elde ettiği kazanımların korunması da söz konusu olamayacaktır.

İdari işlemden yararlanacak kişinin hilesinin var olduğu durumlarda, söz konusu işlemlerin herhangi bir süre ile bağlı olmaksızın idare tarafından geri alınabileceği hususu birçok yargı kararında dile getirilmiştir. Örneğin, sahte sınav belgeleri ile göreve başlayan memurların durumunu incelediği bir kararında Danıştay, sınavı kazanmadığı halde idareye sınavı kazandığına dair belge ibraz eden kişinin iyiniyetinden söz edilemeyeceğini belirtmiş ve idarenin süresiz bir şekilde işlemini geri alabileceğini ifade etmiştir[568]. Hileyle idareyi

---

[565] *"İdarenin sakat ve dolayısiyle hukuka aykırı bir işlemine idare edilenin gerçekdışı beyanı veya hilesi sebep olmuşsa durum tabiatiyle daha da ağırdır. Bu ahvalde, idare iğfal edilmiş olduğundan, idare edilen için sağlanan hukuki vaziyetler hiçbir zaman müktesep bir hak teşkil etmez ve bu kabil işlemler her zaman makable şamil olarak idare tarafından geri alınabilir. İdarenin bu tarzdaki hareketi hiçbir şekilde idari istikrarı zedeleyecek nitelikte de değildir."* **Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu**, E. 1966/4 ve 1966/40, K. 1971/36, T. 02.10.1971, Danıştay Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 6-7, s. 154-158.

[566] *"İdarenin… memurun… hilesi hallerinde, süre aranmaksızın kanunsuz terfi veya intibaka dayanarak ödediği meblağı her zaman geri alabileceğine… oy birliğiyle… karar verildi."* **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[567] *"…kişinin… hilesi.. sebebiyet vermemiş olmak kaydıyla, idarenin yanlış şart tasarrufunu (özellikle yanlış intibak işlemini), ancak iptal davası süresi veya kanunlarda özel bir süre varsa bu süre içinde yahut iptal davası açılmışsa dava sonuna kadar, geriye yürür şekilde geri alabileceğine… karar verildi."* **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1972/6, K. 1973/2, T. 27.1.1973, www.kazanci.com (Erişim: 18.10.2019).

[568] *"Sahte sınav belgeleri ile göreve başlayan memurların durumuna gelince, istikrar, kanunilik ve kamu yararı kuralları kadar önemli olan bir diğer kural da memurun iyi niyetli olmasıdır. İdarenin sakat ve dolayısıyla hukuka aykırı işlemi memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi sebebiyle tesis edilmiş ise, bu idari işlem her zaman geri alınabilir. Hiç bir sınava girmediği veya bir sınav kazanmadığı halde, idareye sınav kazandı*

yanıltarak çeşitli yükseköğretim kurumlarına kayıt yapmış öğrenciler ile ilgili baktığı davada da Danıştay yine iyiniyet unsuru üzerinde durmuş ve iyiniyetli olmayan kimselerin elde etmiş oldukları kazanımların korunamayacağını ifade etmiştir[569]. Başka bir olayda da kişi, üniversite sınavına girdikten sonra kendisine gönderilen sınav sonuç belgesinde oynama yaparak puanını yükseltmiş ve bunun neticesinde, herhangi bir üniversiteye kayıt yaptırma hakkı elde etmemiş olmasına rağmen, puanın yükseltilmesi neticesinde Diş Hekimliği Yüksek Okulu'na kayıt yaptırabilmiştir. Bu durumun sonradan fark edilmesi üzerine kişinin kayıt işlemi, ilgili kurum tarafından geri alınmış ve konuyu inceleyen Danıştay söz konusu geri alma işleminin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir[570]. Üniversite giriş sınavına kendileri yerine başkalarını soktukları ve sahte belge tanzim ederek üniversiteye kayıt yaptıkları anlaşılan kişilerle ilgili bir davada ise Danıştay, Ceza Kanunu'nun suç saydığı bir fiili işleyen kimselerin elde etmiş oldukları kazanımların korunamayacağını ifade etmiş ve bu kimselerin hileli eylemlerinin sonucuna katlanmak zorunda olduklarını ifade etmiştir[571].

---

belgesi ibraz eden bir kişinin iyi niyetinden söz edilemiyeceğine göre bu kişi kendi hatalı fiilinin sonucuna katlanmak zorundadır." **Danıştay 3. Daire**, E. 1981/83, K. 1981/100, T. 28.5.1981, www.kazanci.com (Erişim: 11.04.2019).

569 *"...Her ne kadar yanlış idari işlemlerden dolayı kişi yararına hak veya korunması gereken yerleşmiş (müesses) bir durum doğmuş ise idari işlemlerin ancak iptal davası süresi içinde geri alınabileceği; bu sürenin geçmiş olması halinde idare için de işlemin kesinleşmiş olacağı yabancı ve yerli doktrin ve içtihatlarda kabul edilmekte ise de; bu kural iyi niyetli kişiler için geçerli olup, yokluk ve mutlak butlan halleri ile kişinin gerçek dışı beyan ve hilesinin yanlış işlem tesisine neden olduğu hallerde idare yanlış işlemini böyle bir süre şartına bağlı kalmaksızın geriye doğru yürür şekilde geri alabilir."* **Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu**, E. 1987/1-2-4, K. 1987/2, Danıştay Dergisi, S. 70-71, s. 89.

570 *"Davacının sınav sonucunda aldığı gerçek puanın davalı Akademiye bağlı anılan yüksek okula kaydedilebilmesine yeterli olmadığı çekişmesizdir. / Davacı tarafından, gerçek puan durumunu göstermeyen sınav sonuç belgesinin verilmesi nedeniyle yapılan kaydın, bu durumun anlaşılması üzerine silinmesine ilişkin dava konusu işlemde idare hukuku ilkelerine aykırılık bulunmamaktadır. Zira idare, yanıltıcı bilgi ve belgelere dayalı olarak aldığı hatalı kararlarını bir süre koşuluna bağlı olmaksızın her zaman geri alabilir."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1977/598, K. 1977/5478, T. 25.10.1977, Danıştay Dergisi, Sayı: 30-31, Yıl: 1978, s.296.

571 *"Bu durumda…davacıların ÖSYM sınavına kendi yerlerine başkalarını sınava soktukları veya sahte belge tanzim ederek Yükseköğretim Kurumlarına kayıtlarını yaptırdıkları kesinlik kazanmıştır. / ...Hukuken öğrenci sıfatını kazanamamış ve bu nedenle Yükseköğretim Kurumları öğrencisi statüsü içine girememiş kişilerin Yükseköğretim Kurumlarındaki kayıtlarının 'İdari işlemin geri alınması' yoluyla silinmesi gerekir. / ...İçtihadın birleştirilmesine konu olan kararlardaki olaylarda, idarenin yanlış işlem yapmasına (Fakülteye kayıt) davacıların hilesi veya gerçek dışı beyanı sebebiyet vermiştir. Bu nedenle ortaya çıkan fiili durum*

Görüldüğü üzere, hileli hareketi neticesinde bir menfaat elde etmiş olan kimsenin söz konusu kazanımın korunamayacağı ve bu durumun idari istikrar ilkesinin ihlali anlamına gelmeyeceği hususu birçok yargı kararında dile getirilmiştir. Bunun yanı sıra, pozitif hukukumuzda, hile ile hareket eden kimselerin herhangi bir hak kazanamayacağına dair açık hükümler de bulunmaktadır. Örneğin, *Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun*'a göre, *"Ruhsatname almak için ibraz edilen evrakın hilafı hakikat olduğu ve bidayeten eczacılığa mani bir halin bulunduğu resmen tahakkuk ederse…"* ilgili eczacı, mesleğini icradan menedilecek ve kendisine verilen ruhsatname daimi olarak geri alınacaktır[572]. *Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*'a göre de, *"Sınavda kopya çektiği…tespit edilen adayın bu oturumlardan oluşan sınavı iptal edilir… Sınavı iptal edilenlerin…bir kamu görevine atanmış veya sair bir hak iktisap etmiş olması hâlinde, ilgili kurum yetkilileri tarafından görevine derhal son verilir ve kendisine sağlanan hak geri alınır"*[573]. Ayrıca *Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı* da hile durumunda idari işlemlerin her zaman geri alınabileceğini öngörmüştür[574].

Hileye müracaat ederek bir menfaat elde etmiş olan kimsenin söz konusu kazanımları ile ilgili olarak özellikle belirtmek gerekir ki, bu kazanımların *kaldırma* işlemine değil *geri alma* işlemine tabi tutulması gerekmektedir. Buna göre, hileyle hareket eden kimsenin elde etmiş olduğu tüm menfaatler, baştan itibaren bütün hüküm ve sonuçları ile ortadan kaldırılmalıdır. Örneğin sahte diploma ile memuriyete girmiş kimsenin elde etmiş olduğu ücret ve kıdem gibi tüm özlük haklarının, kişinin hileyle memuriyete atandığı tarihe kadar geriye yürütülerek geçersiz sayılması ve memuriyetten kazandığı tüm ücretin iadesinin talep edilmesi gerekmektedir. Zira kişi açıkça kötü niyetle hareket ederek bir menfaat elde etmiştir

ilgilileri için kazanılmış hak teşkil etmediği gibi, hukuka aykırı bir işlemin geri alınması hukuka bağlılığın ve hukuka saygının gereğidir. Bir hakkın suiistimalini Kanun himaye etmez. …Ceza Kanununun suç saydığı bir fiili işleyerek, gerçek hak sahibi olan adayların Yükseköğretim Kurumlarına girişini engelleyen bu gibi kimseler, hatalı eylemlerinin hukuki sonucuna katlanmak zorundadırlar ve durumlarının idarece saptanması üzerine öğrenim süresi içinde Yükseköğretim Kurumlarından çıkarılmaları yerindedir." **Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu**, E. 1987/1,2,4, K. 1987/2, T. 6.7.1987, Danıştay Dergisi, Sayı: 70-71, Yıl: 18, s.88-89.

[572] 6197 sayılı **Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun** md. 6/A.

[573] 6114 sayılı **Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun** md. 10/5.

[574] **Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı** md. 18/4.

ve kötü niyetle elde edilen bir menfaatin geriye dönük de olsa korunamayacağı açıktır[575]. Ancak hileyle kamu görevliliğini elde eden kimselerin tesis ettiği idari işlemlerin, üçüncü kişileri korumak amacıyla ve *"fiili memur"* teorisi gereğince korunacağı hususu ise saklıdır.

e. Diğer Durumlar

İdari istikrar ilkesinin uygulanmasının istisnasını teşkil eden ve yukarıda yer verdiğimiz *"yokluk"*, *"açık hata"*, *"gerçek dışı beyan"* ve *"hile"* durumlarının, 1971 ve 1973 tarihli yargı kararları ile kabul edilmiş istisnalar olduğunu daha önce belirtmiştik. Ancak idarenin birey lehine olan hukuka aykırı işlemlerini belirli sürelerde geri alabileceği kuralının istisnasını teşkil eden haller bu dört durumla sınırlı değildir. Diğer bir ifadeyle, aşağıda yer vereceğimiz diğer bazı durumlarda da idari istikrar ilkesinin uygulanması geri bırakılabilecek ve idare dava açma süresiyle bağlı olmaksızın işlemini geri alabilecektir. Belirtmek gerekir ki, yer vereceğimiz bu istisnalar, her ne kadar 1971 ve 1973 tarihli içtihatlarda olduğu gibi düzenli bir şekilde formüle edilmemiş ise de; diğer yargı kararlarının incelenmesi neticesinde ulaşılmış istisnalar olması hasebiyle önem arz etmektedir.

i. Muvazaalı İşlem

Muvazaa, bir işlemde yer alan tarafların *iradeleri* ile *beyanları* arasında bilerek ve istenerek meydana getirilmiş olan uygunsuzluk halidir[576]. Muvazaada tarafların gerçek amaç ve niyetleri, görünürdeki işlemin neticesini elde etmek değil, bu işlem ile üçüncü kişileri aldatmaktır[577]. Türk Borçlar Kanunu'na göre, *"Bir sözleşmenin türünün ve içeriğinin belirlenmesinde ve yorumlanmasında, tarafların yanlışlıkla veya gerçek amaçlarını gizlemek için kullandıkları sözcüklere bakılmaksızın, gerçek ve ortak iradeleri esas*

---

[575] Ancak mevzuatımızda, Türk vatandaşlığının hile ile elde edilmesi halinde bu işlemin geri alınacağı değil de, ileriye yönelik olarak iptal yaptırımına tabi tutulacağı (kaldırılacağı) düzenlenmiştir. 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun eleştiriye açık olan söz konusu 31 ve 32'inci maddeleri şu şekildedir: ***"Türk vatandaşlığının iptali:*** *MADDE 31 – (1) Türk vatandaşlığını kazanma kararı; ilgilinin yalan beyanı veya vatandaşlığı kazanmaya esas teşkil eden önemli hususları gizlemesi sonucunda vuku bulmuş ise kararı veren makam tarafından iptal edilir. /* ***İptal kararının geçerliliği ve sonuçları:*** *MADDE 32 – (1) İptal kararı, karar tarihinden itibaren hüküm ifade eder. İptal kararı ilgili kişiye bağlı olarak Türk vatandaşlığını kazanan eş ve çocuklar hakkında da uygulanır".*

[576] **Eren,** Fikret, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Ankara, Yetkin Yayınları, 2017, s. 365.

[577] **Eren**, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, s. 366.

alınır"[578]. Dolayısıyla bir sözleşmede asıl nazara alınması gereken husus, işlemin şekli boyutu değil, tarafların gerçek iradeleridir. Buna binaen muvazaalı işlemler borçlar hukukunda *"yok hükmünde"* kabul edilmektedir[579].

Esasen borçlar hukukundaki sözleşmeler açısından kabul edilen ve bu anlamda özel hukuka ait bir kavram olan muvazaa kavramı, kamu hukukunun bir şubesi olan idare hukukunda da söz konusu olabilir. Her ne kadar idari işlem tesis eden idari merciler ile bu işlemden yararlanan bireyler arasında, kural olarak, bir sözleşme ilişkisi değil, bir statü ilişkisi bulunmakta ise de; söz konusu işlemi tesis eden kamu görevlisi ya da idari merci ile bu işlemden istifade eden kişi arasında bir *"danışıklı dövüş"* hali söz konusu olabilir. Bu durumda tarafların gerçek iradesi, görünürdeki işlemden farklı bir neticeye ulaşmak yönündedir. Doktrinde ***Gözler***'e göre, ***"düzmece atamalar"*** bu gibi işlemlere örnek teşkil etmektedir. Zira *Gözler*'e göre, belirli bir kadroya atanmak için hali hazırda belirli bir görevi yürütüyor olması gereken bir kimse, söz konusu nitelikleri taşımamasına rağmen önce bu niteliklere sahip kılınmış ve kısa bir süre sonra da gerçekte arzu edilen kadroya atanmış ise ortada bir "düzmece atama" söz konusudur ve bu gibi durumlar *"kanuna karşı hile"* anlamına gelmektedir[580].

Gerçekten de, mevzuatın aslında öngörmediği bir neticeye yine mevzuatın kötüye kullanılması neticesinde ulaşılmış ise, ortada açık bir *kanuna karşı hile* durumu söz konusudur. Bu gibi durumlarda işlem, görünüşte hukuka uygun olsa dahi, hem idari işlemi tesis eden idarenin (idare ajanının) hem de bu işlemden istifade eden kişinin iyiniyetinden söz edilemeyeceği için, söz konusu işlemin korunmaması ve herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın geri alınabilmesi gerekmektedir. Nitekim daha önce de ifade ettiğimiz üzere,

---

[578] 6098 sayılı **Türk Borçlar Kanunu** md. 19/1.

[579] **Eren**, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, s. 372.

[580] ***Gözler***'e göre: *"Türkiye'de bu tür "düzmece atamalar"a rastlanabilir. 30 Mart 2011 tarih ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasına göre Cumhurbaşkanı tarafından atanacak "en az yirmi yıl kamu hizmetinde fiilen çalışmış üst kademe yöneticileri"nin "rektör veya dekan ya da bakan yardımcısı, müsteşar, müsteşar yardımcısı, büyükelçi veya vali olması" şarttır. Bu şartı taşımayan bir kamu görevlisi Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesine üye olarak atanmak istendiğinde, bu görevli ilk önce örneğin bakan yardımcılığı görevine atanabilir ve daha sonra da Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesine üye olarak seçilebilir. Eğer böyle bir şey gerçekleşirse ortada Fransızların 'nomination pour ordre' dedikleri türden bir "düzmece atama" vardır. Bu atama işleminde "kanuna karşı hile" söz konusu olur."* **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1136.

hakkın kötüye kullanılmasının hukuk düzenince korunmayacağı ilkesi mutlak ölçüde kabul görmüş bir ilkedir[581].

Örneğin Danıştay kararına konu olan bir olayda kişi, Mersin Tarım İl Müdürlüğünde ekonomist kadrosunda görev yapmakta iken, İl Müdür Yardımcılığı görevine yükseltilmek istenmiş ve söz konusu kadroya öncelikle vekâleten atanmıştır. İlgili mevzuata göre kişinin bu göreve asaleten atanabilmesinin ön şartı ise öncelikle 5. ve 6. bölgelerde yer alan bir ilde müdür yardımcılığı görevini yürütmüş olmasıdır. Buna binaen kişi öncelikle, bu şartı sağlayan il olduğu için, Bayburt İl Müdür Yardımcılığı görevine atanmıştır. Ancak kişi ***"aynı günlü"*** kararla, Mersin İl Müdür Yardımcılığı görevini yürütmek üzere geçici olarak görevlendirilmiş ve bunun üzerine de Bayburt'ta sadece 1 gün görev yapıp ertesi gün Mersin'e geri dönmüştür. Söz konusu olayı inceleyen Danıştay, memurların naklen atanmaları konusunda idareye verilen takdir yetkisinin 657 sayılı DMK'nın temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanılamayacağını, aksi halde idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırılığının ortaya çıkacağını; somut olayda Mersin İl Müdürlüğünde ekonomist kadrosunda görev yapan davacının, fiilen hiç görev yapmadığı Bayburt İl Müdür Yardımcılığı görevine atanması ve ardından gerekçesiz ve süresiz şekilde geçici görevlendirmeyle Mersin İl Müdürlüğü'nde vekâleten yürüttüğü müdür yardımcılığı görevine devam etmesinin ***açıkça muvazaa teşkil edeceğini*** belirtmiştir[582].

Gerçekten de burada açık bir muvazaa durumu söz konusu olup bu hususta Danıştay'ın kararı yerindedir. Davacı ile ilgili olarak tesis edilen yukarıdaki idari işlemler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, davacının Bayburt Tarım İl Müdür Yardımcılığı'na atanmasının mevzuat hükümlerini dolanmak amacı taşıdığı, bu nedenle işlemin muvazaalı olduğu ve kanuna karşı hile anlamına geldiği aşikârdır. Muvazaa halinde, idarenin mevzuatı yanlış yorumlamak suretiyle açık hataya düşmesi, kişinin hile ya da gerçeğe aykırı beyanla idareyi yanıltması söz konusu değildir, ancak idari işlem tesis etmeye yetkili makamlar ile idari işlemden istifade edecek kişi arasında bir "danışıklı dövüş" hali mevcuttur. Bu durum ise tek başına idari işlemin hukuken sakat hale gelmesi için yeterlidir ve böyle durumlarda idare işlemi herhangi bir süre ile bağlı olmaksızın geri alabilmelidir.

---

[581] 4721 sayılı **Türk Medeni Kanunu** md. 2/1: *"Bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz"*.

[582] **Danıştay 2. Daire**, E. 2005/680, K. 2006/1380, T. 21.4.2006, www.kazanci.com (Erişim: 02.03.2019).

ii. Kamu Düzeninin Gerekleri

Hukuka aykırı ancak muhataplarının lehine olan idari işlemlerin, dava açma süresi geçtikten sonra geri alınamamasının ya da kural olarak kaldırılamamasının idari istikrar ilkesinin bir gereği olduğunu daha önce birçok defa ifade ettik. Ancak belirtmek gerekir ki bu gibi işlemlerin korunabilmesi için aynı zamanda kamu düzenini ve kamu güvenliğini tehdit etmemesi ve bu anlamda açıkça kamu yararına aykırı olmaması gerekir[583].

Kazanılmış hakların istisnaları kısmında da ifade ettiğimiz üzere, bireylere tanınmış olan hakların sınırsız bir şekilde korunması bazı durumlarda adalete ve hakkaniyete aykırı sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle, özellikle kamu yararı, kamu düzeni, kamu güvenliği vs. gibi durumlarda, hukukun genel ilkelerinin bireylere sağlamış olduğu hukuki korumalarda sınırlamalara gidilebilir. Bu anlamda, idari istikrar ilkesi de sınırsız bir şekilde tatbik edilmesi gereken bir ilke değildir ve bahsettiğimiz durumların varlığı halinde uygulanması geri bırakılabilir. Danıştay'ın da ifade ettiği üzere, *"…idarede istikrar ilkesi esas alınarak sağlanan… korumanın, kamu düzenini ve bunun sonucu olarak kamu yararını ihlal eden, bozan ve sonuca ulaştığında artık sürdürülmesinin olanaklı olmadığını; korumanın, hukuka aykırı işlemin düzeltildiği tarihe kadar ilgili kişi için doğurduğu kişisel kazanımlarla sınırlı kalacağını kabul etmek gerekmektedir. Daha açık bir anlatımla hukuka aykırı idari işlemle elde edilen statü ve bu statüye dayanılarak yapılan işlem ve eylemler kamuya yönelik etki ve sonuçlar doğuruyorsa bu statü korunmayacak, ancak idarece hatalı işlem düzeltilinceye kadar ilgili kişinin bu statü nedeniyle elde ettiği kişisel kazanımlara da dokunulmayacaktır"*[584].

Gerçekten de idari istikrar ilkesi, tesis edildiği anda hukuka aykırı olan birey lehine bir işlemin, ilgilisinin iyiniyetli olduğu durumlarda ve belirli süreler geçtikten sonra korunmasını gerektirse de, söz konusu işlemin kamu düzenini ihlal ettiği anlaşıldığı anda kaldırılması gerekmektedir. Örneğin, Danıştay kararına konu olan bir olayda, davacının işlettiği lokantaya, mevzuata aykırı bir surette içki ruhsatı verilmiştir. Zira ilgili mevzuata göre, ilköğretim okullarına 100 metreden daha az mesafede olan işyerlerine içki ruhsatı verilememektedir. Davacının işletmesi ise ilköğretim okuluna 30 metre mesafede bulunmaktadır. Bu durumun yaklaşık 10 yıl sonra fark edilmesi üzerine ilgili ruhsat idare

---

[583] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 446.

[584] **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 1996/509, K. 1998/562, T. 13.11.1998, www.kazanci.com (Erişim: 18.11.2018).

tarafından iptal edilmiştir. Konuyu inceleyen Danıştay, işlemin geri alınmasının idari istikrar ilkesini zedelemeyeceğine hükmetmiştir[585]. Söz konusu olayda, mevzuata aykırı surette içki ruhsatı verilmiş olan kişi, ilgili mevzuatı bilmediği ya da bilmesi gerekmediği için iyiniyetli sayılsa dahi, somut olaydaki durum kamu düzenini ihlal ettiğinden artık korunmaması gerekecektir. Ancak bu gibi durumlarda dahi, işlemin muhatabı olan kişi iyiniyetli ise, işlemin kaldırıldığı ana kadar olan kazanımlarına dokunulamayacağı ve ilgili bireyin uğradığı zararın tazmin edilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

Danıştay kararına konu olan başka bir olay da, hukuka aykırı olarak tesis edilen bir atama işleminin 16 yıl sonra geri alınıp alınamayacağı ile ilgilidir. 1994 yılından beri Etimesgut Belediye Başkanlığı Teftiş Kurulu emrinde müfettiş olarak görev yapan davacı, 1994 yılında bu göreve sınavla atanması gerekirken sınavsız atanmış ve bu durumun fark edilmesi üzerine 2010 yılında Mali Hizmetler Müdürlüğü emrine veri hazırlama ve kontrol işletmeni olarak naklen atanmıştır. Davacı söz konusu naklen atama işleminin iptalini talep etmiştir. Konuyu inceleyen Danıştay; hukuka aykırı bir işlemin uygulanması suretiyle elde edilen bazı kazanımların bir yandan zaman içinde bu yolla idarede sağlanmış olan istikrarın ve kamu düzeninin bozulmaması amacı ile öte yandan, belli bir süre kesintisiz uygulanmak suretiyle ilgili kişinin statüsünün ayrılmaz bir parçası haline dönüşmüş olduğunu; ancak idari istikrar ilkesi esas alınarak sağlanan bu korumanın, kamu düzenini ve bunun sonucu olarak kamu yararını ihlal eden bir sonuca ulaştığında artık sürdürülmesinin olanaklı olmadığını, korumanın hukuka aykırı işlemin düzeltildiği tarihe kadar ilgili kişi için doğurduğu kişisel kazanımlarla sınırlı kalması gerektiğini belirterek, idarenin dava konusu işleminin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir[586]. Belirtmek gerekir ki Danıştay, somut olaydaki sınavsız bir surette yapılan atamanın açık hatadan kaynaklanmadığını düşünmüştür. Gerçekten de ilgili mevzuat, ancak sınavla atama yapılacağına dair açık bir hüküm ihtiva etmiyor ve idare de söz konusu hükmü, ilgili kadroya sınavsız da atama yapılabileceği şeklinde (hukuka aykırı bir surette) yorumlamış ise ve nihayet işlemin muhatabı da iyiniyetli ise ortada "açık hatadan" söz edilemeyecektir. Ancak hak etmediği bir kadroya atanmış olan kimsenin, bu

---

[585] *"İdarenin açık hata ile malül bulunan işlemi, ilgilisi bakımından örnek bir hakkın doğumuna ve kazanılmış bir hakka vücut veremeyeceğinden bu işlemin geri alınması ile idari istikrarın bozulduğundan da söz edilemez."* **Danıştay 10. Daire**, E. 1984/2783, K. 1986/1338, T. 29.5.1986, www.kazanci.com (Erişim: 10.10.2019). Kararda her ne kadar açık hatadan söz edilmişse de, kanaatimizce ortada açık hatadan ziyade kamu düzenine aykırılık söz konusudur.

[586] **Danıştay 5. Daire**, E. 2012/7438, K. 2012/8775, T. 13.12.2012, www.kazanci.com (Erişim: 14.02.2019).

kadroda devam etmesi de kamu yararına aykırı olduğu için söz konusu atama işleminin kaldırılabilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, ilgili kişinin iyiniyetli olduğu durumlarda, kaldırma işlemine kadarki kazanımlara dokunulmaması ve ayrıca işlemin kaldırılması sebebiyle kişinin uğramış olduğu maddi ve manevi zararların tazmin edilmesi gerekmektedir.

iii. Başkasına Ait Üstün Menfaat

Başkasına ait üstün ve haklı bir menfaatin söz konusu olduğu durumlarda, gerçekte hak sahibi olmayan kişi lehine tesis edilmiş hukuka aykırı bir işlemin, dava açma süresi kadar bir süre geçmiş olsa dahi, kaldırılabilmesi gerekmektedir. Zira bu gibi durumlarda ortada başka bir kimseye ait geçerli, üstün ve karşılanması gereken bir menfaat söz konusudur. Ayrıca çatışan menfaatlerin her ikisi de hukuken eşit olan taraflara aittir. Daha açık bir ifadeyle burada *kamu - birey* menfaati çatışması değil, *birey - birey* menfaati çatışması söz konusudur ve haksız olan bir menfaati haklı olana üstün tutmayı gerektirecek "kamu yararı" gibi bir durum söz konusu değildir.

Örneğin, AYİM kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, kendisinden yüksek puanlı bir personel mevcut olmasına rağmen, puan sıralamasındaki bir hata sonucu kendisine lojman tahsis edilmiş olan davacının, bu hatanın sonradan anlaşılıp düzeltilmesi halinde konuttan tahliye edilip edilemeyeceği meselesi tartışma konusu edilmiştir. Somut olayda bir yüzbaşının lojman tahsisi esnasında nazara alınması gereken +5 kıta puanı nazara alınmamış ve bu nedenle ilgili yüzbaşı lojman tahsisinden faydalanamamıştır. Şayet bu tahsis sırasında yüzbaşının +5 kıta puanı hesaba katılsa idi, adı geçenin toplam puanı +25'e ulaşacak ve böylece sıralamada +22 puanlı davacının önüne geçerek lojman tahsisine hak kazanacaktı. Bu durumun fark edilmesi üzerine yüzbaşıya +5 puan eklenmiş ve daha önce kendisine lojman tahsis edilen davacıya da konutu boşaltması gerektiği tebliğ edilmiştir. Uyuşmazlığı değerlendiren AYİM, hukuken öncelikli sırada korunması gereken hak sahibi dururken, ondan sonraki sırada olan davacının tahsisten yararlandırılması gibi bir çarpıklığı hukukun himaye etmeyeceğini belirtmiş ve bu gerekçeyle davayı reddetmiştir[587].

Benzer şekilde Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta da, eş özrüne dair yer

[587] **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire**, E. 1989/487, K. 1990/182, T. 17.4.1990, www.kazanci.com (Erişim: 14.02.2019).

değiştirme talebinde bulunan iki öğretmenden hizmet puanı düşük olan kimseye sehven öncelik tanınmış ve ilgili kişinin yer değiştirme talebi karşılanmıştır. Ancak hizmet puanlarının hesaplanmasındaki hata fark edilince söz konusu yer değiştirme işlemi kaldırılarak, hizmet puanı gerçekte yüksek olan kimseye hak tanınmıştır. Konuyu inceleyen Danıştay, eş özründen dolayı davacıdan daha yüksek hizmet puanına sahip bir öğretmenin başvurusu varken, davacının atandığının tespit edilmesi sonrasında atama onayının iptal edilmesini hukuka uygun kabul etmiştir[588].

Gerçekten de, başkasına ait üstün bir menfaatin söz konusu olduğu durumlarda, hukuka aykırı işlemin ileriye yönelik olarak sona erdirilmesi adalet ve hakkaniyetin bir gereği olarak kabul edilmelidir. Ancak bu gibi durumlarda dikkat edilmesi gereken husus, kanaatimizce, aleyhine işlem tesis edilmiş olan bireyin, dava açmasını gerektiren durumdan haberdar olmaması gerektiğidir. Diğer bir ifadeyle kişi, kendisi hakkında tesis edilmiş işlemin hukuka aykırı olduğunu biliyor (ya da bilmesi gerekiyor) olmasına rağmen dava açmamış ve söz konusu işlemin üzerinden dava açma süresi kadar bir süre geçmiş ise, artık bu durumda söz konusu işlemin iyiniyetli üçüncü kişi açısından müesses hale geldiğinin kabul edilmesi ve bu aşamadan sonra idare tarafından geri alınamaması gerekmektedir. Aksi takdirde, dava açma hakkını bilerek kullanmamış olan kişinin, iyiniyetli üçüncü kişiye karşı üstün tutulması gibi bir durum ortaya çıkacak ve kişiye dava açma hakkı tanınmış olmasının bir anlamı kalmayacaktır. Bu nedenle idarenin, başkasına ait haklı ve üstün bir menfaatin söz konusu olduğu durumlarda dava açma süresi geçtikten sonra da işlemini geri alabilmesi

---

[588] *"Dosyanın incelenmesinden, Ankara İli, Nallıhan İlçesi ... Endüstri Meslek Lisesinde Biyoloji Öğretmeni (ek branşı fen bilgisi) olarak görev yapan davacının, 2002 atama döneminde eş özründen Ankara İli, Keçiören İlçesi ... İlköğretim Okuluna Fen Bilgisi Öğretmeni olarak atandığı, Nallıhan ... Endüstri Meslek Lisesinde Kimya Öğretmeni (ek branşı fen bilgisi) olarak görev yapan ve 2002 atama döneminde eş özründen Ankara İli, Keçiören ve Yenimahalle İlçelerine atanma isteğinde bulunan fakat ataması yapılmayan ...'in şikayeti üzerine ilköğretim müfettişi tarafından düzenlenen 12.5.2003 günlü, 410-25 sayılı inceleme raporuyla, şikayetçi öğretmenin hizmet puanının 192 olduğu, davacının hizmet puanının ise 116 olduğu halde şikayetçi öğretmenin atanma isteğinde bulunduğu ilçelerden birine atandığının tespit edilmesi üzerine davacının atama onayının iptal edilerek, eski görev yerine iade edilmesine ilişkin dava konusu işlemin tesis edildiği anlaşılmaktadır. / Bu durumda; aynı özüre dayalı yer değiştirmelerde hizmet puanının esas alınacağı açık olup, eş özründen dolayı davacıdan daha yüksek hizmet puanına sahip öğretmenin başvurusu varken, davacının atandığının tespit edilmesi nedeniyle atama onayının iptal edilerek eski görev yerine iadesine ilişkin işlemde hukuka aykırılık; işlemi iptal eden İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir."* **Danıştay 2. Daire**, E. 2005/1895, K. 2006/2561, T. 3.10.2006, www.kazanci.com (Erişim: 14.02.2019).

için; örneğin, işleme ilişkin bilgi ve belgelerin sadece idarenin elinde bulunması ya da teknik bazı hesaplamalar nedeniyle ilgili kişinin kendisi hakkında tesis edilmiş işlemin hukuka aykırı olduğunu bilemeyecek durumda olması gibi bir vaziyetin mevcudiyeti gerekmektedir. Nitekim Danıştay içtihatlarına göre de, dava açma hakkının doğduğundan haberdar olmayan kişi açısından dava açma süresi, ilgili kişinin dava açma hakkının doğumunu öğrendiği tarihten itibaren başlaması gerekmektedir. Yukarıda ulaştığımız kanaat, Danıştay'ın bu içtihadı ile de uyumludur. Zira daha önce de ifade ettiğimiz üzere, müesses durumlarda idare, işleme karşı dava açılabildiği süre boyunca söz konusu işlemi geri almaya da yetkili kabul edilmektedir. Ancak bu gibi durumlarda geri alma işleminden olumsuz etkilenen iyiniyetli bireyin, idareden tazminat talep etme hakkının doğabileceğinin de unutulmaması gerekir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ DÜZEN BOYUTUYLA
İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

İdari istikrar ilkesi gereğince; idari işlemlerin mümkün olan en kısa sürede ihtilaflı durumdan çıkarılması, dava yoluna götürülecekse makul bir sürede götürülmesi, götürülmeyecekse de bu süreler geçtikten sonra artık kesinleştiğinin kabul edilmesi ve bundan sonrası için hukuka aykırılığının ileri sürülememesi; dava yoluna götürüldüğünde ise işlemin hukuka aykırı olup olmadığının mümkün olan en kısa sürede ortaya çıkarılması ve böylece idari işlem üzerindeki müphemiyetin kaldırılması gerekmektedir. Zira idari işlemlerden istifade eden bireyler söz konusu idari işlemlere güvenerek; yaşadıkları şehri, çalıştıkları işi / işyerini, okudukları bölümü, ikamet ettikleri evi, çocuklarının okulunu değiştirmekte; almış oldukları ya da alacakları maaşlara güvenerek borçlanmakta; kazandıkları ilan edilen bir kadro için başka seçeneklerden vazgeçmekte; kısacası, idari işlemlere güvenerek hayatlarını sürdürmekte, gelecek planlarını idari işlemlere göre yapmakta ve idari işlemin sonucuna göre diğer bazı alternatifleri reddetmektedir.

Bunun yanı sıra idare de faaliyetlerini belirli bir plan ve program dâhilinde yürütmekte; örneğin, atama yapılacak kadroları çok önceden belirlemekte, yapacağı ihaleler için çok öncesinden hazırlık yapmakta, elde ettiği gelirle orantılı olarak kamu hizmetini yürütmekte, sınava alacağı ya da eğitim vereceği öğrencileri belirli bir takvim dâhilinde seçmekte, yapacağı bir sınav için birkaç ay öncesinden ilana çıkmakta, çok öncesinden belirlediği bütçe planına göre harcama yapmakta; kısacası faaliyetlerini yürütebilmek ve kamu hizmeti sunabilmek için uzun zamana ihtiyaç duymaktadır.

Bireylerin hayatlarını ve idarenin işleyişini bu denli yoğun şekilde etkileyen idari işlemlere karşı dava açma süreleri öngörülmez ya da söz konusu işlemlerin dava edilebilirliğine bir sınırlama getirilmez ise; işlemlerin hukuka uygun olup olmadığına sürekli şüphe ile yaklaşılacak, söz konusu işlemlerden istifade eden bireyler her an için bu işlemlerin iptal edilebileceğine dair korku taşıyacak, birbirine zincir gibi bağlı olan yüzlerce idari işlem arasındaki denge kaybolacak ve nihayet idari istikrar sarsılacak ve idari düzen bozulacaktır. İşte bu nedenle, idari düzenin istikrara kavuşması, idarenin düzenli işleyişinin kesintiye uğratılmaması ve idari işlemlerin hukuka uygunluğunun ilanihaye sürüncemede

bırakılmaması adına idari istikrar ilkesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Ancak bununla birlikte hukuk devleti ilkesi de; idarenin hukuka uygun davranmasını, hukuka aykırı işlemlerin yürürlükten kalkmasını, hukuka aykırı işlemlere karşı dava açılabilmesini ya da üst makamlara itirazda bulunulabilmesini ve buna binaen de idari işlemlerin bağımsız ve tarafsız yargı mercilerince ya da idari itiraz mercilerince denetlenebilmesini gerekli kılmaktadır.

Bu nedenle, idari düzeninin korunmasını gerektiren idari istikrar ilkesi ile; hukuka aykırı işlemlerin hukuk âleminden silinmesi gerekliliği arasında makul bir denge kurmak gerekmektedir. Kurulması gereken bu denge, aşağıda incelenecek olan bölümün konusunu oluşturmaktadır.

I. İDARİ YARGIDA SÜRELER ve İDARİ İSTİKRAR

A. İdari Dava Açma Süreleri

1982 Anayasası md. 2'ye göre, Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Hukuk devleti ilkesi, yasama ve yargı organlarının yanı sıra yürütme organına da hitap eden temel bir kavramdır. İdareye bakan yönüyle hukuk devleti, idarenin hukuk kurallarına uygun hareket etmesini gerektirmektedir. Buna göre, bir hukuk devletinde aslolan, idarenin faaliyetlerinin hukuka uygun olması ve hukuka aykırı idari faaliyetlerin de yargı marifetiyle hukuka uygun hale getirilmesidir[589]. Hukuk devleti ilkesinin bir tezahürü olarak, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olacağı da yine bizzat Anayasa tarafından öngörülmüş bir hükümdür[590].

Bir hukuk devletinde idarenin faaliyetlerinin hukuka uygun hale getirilmesi arzu edilen ve esas kabul edilen bir husus iken; hukuka aykırı idari faaliyetlere karşı dava açma hakkının neden süre ile sınırlandırılmış olduğu meselesi cevaplandırılması gereken temel bir

---

589 *"Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2017/16, K. 2019/64, T. 24.07.2019, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 14.01.2019).

590 **1982 Anayasası** md. 125/1.

problemdir[591]. Bu noktada öncelikle, idari dava açma sürelerinin niteliği üzerinde kısaca durmak gerekmektedir. Zira idari dava açma sürelerinin *hak düşürücü* süreler mi, yoksa sadece *düzenleyici* süreler mi olduğu hususu, konu ile ilgili değerlendirmelerimiz açısından yönlendirici olacaktır.

Belirtmek gerekir ki dava açma sürelerinin hukuki niteliği hakkında mevzuatta açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, idari yargıda dava açma sürelerinin kendine has özellikleri bulunan *"sui generis"* bir yapıda olduğunu belirten yazarlar olmuştur[592]. Ancak doktrindeki baskın görüş, bu sürelerin *"hak düşürücü"* nitelikte olduğu yönündedir[593]. Söz konusu görüş Danıştay tarafından da benimsenmiştir. Örneğin bir kararında Danıştay; idari yargıda dava açma sürelerinin hak düşürücü nitelikte olduğunu, sürelerin kamu düzeninden sayıldığını ve bunun sonucu olarak da idari yargı mercilerince re'sen nazara alınması gerektiğini belirtmiştir[594]. Bu sebeplere binaen, ilgili sürelerde kullanılmayan dava açma

---

[591] İdari rejimin cari olduğu bütün ülkelerde idarenin faaliyetlerine karşı açılacak davalar belirli sürelerle sınırlandırılmıştır. **Yılmaz Özel,** Nurcan, Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016, s. 220. Bilindiği üzere Ülkemizde de idari faaliyetlere karşı dava açma hakkı, sınırsız bir hak olarak tanınmamış ve bu hakkın belirli sürelerde kullanılabileceği düzenlenmiştir. 2577 sayılı İYUK md. 7/1'e göre, idari işlemlere karşı dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış (60) ve vergi mahkemelerinde otuz (30) gündür. İYUK'un öngördüğü bu süreler, idari yargıda genel dava açma süreleri olarak kabul edilmektedir ve yine İYUK'a göre, idari işlemlere karşı açılacak davalar için özel kanuni düzenlemelerle farklı süreler de öngörülebilmektedir.

[592] Örneğin, **Duran,** Lûtfi, "İdarî Kazada Dava Açma Müddeti", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 11, Sayı: 1-2, Yıl: 1945, s. 249. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 52 vd.

[593] Ayrıntılı bilgi için bkz. **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 47 vd.

[594] *"İdari yargıda "hak düşürücü" nitelikte kabul edilen dava açma süresi idari eylem ve işlemlerin istikrarını sağlamak amacıyla ve kamu yararı için kurumlaştırılmış bir usul kuralı olup "Kamu Düzeni" kavramı içinde mahkemelerce resen gözönüne alınarak incelenecek unsurlar arasında sayılmıştır."* **Danıştay 9. Daire**, E. 1983/4903, K. 1983/5756, T. 11.10.1983, www.kazanci.com (Erişim: 12.03.2019). Yine başka bir kararında da Danıştay, dava açma sürelerinin kamu düzeni ile ilgili olduğuna ve sürelerin hak düşürücü niteliğine vurgu yaptıktan sonra, İYUK md. 14/6'ya göre dava açma sürelerinin idari yargı mercilerince yargılamanın her aşamasında dikkate alınacağını dile getirmiştir: *"Dava süresi, kamu düzeni ile ilgili olup, hak düşürücü nitelik taşır. Nitekim İdari Yargılama Usulü Kanununda, davanın süresinde açılıp açılmadığı hususu ilk inceleme konuları arasında sayılmış, davanın süresinde açılmadığının tespiti halinde esasa girilmeden süre aşımı yönünden davanın reddine karar verileceği öngörülmüştür (Madde 14/3-e ve 15/1-b). Ayrıca, davanın süresinde açılıp açılmadığı hususunun yargılamanın her aşamasında dikkate alınması gerektiği de*

hakkı düşmekte ve sürenin geçip geçmediği hususu, taraflarca ileri sürülmemiş olsa dahi, idari yargı mercileri tarafından re'sen nazara alınmaktadır. Görüldüğü üzere idari yargıda dava açma süreleri, sadece düzenleyici nitelikte süre değil; hak düşürücü nitelikte sürelerdir ve tarafların anlaşması ya da davalı idarenin rıza göstermesi neticesinde değiştirilememektedir.

Doktrinde ve yargı kararlarında, idari faaliyetlere karşı dava açma hakkının belirli sürelerle sınırlandırılmış olmasının en temel gerekçesinin hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkeleri olduğu ifade edilmiş[595], bu sınırlandırmanın amacının hukuki ilişkilerde belirlilik ve

---

vurgulanmıştır (Madde14/6)." **Danıştay 6. Daire**, E. 2017/4789, K. 2018/9189, T. 14.11.2018; **Danıştay 6. Daire**, E. 2016/10096, K. 2018/2838, T. 3.4.2018, www.kazanci.com (Erişim: 12.03.2019).

[595] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 286. ***Göreli***'ye göre, *"İdari dava açmak hakkının…pek uzun zaman için açık bulunması idari muamele ve kararların her zaman bozulmak ihtimali bulunan bir vaziyette kalmasını istilzam ederek idari işlerde kat'iyyet ve istikrarı ortadan kaldıracağı cihetle gerek nazariyat itibarile, gerek kanuni mevzuat bakımından uygun görülmemiştir."* **Göreli,** Hakkı, Bizde Şurayı Devlet ve İdarenin Kazaî Murakabesi, Ankara, Hapisane Matbaası, 1937, s. 38. ***Duran***'a göre ise, *"…idarî muamelât ve icraat kazaî kontrolün daimî tehdit ve tehlikesine maruz bulunduğu takdirde; âmme hizmetlerinin istikrar ve istimrarı ihlâl edildikten başka, cemiyet hayatında anormal olan ihtilaflı vaziyetlerin de sonu alınamaz. Nihayet, murakabe neticesinde idari tasarrufların her zaman tadil ve iptal edilmesi imkânının mevcudiyeti, âmme otoritesini de tezelzüle uğratır."* **Duran**, "İdarî Kazada Dava Açma Müddeti", s. 238. Danıştay'a göre, *"…idari işlemlerde devamlılık ve istikrar esastır. Kamu düzeninin bozulmaması için idari istikrar prensibine verilen önem sebebiyle…dava açma süresi sınırlandırılmıştır."* **Danıştay 9. Daire**, E. 2016/15550, K. 2016/5897, T. 9.6.2016, www.kazanci.com (Erişim: 14.01.2019); *"Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere, idari işlemlerin belirli bir süre sınırlaması olmaksızın, süreklilik arz edecek şekilde veya makul olmayacak ölçüde uzun bir süre dava konusu edilebilme olasılığının bulunmasının, kamu hizmetlerinin işleyişini aksatacağı ve idarede bulunması gereken istikrarı bozacağı, dolayısıyla, hukuki güvenlik ve idari istikrarın sağlanabilmesi amacıyla dava açma sürelerinin, idarenin işlem ve eylemlerinin özelliklerine göre belli bir süre ile sınırlandırılabileceği tabiidir."* **Danıştay 14. Daire**, E. 2019/270, K. 2019/654, T. 30.1.2019, www.kazanci.com (Erişim: 02.03.2020). Anayasa Mahkemesi de birçok kararında bu hususa işaret etmiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesi, *"Dava açmanın bir süreye bağlanmasının meşru amacının ne olduğu hususu benzer nitelikteki başvurularda Anayasa Mahkemesi tarafından müteaddit defa incelenmiştir. Anayasa Mahkemesi bu incelemelerinde, idari işlem ya da eylemlere karşı açılacak davalarda süre koşulu öngörülmesinin en genel ifadesiyle idari istikrarın sağlanması şeklinde bir meşru amacı bulunduğuna işaret etmiştir"* diyerek, dava açma sürelerini meşru kılan ilkenin idari istikrar ilkesi olduğunu açıkça belirtmiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi**, Ayşe Yıldırım Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/5, Karar Tarihi: 25/10/2017; Fatma Altuner Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/17714, Karar Tarihi: 26/10/2017; Murat Ergül Başvurusu, Başvuru Numarası: 2016/9491, Karar Tarihi: 12/6/2019, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.10.2019).

kararlılık sağlanması olduğu dile getirilmiş[596] ve herhangi bir süreyle sınırlandırılmayan bir denetimin mühim zararlar doğuracağı[597] ve idari faaliyetlerin hiçbir süre şartına tabi olmadan dava edilebilmesinin, idarede istikrar ve kamu hizmetlerinde verimlilik ilkelerini olumsuz yönde etkileyeceği genel anlamda kabul edilmiştir[598].

Gerçekten de idarenin süratli, düzenli ve istikrarlı çalışması esastır[599]. İdari bir işlemin dava sürecine dâhil edilmiş olması, dava nihayete erene kadar idari işlemin iptal edilip edilmeyeceğinin belirsizliği sebebiyle, başlı başına bir istikrarsızlık unsurudur[600]. Bu nedenle idari uyuşmazlığın bir an önce istikrara kavuşması ve yargıya götürülecekse götürülmesi, götürülmeyecekse de sürekli yargı tehdidi ile belirsizliğe neden olunmaması istenir[601]. Zira lehlerine belirli hukuki durumlar tesis edilmiş olan bireylerin, bunların

---

[596] **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 30; **Serter,** Yusuf Sertaç, İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular, Ankara, Adalet Yayınevi, 2015, s. 559; **Çalışkan**, İdari Yargıda Tarafların Değişmesi, s. 33; **Atasayan**, Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi, s. 321; **Sever**, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, s. 120.; *"Hak düşürücü süreler bir hakkın varlığını ve kullanılmasını belirli bir zaman ile sınırlandırmakta olup bu sürelerin geçmesi ile hakka ilişkin dava açma yetkisi ortadan kalkar. Anılan süreler, askıda olan hukuki ilişkilerde istikrar sağlayarak kamu yararına hizmet eder. Hak düşürücü sürelerin belirlenmesi anayasal sınırlar içinde kalmak koşuluyla kanun koyucunun takdir yetkisindedir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2014/171, K. 2015/41, T. 22.4.2015, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.04.2019); *"Kamu düzeninin gerektirdiği durumlarda kanun koyucunun kimi hak düşürücü süreler koyabileceği doğaldır. Bu hak düşürücü sürelerin varlığı, bazı meşru nedenlere dayanır. Çok eski iddiaların gündeme getirilmesinin zararları, savunma tarafının geçmiş olaylara ilişkin iddiaları yanıtlama açısından eskimiş delillere ulaşmada zorluklarla karşılaşmasının önlenmesi gibi nedenler, bu tür sınırlamaları haklı kılar"* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2011/42, K. 2013/60, T. 9.5.2013, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.04.2019).

[597] **Duran**, "İdarî Kazada Dava Açma Müddeti", s. 238.

[598] **Kalabalık**, İdari Yargılama Usulü Hukuku, s. 276; **Başpınar,** Recep, "Tam Yargı Davaları", *Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1968, s. 505. *"Mevzuatta öngörülen itiraz ve dava açma süreleri aynı zamanda hukuk devletinin gereklerinden olan hukuki güvenlik ve hukuki istikrar ilkeleriyle doğrudan ilgili olup kuralların belirli ve öngörülebilir olmalarının yanı sıra idarenin söz konusu kurallara yönelik uygulamalarındaki sürekliliğin idare ve tüm bireyler açısından önemi açıktır."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2018/33, K. 2018/113, T. 20/12/2018, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.04.2019).

[599] **Aslan,** Zehreddin, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 37.

[600] **Özdemir**, İmar İdare Hukukunda Kazanılmış Hak, s. 317.

[601] **Akıncı**, İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı, s. 177. ; *"Yasa koyucu, idari işlemlerin sürekli bir biçimde dava açma tehdidi altında kalmasını engelleyebilmek için, idari işlemlerin ilgililerince ve belli sürede dava konusu edilebileceğini öngörerek kamu hizmetinin hızlı ve etkin biçimde yürütülmesini sağlamak istemiştir."* **Danıştay 10. Daire**, E. 2005/9189, K. 2006/664, T. 31.1.2006, www.kazanci.com (Erişim: 15.04.2019).

korunması yönündeki meşru yararlarının sınırsız bir şekilde tartışma konusu yapılması, hukukun başlıca amacı olan güven ve istikrar esasları ile bağdaşmamaktadır[602]. Nitekim idari işlemler, hukuka aykırı bir surette tesis edilmiş olsalar dahi, tüm idari işlemler için ortak geçerliliği bulunan *hukuka uygunluk karinesinden* yararlanmaktadır ve bu nedenle idari istikrarın temini açısından, hukuka aykırı işlemlerin doğurduğu sonuçların da belirli sürelerden sonra korunması gerekmektedir[603].

Ayrıca belirtmek gerekir ki özel hukukta yer alan haklar, bireylerin yetki alanlarının genişliği nispetinde belirlenebilirken (örneğin uyuşmazlık halinde nerede dava açılabileceği ya da kurallara aykırılığın yaptırımının ne olacağı gibi hususlar tarafların serbest iradeleriyle tespit edilebilirken); idare hukukunda haklar sadece ilgili bireyin iradesi bakımından değil, idari istikrar gibi devlet düzenini ilgilendiren kavramlar bakımından da değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır[604]. Zira idari işlemler neticesinde tesis edilen hukuki ilişkilerin istikrarını sağlamak şeklinde tezahür eden kamu yararı amacı, özel hukuktaki ilişkilere nazaran idare hukuku alanında kendisini daha güçlü bir şekilde hissettirmektedir. Bu nedenle; idari dava açma süresinin nispeten kısa tutulmuş olması, tarafların iradeleriyle değiştirilememesi ve yargılamanın her aşamasında re'sen nazara alınması gibi özellikler, doktrinde ve yargı içtihatlarında, hep kamu yararı gerekçesine dayandırılmıştır[605].

"İdari işlem ve eylemlerin sürekli bir biçimde dava açılma tehdidi altında kalmasını engellemek, kamu hizmetinin hızlı ve etkin biçimde yürütülmesini sağlamak düşüncesi ile idari davaların açılma süresi kanunlarla düzenlenmiş…" **Anayasa Mahkemesi**, Mehmet Bolat ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2013/5974, Karar Tarihi: 10/3/2016, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 21.04.2019).

[602] **Tan**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 73; **Çağlayan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 447.; *"…süre gibi usul kuralları adaletin iyi yönetimini ve bilhassa hukuki güvenlik ve istikrara saygının temin edilmesini amaçlarlar."* **Anayasa Mahkemesi**, Alpay Dinç ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/12678, Karar Tarihi: 6/7/2017; Aynı yönde bkz. **Anayasa Mahkemesi**, İsmail Çalışkan Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/11662, Karar Tarihi: 6/7/2017; **Anayasa Mahkemesi**, İbrahim Yılmaz Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/19756, Karar Tarihi: 19/7/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.04.2019).

[603] **Gündüz**, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 232.

[604] **Sever**, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, s. 39.

[605] **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 24; **Sever**, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, s. 120.; Anayasa Mahkemesi de idari istikrarı sağlama gayesiyle tesis edilen ve fakat bireylerin hak arama özgürlüklerine müdahale teşkil eden süreleri değerlendirirken "meşru amaç" ölçütünü kullanmaktadır: *"Yetim aylığından yararlanabilmenin beş yıl içinde başvuru koşuluna bağlanmasının temelinde yatan amaç, hukuki güvenlik ve istikrarın sağlanması ve yargı organlarının artık eskimiş ve güncelliğini yitirmiş uyuşmazlıklarla uğraşmalarının önlenmesidir. Bu amacın kamu yararına dönük olduğu*

İdari faaliyetlere karşı dava açma süresinin sınırlandırılmış olmasının teknik bazı gerekliliklerden kaynaklandığı da ifade edilebilir. Zira idari işlemlerin tesis edilip uygulamaya konulmalarının üzerinden uzunca bir süre geçtikten sonra iptal edilmeleri, iptal kararlarının uygulanmasında büyük güçlüklerle karşılaşılmasına yol açacaktır. Bu durum ise devletin kurduğu hukuk düzeninde var olması gereken güveni sarsacağından ve kamu hizmetlerinin düzenli ve istikrarlı bir şekilde yürütülmesini sekteye uğratacağından kabul edilmesi mümkün değildir[606].

Özetle, idari işlemlere karşı ancak belirli süreler içerisinde dava açılabilmesi ve hukuka aykırı da olsa söz konusu sürelerin geçmesinden sonra artık o işlemlere karşı dava açılamaması durumu, kamu yararı ile bireysel yararlar arasında denge sağlamak ve nihayet hukuk düzeninde ve hukuki ilişkilerde istikrarı temin etmek amacına matuftur[607]. Ayrıca tesis edildikleri anda hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemlerin sürekli dava tehdidi altında bırakılmaları, mezkûr karinenin tam aksinin geçerli olduğu düşüncesini güçlendirmektedir[608]. Bu durum ise idari işlemlerden doğacak sonuçların açıklık ve kesinlik kazanmasını olanaksız kılmanın yanı sıra, idari faaliyetlerin istikrar içinde yürütülmesini de engellemektedir. Bu nedenle idari faaliyetlere karşı dava açma süresi, kamu yararı - bireysel yarar arasında denge kurulabilmesi ve hukuk düzeninde istikrar sağlanabilmesi amacıyla sınırlandırılmış ve bu süre geçtikten sonra hukuka aykırı işlemlerin, hukuka uygun işlemler gibi geçerlilik kazanacağı kabul edilmiştir[609].

---

açıktır. Dolayısıyla başvurucunun beşinci yılın dolmasından sonra başvuru yapmış olması nedeniyle başvuru tarihinden önceki yetim aylığı alacağının başvurucuya ödenmemesinin kamu yararı amacına dayandığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle müdahalenin meşru bir amacının bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır." **Anayasa Mahkemesi**, Yeşim Bullock Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/13223, Karar Tarihi: 20/9/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 23.04.2019).

606 **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 36.

607 **Kalabalık,** Halil, İdare Hukuku Dersleri Cilt: II, Konya, Sayram Yayınları, 2016, s. 136.

608 **Kalabalık**, İdari Yargılama Usulü Hukuku, s. 277; **Gündüz,** F. Ebru, "Mücbir Sebebin İdari Dava Açma Süresine Etkisi", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XXIII, Sayı: 2, Yıl: 2019, s. 240.

609 **Kalabalık**, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, s. 401. *"...idare hukukunda süre kamu düzeninden olup, davanın her aşamasından resen dikkate alınmak zorundadır. İdari istikrar ilkesi, dava açma süresi geçirilmek suretiyle yapay sıhhat kazanmış olan işlemlerin tekrar tekrar dava konusu yapılmasına engeldir."* **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire**, E. 1995/734, K. 1996/56, T. 23.1.1996, www.kazanci.com (Erişim: 14.05.2019).

1. Sürelerin Hak Arama Özgürlüğü – İdari İstikrar İlişkisi Açısından Değerlendirilmesi

Hukuk devleti ilkesinin en önemli gereklerinden biri *hak arama özgürlüğü*'dür. Zira pozitif hukuk tarafından bireylere ne kadar fazla hak tanınmış olursa olsun, hak arama özgürlüğünün bulunmaması halinde; tanınan bu haklar hiçbir anlam ifade etmeyecek, bireyler bu haklarını talep edecekleri bir mercie ulaşamayacak ve neticede hukuk devleti ilkesi temelinden sarsılmış olacaktır. Hak arama özgürlüğü, ancak mahkemeye erişim imkânı tanınması nispetinde gerçekleşebilecek olan bir özgürlüktür. Zira Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği üzere mahkemeye erişim imkânı, haksızlığa maruz kalmış olan bireylerin haklarını elde edebilmeleri ve hak arama özgürlüğünün sağlanabilmesi açısından en etkili olan yoldur[610].

Hak arama özgürlüğü ve bu anlamda mahkemeye erişim hakkı hukuk devleti ilkesinin gerçekleşebilmesi açısından son derece önemli olmakla birlikte, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, hakkın süresiz bir şekilde talep edilebiliyor olması da mümkün değildir. Zira bu durumda; idari işlemlerin sürekli dava tehdidi altında kalması, birbiriyle bağlantılı yüzlerce, binlerce idari işlem arasındaki muvazenenin ciddi anlamda bozulması ve nihayetinde de idari istikrar ilkesinin zedelenmesi kuvvetle muhtemel olacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki, dava açma sürelerinin çok kısa tutulması da hak arama özgürlüğünün kullanımını önemli ölçüde güçleştiren, hakkın özüne dokunan ve sınırlama amacı ile söz konusu özgürlüğün kullanımı arasında ölçülülük ilkesini zedeleyen bir durumdur[611]. Bu nedenle hak arama özgürlüğü ile dava açma süreleri arasında ölçülü bir denge kurmak gerekmektedir[612]. Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği üzere, salt dava açma hakkının istikrar gerekliliğine binaen belirli bir süreyle sınırlandırılmış olması, hak arama özgürlüğünü ve mahkemeye erişim

---

[610] *"Hak arama özgürlüğünün temel unsurlarından biri mahkemeye erişim hakkıdır. Kişinin uğradığı bir haksızlığa veya zarara karşı kendisini savunabilmesinin ya da maruz kaldığı haksız bir uygulama veya işleme karşı haklılığını ileri sürüp kanıtlayabilmesinin, zararını giderebilmesinin en etkili yolu yargı mercileri önünde dava hakkını kullanabilmesidir. / Mahkemeye erişim hakkı, bir uyuşmazlığı ve uyuşmazlık kapsamında bir talebi mahkeme önüne taşıyabilmek ve bunların etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek anlamına gelmektedir."* **Anayasa Mahkemesi**, Yaşar Çoban Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/6673, Karar Tarihi: 25/7/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 23.04.2019).

[611] **Öztürk,** K. Burak, Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, Ankara, Yetkin Yayınları, 2015, s. 136-137.

[612] **Atay,** Ender Ethem, İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2018, s. 101; **Bilgin,** Hüseyin, İdari Davalar ve Çözüm Yolları, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2018, s. 1418.

hakkını ihlal etmemekte ise de; öngörülen bu sürelerin haktan yararlanmayı imkânsız kılmaması ya da hakkın kullanımını aşırı derecede zorlaştırmaması gerekmektedir[613].

Gerçekten de idari yargıda dava açma sürelerinin makul olup olmadığı değerlendirilirken ölçülülük ilkesine uygun bir değerlendirme yapılmalı ve bu yapılırken de özellikle, ilgili mevzuatın öngördüğü dava açma sürelerinin dava açılabilmesi için gerekli hazırlıkların yapılması noktasında yeterli olup olmadığının nazara alınması gerekmektedir[614]. Buna göre Ülkemizde idari istikrarı korumak adına tesis edilmiş olan idari dava açma sürelerinin hak arama özgürlüğü ile dengeli olup olmadığının konumuz kapsamında incelenmesi gerekmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki mevcut hukuk sistemimizin idari yargı açısından öngördüğü genel dava açma sürelerinin (Danıştay ve idare mahkemelerinde 60 gün, vergi mahkemelerinde 30 gün[615]), bu süreler her ne kadar özel hukuka nazaran çok daha kısa süreler olsa da, idari bir davanın açılabilmesi için gerekli olan araştırma, danışma ve değerlendirme süreci için yeterli ve idari istikrar amacını gerçekleştirmeye yönelik orantılı

---

613 *"Hukuki güvenlik ve istikrarın sağlanması bakımından dava açma hakkının belli bir süreyle sınırlandırılması tek başına mahkemeye erişim hakkını ihlal etmemekte ise de öngörülen sürenin makul olması, diğer bir ifadeyle haktan yararlanılmayı imkansız kılacak veya aşırı derecede zorlaştıracak derecede kısa olmaması gerekir."* **Anayasa Mahkemesi**, Yaşar Çoban Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/6673, Karar Tarihi: 25/7/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 23.04.2019).

614 *"Dava açma süresinin makul olup olmadığı değerlendirilirken dava ile elde edilecek hakkın niteliği, davanın konusu ve kişinin dava hakkının doğduğunu öğrenme imkanına sahip olup olmadığı gibi hususlar gözönünde bulundurulmalıdır. Öngörülen sürenin; dava açmak için gerekli araştırma ve hazırlıkların yapılmasına, gerekiyorsa hukuki ve teknik yardım alınmasına yetecek ve hakkın önemiyle orantılı bir uzunlukta olmaması durumunda ölçüsüz olduğu söylenebilir."* **Anayasa Mahkemesi**, Yaşar Çoban Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/6673, Karar Tarihi: 25/7/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 23.04.2019); *"...hak arama özgürlüğü, demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarından biri olup tüm bireyler açısından mümkün olan en geniş şekilde güvence altına alınmalıdır. Diğer taraftan hukuki işlem ve kuralların sürekli dava tehdidi altında bulunması hukuk devletinin unsurları olan hukuki istikrar ve hukuki güvenlik ilkeleriyle bağdaşmaz. Bu nedenle hak arama özgürlüğü ile hukuki istikrar ve hukuki güvenlik gerekleri arasında makul bir denge gözetilmelidir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2014/147, K. 2015/49, T. 14.05.2015; Aynı yönde bkz. **Anayasa Mahkemesi**, E. 2010/83, K. 2012/169, T. 1.11.2012; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2012/108, K. 2013/64, T. 22.5.2013; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2014/92, K. 2016/6, T. 28.1.2016; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2017/167, K. 2017/172, T. 13.12.2017; **Anayasa Mahkemesi**, E. 2016/133, K. 2017/155, T. 15.11.2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.04.2019).

615 2577 sayılı **İYUK** md. 7/1: *"Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür."*

süreler olduğu ve bu nedenle bu sürelerin mahkemeye erişim hakkını ve hak arama özgürlüğünü kısıtlar nitelikte olmadığı ifade edilmektedir[616]. Kanaatimizce de mevcut hukuk sistemimizde idari istikrarın temini için özel hukuka nazaran kısa tutulmuş olan genel idari dava açma süreleri, özellikle başvuru yollarının gösterilmesi, danışmanlık ya da hukuki yardım gibi birtakım idari usul ilkeleri ile de desteklendiği sürece hak arama özgürlüğünü kısıtlayıcı bir nitelik taşımamaktadır. Ayrıca idari yargıda geçerli olan *"re'sen araştırma ilkesi"* sayesinde de, davacının idareden elde edemediği bilgi ve belgelere mahkeme tarafından ulaşılabilmekte ve davacının ileri sürmediği hususlar mahkeme tarafından re'sen nazara alınabilmekte ve nihayet yargılamanın sevk ve idaresi esasen mahkeme tarafından yürütülmektedir[617]. Bunun yanı sıra, idari dava açma sürelerinin kısa tutulmuş olmasının, zamanla güncelliğini yitirecek delillere dayanarak karar vermenin doğuracağı olumsuz neticeleri önleme amacının bulunduğu da nazara alınır ise, İYUK'un öngördüğü genel dava açma sürelerinin amaçla – araç arasında ölçülü olduğu ifade edilebilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin bir başka kararında da belirtildiği üzere, uzun zaman önce gerçekleşmiş

---

[616] **Yılmaz Özel**, Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri, s. 222.

[617] 2577 sayılı **İYUK** md. 20/1: *"Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar. Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu hususta kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir. Haklı sebeplerin bulunması halinde bu süre, bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir".* Danıştay bir kararında, re'sen araştırma ilkesi ile ilgili şu değerlendirmelerde bulunmuştur: *"2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun anılan 20. maddesi hükmü uyarınca hakim uyuşmazlığın çözülmesinde gerekli her türlü araştırma ve incelemeyi talep olsun olmasın kendiliğinden yapar. Maddi olayın nitelendirilmesi ve uygulanacak hukuk ilkesinin tespiti hakimin yetkisine bırakılmıştır. Tarafların maddi olayın hukuki nitelendirmesine dair iddia, savunma ve mütalaaları hakimi bağlamadığı gibi, hakimin tarafların hiç değinmedikleri unsurları da re'sen araştırması gerekir. / Re'sen araştırma ilkesine göre, davanın açılmasından nihai karar verilmesine kadar, davanın sevk ve idaresi, maddi olayın varlığının araştırılması ve delillerin elde edilmesi, maddi olayın hukuki tavsifi, olaya uygulanacak hukuk kuralının belirlenmesi, iddia ve savunmada ortaya konan maddi bulguların gerçeğe uygun olup olmadığının araştırılması, delillerin takdiri ile tarafların hiç değinmediği olayların tespiti görevi hakime aittir. Hakim uyuşmazlık konusu olayın hukuki nitelendirmesini yapmak, olaya uygulanması gereken hukuk kurallarını belirlemek ve sonuçta hukuki çözüme varmak yönlerinden tam bir yetkiye sahiptir. Gerçeğe ulaşmak için yapılan bu tür araştırma ve incelemelerin sonucuna göre hüküm tesisinin mahkemelerin idarenin yerine geçmesi gibi bir sonuç doğurması da söz konusu değildir."* **Danıştay 12. Daire**, E. 2011/2498, K. 2015/6238, T. 26.11.2015, www.kazanci.com (Erişim: 21.04.2019).

olaylara dair mahkemelerin karar vermesi ve bu kararları verirken de müruruzaman (zamanaşımı) sebebiyle güvenirliği kalmayan ya da eksik olan delillere dayanılarak karar verilmesi adaletsiz sonuçlara sebebiyet verecektir[618].

Belirtmek gerekir ki doktrinde, 60 günlük genel dava açma süresinin hak arama özgürlüğünü sınırladığına dair görüşler de ileri sürülmüştür. Örneğin ***Yıldırım ve Diğerleri*** idari işlemlere karşı idare mahkemelerinde ve Danıştay'da dava açılabilmesi için gerekli olan 60 günlük dava açma süresini eleştirmişler, idari yargıda dava açılmasının kendiliğinden işlemin yürütülmesini durdurmuyor oluşunu da bu görüşe dayanak göstererek, en azından önceki düzenlemeye uygun olarak 90 güne çıkarılması gerektiğini belirtmişlerdir[619]. Ancak kanaatimizce, idari yargıda dava açılmasının kendiliğinden işlemin yürütülmesini durdurmuyor oluşu, hak arama özgürlüğünün sınırlanmaması gerekliliğine bir dayanak gösterilir ise bu durumda dava açma süresinin tamamen ortadan kalkması gerektiği gibi bir sonuç ortaya çıkacak ve zikredilen görüşte belirtilen 90 güne çıkarılması teklifinin de bir anlamı ve mevcut durumdan bir farkı kalmayacaktır.

Konu ile ilgili Anayasa Mahkemesi ise, 2577 sayılı İYUK md. 7/1'de yer alan 60 günlük genel dava açma süresine dair yaptığı değerlendirmede, söz konusu sürenin makul ve ölçülü bir süre olduğunu belirtmiştir[620]. Yine benzer şekilde, vergi mahkemelerinde genel

---

618 *"Belli bir hakkın mahkemede ileri sürülebilmesi ya da hak arama hürriyeti kapsamında bir davanın açılabilmesi için öngörülecek süreler hukuk güvenliği ilkesi gereği olup adil yargılanma hakkının ihlali olarak değerlendirilemez. Anılan süreler, mahkemelerin zamanın geçmesi nedeniyle güvenilirliği kalmayan, eksik ya da ulaşılması zor kanıtlara dayanarak uzak geçmişte meydana gelmiş olaylar hakkında karar vermelerini istemekle oluşabilecek adaletsizliklerin önüne geçmek ve hukuk güvenliğini sağlamak gibi önemli ve meşru amaçlara hizmet ederler. Süre sınırlaması getiren bu müdahaleler, devletin takdir yetkisi içinde olup ulaşılmak istenen meşru amaçla orantılı oldukça ve hakkın özünü zedelemedikçe Anayasa'da yer alan hak arama hürriyetini engellemiş sayılmazlar."* **Anayasa Mahkemesi**, Mehmet Bolat ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2013/5974, Karar Tarihi: 10/3/2016, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 21.04.2019).

619 *"İdari işlemlere karşı dava açılması, işlemin uygulanmasını engellemediğine göre, dava süresinin kısaltılması, hak arama hürriyetini sınırlamaktadır. İdari işlemin iptal tehdidi altında bulunması sakıncalıdır, şeklinde bir gerekçeye de itibar etmek zordur. Çünkü önemli olan işlemin hukuka uygunluğudur. İdari istikrar için, hak arama süresini, özel hukuk işlemleriyle mukayese edilemeyecek ölçüde sınırlamak, uygulamada dava sürelerinin kaçırılmasına, hak kaybına yol açmaktadır. Bu sebeple, en azından, eski düzenlemedeki doksan günlük süre yeniden getirilmelidir."* **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 781.

620 *"2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde düzenlenen altmış günlük dava açma süresinin, dava açılabilmesi için başvuruculara yeterince düşünme ve hazırlanma imkanı sunduğundan makul ve ölçülü olduğu*

dava açma süresinin 30 gün olduğu yönündeki düzenleme de itiraz yolu aracılığıyla Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirilmiş ve tartışma konusu edilmiştir. Söz konusu itirazda, Danıştay ve idare mahkemeleri açısından kabul edilmiş genel dava açma süresinden (60 gün) farklı olarak vergi mahkemelerinde açılacak davalarda 30 günlük sürenin kabul edilmiş olmasının hak arama özgürlüğüne ölçüsüz bir müdahale teşkil ettiği ve bu durumun Anayasa'ya aykırı olduğu iddia edilmiştir. Yüksek Mahkeme yaptığı değerlendirme neticesinde, Danıştay ya da idare mahkemelerinin görevine giren konuların özellik ve nitelikleri ile vergi mahkemelerinin görevine giren konuların özellik ve niteliklerinin farklı olduğunu belirtmiş ve kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için vergilendirme işlemlerindeki kamu yararı gözetilerek genel dava açma süresinin vergi mahkemelerinde 30 gün olarak öngörülmesinin Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşmıştır[621].

Genel dava açma süreleri ile ilgili değerlendirmelerimiz bu şekildedir. Ancak bilindiği üzere genel dava açma sürelerinden farklı olarak idari yargıda, ilgili kanunlar ile özel dava açma süreleri de öngörülebilmektedir[622]. Genel dava açma süresinden daha kısa süreler öngören kanun hükümlerinin hak arama özgürlüğü ile bağdaşıp bağdaşmadığının da yine idari istikrar ilkesi nazara alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Doktrinde bir kısım yazar, idari yargıda özel kanunlarla genel dava açma sürelerinden farklı süreler belirlenmemesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Örneğin ***Erkut***, idari yargıda dava açma sürelerinin yeniden düzenlenmesi gerektiğini ve özel kanunlarda aksine hüküm

---

anlaşılmaktadır." **Anayasa Mahkemesi**, Ali Sayıcı ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/17738, Karar Tarihi: 8/11/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 24.04.2019).

[621] **Anayasa Mahkemesi**, E. 2006/23, K. 2010/27, T. 4.2.2010 ; Konu ile ilgili bireysel bir başvuru kararında ise Yüksek Mahkeme, *"İdari işlemlere karşı dava açmanın belli bir süreyle sınırlanması idari istikrar gerekçesine dayandırılmaktadır. İdari istikrarın sağlanması Anayasa'nın 2. Maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Dolayısıyla kanun koyucunun idari istikrarın sağlanması gayesiyle vergisel işlemlere karşı dava açılmasını otuz günlük süreyle sınırlamasının anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığı anlaşılmaktadır"* diyerek vergi davalarına karşı dava açma süresinin 30 gün ile sınırlandırılmış olmasının anayasal açıdan meşru bir temele dayandığını belirtmiştir: **Anayasa Mahkemesi**, Çölbeyi Lojistik Nakliyat Gümrükleme Denizcilik İnşaat Turizm Sanayii ve Ticaret Limited Şirketi Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/12354, Karar Tarihi: 9/11/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 16.04.2019).

[622] Bkz. **2577 sayılı İYUK** md. 7/1. İdari yargıda genel dava açma sürelerinden farklı özel dava açma süresi öngören kanun hükümlerine örnek olarak; 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu md. 14/1 hükmü (30 gün), 2872 sayılı Çevre Kanunu md. 25/2 hükmü (30 gün), 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu md. 6/3 hükmü (7 gün) gösterilebilir. Diğer örnekler için bkz. **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 92 vd.

bulunsa dahi, hiçbir durumda genel dava açma sürelerinden daha kısa bir sürenin kabul edilmemesi gerektiğini belirtmiştir[623]. Gerçekten de genel dava açma sürelerinden daha kısa süreler belirlenmiş olmasının; hukuk devleti, hak arama özgürlüğü, mahkemeye erişim hakkı, idarenin yargısal denetimi gibi ilkelere daha ağır bir müdahale taşıdığı bir gerçektir. Ancak kanaatimizce; kamu hizmetinin gerekleri, dava konusu uyuşmazlığın mahiyeti ve idari faaliyetlerin bir an önce istikrar kazanması gerekliliği gibi hususlar bazı durumlarda idari yargıda genel dava açma sürelerinden daha kısa sürelerin öngörülmesini haklı ve meşru kılabilir. Örneğin, İYUK tarafından ivedi yargılama usulüne tabi kılınmış konular[624] ya da merkezî ve ortak sınavlara dair konular[625] açısından böyle bir gereklilikten bahsedilebilir. Nitekim ivedi yargılama usulünde yer alan 30 günlük dava açma süresinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasını inceleyen Anayasa Mahkemesi de söz konusu sürenin hak arama özgürlüğünü ihlal etmediğine ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir[626]. Burada önemli olan nokta, yukarıda da belirttiğimiz üzere, genel dava açma sürelerinden daha kısa süreler belirlenirken ölçülülük ilkesine uygun hareket edilmesi, amaç ile araç arasındaki makul dengenin gözetilmesi, hakkın kullanımına aşırı ölçüde müdahale edilmemesi ve sadece kamu yararı gibi bir gerekliliğin söz konusu olduğu durumlarda sürelerin kısaltılmasıdır. Ayrıca idare tarafından işlemin muhatabına, Anayasa md. 40/2 hükmüne uygun olarak, hangi kanun yollarına ve mercilerine ve hangi sürelerde

---

[623] **Erkut,** Celal, "Türkiyede Yürütülen İdari Yargı Reformları", *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara, Türkiye Barolar Birliği, 2003, s. 327.

[624] 2577 sayılı **İYUK** md. 20/A. İvedi yargılama usulünde dava açma süresi 30 gündür (md. 20/A/2/a).

[625] 2577 sayılı **İYUK** md. 20/B. Merkezî ve ortak sınavlara dair yargılama usulünde dava açma süresi 10 gündür (md. 20/B/1/a).

[626] *"Dava konusu kurallarla, ivedi yargılama usulünde, dava açma süresi otuz gün, temyiz yoluna başvuru süresi ve temyize cevap süresi de onbeş gün olarak belirlenmiştir. / ... / Anayasa'nın 36. maddesinde, hak arama özgürlüğü için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte, bunun hiçbir şekilde sınırlandırılması mümkün olmayan mutlak bir hak olduğu söylenemez. / ... / Dava konusu kurallarla, dava açma, temyiz yoluna başvurma ve temyize cevap verme sürelerinin kısaltılmasının hak arama özgürlüğüne müdahale niteliği taşıdığı açıktır. Ancak bu müdahalenin, ivedi yargılama usulüne tabi olan uyuşmazlıkların bir an evvel yargı mercileri önüne getirilerek karara bağlanmasına yönelik meşru bir amaca dayandığı anlaşılmaktadır. / İvedi yargılama usulüne tabi davalarda yargılama sürecinin hızlandırılması amacı da dikkate alındığında dava konusu kurallarda belirtilen dava açma, temyiz yoluna başvurma ve temyize cevap verme sürelerinin, dilekçelerin hazırlanması ve eklerinin temin edilmesini imkânsız kılacak veya büyük ölçüde güçleştirecek kadar kısa olmayıp dava ve cevap hakkının kullanımına ölçüsüz bir sınırlama getirmemektedir. / Açıklanan nedenlerle, dava konusu kurallar Anayasa'nın... maddelerine aykırı değildir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2014/146, K. 2015/31, T. 19.03.2015, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 20.04.2019).

başvurabileceği de mutlaka bildirilmeli ve gerektiği ölçüde ilgili kişiye danışmanlık ve hukuki yardımda bulunulmalıdır.

Sonuç olarak, Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış (60) ve vergi mahkemelerinde otuz (30) gün olan genel dava açma sürelerinin, hak arama özgürlüğü – idari istikrar dengesi bakımından ölçülü olduğunu ve yine kamu yararının gerekli kıldığı durumlarda özel kanunlarla daha kısa süreler belirlenebileceğini ve bu durumun da özellikle başvuru yollarının gösterilmesi, danışmanlık ve hukuki yardım gibi birtakım idari usul ilkeleri ile desteklendiği sürece hak arama özgürlüğünü kısıtlayıcı bir nitelik taşımayacağını ifade etmek gerekir.

2. Sürelerin Başlangıç Anı ve İdari İstikrar

1982 Anayasası'na göre idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre *yazılı bildirim* tarihinden itibaren başlamaktadır[627]. 2577 sayılı İYUK da dava açma sürelerinin başlangıcı noktasında yazılı bildirim tarihini esas almıştır[628]. Dolayısıyla dava açma sürelerinin, yazılı bildirimden itibaren hesaplanacağı hususunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak burada, Anayasa'nın ve İYUK'un öngördüğü yazılı bildirim şartının nasıl anlaşılması gerektiği, diğer bir ifadeyle, hangi durumlarda yazılı bildirim şartının yerine getirilmiş sayılacağı ve böylece dava açma sürelerinin hesaplanmaya başlanacağı meselesi karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, dava açma sürelerinin başlangıç anının nasıl tespit edileceği ve bu durumun idari istikrar ilkesi ile dengeli bir şekilde nasıl yoruma tabi tutulacağı hususunun konumuz kapsamında ele alınması gerekmektedir. Zira Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği üzere, dava açma sürelerinin işlemeye başladığı anın tespiti, mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin ölçülülüğü açısından ayrı bir önem taşımaktadır[629].

Öncelikle belirtmek gerekir ki doktrinde, idari işlemin yazılı olarak tebliğ edilmediği

---

[627] **1982 Anayasası** md. 125/3: *"İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar"*.

[628] 2577 sayılı **İYUK** md. 7/2/a: *"...süreler; a) İdari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirimin yapıldığı... Tarihi izleyen günden başlar"*. Ayrıca md. 8/1 hükmüne göre de: *"Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar"*.

[629] *"Dava açma süresinin işlemeye başladığı an da mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin ölçülülüğü bağlamında büyük önem taşımaktadır."* **Anayasa Mahkemesi**, Yaşar Çoban Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/6673, Karar Tarihi: 25/7/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 23.04.2019).

durumlarda dava açma süresinin başlamayacağı ve söz konusu işlem tekemmül etmiş olsa dahi bu kuralın değişmeyeceği ifade edilmiş[630]; dava açma süresinin başlayabilmesi için idarenin iradesini yazılı bir şekilde ilgiliye tebliğ etmesinin şart olduğu ve eğer idare üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirmemiş ise dava açma süresinin hiçbir zaman başlamayacağı ve ilgilisinin hiçbir süre şartına tabi olmadan dava açabileceği belirtilmiş[631]; yazılı bildirim şartına dair Anayasa'nın öngördüğü açık hükmün, dava açma süresinin başlangıcı açısından *sözle tefhim* ya da *icrai işlemin ilgilisi tarafından öğrenilmiş olması* gibi tespiti güç ve müphem başlangıç ifadelerini önlemiş olduğu dile getirilmiş[632]; yazılı bildirimin yapılmadığı durumlarda dava açma süresinin idari işlemi öğrenme tarihinden itibaren başlayacağı yönündeki bir kabulün, idarenin yargısal denetimini kısıtlayan ve hak arama özgürlüğünü sınırlandıran bir etkiye sahip olduğu öne sürülmüş[633] ve nihayet yazılı bildirim yapılmayan durumlarda dava açma süresinin işlemi öğrenme tarihinden itibaren başlayacağını kabul etmenin, idari istikrarı değil, aksine idari istikrarsızlığı korumak anlamına geleceği ifade edilmiştir[634].

Doktrindeki genel kanaat bu yönde olmakla birlikte, dava açma süresinin başlangıç anının tespiti noktasında yazılı bildirim şartının tam ve mutlak anlamda uygulanmasının ve yazılı bildirim şartının yerine getirilmediği her durumda dava açma süresinin başlamayacağının kesin olarak ileri sürülmesinin; dava açma sürelerinin getiriliş amacına ve dolayısıyla idari istikrar ilkesine aykırı sonuçlar doğurabileceği ve hukuk düzeninin arzu etmediği sonuçlara yol açabileceği de ileri sürülebilir. Bu nedenle konunun idari istikrar ilkesine uygunluk açısından da ele alınması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi, dava açma sürelerinin yazılı bildirim tarihinden itibaren başlayacağına dair Anayasa md. 125/3 hükmünü yorumlarken, Anayasa'nın dava açma

---

630 **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt III), s. 1963.

631 **Karahanoğulları,** Onur, Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi), s. 9.

632 **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt III), s. 1963. ***Onar***'ın bahsettiği Anayasa hükmü 1961 Anayasası md. 114/2'de yer alan *"İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak dâvalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar"* hükmüdür. Aynı hüküm, yukarıda yer verdiğimiz üzere, 1982 Anayasası'nda da yer almıştır.

633 **Ayanoğlu,** Taner, Bireysel İdari İşlemlere Karşı Dava Açma Süresinin Başlangıcı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017, s. 178.

634 **Ayanoğlu**, Bireysel İdari İşlemlere Karşı Dava Açma Süresinin Başlangıcı, s. 158.

süresinin başlangıcı açısından yazılı bildirimi şart koştuğunu, ancak bu bildirimin yapılış usulüne dair sınırlayıcı herhangi bir hükme yer vermediğini, dolayısıyla söz konusu Anayasa hükmünde yer alan yazılı bildirim şartının her durumda idari işlemin bilfiil imza karşılığında muhatabına tebliğ edilmesi şeklinde anlaşılamayacağını ve somut olayın şartlarına göre idari işlemin muhatabına yazılı olarak bildirilmesini gereksiz kılan durumlar var ise ya da muhatabın işlemin içeriğinden tüm yönleriyle haberdar olduğu tespit edilebiliyor ise dava açma süresinin başlaması gerektiğini, zira bu gibi durumlarda yazılı bildirim şartı ile amaçlanan neticenin zaten hâsıl olduğunu ve aksi yöndeki bir kabulün ise dava açma sürelerinin getiriliş amacına aykırılık teşkil edeceğini belirtmiştir[635].

Gerçekten de, Anayasa'nın öngördüğü yazılı bildirim şartının katı bir surette uygulanması neticesinde, dava açma süresinin anlamsız kalabileceği durumlar ya da iyiniyetli olmayan bireylerin yazılı bildirimi tebellüğden imtina ederek ya da geciktirerek somut durumdan istifade edeceği örnekler söz konusu olabilir. Örneğin Danıştay kararına konu olan bir olayda davacı, naklen atanmasına ilişkin olan yazılı işlemi tebellüğden imtina etmiş ve bu durum ilgili kurum personeli tarafından tutanak altına alınmıştır. Davacı ise naklen atanma işlemine karşı, dava açma süresi geçtikten sonra dava açmış ve sürenin tutanak tarihinden itibaren değil, daha ileri bir tarihten itibaren başlatılması gerektiğini iddia etmiştir. Danıştay ise, davacının söz konusu işlemi tebellüğden imtina etmesi neticesinde yazılı bildirimle beklenen amacın hâsıl olduğunu belirtmiş ve açılan davanın zamanaşımı sebebiyle reddedilmesi gerektiğine karar vermiştir[636].

---

635 *"Anayasa'nın 125. maddesinin üçüncü fıkrasında dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinden itibaren işlemeye başlayacağı belirtilmiş, ancak yazılı bildirimin yapılış usulüne ilişkin herhangi bir sınırlayıcı hükme yer verilmemiştir. Bu durumda, dava açma süresinin, her durumda idari işlemin imza karşılığında bilfiil muhatabına tebliğ edildiği tarihten itibaren işlemeye başlayacağının söylenmesi mümkün değildir. Olayın somut koşullarının, idari işlemin ilgilisine yazılı olarak bildirilmesini gereksiz kıldığı durumlarda veya ilgilinin, tüm yönleriyle idari işlemin içeriğinden zaten haberdar olduğu hallerde dava açma süresinin işlemeye başlaması için muhatabına imza karşılığı yapılmış bir bildirimin bulunması gerekmeyebilir. Zira bu durumlarda, yazılı bildirim ile amaçlanan, muhatabın işlemden haberdar olması hususu zaten sağlandığından dava açma süresinin işleyebilmesi için ayrıca yazılı bildirimin şart koşulması, idari işleme karşı dava açılmasının bir süreye bağlanmış olmasını anlamsız kılabilir."* **Anayasa Mahkemesi**, Nadir Kahya Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/16754, Karar Tarihi: 9/11 /2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 24.04.2019).

636 *"Olayda, naklen atanmasına ilişkin işlemin, TEK Dağıtım Hat ve Şebekeleri Proje ve Tesis Dairesi Başkanlığa bağlı İhale ve Kesin Hesap Müdürlüğünde davacıya tebliğ edilmek istendiği, ancak davacının*

Bununla birlikte ifade etmek gerekir ki Danıştay, benzer bir olaya ilişkin daha sonraki kararında farklı bir neticeye ulaşmıştır. Söz konusu kararda davacı, iradesi dışında farklı bir sağlık kuruluşuna naklen atanmış, ilgili atama yazısı idare tarafından kendisine tebliğ edilmek istenmiş, ancak davacı söz konusu yazıyı tebellüğden imtina ederek aynı gün sağlık raporu almıştır. Bunun üzerine davacının yazıyı tebellüğden imtina ettiği idare tarafından düzenlenen tutanakla kayıt altına alınmıştır. Konuyu inceleyen Danıştay, dava açma sürelerinin başlangıcı için öngörülen yazılı bildirim şartının, idare mahkemesi hâkiminin somut olaydaki mevcut bilgi ve belgelere göre değerlendirme yapmasına ve somut olaydaki uygulamayı yazılı bildirime karine kabul etmesine engel olmadığını belirtmiş; ancak davada bahsedilen tutanakta söz konusu işlemin tüm unsurlarıyla ilgilisine aktarıldığına dair bir bilgi bulunmadığı ve tebellüğden imtina üzerine Tebligat Kanunu'na uygun bir belge sunulmadığını gerekçe göstererek, dava açma süresi açısından davacı lehine karar vermiştir[637]. Somut olayda Danıştay, kanaatimizce, neticesi itibariyle yanlış bir hükme

tayin işlemini tebellüğ etmekten imtina etmesi üzerine 9.7.1990 tarihli tutanağın düzenlendiği ve bu hususun ilgili Daire Başkanlığının 10.7.1990 günlü, 8422 sayılı yazısı ile Personel ve İdari İşler Daire Başkanlığına bildirildiği, buna karşılık bakılan davanın davacının görevden ayrıldığı 17.7.1990 tarihi tebliğ tarihi gösterilmek suretiyle 17.9.1990 tarihinde açıldığı dosyanın incelenmesinden anlaşılmıştır. / Bu durumda, davacı dava konusu atama işlemini tebellüğ etmekten imtina ederek 9.7.1990 tarihinde öğrenmiş bulunduğuna göre, yazılı bildirimle beklenen amaç gerçekleşmiş olup, davacının bu tarihi izleyen 10.7.1990 gününden itibaren 60 günlük dava açma süresi içinde dava açması gerekirken, bu süreyi geçirdikten sonra açtığı davanın süreaşımı nedeniyle incelenmesine olanak bulunmadığından işin esasına girerek dava konusu işlemi iptal eden İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." **Danıştay 5. Daire**, E. 1992/3122, K. 1995/1753, T. 03.05.1995, Danıştay Dergisi, Sayı: 91, s. 552-554.

637 *"...yazılı bildirim şartı, yönetilenlere menfaatlerini ihlal eder nitelikteki işlemlerin idare tarafından açık ve anlaşılır bir biçimde duyurularak bir yandan onlara bu işlemlere karşı idari yollara veya dava yoluna başvurmaları konusunda inceleme ve düşünme imkanı sağlamak, öte yandan gereksiz, müphem ve mükerrer başvurulara meydan vermemek amacını taşımaktadır. Ancak bu kural idare mahkemesi hakiminin uygulamayı, uygulamanın sonuçlarını, dosyada mevcut bilgi ve dava konusu işlemin ve bununla ilgili diğer işlemlerin özelliğini değerlendirerek bunları yazılı bildirime karine olarak almasına ve belli bir tarihi yazılı bildirimin yapıldığı en son tarih olarak kabul etmesine engel değildir. / sözü edilen tutanakta dava konusu işlemin, yazılı bildirimden beklenen amacı gerçekleştirecek şekilde tüm unsurlarıyla ilgilisine aktarıldığı ve bu suretle duyurulduğu yolunda bilgi bulunmadığı ve davacının sözü edilen evrakı tebellüğden kaçınması üzerine ilgili evrakın Tebligat Kanunu'nun 21. ve Tebligat Tüzüğü'nün 30. maddeleri uyarınca davacıya tebliğ edildiğine dair bilgi belge de sunulmadığı..."* **Danıştay 5. Daire**, E. 2003/5993, K. 2004/2832, T. 11.6.2004, www.kazanci.com (Erişim: 24.04.2019).

varmıştır[638]. Ancak buna rağmen söz konusu karar, dava açma sürelerinin başlangıcı noktasında mutlak ve fiili bir yazılı bildirim şartının aranmayabileceğini göstermesi açısından önemli bir karardır.

Daha önce de belirttiğimiz üzere; idarenin düzenli ve disiplinli çalışması esastır. Buna binaen idarenin, üzerine düşen yükümlülükleri yapması, özellikle bireylerin aleyhine sonuç doğurabilecek işlemlerini, objektif bir değerlendirme kriteri olan yazılı bildirim şartına uygun bir surette tebliğ etmesi ve nihayet ilgilinin *"zaten işlemden haberdar olduğu"* şeklinde sübjektif ve ispatı güç değerlendirmelere meydan vermemesi gerekmektedir. Bu nedenle idarenin kasıtlı hareket ettiği ve işlemi yazılı olarak tebliğ etmesi gerekirken etmediği durumlarda dava açma süresinin başlangıcının birey lehine yorum yapılarak tespit edilmesi tabiidir. Ancak yukarıda yer verdiğimiz örneklerde de olduğu gibi bu kural, iyiniyete mugayir hareket eden kimselerin, dava açma süresini diledikleri gibi kullanmalarına da yol açmamalı ve özellikle tebellüğden imtina gibi durumlarda yetkili personel tarafından tutulan tutanaklar, dava açma sürelerinin başlangıcı noktasında esas kabul edilmelidir[639]. Aksi halde, idari istikrar ilkesinin tesisi bakımından öngörülmüş olan dava açma sürelerinin bir anlamı kalmayacak, hem idarenin hem de idari yargı mercilerinin iş yükü gereksiz bir şekilde artacak ve işlemden etkilenecek üçüncü kişiler açısından da

[638] Zira somut olayda, olayın seyrinden ve kararda yer alan bilgilerden de anlaşıldığı üzere davacı, tebligat konusu işlemin içeriğine vakıf olmasına rağmen, söz konusu işlem iradesi dışında gerçekleşen bir işlem olduğu için atama yazısını, iyiniyete mugayir bir şekilde, tebellüğden imtina etmiştir. Davacının, tebellüğden imtina ettikten sonra aynı gün aldığı sağlık raporu bu durumu destekler niteliktedir. Dolayısıyla davacının tebliğ edilmek istenen yazı hakkında malumat sahibi olmadığı iddia edilemeyecektir. Bu nedenle, davacının içerisinde bulunduğu somut durumun yazılı bildirim şartına karine olarak kabul edilmesi ve idarenin tutmuş olduğu tutanağın da yazılı bildirim şartını yerine getiren bir evrak olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Danıştay'ın ilgili tutanakta *"işlemin tüm unsurlarıyla ilgilisine aktarıldığı ve bu suretle duyurulduğu"* şeklinde bir ibare aramasının ise hukuki bir dayanağı bulunmamaktadır. Nihayetinde davacının tebellüğden imtina ettiği hususu yazılı bir tutanakla tevsik edilmiştir. Tutanağı tutan kamu görevlisi ya da görevlilerinin, Danıştay'ın hiçbir mevzuat hükmünde yer almayan spesifik bir ibareyi arayacağından haberdar olması elbette ki mümkün değildir. Ayrıca Danıştay'ın kararda dayanak gösterdiği Tebligat Kanunu'nun ilgili maddesi de adreste yapılacak tebligatlarda tebellüğden imtina ile ilgili bir husus olup somut olaya uygulanma kabiliyeti bulunmamaktadır (bkz. 7201 sayılı Tebligat Kanunu md. 21). Ayrıca Tebligat Kanunu md. 32 hükmüne göre, tebligat usulüne aykırı yapılsa dahi söz konusu tebligatın muhatabı tebliğin içeriğinden bir şekilde haberdar olmuş ise tebligat geçerli sayılmaktadır (bkz. 7201 sayılı Tebligat Kanunu md. 32).

[639] Aynı yönde bkz. **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 294; **Ayanoğlu**, Bireysel İdari İşlemlere Karşı Dava Açma Süresinin Başlangıcı, s. 38.

idarenin işlemlerine karşı güven problemi doğacaktır. Özetle, her durumda mutlak yazılı bildirim kuralını aramak, idari istikrarı sağlamaya yönelik olan dava açma sürelerinin çoğu durumda işletilememesine ve dava açma hakkının kötüye kullanılmasına yol açacaktır[640].

Yazılı bildirim şartı ile ilgili değerlendirmelerimiz bu şekildedir. Bunun yanı sıra, ***ilan suretiyle yapılan bildirimlerde*** dava açma süresinin ne zaman başlaması gerektiği hususunun da idari istikrar ilkesi açısından ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, ilan suretiyle yapılan bildirimlerde söz konusu ilan mevzuata uygun bir surette yapılmış ise, ilan tarihinden itibaren dava açma süresinin başlayacağını kabul etmek gerekir. Diğer bir ifadeyle, bu durumda hak arama özgürlüğü gerekçe gösterilerek dava açma süresinin ilan tarihinden itibaren değil de, ilan tarihinden daha sonra gerçekleşen "öğrenme tarihinden" itibaren başlayacağını kabul etmek mümkün değildir. Örneğin Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yolu ile konu olan bir davada, hidroelektrik santrali (HES) projesi ile ilgili, idari merci tarafından verilen *"ÇED raporu gerekli değildir"* kararı, mevzuatın öngördüğü şekilde belediye ilan panosunda ilan edilmiş ve ilgili köy muhtarlığı tarafından da köy hoparlöründen duyurulmuştur. Yöre halkı ise projeye karşı, mevzuatın öngördüğü dava açma süresi geçtikten sonra dava açmıştır. Söz konusu davada yöre halkı, projeye ait inşaat başlayınca projeden haberdar olduklarını beyan etmiş, ancak buna rağmen dava zamanaşımından reddedilmiştir. Konuyu değerlendiren Anayasa Mahkemesi, yöre halkının inşaat başlayınca durumdan haberdar oldukları ve bu nedenle dava açma süresinin ilan tarihinden itibaren değil de, ileri bir tarihten itibaren başlaması gerektiği yönündeki iddialarını kabul etmemiş ve idari yargı merciinin idari

---

[640] *" 'Yazılı bildirim' kuralı, yönetilenlere menfaatlerini ihlal eden nitelikteki işlemlerin idare tarafından açık ve anlaşılabilir bir biçimde duyurularak, bir yandan onlara bu işlemlere karşı idari yollara veya dava yoluna başvurmaları konusunda inceleme ve düşünme imkanı sağlamak, öte yandan gereksiz, belirsiz ve mükerrer başvurulara meydan vermemek amacını taşımaktadır. Bu nedenle, ilke olarak idarenin, işlemlerini ilgililere yazılı olarak tebliğ etmesi ve işlem idari yargı mercii önüne getirildiğinde de bu yazılı bildirim belgesinin dava dosyasına sunulması gerekir. Ancak bu kural: idarenin yazılı bildirim belgesini dosyaya ibraz edememesi halinde, idare mahkemesi hakiminin uygulamayı, uygulamanın sonuçlarını, dosyada mevcut bilgi ve belgeleri, dava konusu işlemin ve bununla ilgili diğer işlemlerin özelliğini değerlendirerek bunları yazılı bildirime karine olarak almasına ve belli bir tarihi yazılı bildirimin yapıldığı en son tarih olarak kabul etmesine engel değildir. Her durumda yazılı bildirim belgesinin dosyaya sunulmasını gerekli görmek, kamu düzeninden sayılan ve idari istikrarı sağlamak amacını taşıyan 'dava açma süresi' kurumunun çoğu kez işletilmemesine ve dava hakkının kötüye kullanılmasına yol açmak olur."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1999/3912, K. 2000/2438, T. 30.03.2000, www.danistay.gov.tr (Erişim: 07.12.2019).

istikrar gerekçesi ile verdiği ret kararını yerinde bulmuştur[641]. Kanaatimizce de Danıştay'ın ve Anayasa Mahkemesi'nin ulaşmış oldukları bu sonuç yerindedir. Zira ilgili mevzuata göre, ilanı gerek ve yeter şart olarak görülen idari işlemlerde mevzuata uygun surette ilan yapıldıktan sonra, dava açma süresinin ilan tarihinden itibaren başlatılmasının hak arama özgürlüğünü ihlal edici bir tarafı bulunmamaktadır. Nitekim böyle bir işlemin tek tek herkese tebliğ edilmesi hayatın olağan akışı açısından da mümkün değildir. Ayrıca hidroelektrik santrali gibi büyük projelerde idarenin faaliyetlerinin bir an önce istikrara kavuşması ve belli bir müddet sonra dava tehdidinden kurtulması kamu yararının bir gereğidir.

İdari yargıda dava açma hakkının doğduğu, ancak ***dava açma hakkının doğduğundan bireylerin haberdar olmadığı*** ya da haberdar olmamalarını haklı kılan sebeplerin bulunduğu durumların da yine idari istikrar bağlamında incelenmesi gerekmektedir.

Konu ile ilgili Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yoluyla gelen örnek bir olayda başvurucu, 2005 yılında girdiği sınav neticesinde "alt yazı operatörü" olarak atanması

---

641 *"Mahkeme ve Danıştayın…dava konusu işlemin tüm ilgililere ayrı ayrı bildirimini zorunlu kılan bir hükmün bulunmadığı, bu hususun mümkün de olmadığı, duyuru yapılmak suretiyle yörede yaşayan kişilerin dava konusu işlemden haberdar olduklarının kabulünün gerektiği, aksi halde işlemin herhangi bir tarihte öğrenildiğinden bahisle sürekli dava edilebilir durumda olmasının idari istikrar ve kamu düzenine uygun olmayacağının açık olduğu,…ilan tarihini izleyen günden itibaren dava açma süresinin başlatılması gerektiği ve bu tarihlere göre davanın süresinde açılmadığına dair mevzuat çerçevesinde yaptığı değerlendirmenin, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri bağlamında öngörülebilirlik sınırları içerisinde olduğu ve mahkemeye ulaşmayı aşırı derecede zorlaştıran ya da imkansız hale getiren niteliğinin olmadığı anlaşılmış; bu açıdan davanın süre yönünden reddedilmesinin, başvuruculaın mahkemeye erişim haklarının özünü zedelemediği sonucuna ulaşılmıştır."* **Anayasa Mahkemesi**, Mehmet Bolat ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2013/5974, Karar Tarihi: 10/3/2016, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 21.04.2019). Benzer bir başvuruda ise Anayasa Mahkemesi, ÇED raporu ile ilgili duyurunun sadece il merkezindeki valilik ilan panosunda asılmış olmasının, köyde yaşayan yöre halkının konudan haberdar olduğunu haklı kılan bir yöntem olmadığını belirterek, somut olayda idare mahkemesinin verdiği süreden ret kararını mahkemeye erişim hakkına ölçüsüz bir müdahale olarak değerlendirmiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi,** Demirdöven Köyü Tüzel Kişiliği ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/14359, Karar Tarihi: 25/12/2018; Yine ÇED raporu ile ilgili bir başka kararında ise Yüksek Mahkeme, ilçeye bağlı bir belediyede kurulması planlanan tesisle ilgili duyurunun ilgili yöre belediyesinde duyurulmuş olmasını yeterli kabul etmiş ve il merkezinde oldukları için konudan haberdar olmadıklarını söyleyen gerçek başvurucular ile ilgili bölgede (Ege Bölgesi) faaliyet gösteren ve duyurunun daha geniş bir bölgede yapılması gerektiğini iddia eden bir derneğin başvurusunu reddetmiştir: Bkz. **Anayasa Mahkemesi**, Egeçep Derneği ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2015/4453, Karar Tarihi: 3/7/2018, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.04.2019).

gerekirken sehven "operatör" olarak atanmıştır. 2010 yılına gelindiğinde ise başvurucu, aynı kurumun farklı bir biriminde, aslında gerçek kadrosu olan "alt yazı operatörü" olarak, görevlendirilmiştir. Ancak daha sonra, başvurucunun görevlendirmesinin sehven "alt yazı operatörü" olarak yapıldığı belirtilmiş ve bu gerekçeyle, başvurucuya yapılan fazla ödemeler kendisinden talep edilmiştir. Bunun üzerine yapılan incelemede ise başvurucunun aslında sınavı ilk kazandığı dönemde zaten "alt yazı operatörü" olarak atamasının yapılması gerektiği, ancak buna rağmen "operatör" olarak atandığı ve 2010 yılına kadar da eksik maaş aldığı anlaşılmıştır. Diğer bir ifadeyle, başvurucunun ikinci görevlendirildiği birimdeki atamasının hatalı olmadığı, aslında ilk görevlendirildiği birimdeki atamasının hatalı olduğu anlaşılmıştır. Bu olaydan sonra başvurucu, 2005 tarihli yanlış atama kararına ve yanlış atama sebebiyle eksik ödenen maaş farkına karşı dava açmıştır. Ancak söz konusu dava, idari yargı mercii tarafından zamanaşımı gerekçesiyle reddedilmiştir. Konuyu değerlendiren Anayasa Mahkemesi ise; dava açma sürelerine ilişkin mevzuat hükümlerinin yorumu ile hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkeleri arasındaki hassas dengenin korunması gerektiğini, buna binaen dava açma süreleri ile ilgili mevzuat yorumlanırken aşırı şekilci bir yorumdan kaçınılması gerektiğini belirtmiş ve hak sahibinin dava açma hakkının doğduğundan haberdar olmadığı ve somut duruma göre de haberdar olmamasını haklı kılan sebeplerin mevcudiyeti halinde dava açma sürelerinin birey lehine genişletilebileceğini ifade etmiş ve nihayet mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir[642].

---

[642] *"…dava açma süresinin hak sahibinin henüz dava hakkının doğduğundan haberdar olmadığı ve somut koşullar çerçevesinde haberdar olduğunun kabulünü haklı kılan nedenlerin bulunmadığı bir dönemde işlemeye başlaması dava hakkının varlığını anlamsız kılabileceğinden ölçülülük ilkesini zedeleyebilir. / Öte yandan mahkemeler, dava açma süresi öngören kanun hükümlerini yorumlarken sınırlamanın istisna olduğu ilkesini gözeterek aşırı şekilcilikten kaçınmalı ve yorum kurallarının imkan verdiği ölçüde davayı ayakta tutma yolunda bir yaklaşım benimsemelidir. Bununla birlikte mahkemelerin sürenin varlık sebebini anlamsız kılma pahasına yorum kurallarının sınırlarını zorlayarak kanunda öngörülen dava açma süresini bertaraf etmesi hukuki güvenlik ve istikrar ilkesinin zedelenmesine neden olabilir. Bu nedenle süreye ilişkin kanun hükümlerinin yorumunda hukuki güvenlik ve istikrar ilkesi ile mahkemeye erişim hakkı arasındaki hassas denge gözetilmelidir. / …başvurucunun mesleğe atandığı tarihte kadrosunun alt yazı operatörü olduğunu ve maaşını bu kadro üzerinden aldığını düşünmesi olağandır. Başvurucunun girdiği sınav, mesleğe atandığında alt yazı operatörü işini yapması ve maaş bordrosunun bu şekilde düzenlenmesi düşünüldüğünde başvurucudan operatör kadrosuna atandığını fark etmesi ve maaşının yeniden belirlenmesi talebiyle dava açmasının beklenmesi ona orantısız bir külfet yüklemektedir."* **Anayasa Mahkemesi**, Polat Albay Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/7970, Karar Tarihi: 22/3/2018, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.04.2019).

Gerçekten de bu gibi durumlarda mahkemeye erişim hakkı ile idari istikrar arasındaki ölçüye dikkat edilmeli, aşırı şekilci olmama gerekliliği ile dava açma sürelerinin varlığını anlamsız kılmama gerekliliği arasında makul bir denge kurulmalı ve dava hakkının doğmuş olmasına rağmen bireylerin bundan haberdar olmadıkları ya da haberdar olmamalarını haklı kılan sebeplerinin varlığı durumunda, idari dava açma sürelerinin başlangıç anının birey lehine yorum yapılarak tespit edilmesi gerekmektedir.

3. Sürelerin Bildirilmemiş Olması ve İdari İstikrar

İdarenin, idari bir işlemini yazılı bildirim kuralına uygun olarak tebliğ ettiği, ancak söz konusu idari işleme karşı hangi kanun yollarına ve mercilere ve hangi sürelerde başvurulacağını bildirmediği durumlarda dava açma sürelerinin nasıl hesaplanması gerektiği de yine idari istikrar ilkesi açısından ele alınması gereken bir meseledir.

Bilindiği üzere 1982 Anayasası'na göre, *"Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır"*[643]. Buna göre idare, tebliğ ettiği idari işlemlerde söz konusu işlemin içeriğinden hariç olmak üzere, bu işleme karşı hangi kanun yollarına başvurulabileceğini ya da hangi idari mercilere itiraz edilebileceğini belirtmek ve ayrıca bu başvuruların hangi sürelerde yapılabileceğini işlemin muhatabına bildirmek zorundadır. Ancak bu zorunluluğa uyulmamasının idare açısından yaptırımının ne olacağı hususu ne Anayasa'da ne de başka bir mevzuat hükmünde belirtilmiştir. Dolayısıyla idarenin, Anayasa'nın öngördüğü söz konusu yükümlülüğe uymaması neticesinde doğacak olan temel problem, idari işlemin ilgilisinin mevzuatın öngördüğü süreler geçtikten sonra idari yargı merciine başvurması halinde dava açma sürelerinin neye göre hesaplanacağı ve idari istikrar ilkesi gerekçe gösterilerek davanın süre aşımından reddedilip reddedilemeyeceğidir. Diğer bir ifadeyle, burada sorulması gereken asıl soru, idarenin Anayasa md. 40/2 hükmüne aykırı olarak, ilgililerin kanun yollarına ya da idari mercilere hangi sürelerde başvurabileceklerini bildirmemiş olması durumunda, Anayasa'ya aykırılık durumu ile dava açma sürelerinin ihdas ediliş amacı olan idari istikrar ilkesi arasındaki dengenin nasıl sağlanacağıdır.

İdari yargıda dava açma sürelerinin sadece düzenleyici nitelikte süreler olmadığını, bu sürelerin idari istikrar ilkesi gereğince kamu düzeninden sayıldığını ve buna bağlı olarak da

[643] **1982 Anayasası** md. 40/2.

hak düşürücü nitelikte kabul edilmesi gerektiğini daha önce belirtmiştik. Buna göre, idarenin, işlemini yazılı olarak tebliğ ettiği ancak Anayasa md. 40/2 hükmüne aykırı olarak kanun yollarını, itiraz mercilerini ve dava açma sürelerini bildirmediği durumlarda işlemin muhatabının herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın (ilanihaye) dava açma yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkün değildir. Ancak bununla birlikte, Anayasal yükümlülüğünü yerine getirmemiş olan idarenin bu durumdan istifade ederek dava tehdidinden kurtulması da hukuk devleti ilkesi açısından kabul edilemeyecek bir sonuçtur. Bu nedenle, idarenin Anayasa md. 40/2 hükmüne aykırı hareket ettiği durumlarda, idari istikrar gerekliliği ile Anayasa'ya uygun hareket etme gerekliliği arasında bir denge kurmak gerekmektedir[644]. Kurulacak bu denge açısından da "genel" ve "özel" dava açma süreleri karşımıza çıkmaktadır.

Bilindiği üzere idari yargıda dava açma süreleri, genel ve özel dava açma süreleri olarak iki farklı kategoride değerlendirilmektedir[645]. Belirtmek gerekir ki, idari işlemlere karşı öngörülen başvuru yollarının ayrıntılı düzenlemelerde yer alması ve söz konusu başvuru yollarına müracaat edilebilmesi için öngörülmüş olan sürelerin kimi durumlarda çok

---

[644] Aynı yönde, ***Akbulut*** da idarenin Anayasa md. 40/2 hükmüne aykırı hareket ederek başvuru sürelerini göstermemiş olduğu durumlarda, ilgili kişinin süresinden sonra açtığı davanın zamanaşımından dolayı reddedilmesinin, anayasal yükümlülüğünü yerine getirmemiş olan idarenin bu yolla dava tehdidinden kurtarılması anlamına geleceğini ve böyle bir sonucun hukuk düzeni tarafından kabul edilemeyeceğini belirtmiş; ancak idari yargıda dava açma sürelerinin kamu düzeninden sayılması ve dava açma süreleri ile idari istikrar arasındaki yakın ilişki dikkate alındığında ilgiliye sonsuza kadar dava açma hakkı tanınmasının da mümkün olmadığını ifade etmiştir. Bkz. **Akbulut**, "İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi", s. 11-12. Doktrinde ***Bölükbaşı*** da, idarenin Anayasa md. 40/2 hükmüne aykırı hareket edemeyeceğini ancak bu gibi durumlarda, idari istikrar ilkesi açısından, işlemin muhatabına sınırsız bir dava açma hakkının tanınamayacağını belirtmiştir. Bkz. **Bölükbaşı,** Mustafa Oğuzhan, "Devlet İşlemlerinde Kanun Yolları, Merciler ve Başvuru Sürelerini Gösterme Yükümlülüğü (Anayasa'nın 40/2. Maddesi)", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı: 15, Yıl: 2020, s. 119.

[645] İYUK'a göre *genel dava açma süreleri* Danıştay'da ve idare mahkemelerinde 60, vergi mahkemelerinde ise 30 gündür ve bunun yanı sıra kanunlarla *özel dava açma süreleri* de öngörülebilmektedir. 2577 sayılı **İYUK** md. 7/1: *"Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür".* İYUK'ta bazı özel dava açma süreleri bulunmakla birlikte, bu süreler daha ziyade ilgili kanunlarında yer almaktadır. İYUK'ta yer alan özel dava açma süresine örnek vermek gerekirse; 2577 sayılı **İYUK** m. 20/A'ya göre *"2. İvedi yargılama usulünde: a) Dava açma süresi otuz gündür"*. Diğer kanunlarda yer alan dava açma sürelerine örnek ise; 2942 sayılı **Kamulaştırma Kanunu** m. 14/1'e göre *"Kamulaştırmaya konu taşınmaz malın maliki tarafından… otuz gün içinde, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal… davası açılabilir".*

kısa olması vs. gibi sebeplerle, Anayasa md. 40/2 hükmünün idare tarafından uygulanması hem bir zorunluluk hem de hukuki güvenlik ilkesinin bir gereğidir. Ancak idarenin Anayasa md. 40/2 hükmüne uygun hareket etmediği durumlarda dava açma sürelerinin bütünüyle ihmal edilmesi de mümkün değildir. Buna göre, özel dava açma sürelerinin söz konusu olduğu işlemlerde idare tarafından Anayasa md. 40/2 hükmüne riayet edilmemiş ise, söz konusu işlem açısından özel dava açma süresinin yerine genel dava açma sürelerinin geçerli kabul edilmesi gerektiği düşünülebilir. Bu çözüm yolu, dava açma sürelerinin getiriliş amacı olan idari istikrar ilkesi ile Anayasa md. 40/2 hükmü arasında bir denge sağlayacaktır. Nitekim Danıştay'ın bu yönde kararları vardır. Örneğin, Danıştay kararına konu olan bir olayda davacıya, Çevre Kanunu'na muhalefet ettiği gerekçesiyle idari para cezası uygulanmıştır. Söz konusu idari işlemin tesis edildiği dönemde Kanun'un öngördüğü dava açma süresi 7 gündür ve dava bu özel süreden sonra açılmıştır. Bununla birlikte idare, davacıya hangi sürede ve nereye karşı dava açabileceğine dair bir bildirimde bulunmamıştır. Konuyu inceleyen Danıştay, idarenin sırf Anayasa md. 40/2 hükmüne aykırı hareket etmiş olmasının davacıya sınırsız bir şekilde dava açma hakkı vermeyeceğini belirtmiş, ancak 7 günlük özel dava açma süresinin ilgilisine bildirilmemiş olmasının da hukuki güvenliği ihlal anlamına geleceğini ifade etmiştir. Bu iki durumu değerlendiren Danıştay, idarenin özel dava açma sürelerini muhatabına bildirmediği durumlarda, özel dava açma sürelerinin yerine genel dava açma sürelerinin uygulanması gerektiğine hükmetmiştir. Zira Danıştay'a göre, mevzuatlarda öngörülen özel dava açma sürelerinin ilgili kişiler tarafından bilinmesi gerektiği söylenemez ise de; İYUK md.7/1'de öngörülen genel dava açma sürelerinin ilgili kişiler tarafından bilindiği varsayılmalıdır[646].

[646] *"İdari işlemlere karşı başvuru yollarının ayrıntılı düzenlemelerde yer alması, başvuru süresinin kısa olması veya olağan başvuru yollarına istisna getirilebilmesi nedeniyle işlemlere karşı hangi idari birime, hangi sürede başvurulacağının idarelerce işlemde belirtilmesi hukuk güvenliği ilkesinin gereğidir. Anılan Anayasa hükmü ile de bireylerin yargı ya da idari makamlar önünde haklarını arayabilmelerine kolaylık ve olanak sağlanması amaçlanmış; idareye işlemlerinde, ilgililerin kaç gün içinde, hangi mercilere başvurabileceklerini bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. / İdarenin Anayasa'dan kaynaklanan yükümlülüğünü yerine getirmesi esas olmakla birlikte belirtilen yükümlülüğün yerine getirilmemesi, idari işlemlere karşı açılan davalarda dava açma süresinin işletilmeyip, ihmal edilmesi sonucunu da doğurmamalıdır. Anayasa'nın 125. maddesinde idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağının belirtilmesi karşısında, usulüne uygun tebliğ olunan veya bütün unsurlarıyla ilgililer tarafından öğrenilen idari işlemler üzerine, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda açıkça belirtilen ve ilgililerce de bilindiğinin kabulü gereken genel dava açma sürelerinin*

Gerçekten de, Anayasa md. 40/2 hükmünün ihdas edilmesi ile ulaşılmak istenen amaç, idarenin dava açma sürelerini bildirmediği durumlarda idari dava açma sürelerini tamamıyla ortadan kaldırmak ve ilgilisine süresiz bir dava açma hakkı tanımak değildir. Zira 2001

---

işletilmesi zorunludur. / Ancak, İdari işlemlerin nitelikleri gereği özel yasalarda, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma sürelerinin öngörülmüş olması halinde, idare tarafından idari işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süreleri gösterilmedikçe özel dava açma sürelerinin işletilmesine olanak bulunmadığından, Anayasa'nın 40. madde hükmü uyarınca, özel dava açma süresine tabi olmasına rağmen, bu hususun idari işlemde açıklanmaması halinde, dava konusu idari işlemin tebliği tarihinden itibaren, özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmaktadır. / ….. / Bu durumda özel yasasında yer alan düzenleme gereği tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde iptali istemiyle dava açılması gereken dava konusu para cezasına ilişkin işlemin içeriğinde Anayasa'nın 40. maddesinde yer alan düzenlemeye uygun olarak kanun yolunun ve süresinin gösterilmemiş olması nedeniyle işlemin tebliğ tarihinden itibaren genel dava açma süresi olan altmış (60) gün içinde bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmakla, davanın süresinde olduğunun kabulü gerektiğinden, İdare Mahkemesi kararında bu nedenle sonucu itibariyle isabetsizlik bulunmamaktadır." **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2005/1558, K. 2008/1803, T. 17.10.2008, www.danistay.gov.tr (Erişim: 07.12.2019). Aynı yönde bkz. **Danıştay 10. Daire**, E. 2006/2232, K. 2007/6691, T. 31.12.2007, Danıştay Dergisi, Yıl: 38, Sayı: 118, s. 335-338. Doktrinde ***Şanlı Atay***, Danıştay'ın ulaşmış olduğu bu sonuç ile ilgili olarak, *"Bu sonuç, ilgililer lehine yorumlanması gereken Anayasa kuralını (40. madde), kuralın içermediği bir sınırlama ile ele almaktan başka, özel dava açma sürelerinin de "ilgililerce de bilindiği kabulü gereken" kanunlarla konulmuş olması karşısında, tutarlılığı bakımından tartışmalı bir gerekçeye dayanmaktadır"* demiştir. Bkz. **Şanlı Atay,** Yeliz, "İdari İşlemde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 96, Yıl: 2011, s. 313. Belirtmek gerekir ki Danıştay'ın farklı yönde verdiği kararları da mevcuttur. Örneğin, Danıştay kararına konu bir olayda, dava konusu vergi ile ilgili işlem davacıya tebliğ edilmiş ve ilgili işleme karşı, vergi davalarında genel dava açma süresi olan 30 gün içerisinde dava açılması gerekirken, iki aydan fazla bir süre sonra açılmıştır. Ancak somut olayda davacıya tebliğ edilen işlemde, bu işleme karşı başvurulacak yargı mercii ya da idari makam gösterilmediği gibi başvuru süresi ile ilgili bir bilgiye de yer verilmemiştir. Konuyu inceleyen Danıştay, Anayasa md. 40/2 hükmünün herhangi bir yasal düzenlemeye ihtiyaç olmadan doğrudan uygulanması gereken bir hüküm olduğunu belirtikten sonra, dava konusu işlemde bu zorunluluğa uyulmamış olmasının hak arama özgürlüğünü sınırlayıcı bir sonuç doğurduğunu ifade ederek, davada süre aşımı olmadığı ve bu nedenle davanın görülmesi gerektiği kanaatine ulaşmıştır. Bkz. **Danıştay 7. Daire**, E. 2016/288, K. 2018/972, T. 19.2.2018, www.kazanci.com (Erişim: 19.09.2019). Anayasa Mahkemesi de bireysel bir başvuru kararında, kararın konusu olan gümrük mevzuatının son derece karışık olmasını ve bunun yanı sıra başvurucunun da yabancı uyruklu birisi olmasını nazara alarak, idarenin Anayasa md. 40/2 hükmüne aykırı davrandığı bu gibi durumlarda dava açma süresinin başlamış sayılamayacağını belirtmiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi**, Mohammed Aynosah Başvurusu, Başvuru Numarası: 2013/8896, Karar Tarihi: 23/2/2016, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 19.09.2019).

yılında ihdas edilen söz konusu Anayasa md. 40/2 hükmünün[647] madde gerekçesine bakıldığında şu ifadelerin yer aldığı görülmektedir: *"Bireylerin yargı ya da idarî makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması amaçlanmaktadır.* ***Son derece dağınık mevzuat karşısında*** *kanun yolu, mercii ve sürelerin belirtilmesi hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk haline gelmiştir"*[648]. Görüldüğü göre, maddenin esas getiriliş amacı, "dağınık olan" mevzuat hükümleri karşısında bireyi korumaktır[649]. Nitekim doktrinde de ifade edildiği üzere, Anayasa md. 40/2 hükmü, hukuk uygulaması içerisinde yer alan kimselerin dahi bilemeyecekleri sayıda ve dağınık olan mevzuatın öngördüğü sürelere karşı bireyleri koruma noktasında bir anlam taşımaktadır[650]. Dağınık mevzuat hükümleri ifadesi ise, kanaatimizce, 2577 sayılı İYUK'ta düzenlenen genel dava açma sürelerine değil; diğer mevzuata dağılmış olan özel dava açma sürelerine işaret etmektedir.

Sonuç olarak, İYUK md.7'nin idari işlemlere karşı öngördüğü genel dava açma sürelerinin, bu süreler idare tarafından Anayasa md. 40/2 hükmüne binaen işlemin muhatabına bildirilmiş olsun ya da olmasın, ilgili kimseler tarafından bilindiğinin ya da bilinmesi gerektiğinin kabul edilmesi gerekmektedir. Özel dava açma süreleri bakımından ise, bu sürelerin bireyler tarafından bilinmiyor oluşunun hayatın olağan akışına uygun kabul edilmesi ve idarenin Anayasa md. 40/2 hükmüne aykırı davranarak özel dava açma sürelerini ilgililerine bildirmediği durumlarda genel dava açma sürelerinin geçerli kabul edilmesi gerekmektedir[651]. Ulaşılan bu sonucun; niteliği gereği hak düşürücü olan, kamu düzeninden sayılan, idari yargı yerlerince yargılamanın her aşamasında re'sen nazara alınması zorunlu

---

[647] 17 Ekim 2001 tarih ve 4709 sayılı ***Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun*** md. 16 (24556 sayılı mükerrer Resmi Gazete).

[648] ***Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/803)***, TBMM, Dönem:21, Sıra sayısı: 737, Yasama Yılı: 3, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c070/tbmm21070131.pdf (Erişim: 22.01.2020).

[649] Söz konusu ifadenin mefhum-u muhalifinden, maddenin getiriliş amacının "dağınık olmayan" mevzuat hükümleri karşısında bireyi korumak olmadığı, zira esasen dağınık olmayan mevzuat hükümlerine karşı bireyin korunma ihtiyacı bulunmadığı sonucu çıkarılabilir.

[650] **Yılmaz**, İdari İşlemde Başvuru Yollarının Gösterilmesi, s. 80.

[651] Kanaatimizce, Danıştay içtihatları ile ulaşılan bu sonucun kanunî bir zemine oturtulması daha doğru olacak ve böylece idarenin Anayasa md. 40/2 hükmüne riayet etmediği durumlarda dava açma sürelerinin akıbetinin ne olması gerektiği hususundaki tartışmalar sona erecektir. Aynı yönde bkz. **Yılmaz**, İdari İşlemde Başvuru Yollarının Gösterilmesi, s. 101-102.

olan ve idari istikrarın tesisine hizmet eden dava açma süreleri ile Anayasa md. 40/2'nin öngördüğü amir hüküm arasında ölçülü bir denge sağlayacağı kanaatindeyiz.

4. Mükerrer Başvurularda Dava Açma Süresi ve İdari İstikrar

2577 sayılı İYUK md. 10/1 hükmüne göre ilgililer, idari davaya konu teşkil edebilecek bir işlemin ya da eylemin yapılması için idareye başvuruda bulunabilirler[652]. İlgililer, idare tarafından başvurulara bir cevap verilir ise bu tarihten itibaren; cevap verilmez ise zımni ret süresi olan altmış günün bitiminden itibaren dava açma süresi içerisinde dava açabilirler. Zımni retten itibaren dava açma süresi içerisinde dava açılmaması halinde, kural olarak, dava açma hakkı düşer. Ancak zımni retten sonra dava açma süresi geçmiş olmasına rağmen idare, söz konusu başvuru ile ilgili bir cevap verirse bu durumda dava açma süresi yeniden başlar[653].

Söz konusu Kanun maddesi ile ilgili doğabilecek temel problem, zımni retten sonraki dava açma süreleri geçirilmiş olmasına rağmen, aynı konu ile ilgili ilerleyen zamanlarda tekrar başvuru yapılması halinde dava açma süresinin yeniden başlayıp başlamayacağı ve nihayet dava açma süresinin yeniden başlayacağı kabul edilir ise bu durumun idari istikrar ilkesiyle bağdaşıp bağdaşmayacağıdır. Konu ile ilgili hem doktrinde hem de yargı kararlarında farklı görüşler ileri sürülmüştür.

Konu ile ilgili ilk görüş, zımni reddin akabindeki dava açma süresi geçirildikten sonra, dava açma hakkının yeniden başlayabilmesi için, idarenin ilk başvuruya mutlaka

---

[652] Bu başvuru türü, ortada henüz idare tarafından tesis edilmiş idari bir işlem söz konusu olmadığı, diğer bir ifadeyle bu başvurunun konusunu, ilgililerin haklarında idari davaya konu *olabilecek* bir işlem (ya da eylem) teşkil ettiği için doktrinde *ilk başvuru* olarak adlandırılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Şanlı Atay**, "İdari İşlemde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü", s. 307.

[653] 2577 sayılı **İYUK** md. 10: *"İdari makamların sükutu: Madde 10 – 1. İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. 2. (Değişik: 10/6/1994-4001/5 md.) Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler".*

"kendiliğinden" cevap vermesi gerektiği yönündedir. Danıştay tarafından ileri sürülen bu görüşe göre, söz konusu süre geçtikten sonra idare ilgiliye herhangi bir cevap vermemiş ya da kendiliğinden değil de *"yeni bir başvuru üzerine"* cevap vermiş ise, bu durumda dava açma süresi yeniden başlamayacaktır. Örneğin, Danıştay Dava Daireleri Kurulu bir kararında, İYUK md. 10 hükmünün ilgiliye sınırsız bir şekilde idareye müracaat ederek her defasında dava açma süresini yeniden başlatma imkânını vermediğini, zira maddenin bu şekilde yorumlanmasının dava açma sürelerini anlamsız kılacağını ve bu nedenle idarenin ancak *kendiliğinden* cevap verdiği durumlarda dava açma süresinin yeniden başlayacağını belirtmiştir[654]. Aynı şekilde başka bir kararında da Danıştay, idarenin İYUK md. 10 kapsamında tesis ettiği bir işleme karşı süresinde dava açılmaması neticesinde dava açma hakkının düşeceğini, ilgilinin daha sonra aynı taleple tekrar idareye başvurması halinde bu başvurunun İYUK md. 10 kapsamında bir ilk başvuru olarak kabul edilemeyeceğini, zira bu durumun dava açma hakkının süresiz bir şekilde kullanımı anlamına geleceğini belirtmiş ve böyle bir sonucun idari istikrar ilkesi açısından kabul edilemeyeceğini ifade etmiştir[655].

---

654 *"Kanun, ilgilinin, müracaatına idarece cevap verilmemesi halinde hiçbir süre ile mukayyet olmaksızın ikinci bir müracaat yaparak, alınacak cevabı dava konusu etmek suretiyle dava hakkının herhangi bir zamanda kullanılmasını öngörmemiş, ancak idarenin ilk müracaata kendiliğinden cevap vermiş bulunması halinde bu cevabın dava konusu yapılabileceğini kabul etmiştir. / ... / Kanunun bu hükmüne, idarece cevapsız bırakılmış ve böylece reddolunmuş bir istem için belirli süreler geçtikten sonra dava hakkının kullanılmayarak sükut etmiş olması halinde zamanla mukayyet olmaksızın ikinci bir müracaat yaparak dava hakkının istenildiği anda kullanılmasına ve sükut etmiş olan hakkın ihyasına imkan veren bir mahiyet atfetmek mümkün değildir. / Hükmün bu manada anlaşılması takdirinde, dava hakkının istimali için konulan müddetlerin, idarenin isteğe cevap vermemesi karşısında sonsuz bir zaman içine yayılmasına imkân verilmiş olur. Bu ise, sükûtu hak müddetlerinin amme intizamı yönünden beklenen etkisine de engel olacaktır."* **Danıştay Dava Daireleri Kurulu**, E. 1969/584, K. 70/120, T. 13.02.1970, Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararları, s. 701. Aynı yönde: *"...bu süre geçirildikten sonra yapılan ikinci başvuru üzerine, idarece verilen cevap veya cevap verilmemek suretiyle tesis edilen işlem dolayısıyla ikinci bir dava hakkının doğması olanaklı değildir. Her ne kadar, anılan 10'uncu maddenin 2'nci fıkrasının son cümlesinde, dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca verilen cevap üzerine de dava açılabileceği açıklanmış ise de, bu cümlede dava açma olanağı sağlayacağı belirtilen cevabın ilk başvuruya verilen cevap olması gerektiği, maddenin anlatımından çıktığından, ilk başvurunun cevap verilmemek suretiyle zımnen reddi üzerine yapılan sonraki başvurular dolayısıyla bu hükmün uygulanma yeri bulunmamaktadır."* **Danıştay 7. Daire**, E. 1998/1893, K. 1999/1402, T. 12.4.1999, www.kazanci.com (Erişim: 22.01.2019).

655 *"İdarenin kendiliğinden veya başvuru üzerine tesis ettiği idari işlemlere karşı süresinde dava açılmaması ve böylece dava hakkının kullanılmayarak düşmüş (sübut) olması halinde ise ilgilinin zamanla bağlı*

Danıştay'ın bu görüşü doktrinde bazı yazarlar tarafından eleştirilmiştir. Örneğin ***Kaplan***'a göre, idarenin sadece "kendiliğinden" cevap verdiği durumlarda dava açma süresinin yeniden başlayacağının kabul edilmesi mümkün değildir. Zira İYUK md. 10 hükmünde idarenin, dava açma süresi geçtikten sonra mutlaka "kendiliğinden" cevap vermesi gerektiği yönünde açık bir ifade bulunmamaktadır[656]. *Kaplan*'a göre idare, dava açma süresi geçtikten sonra ister kendiliğinden, isterse de ilgilinin aynı konu ile ilgili yeni bir müracaatı üzerine cevap vermiş olsun netice değişmemelidir. Burada önemli olan husus, idarenin ilk başvuru ile alakalı olarak bir cevap vermiş olmasıdır[657]. ***Çağlayan***'a göre de bir istek idare tarafından reddedildi diye, aynı konuda idareye tekrar müracaat edebilme ve verilecek cevaba göre dava açabilme imkânını sonsuza dek sınırlandırmak doğru bir yaklaşım olmayacaktır ve bu nedenle, idare ister kendiliğinden isterse de yeni bir müracaat üzerine cevap vermiş olsun her iki durumda da dava açma süresinin yeniden başlaması gerekmektedir[658]. ***Sezginer*** de böyle bir tartışmanın anlamsız olduğunu belirtmiş ve dava açma süresinin tekrar başlayıp başlamayacağı hususunun tamamen idarenin elinde olduğunu ifade etmiştir[659]. Zira *Sezginer*'e göre idare, dava açma süresinin yeniden başlamasını istemiyor ise yapılan yeni müracaata cevap vermeyecek ve böylece dava açma süresinin

---

olmaksızın ikinci bir başvuru yaparak dava hakkını istediği anda kullanmasına, idari istikrar ilkesi ve dava hakkının belirli bir süreyle sınırlandırılmasını gerektiren nedenler karşısında hukuken olanak bulunmamaktadır. /... / Bu durumda, 657 sayılı Yasanın 64. maddesinin uygulaması istemli ilk dilekçesinden reddine ilişkin işlemin davacıya tebliğden sonra yeniden karar verilmesini gerektirecek nesnel ve hukuki koşulların ortaya çıkmamış olması karşısında, davacının ilk dilekçesindeki istemlerini tekrarlayan ikinci dilekçesinin, kullanılmayarak düşmüş olan dava hakkını ihya edemeyeceği açık olup, davanın süre yönünden reddi gerekirken İdare Mahkemesince uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir." **Danıştay 12. Daire**, E. 1995/6358, K. 1997/445, T. 26.2.1997, www.kazanci.com (Erişim: 22.01.2019).

[656] **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 264. Aynı yönde bkz. **Sancar,** Mithat, "İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı: 1, Yıl: 1990, s. 79.

[657] **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 264.

[658] **Çağlayan,** Ramazan, "İdari Eylemden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt IX, Sayı: 3-4, Yıl: 2005, s. 22. Aynı yönde bkz. **Duran,** Lûtfi, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 12, Sayı: 1, Yıl: 1946, s. 192.

[659] **Sezginer,** Murat, "İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. M. Şakir Berki'ye Armağan), Cilt 5, Sayı: 1-2, Yıl: 1996, s. 427.

yeniden başlamasını engellemiş olacaktır[660]. ***Sancar*** da yukarıda Danıştay tarafından ileri sürülen, *"dava açma süresinin yeniden başlayacağı kabul edilir ise bu durum, dava açma hakkının istenildiği anda kullanımına yol açacaktır"* şeklindeki görüşünün yersiz olduğunu, zira idarenin kendiliğinden cevap verdiği durumlarda dava açma süresi açısından bir sakınca oluşmuyorsa, idarenin yeni bir başvuru üzerine cevap verdiği durumlar açısından da bir sakıncanın oluşmayacağını belirtmiştir[661]. Son olarak, Danıştay'ın yukarıda yer verdiğimiz görüşünün aksine kararlarının mevcut olduğunu da belirtmek gerekmektedir[662].

Konu ile ilgili ikinci görüş ise, zımni reddin akabindeki dava açma süresinden sonra idarenin kendiliğinden mi yoksa yeni bir başvuru üzerine mi cevap verdiği ayrımına gitmemekte ve konuyu idareden talep edilen işlemin *niteliğine* göre ele almaktadır. Bu görüşe göre, İYUK md. 10 kapsamında idareye yapılan başvuru, *"temel hak ve özgürlüklere"* ilişkin bir başvuru ise ya da *"kamu personel hukukunu ilgilendiren birtakım işlemlere"* ilişkin ise, bu durumda idareye yapılan her yeni başvuru dava açma süresini canlandıracaktır. Doktrinde ***Kaya***, *"özellik gösteren"* bu gibi durumlarda idareye müracaat eden ancak açık ya da zımni ret cevabına karşı süresi içinde dava açmayan ilgililerin, aynı taleple idareye tekrar başvurabileceğini ve alacakları cevabı dava yoluna götürebileceklerini belirtmiştir[663]. Danıştay'ın da bu yönde vermiş olduğu birçok kararı bulunmaktadır. Bu gibi

---

[660] **Sezginer**, "İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre", s. 427.

[661] **Sancar**, "İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre", s. 79. Aynı yönde bkz. **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 265.

[662] Örneğin, *"İlgililerin idari davaya konu olabilecek bir işlem ve eylemin yapılması için idari makamlara başvurmaları halinde zımnı ret süresi içinde dava açılmaz veya açılan dava süre yönünden reddedilse dahi idarenin altmış günlük süresin geçmesinden sonra vereceği cevap üzerine dava açma süresinin yeniden başlayacağı yasa metninden anlaşılmaktadır. İdarenin işlem tesis etmesi kendiliğinden olabileceği gibi ilgilinin yeni başvurusu üzerine de olabilir. 2577 sayılı Yasanın 10. maddesinde bu hususa ilişkin olarak farklı bir kurala yer verilmemiştir."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2008/419, K. 2009/2805, T. 10.12.2009. Aynı yönde: **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2009/414, K. 2009/2807, T. 10.12.2009, www.kazanci.com (Erişim: 22.01.2019). Aynı yönde kararlar için bkz. **Sancar**, "İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre", s. 80. Ayrıca bkz. **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 266-267.

[663] **Kaya,** Cemil, "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt LXVIII, Sayı: 1-2, Yıl: 2010, s. 63 vd. ***Kaya***, Danıştay içtihatlarından yola çıkarak, özellik gösteren durumlardan ilki olan temel hak ve hürriyetlere; *"seyahat özgürlüğünün kullanılması"*, *"çalışma özgürlüğünün kullanılması"*, *"mülkiyet hakkının kullanılması"*, *"eğitim hakkının kullanılması"* ve *"can ve*

kararlarda Danıştay'ın temel hareket noktası, söz konusu konuların ***"süregelen bir etkiye sahip olması"*** dır[664].

mal güvenliğinin sağlanması" gibi konuları örnek göstermektedir (bkz. s. 63 vd.). Kamu personel hukuku ile ilgili özellik gösteren konulara ise, yine Danıştay içtihatlarından yola çıkarak; *"terfi ve intibak işlemleri"*, *"fiili hizmet süresi zammı"*, *"maaş ve tazminat farkı"*, *"vazife malullüğü aylığı bağlanması istemi"*, *"yabancı dil tazminatı verilmesi istemi"*, *"ilk defa veya yeniden kamu hizmetine atanma istemi"*, *"görevden uzaklaştırma sonunda göreve başlatma"* gibi konuları örnek göstermektedir (bkz. s. 67 vd.).

[664] Örneğin; **Terfilerle ilgili olarak**, *"Davacının, bir rütbede bekleme süresinin dolmasına rağmen, rütbe terfiinin yapılmaması üzerine bu konuda idareye yapacağı her başvuru, terfi işleminin **süregelen etkisi** nedeniyle öncekinden bağımsız ve idareye yaptığı başvuru tarihi itibariyle hukuki sonuç doğuracak niteliktedir. Bu durumda davacının… tarihli ikinci başvurusunun cevap verilmeyerek reddi üzerine açılan davada 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi hükümlerine göre süre aşımından sözedilemez"* demiştir**.** Bkz. **Danıştay 5. Daire**, E. 1988/1956, K. 1988/2017, T. 30.6.1988 ; **Kamu personelinin özlük hakları ile ilgili olarak,** *"Kamu personelinin gerek görevde bulundukları sırada gerekse emekliye ayrılmış olmaları hallerinde, parasal ve özlük hakları yönünden her ay hukuki sonuç doğuran, diğer bir ifadeyle **süregelen etkileri** bulunan idari işlemlere karşı ilk tesis edildikleri ya da ilk uygulandıkları anda davanın açılmamış olması, başvuru tarihinden ileriye dönük sonuçlar doğurmak üzere sonradan başvuru yapılmasına ve buna dayalı olarak tesis edilen işlemlerin dava konusu edilmesine engel teşkil etmez. / Buna göre ilgililer, 2577 Sayılı Kanun'un 10. maddesi hükmü uyarınca, haklarında kanunların öngördüğü işlemlerin yapılması için her zaman idareye başvurabilecekleri gibi isteklerinin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde anılan maddede öngörülen usule uygun olarak dava açabilecekleri kuşkusuzdur"* demiştir. Bkz. **Danıştay 8. Daire**, E. 2016/9780, K. 2020/1203, T. 26.2.2020 ; **Mülkiyet hakkına müdahale niteliği taşıyan vergi mükellefiyeti ile ilgili olarak,** *"…dava konusu re'sen tesis edilen mükellefiyet işlemi davacı nezdinde sürekli bir ihlal oluşturup, **süregelen bir işlem etkisi** bulunduğundan ve söz konusu işlem için herhangi bir süreye bağlı olmaksızın dava açılabileceğinden, Vergi Mahkemesince işin esasının incelenmesi suretiyle bir karar verilmesi gerekirken, davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir"* demiştir. Bkz. Danıştay 9. Daire, E. 2016/6169, K. 2018/6338, T. 17.10.2018 ; **Çalışma özgürlüğünü ilgilendiren ruhsat ve izinlerle ile ilgili olarak,** *"2577 Sayılı Kanun'un yukarıda aktarılan 10. maddesi uyarınca, **süregelen bir şekilde menfaati ihlal edilen** veya ileriye yönelik olarak belli bir hak veya izin talebinde bulunan ilgililerce idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idareye her zaman başvurulabilmesi ve yeni bir başvuru olarak kabul edilmesi gereken en son yapılan başvurunun kısmen, tamamen veya zımnen reddi halinde 60 günlük idari dava açma süresi içinde idare mahkemelerinde dava açılabilmesi mümkündür. / Danıştay'ın süregelen içtihatları da, örneğin; pasaport verilmesi, ruhsat verilmesi, izin verilmesi, yetki verilmesi, enkazın kaldırılması, taşınmazın boşaltılması gibi, ileriye yönelik olarak bir işlem tesis edilmesi veya eylemde bulunulmasının istenilmesini bu çerçevede değerlendirmektedir"* demiştir. Bkz**. Danıştay 10. Daire**, E. 2015/1932, K. 2018/2589, T. 13.9.2018, www.kazanci.com (Erişim: 22.05.2020). Konu ile ilgili farklı karar örnekleri için bkz. **Kaya**, "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma

Konu ile ilgili dile getirmemiz gereken üçüncü ve son görüş ise, idareye yapılacak mükerrer başvurularda başvurunun niteliğine ya da idarenin kendiliğinden cevap vermiş olup olmamasına göre bir değerlendirmeye gitmemekte; başvurulan konu ile ilgili olarak başvurunun tekrar ele alınmasını gerektirecek ***"yeni nesnel ve yasal koşulların ortaya çıkıp çıkmadığına"*** bakmaktadır. Yine Danıştay tarafından ileri sürülmüş olan bu görüşe göre; idarenin açık veya zımni ret kararlarından sonra dava açma süresi içerisinde dava açılmamış olsa bile, aynı konu ile ilgili idareye yeniden başvuru yapılmasını haklı ve meşru kılacak yeni koşullar ortaya çıkmış ise bu durum, ilgililerin idareye tekrar müracaat edebilmesine ve alacakları cevabı dava yoluna götürebilmelerine imkân tanıyacaktır[665].

Görüldüğü üzere, konu ile ilgili üzerinde uzlaşmaya varılmış net bir çözüm yolu bulunmamaktadır. Kanaatimizce konunun, hak arama özgürlüğü ve idari istikrar dengesi gözetilerek ve İYUK md. 10 hükmünün getiriliş amacı göz önünde bulundurularak bir çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Bu anlamda belirtmek gerekir ki, İYUK md. 10 hükmünün getiriliş amacı, idarenin sessiz kalması durumuna *zımni ret* gibi bir sonuç bağlamak ve bu suretle bireylerin dava açabilmelerine imkân tanımaktır. Zira idarenin sessiz kalması durumuna zımni ret gibi bir sonuç bağlanmış olmasa idi, ortada dava edilebilirlik niteliğini haiz olan bir işlem söz konusu olmayacak ve bu nedenle bireyler dava açamayıp mecburen idarenin cevap vermesini bekleyecekti. Dolayısıyla İYUK md. 10'un esas getiriliş amacının, bireylerin hak arama özgürlüğünün teminat altına alınması olduğu söylenebilir. Ancak söz konusu madde, bireylerin hak arama özgürlüğünü güvence altına alırken idari istikrar ilkesini de göz ardı etmemiş ve zımni retten sonra dava açabilme hakkını belirli

---

Süresini Canlandırması", s. 63 vd; **Sezginer**, "İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre", s. 426 vd; **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 267 vd.

665 Örneğin Danıştay'a göre, *"...idarenin yapılan başvuruyu reddetmesinden sonra ortaya çıkan nesnel ve hukuki koşullara bağlı olarak (yasa değişikliği, ihtiyaç vb.) yeni bir değerlendirme yapması ve başvuru hakkında yeni koşullara göre yeni bir karar verilmesinin gerektiği durumlarda, örneğin açıktan atama, nakil, kadro değişikliği vb. bu genel kuraldan ayrılmak gerektiğini ve bu gibi durumlarda ilgililerin yeni başvurulara dayanarak ileriye dönük sonuçlar elde etmek üzere yeni bir dava açabileceklerini kabul etmek gerekir."* **Danıştay 12. Daire**, E. 1995/6358, K. 1997/445, T. 26.2.1997, www.kazanci.com (Erişim: 22.01.2019). Ayrıca, ilgili işlemin tesis edilmesinden sonra süresinde dava açılmamış olmasına rağmen, dava konusu ile ilgili kanun maddesinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine idareye yapılmış olan başvurunun, İYUK md. 10 kapsamında bir ilk başvuru olarak değerlendirilmesi ve dava açma süresinin buna göre hesaplanması gerektiği hakkında bkz. **Danıştay 2. Daire**, E. 2004/2513, K. 2004/1601, T. 17.12.2004, www.kazanci.com (Erişim: 22.01.2019).

sürelerle sınırlandırmıştır. Bu nedenle, zımni reddin akabinde dava açma süresi geçtikten sonra açılan davaların reddedilmesi *kural*; kabulü ise *istisna* olmalıdır. Ancak söz konusu maddede, dava açma süresi geçtikten sonra idare tarafından verilen cevabın süreyi yeniden canlandıracağı yönündeki düzenlemenin de geniş yorumlanması gerekmektedir. Buna göre idare, dava açma süresi geçtikten sonra ister kendiliğinden isterse de yeni bir başvuru üzerine cevap vermiş olsun, her iki durumda da dava açma süresinin yeniden canlanması gerekmektedir. Zira idare, bireye cevap vermek suretiyle, söz konusu işlemle "ilgilenebildiğini" ve bu işleme "vakit ayırabildiğini" göstermiş olmaktadır. Ancak söz konusu başvurunun idareyi gereksiz meşgul etmeye yönelik bir başvuru olduğuna dair ciddi emareler var ise ve bu durumun idari faaliyetlerin istikrarına zarar vereceği kuvvetle muhtemel ise idare, aynı konu ile ilgili yapılan mükerrer başvurulara cevap vermemeli ve bu suretle dava açma süresinin yeniden canlanmasına sebebiyet vermemelidir.

Etkisi süregelen işlemler meselesine gelince, bu gibi işlemler açısından idareye tekraren müracaat edilebileceği ve her yeni başvurudan sonra dava açma süresinin yeniden başlayacağı söylenebilir. Zira bu gibi işlemler, bir kez uygulanmakla tükenmiş ve etkisini kaybetmiş işlemler olmadığı, diğer bir ifadeyle süreklilik arz eden işlemler olduğu için; ilişkin oldukları hakka dair ihlal de süreklilik arz etmektedir. Bu nedenle, her yeni müracaat aslında öncekinden bağımsız olarak ele alınması gereken bir müracaattır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, süregelen etki kriterinin dar yorumlanması ve ortada gerçekten etkisi devam eden bir ihlal var ise ancak bu durumda yeni müracaatın meşru görülmesi gerekliliğidir. Buna göre örneğin *"manevi etkisi devam ediyor"* gibi bir gerekçeyle, idareye yapılacak her yeni müracaatın dava açma süresini canlandırmaması gerekmektedir.

Başvurudan sonra ortaya çıkan yeni nesnel ve yasal koşullar meselesi ile ilgili olarak da benzer şeyler söylenebilir. Buna göre, zımni reddin akabindeki dava açma süresi geçtikten sonra idareye yapılacak yeni müracaatlarda (idareden talep edilen husus etkisi süregelen bir işleme ilişkin olmasa bile), bireyin yeni müracaatını haklı ve meşru kılan objektif bir değişiklik var ise, bu durumda da dava açma süresinin yeniden başlaması gerekir. Zira burada da aslında sonraki başvuru ilk başvurunun birebir aynısı değildir. Bu nedenle idarenin sonraki başvuruyu, değişen şartlara göre yeniden ele alması ve değişiklikten sonraki durumu kapsamak şartıyla yeni ve farklı bir değerlendirmeye tabi tutması gerekmektedir.

5. Mücbir Sebeplerin Dava Açma Süresine Etkisi ve İdari İstikrar

Mücbir sebep; kaynağı tabii, toplumsal ya da hukuki olması hasebiyle bireylerin iradelerinin tamamen dışında cereyan eden ve bu nedenle öncesinden tahmini ve önlenmesi mümkün olmayan deprem, sel ya da askeri müdahale gibi hadiselerdir[666]. Bu nedenle mücbir sebebin; "öngörülmezlik", "önlenemezlik" ve "dışsallık" unsurlarından oluştuğu kabul edilmektedir[667]. Öngörülmezlik, mücbir sebep teşkil eden hadisenin aniden cereyan etmesi sebebiyle önceden tahmin edilememesi; önlenemezlik, mücbir sebep teşkil eden hadiseye karşı konulamaması; dışsallık ise, mücbir sebep teşkil eden hadisenin kökeninin ilgilinin dışında olması anlamlarına gelmektedir[668].

İdari yargıda dava açma sürelerinin düzenlendiği 2577 sayılı İYUK, dava açma sürelerinin durması ya da uzamasına dair bazı hükümler ihtiva etmekte ise de[669]; mücbir sebeplerin dava açma sürelerini etkileyip etkilemeyeceği hususunda herhangi bir hükme yer vermemiştir. Doktrinde bir kısım yazar, idari yargıda dava açma sürelerinin hak düşürücü niteliğini gerekçe göstererek, kanun ile düzenlenen haller dışında dava açma sürelerinin durmayacağını ya da uzamayacağını ifade etmekte ve mücbir sebep halleri de kanunda düzenlenmediği için bu gibi hallerde dava açma sürelerinin durmayacağı ya da uzamayacağı

---

[666] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt III), s. 1719. ; *"Mücbir sebep, bir yükümlülüğün, bir borcun zamanında yerine getirilmesini veya ödenmesini engelleyen; önceden görülüp, üstesinden gelinmesi olanağı bulunmayan her türlü olaydır."* **Danıştay 7. Daire**, E. 1998/993, K. 1999/3059, T. 23.9.1999; *"Zorlayıcı sebep (mücbir sebep), kökeni, doğal, sosyal ve hukuki olması itibariyle failin dışında kalan, fail tarafından önlenme olanağı bulunmayan, önceden takdir ve tahmin edilemeyen olaylar olarak tanımlanmaktadır. / Gerek yargısal kararlar, gerekse öğretide kabul edilen bu tanımlamaya göre zorlayıcı sebep kavramını oluşturan temel unsur, 'dışsallığın' yanı sıra 'önlenemez' ve 'öngörülemez' olmasıdır."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2008/11, K. 2009/3108, T. 17.12.2009, www.kazanci.com (Erişim: 22.01.2020).

[667] **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 879; **Bucaktepe,** Adil, "Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 17-18, Sayı: 26-27-28-29, Yıl: 2012-2013, s. 103-104.

[668] **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 877-879.

[669] Örneğin: **2577 sayılı İYUK md. 11/1**: *"İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur."* ; **2577 sayılı İYUK md. 8/2**: *"...sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar".*

görüşünü öne sürmektedir[670]. Ancak belirtmek gerekir ki, idari yargıda dava açma sürelerinin kesin sınırlarla belirlenmiş ve kanunda gösterilen durumlar dışında durmasına, kesilmesine ya da uzamasına imkân tanınmamış olması hususu ilk bakışta idari istikrar ilkesine uygun gibi gözükse de; mücbir sebep gibi ilgililerin iradesi dışında gelişen olayların dava açılmasını engelleyebileceği ve bu durumun da hak arama hürriyeti açısından tartışma doğuracağı bir vakıadır[671]. Bu nedenle mücbir sebep hallerinin dava açma sürelerini etkileyip etkilemeyeceğinin hak arama hürriyeti ve idari istikrar dengesi açısından ele alınması gerekmektedir.

Gerçekten de idari istikrar ve kamu hizmetinin düzenliliği ilkeleri, dava açma hakkının ancak belirli süreler içinde kullanılmasını gerektirmektedir. Bununla birlikte deprem, yangın, su baskını gibi mücbir bir sebep veya akıl hastalığı yahut fizikî bir rahatsızlık nedeniyle bir kimsenin dava açma hakkını zamanında kullanamaması da yüksek bir ihtimal dâhilindedir. Doktrinde, bu ihtimallerin göz önünde bulundurulması gerektiğini ifade eden bir kısım yazar, mücbir sebep hallerinde dava açma sürelerinin uzaması gerektiğini belirtmişlerdir. Örneğin ***Kaplan***'a göre, mücbir sebep hallerinde idari istikrar ve kamu hizmetlerinin düzenliliği ilkeleri adına bu tür durumların görmezden gelinmesi hakkaniyete ve adalete uygun düşmeyecektir[672]. ***Gündüz***'e göre de idari yargıda mücbir sebeplerin varlığı halinde dava açma sürelerinin uzaması gerekmektedir[673].

Danıştay'ın konu ile ilgili genel kabulü, mücbir sebep hallerinde dava açma sürelerinin uzamayacağı yönünde olmakla birlikte[674]; bazı kararlarında dava açma sürelerinin, çok ağır maddi ve hukuki engellerin varlığı halinde uzayacağını ya da işlemeyeceğini kabul etmiştir. Örneğin Danıştay; askeri müdahale nedeniyle sürenin son gününde dava açılamaması, işleme karşı dava açmayı engelleyen kanun hükmünün Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi üzerine dava açılmak istenmesi, bayram önceleri ve sonraları memurlara topluca izin verilmesi nedeniyle süre hesabında yanılma vs. gibi bazı durumları örnek göstererek, mücbir sebep hallerinde dava açma süresinin uzayacağını kabul etmek gerektiğini ifade

---

[670] Doktrinde yer alan görüşler ve konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Gündüz**, "Mücbir Sebebin İdari Dava Açma Süresine Etkisi", s. 238 vd.

[671] **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 786.

[672] **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 146.

[673] **Gündüz**, "Mücbir Sebebin İdari Dava Açma Süresine Etkisi", s. 241-242.

[674] Ayrıntılı bilgi için bkz. **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 331.

etmiştir[675].

Kanaatimizce de; deprem, sel, su baskını, yangın, askeri müdahale vb. gibi mücbir sebep olarak nitelenebilecek ve ilgili kimsenin iradesi dışında gelişen durumlarda idari dava açma sürelerinin uzayacağını kabul etmek gerekir. Zira adalet ve hakkaniyet ilkeleri idari yargıda dava açma sürelerinin mücbir sebep hallerinde makul bir oranda uzatılmasını gerekli kılmaktadır. Mücbir sebep halleri sadece istisna teşkil eden durumlarda gerçekleştiği için de bu kabulün idari istikrar ilkesini ihlal eden bir tarafı bulunmamaktadır.

---

675 *"İdari davalarda dava açma süresi, idari eylem ve işlemlerin süratle istikrarını sağlamak için kamu yararı amacıyla öngörülmüş ve kanunlarda yer almıştır. Kanunda her yönüyle ve kesin olarak belirtilen dava açma süresinin, ancak kanunda gösterilen hallerde duracağı, kesileceği veya uzayabileceği kabul edilmektedir. Bu husus, Danıştay`ın 8.12.1944 günlü ve E:1941-1, K:1944-138 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararında, 'Kanunun tayin ettiği müddetleri kıyas ve istidlal yolu ile ve hakimin içtihatları ile tezyid ve tenkise imkan olamayacağı ve bu kabil müddetlerin kat`ı ve tadili hususunun ancak kanunun müsaadesine mütevakkuf bulunduğu hukuken kabul edilmiş bir kaidedir. Kanunda gösterilen müstesna hallerden başka hakimin kanunen tayin edilen müddetleri tezyid ve tenkis edemeyeceği' denilmek suretiyle ifade edilmiştir. /* Bununla beraber *Danıştay`ın, kanunda öngörülmemiş olmasına rağmen, çok ağır maddi ve hukuki engellerin varlığı halinde dava süresinin uzayacağını veya işlemeyeceğini kabul suretiyle, kanunda öngörülen süreden sonra açılmış davaların esası hakkında kararlar verdiği de görülmektedir. Sürenin son gününün rastladığı 27 Mayıs 1960 günü yapılan devrim harekatı nedeniyle resmi daireler kapalı olduğundan, ertesi gün yapılan başvurunun süresinde olduğunu kabul eden beşinci dairesinin 7.3.1961 günlü ve E:1960/947, K:1961/608 sayılı kararı ile 'görülen lüzum üzerine' yapılan emeklilik işlemlerinde yargı mercilerine başvurmayı engelleyen 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu`nun 39 uncu maddesinin b bendinin Anayasa Mahkemesince iptali üzerine bu bende göre tesis edilmiş emeklilik işlemleri hakkında, bu karar üzerine, ancak kanunda öngörülen süreden sonra açılan davaların esasının incelenebileceğini öngören yine beşinci dairesinin 20.4.1965 günlü ve E:1963/2020, K:1965/934 sayılı kararı bu görüşün örneklerini teşkil etmektedir. Bayram öncesi ve sonralarında memurlara topluca verilen idari izinlerin, kamuoyuna resmi tatil gibi intikal ettirilmesinin, ilgililerin süre hesabında yanılmalarına neden olduğu gerekçesiyle resmi tatilden hemen sonra açılan davanın süresinde olduğunu kabul eden dördüncü dairenin 15.11.1993 günlü ve E:1993/754, K:1993/5242 sayılı kararı da bu konuya yeni bir örnek olarak gösterilebilir. / Danıştay kararlarında, kanunlarda belirtilmediği halde, hukuki ve fiili engellerin dava süresini uzatan veya işlemesini durduran sebepler olarak kabul edilmesiyle, 'mücbir sebep' lerin dava açma süresinin işlemesini etkileyeceği görüşü kuvvet kazanmaktadır. Özellikle doğal afet gibi, kişilerin iradeleriyle değiştiremeyecekleri veya önleyemeyecekleri durumlarda mücbir sebep halinin nazara alınmayarak dava açma süresinin işlediğini kabul etmenin haklı bir nedeni olamaz."* **Danıştay 4. Daire**, E. 1995/6183, K. 1996/2698, T. 20.6.1996, www.kazanci.com (Erişim: 09.01.2019).

6. Zorunlu İtiraz Sürelerinin Dava Açma Süresine Etkisi ve İdari İstikrar

İdari yargıda açılacak iptal davaları bakımından, kural olarak, dava açmadan önce idareye müracaat edilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak bazı durumlarda, idari dava açmadan önce idareye müracaat edilerek idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunlu kılınmıştır. Zorunlu idari başvuru kurumunun temel amacı, ilgilinin öncelikle idare ile uzlaşmasını sağlamak ve buna binaen de idari yargının iş yükünü azaltmaktır[676]. İşte bu gibi durumlarda, idari dava açılmadan önce mutlaka idareye müracaat edilerek bir ön karar alınması ve daha sonra yargı yoluna gidilmesi gerekmektedir. Aksi halde bu durum, İYUK'a göre *idari merci tecavüzü* oluşturacaktır (md. 14/3/b). Örneğin Kamu İhale Kanunu'na göre kamu ihaleleri ile ilgili tesis edilen işlemler nedeniyle bir hak kaybına uğradığını iddia eden kişi dava açmadan önce ve Kanun'un öngördüğü sürelerde ilgili idareye şikâyet ve Kamu İhale Kurumu'na itirazen şikâyet başvurularında bulunmak zorundadır[677].

İdari dava açmadan önce zorunlu idari başvuru yolunun tüketilmesinin şart koşulması, temelde hak arama özgürlüğüne ciddi bir müdahale anlamına gelmemektedir. Zira idareye başvuru yapılmayıp, zorunlu başvuru süresi içerisinde yargı mercilerinde dava açılmış olması durumunda dava açma hakkı düşmemekte, dava açma dilekçeleri yargı mercileri tarafından, görevli idare merciine gönderilmektedir (İYUK md. 15/1/e). Dolayısıyla dava açan ilgilinin, kural olarak, dava açma hakkı noktasında bir kaybı olmamaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, idari yargıda açılan davanın zorunlu başvuru süresi içerisinde açılmış olmasıdır.

Bununla birlikte; idareye başvuru yapılmadan idari yargıda açılan davanın (bu dava her ne kadar genel dava açma süresi içerisinde açılmış ise de) zorunlu başvuru süresi geçtikten sonra açılması durumu, idari istikrar ilkesi açısından değerlendirilmesi gereken bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira bu gibi durumlarda dava açmadan önce idareye başvuru yapılması zorunlu olduğundan; genel dava açma süresi içerisinde olmasına rağmen

---

[676] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 211.

[677] **4734 sayılı Kamu İhale Kanunu md. 54:** *"İhale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler, bu Kanunda belirtilen şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikayet ve itirazen şikayet başvurusunda bulunabilirler. / **Şikayet ve itirazen şikayet başvuruları, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yollarıdır**".*

zorunlu başvuru süresi geçtikten sonra açılan davalar süreaşımından reddedilmektedir[678]. Diğer bir ifadeyle, bu gibi durumlarda idareye başvuru yapılmamış olsa dahi mutlaka idari başvuru süresi içerisinde dava açılması gerekmekte ve bu nedenle, zorunlu başvuru süresinden sonra açılan davalarda *"görevli idare merciine tevdi"* kararı yerine *"süre aşımı nedeniyle ret"* kararı verilmektedir (İYUK md. 15/1/b). Böylece genel dava açma süreleri "zımnen" kısaltılmış olmaktadır.

Konu ile ilgili Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelen bir uyuşmazlıkta, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 58'inci maddesinde düzenlenen ve *"ödeme emri tebliğ edilen şahsın 7 gün içinde itiraz edebileceği"* şeklindeki kuralın[679] hukuki güvenlik ilkesine aykırı olduğu ve İYUK'un öngördüğü genel dava açma sürelerini anlamsız kıldığı ve bu durumun da hak arama özgürlüğünü kısıtladığı iddia edilmiş ve ilgili Kanun maddesinin iptali talep edilmiştir. Konuyu inceleyen Yüksek Mahkeme, ödeme emri ile diğer idari işlemlerin aynı özellikte olmadığını, kamu alacaklarının sürüncemede bırakılmasının kamu yararına aykırı olduğunu, idari işlemlere karşı hangi sürelerde itiraz edilebileceğinin Anayasa'da belirlenen kurallara bağlı kalmak ve adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini gözetmek koşuluyla yasa koyucunun takdirinde olduğunu belirterek, 7 günlük itiraz süresini hukuka aykırı görmemiş ve ilgili Kanun hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir[680].

Kanaatimizce de idari istikrar ilkesi, idarenin düzenli işleyebilmesi adına, farklı idari işlemlere karşı farklı başvuru süreleri öngörülmesini gerektirebilir. Hangi işlemlerin ivedilik arz ettiği ve bu işlemlere karşı düzenlenen itiraz sürelerinin ne ölçüde sınırlanması gerektiği hususu ise kanun koyucunun takdirindedir. Ancak söz konusu takdir yetkisinin; hak arama özgürlüğü ve mahkemeye erişim hakkı ile idari istikrar ilkesi arasında bulunması gereken

---

[678] Konu hakkında geniş bilgi ve ilgili karar örnekleri için bkz. **Öztürk**, Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, s. 69 vd.

[679] Dava konusu maddede yer alan "7 günlük" süre ibaresi, 28/11/2017 tarihli ve 7061 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi ile "15" gün olarak değiştirilmiş ve ilgili değişiklik 1/1/2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bkz. 6183 sayılı **Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun** md. 58/1.

[680] *"Yasakoyucu tarafından, ödeme emrinin özellik ve niteliği ile diğer idari işlemlerin özellik ve niteliklerindeki farklılıklar ve kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için kamu alacaklarının sürüncemede bırakılmamasındaki kamu yararı gözetilerek, ödeme emrine karşı açılacak davalar için (itiraz süresinin) 7 gün olarak öngörülmesi, Anayasa (ya) aykırı görülmemiştir. İtirazın reddi gerekir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2008/96, K. 2011/3, T. 6.1.2011, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 16.04.2019).

makul denge gözetilerek kullanılması zarureti ise izahtan varestedir[681].

B. Yargısal Süreci Etkileyen Süreler

Ülkemizde idari faaliyetlerin bir an önce istikrara kavuşturulması arzusu, daha önce 90 gün olan genel dava açma süresinin 60 güne indirilmesine sebebiyet vermiştir[682]. İdari yargıda dava açma hakkının belli bir süreyle sınırlandırılması ve bu sürelerin makul ölçüde kısa tutulması, daha önce de birçok kez ifade ettiğimiz üzere, idari istikrar ilkesi açısından zaruridir. Ancak bunun anlamlı ve fonksiyonel olabilmesi için, aynı şekilde *yargısal sürecin* de mümkün mertebe kısaltılarak hızlandırılması gerekmektedir[683].

Yargısal süreci etkileyen sürelerin neler olduğu hususunda doktrinde ya da mevzuatta genel bir sarahat bulunmamaktadır. Ancak bilindiği üzere idari yargıda dava süreci; Danıştay, idare mahkemesi ya da vergi mahkemesi başkanlıklarına verilen dilekçelerin deftere kaydının yapıldığı tarih itibariyle başlamakta[684]; yargılama sonunda verilen hükme karşı kanun yoluna başvurulmaması ya da başvurulmuş ise kanun yolu aşamasının tamamlanması ile nihayete ermekte ve böylece hüküm kesinleşmektedir. Buna göre, dilekçe kaydının yapılarak dava aşamasının başladığı andan, davanın nihayete erdiği ana kadar geçen süreçte yer verilen ve yargısal safhaların her birisini etkileyen sürelerin genel itibariyle yargısal sürece ilişkin olduğu söylenebilir. Buna göre; *ilk inceleme aşamasının tamamlanması için öngörülen süreler*, *davalıya verilen savunma süreleri*, *yürütmenin durdurulması kararlarına karşı öngörülmüş olan itiraz süreleri*, *itirazların karara bağlanma süreleri*, *karara karşı kanun yoluna başvurma süreleri* ve nihayet *davaların karara bağlanma süreleri* gibi sürelerin her birisi yargısal süreci etkileyen ve bu sürecin uzun ya da kısa sürmesine sebebiyet veren sürelerdir.

Ülkemizde, idari yargıda, yargısal sürece ilişkin bu sürelerin fazlasıyla uzun olduğu

---

[681] Benzer yönde bkz. **Öztürk**, Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, s. 137.

[682] Bu durum, 2577 sayılı İYUK'un Adalet Komisyonu Raporunun görüşülmesi esnasında, Adalet Komisyonu Sözcüsü tarafından şu şekilde dile getirilmiştir: *"İdarî işlemlerde istikrarın bir an önce sağlanması ve bu davaların uzamaması için bütün idarî dava açma süreleri 90 günden 60 güne indi"*. Bkz. Adalet Komisyonu Sözcüsü *(Zeki **Güngör**)*, Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, Cilt: 6, Birleşim: 91, Tarih: 06.01.1982, s. 16, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf (Erişim: 15.04.2019).

[683] **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 38.

[684] 2577 sayılı **İYUK** md. 6/1.

ve bu durumun da yargılamaların uzamasına sebebiyet verdiği hususu öteden beri dile getirilmektedir[685]. Bu nedenle zaman zaman söz konusu sürelerin kısaltılmasına yönelik mevzuat değişiklikleri yapılmıştır. Konumuz açısından önemli olan husus; yargısal sürecin hızlandırılmasına dair yapılan değişikliklerin madde gerekçelerinde, bu değişikliklerin idari istikrara katkı sunmak amacıyla yapıldığının özellikle belirtilmiş olmasıdır. Örneğin İYUK'un, daha önce 60 gün olan temyiz süresini 30 güne indiren md. 46 hükmünün madde gerekçesinde, bu düzenlemenin amacının davaların bir an önce kesin sonuca bağlanması ve bu suretle idari istikrarın sağlanması olduğu açıkça ifade edilmiştir[686]. 2014 yılında İYUK'ta yapılan düzenlemeyle[687] md. 20/A olarak mevzuatımıza dâhil olan ve belirli uyuşmazlıklar için dava açma süresi ve yargısal sürelerin diğer yargılamalara nazaran kısaltıldığı *"ivedi yargılama usulü"* açısından da aynı şeyleri söylemek mümkündür. Zira bu usulün idari yargıya dâhil edilmesi ile ilgili olarak hükümet teklifinin madde gerekçesinde, *"Yargısal sürecin, süratle sonuçlandırılması özel önem taşıyan ihale, özelleştirme, acele kamulaştırma uyuşmazlıklarından kaynaklanan bazı davaların ivedilikle sonuçlandırılmaması halinde, hukuki belirsizlik doğmasına neden olunmaktadır"*[688] denilerek, özel önem taşıyan bazı davalarda ivedi yargılama usulünün öngörülmesinin gerekçesinin, yargısal sürecin uzunluğu sebebiyle idari işlemlerde ortaya çıkan belirsizliğin önlenmesi ve bu anlamda idari istikrarın temini olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca ivedi yargılama usulü ile ilgili olarak Anayasa

---

[685] Örneğin, TBMM tarafından 2013 yılında düzenlenen *"İdari Yargılama Sürecinde Yaşanılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri Çalıştayı"* nda söz alan ***Prof. Dr. Oğuz Sancakdar***, idari yargıda yargılama sürecinin, ilk derece aşamasında ortalama 1 yıl, kanun yolu aşamasında ise ortalama 2 yıl olmak üzere toplam 3 yıl sürdüğünü belirtmiştir (s. 11). Yine aynı Çalıştay'da söz alan Ankara 13. İdare Mahkemesi Başkanı ***Ali Çopur*** ise, ortalama bir davanın idare mahkemelerinde 155 günde sonuçlandığını, bu sürenin, temyiz süreci de dikkate alındığında iki yılı bulduğunu ifade etmiştir (s. 15). Bkz. İdari Yargılama Sürecinde Yaşanılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri Çalıştayı, TBMM (Editör: **Neziroğlu**, İrfan & **Bezginli**, Yıldız), Ankara, 14 Ocak 2013, https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/140 (Erişim: 20.06.2020).

[686] *"...«altmış günlük» temyiz süresi,* ***davaların bir an önce kesin sonuca bağlanması ve idarî istikrarın sağlanması****, işlerin süratlendirilmesi amacıyla otuz güne indirilmektedir."* 06.01.1982 tarih ve 2577 sayılı **İdarî Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu** (1/415), Dönem 18, Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 120, www.tbmm.gov.tr (Erişim: 20.04.2019).

[687] 18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı **"Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"** (28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazete).

[688] TBMM, Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 4, Sıra Sayısı: 592, "Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" genel gerekçe ve madde gerekçeleri, Erişim: http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2014Yili/Kanunlasanlar.html (13.03.2018).

Mahkemesi tarafından verilen kararda da, bu yargılama usulüne tabi olan işlemlerin özel bir önem taşıdığı ve söz konusu işlemlerle ilgili olan davaların bir an önce çözüme kavuşturulmasının kamu yararının bir gereği olduğu vurgulanmıştır[689]. Dolayısıyla, ivedi yargılama usulünün tesis edilmesindeki amacın, idarenin istikrar yönündeki beklentileri olduğu açıktır[690].

İdari yargıda görülen davaların hızla sonuçlanmasının idarenin istikrarına hizmet edeceği görüşü Anayasa Mahkemesi'nin farklı kararlarında da dile getirilmiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesi, idari yargıda iptal davalarının fonksiyonunu tartıştığı bir kararında, iptal davalarının idareyi hukuk sınırları içerisinde tutarak hem bireylerin hem de devletin zarara uğramasını önleme yönünde bir fonksiyon icra ettiğini ve bu nedenle, iptal davalarının hızlı bir şekilde sonuçlandırılmasının istikrar ve güvenirlilik noktasından önem arz ettiğini

---

689 *"Anayasa'da, idari işlemlere karşı açılacak davaların hangi yargılama usullerine tabi olduğuna ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamış, sadece Anayasa'nın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir. / Anayasa'nın 142. maddesinde ise mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ile yargılama usullerinin kanunla düzenleneceği kurala bağlanarak, yargılama usullerini belirleme konusunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanınmıştır. Bu nedenle, hangi uyuşmazlıkların ivedi yargılama usulüne tabi olarak çözümleneceğini ve bu uyuşmazlıklarda uygulanacak yargılama usullerini belirleme yetkisi, Anayasa'da belirlenen kurallara bağlı kalmak ve adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini gözetmek koşuluyla kanun koyucunun takdirindedir. / Dava konusu maddenin gerekçesinden, ihale, özelleştirme ve acele kamulaştırma gibi işlemlerden kaynaklanan bazı idari davaların sürüncemede kalmasının hukuki belirsizliğe neden olduğu, bu durumun hem idare hem de davacılar bakımından katlanılması zor ya da imkânsız sonuçların doğmasına yol açabildiği, bu nedenle, yargısal sürecin süratle sonuçlandırılmasının özel önem taşıdığı ihale, acele kamulaştırma, özelleştirme, Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama, çevresel etki değerlendirmesi ve afet riski altındaki alanların dönüştürülmesinden kaynaklanan uyuşmazlıkların bir an önce sonuçlandırılması amacıyla diğer idari uyuşmazlıklara nazaran farklı yargılama usullerine tabi tutulduğu anlaşılmaktadır. / Dava konusu kuralda sayılan idari işlemlerden doğan uyuşmazlıkların önem ve özelliği nedeniyle bir an evvel çözümlenerek karara bağlanması amacıyla kamu yararı gözetilerek ivedi yargılama usulüne tabi kılınması kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olup kuralda, Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi ile idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunu düzenleyen 125. maddesiyle çelişen bir yön bulunmamaktadır. / Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2. ve 125. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2014/146, K. 2015/31, T. 19.03.2015, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 20.04.2019).

690 **Yılmaz Özel**, Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri, s. 283.

belirtmiştir[691]. Yine aynı şekilde Yüksek Mahkeme, kanun yolu başvurularının belirli sürelerle sınırlandırılmış olmasının hukuka uygun olup olmadığını tartıştığı başka bir kararında, uyuşmazlıkların mümkün olan en kısa süre içerisinde nihai çözüme kavuşturulması amacıyla kanun yolu başvurularının belirli sürelerle sınırlandırılmış olduğunu belirtmiş ve bu sayede yargılamaların sürüncemede kalmasının önlendiğini, hukuk âleminde kesin hükmün bir an önce elde edilmesi ihtiyacının bu süreler vasıtasıyla sağlandığını ve nihayet süre sınırı konulmasının idari istikrarın tesisi gibi meşru bir amaca hizmet ettiğini belirtmiştir[692].

---

691 *"İdari yargıda ağırlıklı bir yeri bulunan iptal davaları, işlemlerin hukuka uyguluğunu sağlama amacının yoludur, İdari yargı, işlemlerin yargısal denetimini yapar. Bu işleviyle İdarenin hukuk alanındaki aykırılıklarını saptar, önler ve giderir. Böylece İdareyi hukuk sınırları içinde tutarak aynı zamanda hem devletin, hem de kişilerin zararlarını önler, iptal davalarının hızla incelenip sonuçlanması 'istikrar' ve 'güvenilirlik' ilkelerinin de gereğidir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 1991/1, K. 1991/16, T. 21.6.1991, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 20.04.2019). İtiraz yolu Anayasa Mahkemesi önüne gelmiş olan bu kararda, itiraz yoluna başvuran Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun itiraz gerekçesinde geçen şu ifadeler idari istikrar ilkesi ve yargılama süreleri arasındaki ilişkiyi göstermesi bakımından önem arz etmektedir: *"...iptal davası ile temyiz istemi süresinin çok kısa tutulması, böylece İdari işlemlerin uzun süre dava tehdidi altında bırakılmaması "İdarede ve işlemlerinde istikrar" ilkesi ile çok yakından ilgili olduğu gibi İdareye güveni sağlama amacını da gütmektedir. Şüphesiz "istikrar" ve "güvenilirlik" ilkeleri iptal davalarının süratle incelenip sonuçlandırılması da zorunlu kılar. Çünkü bir çok hallerde iptal kararlarının uygulanması üçüncü kişileri ilgilendiren ya da onların sübjektif haklarını ihlal edebilecek yeni İdari işlemlerin yapılmasını gerektirebilir. Örneğin bir atama, emekliye sevk işleminin iptali kararının uygulanması, yani atanan ya da emekliye sevk edilen kişinin eski görev yerine atanması, o kadroyu halen işgal eden kişinin başka bir göreve verilmesini, giderek üçüncü kişilerin de görev yerlerinin değişmesini zorunlu kılabilir. Bir imar planının iptali kararının uygulanması, beldede, yine çok sayıda kişiyi doğrudan veya dolaylı ilgilendiren yeni düzenlemeleri gerektirebilir. Bu nedenle iptal davalarının kısa sürede açılması kadar, kısa sürede incelenerek karara bağlanması "İDARİ YARGININ ÖZELLİĞİ"nin zorunlu bir sonucudur".*

692 *"Yargı kararlarının tabi kılınacakları bir kanun yolu incelemesi neticesinde ortadan kaldırılma ihtimalinin hukuk düzeni içinde sürekli olarak gündemde tutulması hukuki güvenlik ve istikrar ilkeleriyle bağdaşmaz. Yargılamaların sürüncemede kalmasını engellemek, uyuşmazlıkların mümkün olan en kısa süre içinde nihai çözüme kavuşturulmasını, hukuk aleminde etki ve sonuçlarını doğurması beklenen kesin hükmün bir an önce teminini sağlamak düşüncesiyle yargı kararlarına karşı üst mahkemeler nezdinde yapılması öngörülen kanun yolu başvuruları kanunlarla belli sürelere bağlanmıştır. Bu itibarla kanun yoluna başvurma hakkının belli bir süre koşuluna bağlanması, yukarıda belirtilen sakıncaları bertaraf ederek* ***hukuki güvenlik ve istikrarın sağlanması gibi önemli ve meşru bir amaca hizmet eder.*** *"* **Anayasa Mahkemesi**, Ertuğrul Dalbaş Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/7805, Karar Tarihi: 25/10/2017; Aynı yönde bkz. **Anayasa**

Sonuç olarak, idari yargıda yargısal süreçlerin kısa tutulması, sadece yargı mercilerinin iş yükünü azaltma ya da bireylerin haklarına kısa sürede ulaşmasını sağlama yönünde bir fonksiyon ifa etmemekte; aynı zamanda idari istikrar ilkesinin temin edilmesi bakımından da önem taşımaktadır. İdari istikrar ilkesi açısından önemli olan husus ise; bir uyuşmazlığın bir an önce nihayete erdirilmesi ve idari işlemin iptal tehdidinden kurtarılmasıdır. Zira idare, iptal tehdidi altında olan işleme dayanarak ya da bu işlemin sonucu olarak başka işlemler yapmak zorundadır. Örneğin, iptal davasının konusu teşkil eden görevden alma işlemi neticesinde başka bir memuru istihdam etmek ya da mezun durumunda olan öğrencinin iptal konusunu teşkil eden sınav notuna binaen diploma düzenlemek zorundadır. Kısacası, yargısal süreç ne kadar kısa tutulur ise, idarenin o derecede tereddütten kurtulacağı ve idari istikrarın sağlanacağı belirtilebilir. Bununla birlikte, yargısal sürecin aşırı kısa tutulmasının adil yargılanma hakkını olumsuz etkileyebileceğinin ve yargılamaların üstünkörü yapılmasına sebebiyet verebileceğinin de göz önünde tutulması ve buna istinaden idari istikrar ilkesi ile adil yargılanma hakkı arasında makul bir dengenin kurulması gerekmektedir.

II. İDARİ YARGIDA SÜBJEKTİF DAVA ŞARTLARI ve İDARİ İSTİKRAR

İdari yargıda dava şartlarından biri olarak, dava açan kişinin ehliyet sahibi olması esastır[693]. *Ehliyet* kavramı geniş bir kavramdır. Bu kavram, bir taraftan *"davada taraf olma"* ve *"dava açabilme"* ehliyetini; diğer taraftan ise *"menfaat ihlali"* ile *"hak ihlali"* ni ifade etmektedir[694]. *Taraf ehliyeti* ve *dava ehliyeti* kavramları, medeni usul hukukunda genel olarak "ehliyet" kavramı ile ifade edilirken; idari yargılama hukukunda "objektif ehliyet" kavramı ile ifade edilmektedir[695]. *Menfaat ihlali* ve *hak ihlali* kavramları ise idari yargıya has kavramlar olup, bu kavramlar "sübjektif ehliyet" kavramı ile ifade edilmektedir[696]. İdari davalar olarak adlandırılan iptal ve tam yargı davalarının açılabilmesi için, objektif ehliyet kriterinin yanı sıra sübjektif ehliyet kriterinin de sağlanması, diğer bir ifadeyle kişinin dava açabilme ve davada taraf olabilme ehliyetinin yanı sıra bir menfaatinin ihlal edilmiş ve /

Mahkemesi, A. Ö. Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/5225, Karar Tarihi: 8/11/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 29.04.2019).

693 2577 sayılı **İYUK md. 14/3**: *"Dilekçeler…c)ehliyet….Yönlerinden sırasıyla incelenir."*

694 **Kalabalık**, İdari Yargılama Usulü Hukuku, s. 262.

695 **Gündüz**, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, s. 19.

696 **Gündüz**, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, s. 71.

veya bir hak ihlaline uğramış olması gerekmektedir.

Bilindiği üzere, 2577 sayılı İYUK md. 31/1 hükmüne göre, İYUK'ta hüküm bulunmayan bazı konularda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun (HMK) uygulanacağı belirtilmiştir[697]. Ehliyet konusu da md. 31 hükmüne dâhil olan konulardan birisidir. Dava konusu işlem ya da eylemle ilgiyi ifade eden sübjektif ehliyet (menfaat ihlali ve hak ihlali) hususunda İYUK hükümleri; objektif ehliyet konusunda ise HMK hükümleri uygulanır[698]. Zira objektif ehliyet şartları konusunda İYUK'ta herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Buna göre, İYUK'ta düzenlenmeleri ve idari yargıya has olmaları sebebiyle "menfaat ihlali" ve "hak ihlali" kavramları çalışmamız açısından önem arz etmektedir ve bu kavramların idari istikrar ilkesi ile irtibatları aşağıda inceleme konusu yapılacaktır.

A. Menfaat İhlali

Objektif ehliyet, yani bir davada taraf olma ve dava açabilme yetkinliği, ister medeni yargı ister idari yargı olsun tüm yargılamalar için aranan ortak kriterdir. Ancak yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, idari yargıda objektif ehliyet kriterine ek olarak sübjektif ehliyet kriteri de aranmaktadır. Sübjektif ehliyet ise, İYUK'a göre, iptal davaları için "menfaat ihlali"[699], tam yargı davaları için "hak ihlali"[700] dir. İdari yargıda sübjektif ehliyet şartlarını taşımadan açılan bir dava, ilgili mahkeme tarafından ilk inceleme aşamasında reddedilir (İYUK md. 15/1/b). Henüz esasa geçilmeden önce yapılan bir inceleme olduğu için sübjektif ehliyet şartları "dava önkoşulu" olarak kabul edilmektedir[701]. Konumuz açısından, idari yargıda neden objektif ehliyet kriterinin yeterli görülmediği ve dava şartı olarak sübjektif ehliyet kriterinin de ayrıca aranmış olduğu hususu cevaplanması gereken bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır.

İptal davaları açısından menfaat ihlali şartının neden arandığı sorusunu cevaplamadan

---

[697] 2577 sayılı **İYUK md. 31/1**: *"Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda… Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygunlanır".*

[698] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 219.

[699] 2577 sayılı **İYUK md. 2/1**: *"İdari dava türleri şunlardır: a) … menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları, …."*.

[700] 2577 sayılı **İYUK md. 2/1**: *"İdari dava türleri şunlardır:… b) … kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları".*

[701] **Kaplan,** Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Bursa, Ekin Yayınevi, 2016, s. 204.

önce, menfaat ihlali kavramından ne anlaşılması gerektiği hususuna kısaca değinmek gerekmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, hangi durumların menfaat ihlaline yol açtığına dair mevzuatta açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle menfaat ihlalinin ne olduğu ve hangi durumlarda ilgilinin menfaatinin ihlal edilmiş sayılacağı hususu yargı içtihatları ve doktrin görüşleri doğrultusunda şekillenmiştir. Genel kabul gören görüşe göre, kişinin idari yargıda iptal davası açabilmesi için, ihlal edildiğini iddia ettiği menfaatinin *"kişisel" ,"güncel"* ve *"meşru"* olması gerekmektedir[702]. Menfaatin kişisel olması, idari işlemin doğrudan ya da en azından dolaylı bir şekilde ilgiliye tesir etmesi demektir[703]. Buna göre, dava konusu işlem bizzat davacı hakkında tesis edilmiş olmasa bile, kişisellik unsurunun sağlanabilmesi bakımından en azından dolaylı bir irtibatın varlığı gerekli ve yeterli kabul edilmektedir[704]. Menfaatin güncel olması, iptal davasının açıldığı tarihte ortada hukuken gerçekleşmiş ve mevcut bir menfaatin var olması demektir[705]. Bu anlamda, *"ileride husulü melhuz olan, düşünülen, ihtimal dahilinde bulunan bir menfaat iptal davası açmak*

---

[702] **Kaplan**, İdari Yargılama Hukuku, s. 204; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 233. ; *"Bir idari işlemden dolayı iptal davası açılabilmesi için iptali istenilen idari işlem ile davacının bir menfaat ilişkisinin bulunması yeterli sayılmış olup; gerek doktrin, gerekse içtihatlar, dava açmaya yetecek bir menfaat ilişkisinden söz edilebilmesi için bu ilişkinin meşru, davacıyı etkileyecek bir biçimde kişisel ve güncel olması gerektiğinde birleşmektedirler. / Bir idari faaliyet ile, dava açma ciddiyetini sağlamaya yetecek ölçüde muhatap olup, menfaat ilgisini kuran kişi ve kuruluşlar, söz konusu faaliyetle ilgili idari işlemlerin iptali istemiyle dava açabilirler."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2015/3251, K. 2015/3205, T. 5.10.2015, www.kazanci.com (Erişim: 29.09.2019).

[703] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt III), s. 1782.

[704] *"...iptal davası açılmasının ön koşullarından olan menfaat ihlali, içtihatlar ve doktrin tarafından, idari işlemle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisinin kurulması gereği şeklinde tanımlanmaktadır. Menfaatin kişisel olma özelliği ise, idari bir işlemin doğrudan doğruya o kişi hakkında yapılmış olması anlamına gelmeyip, doğrudan veya dolaylı olarak o kimseyi de etkilemesidir."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2004/2163, K. 2004/788, T. 7.10.2004, www.kazanci.com (Erişim: 29.09.2019).

[705] **Çağlayan,** Ramazan, İdarî Yargılama Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015, s. 403. ; *"...menfaat ilişkisinin "meşru" ve "kişisel" olması yanında "güncel" olması da aranmaktadır. Bu görüşün temelinde iptal davası sonunda verilecek yargı kararının sonuç yaratamayacak olması halinde böyle bir yargı kararının hiç verilmemesinin daha doğru olacağı düşüncesi yatmaktadır. Gerçekten yargı kararları uygulanmak için verilir ve uygulanmak suretiyle de taraflar arasındaki uyuşmazlığı ortadan kaldırırlar. Uygulanabilme olanağı bulunmayan yargı kararı vermenin hiçbir anlamı olmayacağı şüphesizdir."* **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 3. Daire**, E. 2003/266, K. 2004/885, T. 27.5.2004, www.kazanci.com (Erişim: 29.09.2019).

salahiyeti verme(yecektir)"[706]. Menfaatin meşru olması ise, talep edilen menfaatin hukuki bir temelinin bulunması ve hukuken korunabilir / ileriye sürülebilir olması anlamına gelmektedir[707]. Bir menfaatin meşru kabul edilebilmesi için, bu menfaatin hukuka uygun olmasının yanı sıra, toplumun değer yargıları ve ahlak kurallarına da uygun olması gerekmektedir[708]. Sonuç olarak idari yargıda; kişisel, güncel ve meşru olmayan talepler, menfaat yokluğu sebebiyle reddedilmektedir.

İptal davası idarenin hukuka uygun davranmasını temin eden bir vasıta olması sebebiyle, hukuka aykırı idari bir işleme karşı menfaati olsun ya da olmasın herhangi bir kimsenin dava açabilmesi gerektiği düşünülebilir. Ancak hukuka aykırı bir karardan hiçbir menfaati etkilenmemiş kimselerin, sırf idarenin hukuka tabi kılınmasını temin düşüncesiyle harekete geçerek mahkemeye başvurmaları yargı mercilerini işleyemez hale getirecektir[709]. Bu durumda idarenin tüm işlemleri dava tehdidi altında olacak, idarenin her türlü işlemine şüphe ile yaklaşılacak ve idari işlemlerde istikrar kalmayacaktır[710]. İşte bu nedenle, idari yargıda iptal davası açılabilmesi için menfaat ihlali şartının aranıyor olmasının en başta gelen hukuki gerekçelerinden birisi *"idari istikrar ilkesi"* dir[711].

Gerçekten de idari istikrar ilkesi, menfaat şartının değerlendirildiği birçok Danıştay kararında ölçü norm olarak kullanılmıştır. Örneğin Danıştay, DSİ tarafından yapılması

---

[706] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt III), s. 1782.

[707] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 259.

[708] **Yücesoy,** Ayşe Aslı, İdari Yargılama Hukukunda iptal Davalarında Menfaat, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2016, s. 133.

[709] **Sarıca,** Ragıp, İdarî Kaza (Cilt I - İdarî Davalar), İstanbul, Kenan Matbaası, 1949, s. 44.

[710] **Akyürek,** Akman, "Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisellik Unsuru", Danıştay Dergisi, Cilt 21, Sayı: 81, Yıl: 1991, s. 30.

[711] **Gündüz**, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, s. 94; **Atay**, İdari Yargılama Hukuku, s. 85. ; *"İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının görüşülebilmesinin ön koşullardan biri olan "dava açma ehliyeti", her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idare ile işlemlerinde istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçütler içinde menfaat ilişkisinin varlığını ifade etmektedir."* **Danıştay 6. Daire**, E. 2012/7618, K. 2013/1028, T. 20.2.2013; Aynı yönde bkz. **Danıştay 6. Daire**, E. 2010/1235, K. 2014/418, T. 28.01.2014; **Danıştay 6. Daire**, E. 2003/3450, K. 2004/6401, T. 10.12.2004, **Danıştay 14. Daire**, E. 2011/13742, K. 2011/796, T. 21.09.2011, www.kazanci.com (Erişim: 29.09.2019). İdari istikrar ilkesi gerekçe gösterilerek dava açma ehliyetinin sınırlandırılmasına dair eleştiriler için bkz. **Yücesoy**, İdari Yargılama Hukukunda iptal Davalarında Menfaat, s. 83.

planlanan bir santral projesi ile ilgili ÇED raporuna karşı açılan bir davada, davacıların proje alanında ikamet etmemeleri ya da taşınmazlarının bulunmaması sebebiyle davanın ehliyet noktasından reddedilmesi gerektiğini belirtmiş ve aksi halde bu gibi işlemlerin ya da bu işlemler üzerine yatırım planlayanların sürekli bir şekilde dava tehdidi altında kalacağını ve bu durumun da idari istikrar ilkesi ile bağdaşmayacağını belirtmiştir[712]. Anayasa Mahkemesi de bir kararında, iptal davası açma hakkının sınırlandırılmaması durumunda idarenin sürekli dava tehdidi altında kalacağını ve bu suretle idari düzenin menfi yönde etkileneceğini vurgulamıştır[713].

Daha önceleri de ifade ettiğimiz üzere, idari faaliyetlerin işleyişi bir düzene muhtaçtır. Zira tesis edilen her yeni işlem, birbirine bağlı zincir halkaları gibi, ya bir önceki işlemin sonucu ya da başka bir işlemin ön aşamasıdır. Bu nedenle idarenin faaliyetleri birbirine bağımlıdır ve zincir halkasında oluşacak her hasar, zincirin faaliyetini olumsuz yönde etkileyecektir. Bu nedenle, idarenin hukuka uygun davranmasını temin bakımından yargısal denetim önemli bir araçtır ancak, bu aracın amaçla orantılı kullanılması ve idareyi işleyemez hale getirmemesi ve sadece yeterli menfaat şartını sağlayanlara bu aracı kullanma yetkisinin verilmesi gerekmektedir.

Bununla beraber unutmamak gerekir ki, idari yargıda dava açılabilmesi için yeterli menfaat şartının aranıyor olması, önemsiz ya da sırf karşı tarafa zarar verme maksatlı davaları önlemekle birlikte, kuralın çok katı bir şekilde uygulanması, incelenmeye değer

---

712 *"Çevreyi ilgilendiren projelerin yapımının planlandığı yörede ikamet etmeyen ya da o yörede taşınmazları bulunmayanların, bu projelere verilen ÇED kararlarının iptali istemiyle dava açma ehliyetlerinin varlığının kabulü, bu tür idari işlemlerin ve bu işlemler üzerine yatırım planlayanların sürekli olarak dava tehdidi ile karşı karşıya kalmaları sonucunu doğuracağı ve bu durumun da idari istikrar ilkesine aykırı olacağı açıktır."* **Danıştay 14. Daire**, E. 2017/4202, K. 2018/833, T. 21.2.2018; Aynı yönde bkz. **Danıştay 14. Daire**, E. 2017/3547, K. 2018/635, T. 15.2.2018; **Danıştay 14. Daire**, E. 2017/613, K. 2017/2144, T. 6.4.2017; **Danıştay 14. Daire,** E. 2016/6879, K. 2017/1443, T. 9.3.2017; **Danıştay 14. Daire**, E. 2016/5754, K. 2017/939, T. 21.2.2017, www.kazanci.com (Erişim: 19.09.2019).

713 *"...iptal dâvalarında dâva açabilmek için menfaat ihlâlinin yeterli sayılması, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak amacına yöneliktir. Her ne kadar bu amacın tam olarak gerçekleşebilmesi için menfaat ihlâli koşulunun aranmaması düşünülebilirse de, bu durumda, idarî işlemlerle ilgisi bulunmayan kişilerin dâva açması sonucu idare devamlı dâva tehdidi altında kalır ve böylece idarenin işleyişi olumsuz yönde etkilenir."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 1995/46, K. 1995/49, T. 21.09.1995, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 19.09.2019).

davaların da göz ardı edilmesine sebebiyet verebilir[714]. Bu nedenle, iptal davalarında menfaat konusu değerlendirilirken, çok katı yorumdan kaçınılarak somut olayın özelliğine göre bir değerlendirme yapılması ve idari istikrar ilkesi de göz ardı edilmeden bu ilke ile dengeli bir çözüme ulaşılması adalet ve hakkaniyetin bir gereğidir[715].

B. Hak İhlali

Menfaat ihlali şartının, idari düzene ve idari istikrar ilkesine katkısına dair yukarıda yaptığımız genel açıklamalar kısmen *hak ihlali* şartı bakımından da geçerlidir. Ancak iptal davaları ile tam yargı davalarının nitelikleri göz önüne alındığında, her iki dava türünün idari istikrar ilkesine olan etkilerinin aynı olduğunu söylemek mümkün değildir.

2577 sayılı İYUK md. 2'ye göre, tam yargı davaları, *"idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından"* açılan davalardır. Tam yargı davaları, genel olarak, idari bir faaliyetten zarar görenlerin zararlarının tazminini

---

[714] Aynı yönde bkz. **Leyland,** Peter, The Constitution of the United Kingdom (A Contextual Analysis), Oxford, Hart Publishing, 2016, s. 214.

[715] Örneğin Danıştay, serbest avukat olarak çalışan kişinin, milletvekillerinin üç aylık dönem için peşin olarak aldıkları ödenek ve yolluk ödemelerine karşı açmış olduğu davada, davacının vergi mükellefi olduğu ve söz konusu harcamaların kamu gelirlerinden karşılandığını belirterek somut olayda davacının menfaatinin ihlal edildiğine karar vermiş ve bu anlamda söz konusu davayı incelemeye değer görmüştür: *"2577 sayılı Yasanın 2. maddesinde iptal davaları için öngörülen subjektif ehliyet koşulunun, Anayasanın 125. maddesinin 1. fıkrasına uygun olarak yorumlanarak saptanması ve idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek biçimde anlaşılması, hukuk devletinin yapılandırılması ve sürdürülmesi ilkesinin sağlanmasına uygun düşecektir. Başka bir ifade ile subjektif ehliyetin, 125. maddenin 2. fıkrasında belirlenen ve yargı denetimi dışında tutulan işlemler dışında, yargı kısıntısı yaratacak biçimde yorumlanamayacağı açıktır. Aksi halde, dava konusu olayda olduğu gibi, idari işleme karşı bu işlemden yararlananlar tarafından iptal davası açılabileceğinin kabul edilmesi halinde, açılacak iptal davasında menfaat ihlali koşulu oluşmayacağından, bu davalarda subjektif ehliyet nedeniyle idari işlemin hukuki denetim dışında kalması sonucu doğacaktır. Böylece her iki durumda da, subjektif ehliyet bulunmadığının kabul edilmesi nedeniyle idari işlemlerin hukuki denetiminin iptal davaları yoluyla gerçekleştirilmesi mümkün olmayacaktır"* **Danıştay 11. Daire**, E. 2007/6930, K. 2007/7002, T. 25.9.2007, www.kazanci.com (Erişim: 19.09.2019). *"Her olay ve davada, idari işlem ile dava açacak kişi arasında öngörülen sübjektif ehliyet koşulu menfaat ihlalinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaat olması ölçütleri ekseninde yargı mercilerince değerlendirilerek takdir edilecektir."* **Danıştay 6. Daire**, E. 2012/7618, K. 2013/1028, T. 20.2.2013, www.kazanci.com (Erişim: 29.09.2019).

sağlamaktadır[716]. Bu anlamda özel hukuktaki tazminat davalarına benzetilebilir. Kanunda geçen *"idari eylem ve işlem"* ifadesindeki *"ve"* bağlacı, tam yargı davası açılabilmesi için hem bir eylemin hem de bir işlemin olması gerektiği yönünde bir izlenim uyandırmakta ise de aslında idare sadece eylemleri ile ya da sadece işlemleri ile kişilere zarar vermiş olabilir. Bunun yanı sıra doktrinde, idari sözleşmelerden kaynaklı tam yargı davası açılabileceği de belirtilmiştir[717]. Buna göre, tam yargı davaları; idari işlem, idari eylem ya da idari sözleşmelerden doğan hak ihlallerinin giderilmesi amacıyla açılan davalar olarak tanımlanabilir. Tam yargı davası açılabilmesi için aranan "hakkın muhtel olması" şartındaki "hak" ifadesi, "hukuken korunan menfaat" anlamındadır[718]. "Muhtel" kelimesi ise arapça kökenli bir kelime olup, *"düzeni bozulmuş, bozuk"* anlamlarına gelmektedir[719]. Dolayısıyla, idari yargıda tam yargı davası açılabilmesi için aranan hak ihlali şartı; insanın cismine ya da malvarlığına yönelik ihlaller neticesinde oluşan maddi veya manevi zarar şeklinde karşımıza çıkmaktadır[720].

Yukarıda da ifade edildiği üzere, iptal davalarında menfaat ihlali şartının aranıyor olması gibi, tam yargı davalarında hak ihlali şartının aranıyor olması da idari istikrar ilkesi ile temellendirilebilir. Ancak burada iptal davalarının *objektif* niteliği ile tam yargı davalarının *sübjektif* niteliği nazara alınarak bir kıyaslama yapılması gerekmektedir.

İdari yargıda iptal davaları esasen, dava açan kimsenin bizzat şahsını korumaktan ziyade objektif hukuk düzenini korumaktadır. Diğer bir ifadeyle, iptal davalarında aslolan husus idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamaktır. Bu nedenle iptal davası açan kimsenin şahsi nitelikleri, kural olarak, inceleme konusu yapılmaz. Ancak tam yargı davalarında, dava açan kişinin sosyal statüsü, mesleği, yaşı, uğradığı hak kaybının boyutu vs. gibi şahsi nitelikleri, hükmün kurulmasında kilit rol oynamaktadır. Dolayısıyla tam yargı davalarında iddia edilen husus; iptal davalarında öne sürülen objektif hukuk düzeninin ihlal

---

[716] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 108.

[717] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 109.

[718] *"…tam yargı davası açılmasının kişisel hakkın ihlali şartına bağlı olduğu, hak kavramının ise, hukuken korunan bir menfaat olduğu hususu dikkate alındığında…"* **Danıştay 10. Daire**, E. 2009/6921, K. 2013/4338, T. 13.5.2013, www.kazanci.com (Erişim: 29.09.2019).

[719] **Güncel Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu, www.sozluk.gov.tr (Erişim: 29.09.2019).

[720] **Gündüz**, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, s. 192; **Kaplan**, İdari Yargılama Hukuku, s. 245. Tam yargı davası açılabilmesi için gereken maddi ve manevi zarar örnekleri için bkz. **Gündüz**, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, s. 194 vd.

edildiği noktasından, kişisel ve sübjektif bir hakkın ihlal edildiği noktasına kaymaktadır[721]. Buna binaen iptal davalarının, davacı ile beraber büyük oranda üçüncü kişileri de etkileme potansiyeli bulunduğu; tam yargı davalarının ise büyük oranda sadece davanın taraflarını etkileme potansiyeli bulunduğu ifade edilmektedir[722].

Sonuç olarak tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde, iptal davalarının idari düzeni ve idari istikrar ilkesini etkileme potansiyelinin, tam yargı davalarına nazaran daha fazla olduğu ve bir davanın sonucu ne ölçüde üçüncü kişilere tesir ediyor ise o derece idari istikrar ilkesinin göz önünde tutulması gerektiği ifade edilebilir.

III. HUKUKA UYGUNLUK KARİNESİ ve İDARİ İSTİKRAR

İdari işlemlerin; iptal davası sonucu iptal edilinceye ya da idareye yapılan başvuru üzerine veya idare tarafından re'sen geri alınıncaya, kaldırılıncaya kadar kanuni dayanağa sahip, hukuka uygun ve doğru kabul edilmeleri "hukuka uygunluk karinesi" olarak adlandırılmaktadır[723]. Hukuka uygunluk karinesi, özel hukuktaki karinelerin aksine herhangi bir mevzuat hükmüne ya da maddi bir vakıaya dayanmamaktadır. Bu yönüyle hukuka uygunluk karinesi, kamu gücünden kaynaklanan ve idare hukukuna has olan bir ilkedir[724]. Bu karineye göre idari bir işlem, tesis edildiği andan itibaren, gerçekte hukuka aykırı olsa dahi, hukuka uygun varsayılır ve idare dışında başka bir makamın onayına ihtiyaç olmaksızın derhal icraata geçirilir[725]. Hukuka uygunluk karinesinin olmaması ihtimali ise; idarede istikrarı sarsar, idari işlemlerde müphemiyete sebebiyet verir ve nihayet kamunun menfaati zedelenmiş olur[726]. İdari işlemlerin tesis edilmesindeki amacın kamu yararı olduğu

---

[721] **Kaplan**, İdari Yargılama Hukuku, s. 245.

[722] **Çağlayan**, İdarî Yargılama Hukuku, s. 530.

[723] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 321; **Akyılmaz,** Bahtiyar, "Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 69, Sayı: 1-2, Yıl: 2011, s. 67; **Atay**, İdare Hukuku, s. 451. ; *"...idari işlemler yasallık karinesinden yararlanır ve bu karine gereği, idari işlemlerin yerindeliği ve hukuka uygun olduğu varsayılır."* **Danıştay 8. Dairesi**, E. 2008/4826, K. 2008/8384, T. 19.12.2008, www.kazanci.com ((Erişim: 29.09.2019).

[724] **Uçar,** İsmail, "İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XX, Sayı: 3, Yıl: 2016, s. 348.

[725] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 363.

[726] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 16.

yönündeki bu ön kabul, hukuka uygunluk karinesinin temel dayanağını oluşturmaktadır[727].

İdari bir işlem iptal davasına konu olur ve dava esastan reddedilir ise; dava konusu işlemin tesis edildiği anda var olan hukuka uygunluk karinesi, karine olmaktan çıkar ve söz konusu idari işlemin hukuka uygunluğu bizzat mahkeme tarafından tescillenmiş ve kesinleştirilmiş sayılır[728]. Ancak mahkeme tarafından iptal edilir ise, işlemin hukuka aykırı olduğu ortaya çıkmış ve bu suretle de hukuka uygunluk karinesi çürümüş olur.

Bilindiği üzere, idari yargıda iptal davası açılmış olması, kural olarak, işlemin yürütmesini kendiliğinden durdurmamaktadır[729]. Bunun için; telafi güç ya da imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olduğunun anlaşılması gibi esasa dair[730] ve (kural olarak) teminat yatırılması gibi usule dair[731] şartların birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Dava açılmasının kendiliğinden yürütmeyi durdurmaması ve yürütmeyi durdurma kurumunun sıkı şartlara bağlanmış olmasının gerekçesi, idari işlemlerin sahip olduğu hukuka uygunluk karinesine atfedilen değerdir. Hukuka uygunluk karinesine bu kadar önem verilmiş olmasının gerekçesi ise, idari faaliyetlerin ihtiyaç duyduğu istikrar ve düzen ihtiyacıdır. Bu anlamda hukuka uygunluk karinesi, idari faaliyetlerin düzen içerisinde işlemesini sağlayarak idari istikrarı temin yönünde bir fonksiyon ifa etmektedir. Hukuka uygunluk karinesi, yargı kararlarında da istikrar ilkesi ile irtibatlandırılmaktadır. Örneğin Danıştay'a göre, *"İdare hukuku ilkelerine göre, idari işlemler tesis edildikleri andan itibaren yürürlük kuvvetini ve doğruluk karinesini haizdirler. Bu husus idarenin tek taraflı kararlarına kişinin uyma zorunluluğunu doğurur. Bu ilkenin tabii sonucu olarak da idari*

---

[727] **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 394.

[728] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 538.

[729] **2577 sayılı İYUK md. 27/1:** *"Danıştayda veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz".*

[730] **1982 Anayasası md. 125/5:** *"İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir".* **2577 sayılı İYUK md. 27/2:** *"Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler".*

[731] **2577 sayılı İYUK md. 27/6:** *"Yürütmenin durdurulması kararları teminat karşılığında verilir; ancak, durumun gereklerine göre teminat aranmayabilir".*

işlemlerde devamlılık ve istikrar esastır"[732].

Hukuka uygunluk karinesi, idari işlemlerin sürekli kesintiye uğramasını önleyerek idari düzeni tesis etmesinin yanı sıra, idari hizmetlerden yararlananlar bakımından da bir güvence anlamına gelmektedir[733]. Zira hukuka uygunluk karinesi sayesinde kişiler, statülerinin zaman içinde sabitlendiğini ve ancak hukuka aykırı ise mahkemece iptal edilebileceğini veya idare tarafından belli güvencelerle geri alınabileceğini bilmekte ve nihayet bu durum sayesinde hukuki ilişkilerdeki istikrar ve öngörülebilirlik sağlanmış olmaktadır[734].

Sonuç olarak hukuka uygunluk karinesi; art niyetli itirazlara, şikâyetlere ve davalara karşı idari işlemlerin istikrarını koruyan ve böylece kamu hizmetlerinin aksamamasını sağlayan önemli bir karinedir. Zira özel hukuk kişilerinin sistematik bir şekilde idareye karşı dava açmaları her zaman için ihtimal dâhilindedir ve böyle bir durumda salt dava açılmış olmasının yürütmeyi durduracağı kabul edilir ise idarenin iş yapamaz hale geleceği muhakkaktır[735]. Bu nedenle, aksi yargı mercileri tarafından kararlaştırılmadığı ya da idare tarafından geri alma / kaldırma işlemine tabi tutulmadığı sürece idari işlemler, herhangi bir engelle karşılaşmadan ve hukuka uygunluk karinesinin koruması altında hukuk âleminde değişiklik yapmaya devam etmekte ve bu sayede idari düzen ve kamu yararı büyük oranda teminat altına alınmış olmaktadır.

IV. RE'SEN İCRA YETKİSİ ve İDARİ İSTİKRAR

"Re'sen" kavramı, sözlük anlamı itibariyle, *"bağımsız olarak, kimseye bağlı olmaksızın, kendi başına, kendiliğinden"* anlamına; "icra" kavramı ise, *"yapma, yerine getirme, bir işi yürütme"* anlamına gelmektedir[736]. İdare hukukuna has bir kavram olarak *"re'sen icra yetkisi"* ise, idarenin, sahip olduğu kamu gücüne dayanarak kararlarını kendi kuvvetiyle icra edebilmesidir[737]. Bu anlamda, *"bir idari kararın hukuk aleminde ortaya çıkan sonuçlarının maddi aleme doğrudan doğruya idare tarafından aktarılmasına, o*

[732] **Danıştay 3. Daire**, E. 1981/83, K. 1981/100, T. 28.5.1981, www.kazanci.com (Erişim: 11.04.2019).

[733] **Bülbül**, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, s. 2.

[734] **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 161.

[735] **Gözler** & **Kaplan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 256.

[736] **Güncel Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu, www.sozluk.gov.tr (Erişim: 18.10.2019).

[737] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt III), s. 1458.

kararın "re'sen icra (exécution d'office)" sı denir"[738]. İdarenin kendi işlemlerini re'sen icra edebilmesi "kural"[739]; bu yetkinin sınırlandırılması ise "istisna"dır ve bu sınırlandırma ancak kanunla yapılabilir[740].

Re'sen icra yetkisi, çeşitli şekillerde kendisini gösterebilir. Örneğin idare, kamu düzenini ve emniyetini muhafaza etmek üzere ve herhangi bir mahkeme kararına ya da adli mercilerin müdahalesine gerek duymadan kolluk yetkisini kullanarak bireylere cebri müdahalelerde bulunabilir veyahut vergi alacakları ya da diğer kamu alacakları gibi mali hususlarda yine başka bir makamın onay ya da iznine ihtiyaç olmaksızın bizzat kendi irade ve kuvvetiyle tahsilata girişebilir[741].

Re'sen icra yetkisi, idarenin sahip olduğu kolluk yetkisi bağlamında özel olarak ele alınması gereken bir kavramdır. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere, idarenin kendi işlemlerini bizzat kendisinin icra etmesi kural, bu yetkisinin sınırlandırılması ise istisnadır. Ancak idarenin cebri müdahale hususunda re'sen icra yetkisini kullandığı durumlar açısından ise tam tersi geçerlidir. Diğer bir ifadeyle, idarenin cebri müdahale hususunda re'sen icra yetkisini kullanabilmesi istisna; bu yetkiyi kullanamaması kuraldır[742]. Zira kolluk yetkileri kullanılırken temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesi kuvvetle muhtemeldir ve bu nedenle re'sen icra yetkisinin kullanımı başta Anayasa olmak üzere mevzuat hükümleri ile

---

[738] **Gözler** & **Kaplan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 254.

[739] **Gözler** & **Kaplan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 254. Gözler bu açıklamasını aynı sayfada şu şekilde örneklendirmiştir: *"Örneğin…idare bir maaştan kesme cezasını, ilgili memurun maaşını daha az ödeyerek icra eder. İdarenin bunun için mahkemeye veya icra dairesine başvurmasına gerek yoktur. Yahut bir kişi hakkında alınan memurluktan çıkarma karan yine idare tarafından re'sen icra edilir. Bu kişiye artık maaş ödenmez."*

[740] **Gözler** & **Kaplan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 254. Gözler bu açıklamasını ise yine aynı sayfada şu şekilde örneklendirmiştir: *"Örneğin…2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa göre, idarenin aldığı kamulaştırma kararını re'sen icra etme yetkisi yoktur. Kamulaştırma kararının icra edilebilmesi yani özel mülkiyette bulunan bir taşınmaz malın idarenin mülkiyetine geçmesi (ki bu taşınmaz malın tapuda idare adına tescil edilmesiyle olur) için, ya taşınmaz mal sahibinin rızası ya da asliye hukuk mahkemesinin taşınmaz malın idare adına tescil edilmesine karar vermesi gerekir. Bunun için ise, idarenin asliye hukuk mahkemesine başvurup asliye hukuk mahkemesinden böyle bir karar alması gerekmektedir. Dolayısıyla, bu örnekteki kamulaştırma kararının icrası (yani mülkiyetin idareye geçirilmesi) idare tarafından re'sen değil, adliye mahkemesi kararıyla yapılmaktadır."*

[741] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt III), s. 1458.

[742] **Gözler** & **Kaplan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 254.

sıkı şartlara bağlanmıştır[743]. Buna göre, cebri müdahalenin söz konusu olduğu re'sen icra yetkisi, kanunun açıkça izin verdiği durumlarda, idarenin kolluk görevlilerinin, kamu düzenini tehdit eden eylem ya da durumları öğrenmesi üzerine bunları önleme, durdurma ya da bozulmuş olan kamu düzenini tekrar sağlama yetkisi olarak ifade edilmektedir[744].

Sonuç olarak, özel hukuktan doğan herhangi bir hakkının yerine getirilmesini isteyen özel hukuk kişileri, ancak devletin yetkili adli mercilerine başvurarak ilgili haklarının yerine getirilmesini talep edebilirlerken; idare açısından, kural olarak, böyle bir zorunluluk yoktur. Dolayısıyla, re'sen icra yetkisi, kamu gücüne dayanan ve özel hukuk kişilerinin sahip olmadığı bir yetkidir[745]. İdarenin, mevzuatın kendisine yüklediği vazifeleri ifa edebilmek adına öncelikle adli makamlara müracaat etmesi ve daha sonra bu makamların yardımı ile ancak görevini ifa edebilmesi, idari faaliyetlerdeki istikrar zarureti ile bağdaşmayacağı için idare tasarruflarını re'sen icra etmeye mecburdur[746]. Bu anlamda idare, kamu düzenini bozulmaktan muhafaza etmek ya da bir şekilde bozulmuş olan kamu düzenini yeniden ihya etmek adına, seri ve ivedi şekilde hareket edebilmeli ve toplumsal vakıalara fiziki müdahaleyi de bünyesinde barındıran karar alma ve bu kararları doğrudan uygulama mekanizmasıyla donatılmalıdır[747]. Kısacası, re'sen icra yetkisi, idari istikrar ilkesinin tesisine hizmet eden ve kullanılamadığı durumlarda kamu düzenini olumsuz yönde etkileyen ve kamu hizmetlerinin aksamasına sebebiyet verecek olan bir yetkidir[748].

---

[743] **1982 Anayasası md. 13**: *"Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir".*

[744] **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 570.

[745] **Gözler** & **Kaplan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 254.

[746] **Onar,** Sıddık Sami, İdare Hukuku, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1944, s. 130.

[747] **Çebi Buğdaycı,** Melike Özge, İdarenin Re'sen İcra Yetkisi, Ankara, Adalet Yayınevi, 2019, s. 47.

[748] **Çebi Buğdaycı**, İdarenin Re'sen İcra Yetkisi, s. 47.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ İSTİKRARI SAĞLAMAYA YÖNELİK ARAÇLAR

İdarenin, faaliyetlerini yürütürken idari istikrar ilkesine uygun hareket etmesi önemli olmakla birlikte; idare, bu yükümlülüğünü yerine getirebilmek amacıyla birtakım araçlara ihtiyaç duymakta ya da bu araçlar vasıtasıyla istikrarlı hareket etmeye zorlanmaktadır. Bu araçlar sayesinde; idari faaliyetlerin ülke geneline eşit ve yeknesak bir şekilde dağılması sağlanmakta, idarenin önceki ve sonraki uygulamaları arasında çıkacak ihtilaflar önlenmekte, idarenin nerede ne şekilde davranacağı hususunda hem idareye hem de bireylere yol gösteren kurallar ve ilkeler ihdas edilebilmekte, idarenin uzun süreli uygulamaları hukuki birer kaynak olarak değer kazanmakta ve böylece söz konusu uygulamalara güvenen bireylerin güvenleri korunmakta ve nihayet idari istikrar ilkesi temin ve tesis edilmiş olmaktadır.

"İdari usul ilkeleri", "mahkeme içtihatları", "idarenin takdir yetkisi", "idari teamüller", "fiili memur teorisi" ve *"hiyerarşi / vesayet denetimleri"* olarak sıralayabileceğimiz bu araçlar ve bu araçların idari istikrar ilkesi ile irtibatları bu bölümün konusunu oluşturmaktadır.

I. İDARİ USUL İLKELERİ

A. İdari Usul Kavramı

Modern devlet anlayışında demokrasinin evrensel bir ideal olarak kabul edilmesi neticesinde bireyler *"yönetilen"* değil, *"kamu hizmetinden yararlanan"* olarak görülmeye başlanmış ve bu çerçevede bireyin yönetime katılması, devlete karşı korunması ve idare ile münasebetlerinde insan onuruna yaraşır bir muameleye tabi tutulması hususları hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak kabul edilmiştir[749]. Bu kabul neticesinde de idari faaliyetlerin belirli usul kuralları ile yürütülmesi fikri ağırlık kazanmış ve nihayetinde idari

[749] **Akyılmaz,** Bahtiyar, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 7, Sayı: 2, Yıl: 2003, s. 149.

usul ilkeleri ortaya çıkmıştır.

İdari usul, kısaca, idarenin kararlarını tesis ederken izlemesi gereken yol ve yöntemler anlamına gelmektedir[750]. Daha teknik anlamıyla idari usul, kamu hizmeti yürüten kamu kurum ve kuruluşlarının, idari faaliyetin yapılması sırasında hukuki sonuç doğurmaya yönelik her türlü işleminin tabi olacağı süreci ifade etmektedir[751]. İdari usul, idari işlemlerin açıklık, şeffaflık ve öngörülebilirlik fonksiyonlarının yerine getirilmesini ve kişilerin idari işlemin yapılış sürecine birtakım haklarla katılmasını sağlamaktadır[752].

Bilindiği üzere yargı organlarının yargılama sürecinde uyması gereken kurallar yargılama usullerine dair kanunlarda[753] ve yasama organının yasama faaliyeti icra ederken uyması gereken kurallar ise TBMM İç Tüzüğü'nde[754] düzenlenmiştir. İdarenin kamu hukuku alanında gösterdiği birtakım faaliyetler, mahiyetleri itibariyle yargı organının faaliyetlerine benzediği için idari faaliyetlerin de yargı faaliyetleri gibi bireylere teminat bahşeden usul kurallarına sahip olması gerekmektedir[755]. Söz konusu kurallar sayesinde idarenin faaliyetleri yargısal usullere benzeyen kurallar ile düzenlenmekte ve idare, klasik mekanizmalar dışında daha etkin bir şekilde denetlenmiş olmaktadır[756].

Belirtmek gerekir ki, temel hak ve özgürlüklerin teminat altına alınması bakımından

---

[750] **Duran,** Lütfi, "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 17-18 Ocak 1998, s. 33.

[751] **Odyakmaz,** Zehra, "Hazırlanmakta Olan İdarî Usûl Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar ", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı: 2, Yıl: 1997, s. 3.

[752] **Akyılmaz**, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 19; **Evren,** Çınar Can, "İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 91, Yıl: 2010, s. 113; **Çebi Buğdaycı,** Melike Özge, "İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı", Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, Sayı: 1, Yıl: 2016, s. 29.

[753] Yargılama sürecine dair usul ilkeleri; idari yargılama için 2577 sayılı İYUK'ta, ceza yargılaması için 5271 sayılı CMK'da ve medeni yargılama için 6100 sayılı HMK'da yer almaktadır.

[754] 13 Nisan 1973 tarih ve 14506 sayılı Resmi Gazete.

[755] **Azrak**, "Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", s. 130; **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 52; **Azrak,** Ali Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 33, Sayı: 1-2, Yıl: 1967, s. 80.

[756] **Akyılmaz,** Bahtiyar, "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 17-18 Ocak 1998, s. 42.

bağımsız mahkemelerce yapılan denetim önemli olmakla birlikte; mahkeme masraflarının çokluğu, davaların uzun sürmesi ve mahkeme kararlarının gereklerinin idare tarafından yeterince uygulanmayışı gibi sebeplerle temel ve hak ve özgürlükler gereği gibi korunamamaktadır[757]. Bu nedenle, idarenin tek taraflı işlem tesis edebilme üstünlüğüne karşı gerçek anlamda güvence anlamına gelen ve ilgililerin idari işlemin yapılış sürecine etkin bir şekilde katılmasını sağlayarak bireyi idare karşısında edilgen durumdan çıkaran usul ilkelerine ihtiyaç duyulmaktadır[758].

İdari usul ilkelerinin nelerden oluştuğu hususunda kesin bir sınırlama yapmak mümkün olmamakla birlikte temel idari usul ilkeleri; *"re'sen araştırma (soruşturma) ilkesi", "usul ekonomisi", "dinlenilme hakkı", "bilgi edinme ve belgelere erişim hakkı", "danışmanlık ve hukuki yardım", "gerekçe ilkesi" ve "başvuru yollarının gösterilmesi"* şeklinde sıralanmaktadır[759]. Ayrıca dünyadaki örneklerine bakıldığında idari usul ilkelerinin; Avusturya, İspanya, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya gibi bazı ülkelerde tek bir *genel idari usul kanunu* çatısı altında toplandığı ya da Fransa gibi birden fazla kanun ve kararname ile düzenlendiği veyahut da İsviçre ve Kolombiya'daki gibi idari yargılama usulleri ile beraber düzenlendiği görülmektedir[760]. Ülkemizde ise idarenin idari fonksiyon icra ederken uyması gereken usulî kurallar sadece münferit bazı hukuki düzenlemelerde yer almış ve birçok kez gündeme gelmiş olmasına rağmen *genel idari usul kanunu* çatısı altında toplanamamıştır[761].

---

[757] **Kalabalık,** Halil, İnsan Hakları Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015, s. 320; **Çebi Buğdaycı**, "İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı", s. 27.

[758] **Akyılmaz**, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 75-76.

[759] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 511 vd. ; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nce hazırlanan ve 28 Eylül 1977 tarihinde kabul edilen (77) 31 sayılı *İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar*'da Komite; *"Dinlenilme hakkı, Enformasyon (bilgi) kaynaklarından yararlanma hakkı, Katılma ve temsil, İdari işlemlerin nedeni (gerekçeli olması), başvuru (itiraz) yollarının gösterilmesi"* şeklinde beş idari usul ilkesi tespit etmiştir. Komite kararının Türkçe tercümesi için bkz. **Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi**, "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar" (Çev. **Kuntbay**, İhsan), Amme İdaresi Dergisi, Cilt 11, Sayı 4, 1978, s. 3-11.

[760] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 510.

[761] Örneğin 2001 yılında 4709 sayılı Kanunla 1982 Anayasası'nın 40'ıncı maddesine eklenen: *"Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır"* hükmü, idari usul ilkelerinden sayılan "başvuru yollarının gösterilmesi" ilkesi ile ilgili bir hükümdür. 2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da, bir idari usul ilkesi olarak kabul edilen bilgi edinme hakkına dair çıkarılmış somut bir düzenlemedir. Bundan başka, kamulaştırma, ihale, vergi ve

İdari usul ilkeleri, idari karar ve işlem tesisi sürecinde idari otoriteyi demokratik yöntemlere uymaya zorlamakta ve onun hukuka aykırı davranmasını önlemektedir[762]. Bu anlamda idari usul ilkeleri, bireyi, idareye karşı koruyan ve tesis edilecek işlemde ilgili bireyi söz sahibi kılan ilkelerdir. İdari usul ilkelerine riayet edilmediği takdirde de; idari işlemin tesisinde gizlilik, muhatabın işleme dair bilgi edinme imkânından yoksun olması, idari işlemin yapılışında yeknesaklık sağlanamaması, idarenin aşırı otoriter davranması ve takdir yetkisini hukuka aykırı şekilde kullanması gibi sakıncalar ortaya çıkmaktadır[763].

İdari usul ilkelerinin amacı ise, kamu yararının etkili ve rasyonel bir surette gerçekleştirilebilmesi adına gereken hukuki zeminin oluşturulması ve idare tarafından alınan kararların tarafsız ve özenli bir araştırmaya dayandırılarak bireylerin hak ve menfaatlerinin teminat altına alınmasıdır[764]. Bu amaç da ancak, bireylerin idari faaliyetlere aktif katılımlarının sağlanması, görüş beyan etmelerinin ve idareyi bazı hususlarda aydınlatmalarının temin edilmesi, hak ve çıkarlarını savunma imkânının verilmesi ve nihayet, idarenin kendi iç düzeninde yer alan denetim sistemleriyle kademe kademe kontrolünün sağlanarak faaliyetlerinin hesabını vermeye mecbur tutulması sayesinde gerçekleşmiş olacaktır[765].

B. İdari Usul İlkelerinin İdari İstikrar Açısından Önemi

İdari usul ilkeleri, idarenin tesis ettiği işlemlerde bir yeknesaklığın bulunmasına ve benzer durumlarda benzer sonuçlara ulaşmasına hizmet ederek idari istikrarın teminine katkı sağlamaktadır[766]. Örneğin, kamu ihalelerinde benzer usullerin izlenilmesi ve kamu ihalelerinin aynı kurallara tabi tutulması sayesinde; kamu ihalelerine katılan istekliler her ihalede farklı kurallara tabi olmaktan kurtulmakta, ihalelere ilişkin uygulamalar kurumdan

---

imar gibi konularda ilgili kanunlarda birtakım usul ilkeleri yer almaktadır. Ülkemizde idari usulün kodifikasyon çalışmaları ile ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz. **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 510; **Oğurlu,** Yücel, "İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?", AÜEHFD, Cilt IX, Sayı: 1-2, Yıl: 2005, s. 77.

[762] **Alan,** Nuri, "İdari Usul ve İdari Yargı", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 2, Yıl: 2000, s. 10.

[763] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 507.

[764] **Azrak**, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", s. 73.

[765] **Azrak**, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", s. 73.

[766] **Can**, İdari İşlemin Şekil Unsuru, s. 117; **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 136-137.

kuruma farklılık göstermemekte, kamu ihalelerine dair izlenilen süreçler ülke geneline eşit bir şekilde dağılmakta ve nihayet bireyler idarenin talep ettiği hususları önceden öngörebilmektedir. İdari işlemin yapılış sürecini öngörebilen, izleyebilen ve söz konusu işlemin yapılış sürecine katılabilen bireylerin ise idareye karşı güveni artmaktadır[767]. İdari usul ilkelerine riayet edilmemesi ise, idarenin bireyler hakkında hayatî kararlar alırken dahi dışarıya aksetmeyen ve her somut olaya göre değişebilen istikrarsız kararlar almasına ve idarenin keyfi hareket ettiği yönünde bireylerde şüphe uyanmasına sebebiyet vermektedir[768].

Daha önce de ifade ettiğimiz üzere, Ülkemizde genel idari usul kanununun çıkarılmasına dair girişimler olmuştur. Bu girişimlerde, idarenin istikrarına duyulan ihtiyaç, idari usul kanununun çıkarılmasının gerekçelerinden biri olarak özellikle belirtilmiştir[769]. Gerçekten de Ülkemizde genel bir idari usul kanununun çıkarılmamış olması, idarenin faaliyetlerinin belirliliğini ve istikrarını büyük ölçüde engellemekte, idarenin ne zaman ne şekilde davranacağının bilinmemesine yol açmakta ve neticede bireylerin hak ve

---

[767] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 51.

[768] **Azrak**, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", s. 80.

[769] Örneğin, 1982 Anayasası'nın görüşülmesi esnasında, Anayasa Tasarısı ve Komisyon Raporu'nun Danışma Meclisi'ndeki müzakeresinde, genel bir idari usul kanunu çıkarılması ile ilgili olarak Anayasa'ya bir madde eklenmesi teklifinde bulunulmuştur. Eklenmesi istenilen madde: *"İdarenin, faaliyetlerini düzenli, objektif ve güvenilir biçimde yürütebilmek için uyması gereken genel usul kuralları özel kanunla düzenlenir"* şeklindedir. Dönemin milletvekili ***Cahit Tutum*** tarafından verilen bu teklifin gerekçesi (her ne kadar ilgili teklif kanunlaşamamış ise de) idari usul ilkelerinin idari istikrar ile irtibatını göstermesi açısından dikkate değerdir. ***Tutum***, önergesinde, genel idari usul kanunun yıllardır eksikliği çekilen bir kanun olduğunu vurgulamış ve idarenin faaliyetlerini istikrar içerisinde yürütebilmesi ve kendini belli ölçülerle sınırlayabilmesi adına genel idari usul kanununa ihtiyaç olduğunu belirtmiştir: *"...Önergemde, Türkiye'de yıllardır eksikliği çekilen bir Genel İdarî Usul Yasasının çıkarılması bir Anayasal direktif haline getirmek ve böylece yıllardır vatandaşla idare arasındaki ilişkilerdeki eksiklikleri ve keyfilikleri önlemeye yönelik bir öneridir... İdarenin faaliyetlerini objektif esaslara göre yürütmesi ve istikrar içinde, güvenilir bir sistem içerisinde faaliyetlerin yürütülmesi asıldır. Ancak idare, eylem serbestliği ve bizatihi faaliyetlerinde belli birtakım objektif ölçülere uyma gerekliliği uygulamanın hiçte böyle olduğunu göstermez. / Maalesef uygulamada idare, kendisini belli ölçülerde sınırlama ve o ölçüler içerisinde istikrarlı birtakım işlemlerde bulunmak külfetinden sürekli bir şekilde kendisini azade kılmaya çalışır. Bu dünyanın her yerinde yönetime atfedilebilecek önemli kusurlardan biridir... Önergem aslında idarenin bugün az çok şu söylediğimiz genel esaslara uyduğu varsayılmakla birlikte bunları derli toplu formaliteleri basitleştirici; ama vatandaşa güven verici bir Genel idarî Usul Yasası çerçevesinde toplanmasının zorunlu olduğunu düşündüm ve bu nedenle bu önergeyi verdim."* **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, Cilt 9, Yasama Yılı: 1, 145. Birleşim, 07.09.1982, s. 671-672.

özgürlükleri açısından olumsuz bir sonuç doğurmaktadır[770]. Bu nedenle genel bir idari usul kanununun çıkarılmasının, idarenin keyfi davranmasını önleyecek ve idarenin istikrarlı işlemler tesis etmesini sağlayacak bir adım olduğunu da belirtmek gerekmektedir[771].

İdari usul ilkeleri, ülke genelinde yeknesaklık ve eşitlik sağlamanın yanı sıra; idarenin faaliyetlerinin alenileşmesine ve kamuoyu denetimine açılmasına da hizmet etmektedir. Ayrıca idari işlemin tesis ediliş sürecine ilişkin ayrıntıların bireyler tarafından öğrenilmesine imkân tanımakta ve böylece idari faaliyetlerin daha yoğun bir şekilde yargı denetimine götürülmesini ve etkin bir surette denetlenmesini sağlamaktadır. Zira idari usul ilkeleri, kendileri ile ilgili hak ve menfaatlerini etkileyecek idari kararlar alınmadan önce bireyleri birtakım hak ve yetkilerle donatmakta, onlara idari merciler önünde haklarını savunma imkânı tanımakta[772], bireyleri idari işlemin tesis ediliş sürecinden haberdar etmekte ve böylece bireylerin hukuki güvenliğini temin etmeye ve idarenin hukuka uygunluğunu sağlamaya yardımcı olmaktadır[773].

Bu kapsamda örneğin, bireylerin kamu otoritesinin elinde bulunan bilgi ve belgelere makul ve açıkça belirlenmiş zaman dilimlerinde ulaşma hakkını ifade eden ***bilgi edinme ve belgelere erişim hakkı***[774] sayesinde; idari işlemlerin kamuya açıklanması ve bu suretle alenileşmesi sağlanmakta, idarenin daha önce almış olduğu kararların ya da uygulamaların

---

[770] **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 183; **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 611; **Kırışık,** Fatih, "İdare İle Bireyler Arasındaki İlişkilerde Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Bir Yöntem: İdari Usul", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 37, Yıl: 2013, s. 246; **Evren**, "İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri", s. 127; **Bölükbaşı**, "Devlet İşlemlerinde Kanun Yolları, Merciler ve Başvuru Sürelerini Gösterme Yükümlülüğü (Anayasa'nın 40/2. Maddesi)", s. 105-106, 109. Ülkemizde 2008 yılında "Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı" hazırlanmış ancak bu tasarı kanunlaşamadan kadük olmuştur.

[771] Aynı yönde bkz. **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 52; **Akyıldız**, "İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi", s. 60.

[772] **Odyakmaz,** Zehra, "İdari Usulden Beklediklerimiz", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 17-18 Ocak 1998, s. 12.

[773] **Oğurlu**, "İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?", s. 73; **Kalabalık**, İnsan Hakları Hukuku, s. 321; **Alan**, "İdari Usul ve İdari Yargı", s. 10.

[774] **Birkinshaw,** Patrick, Freedom of Information: The Law, The Practice and The Ideal, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, s. 29. Bilgi edinme hakkına dair yapılan hukuki düzenlemelerin muhatabı genelde kamu otoriteleridir. Ancak İngiltere gibi bazı ülkelerde birtakım özel hukuk tüzel kişileri de bilgi edinme hakkının muhatabı olarak düzenlenebilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Brooke,** Heather, Your Right To Know, London, Pluto Press, 2005, s. 10.

sonraki kararlar açısından emsal gösterilmesi imkânı doğmakta ve nihayet bu durum idare üzerinde baskı oluşturarak idari faaliyetlerin istikrar kazanmasına katkı sunmaktadır[775]. Ayrıca idari faaliyetlerin gözetim ve denetiminin bireylere karşı açık tutulması, kamu makamlarının hukuk dışına çıkma ve istikrara aykırı hareket etme eğilimini önleyici bir rol oynamaktadır[776].

İdari işleme karşı itiraz ya da dava açmak suretiyle başvuru hakkını kullanacak olan ilgiliye, nasıl ve ne şekilde hareket etmesi gerektiği hakkında idare tarafından bilgi verilmesini ifade eden ***başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi***[777] sayesinde ise; faaliyetlerinin yargısal denetime götürüleceği ya da üst mercilere şikâyet edileceği bilincini taşıyan idare, işlemlerini tesis ederken daha özenli davranmaktadır. Dolayısıyla, başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi, idari kararların yargısal denetimini artırmanın yanı sıra idareyi istikrarlı kararlar almaya zorlamaktadır.

İdari bir işlemin tesisi aşamasında, işlemin muhatabının idarenin karar alma sürecine aktif katılımının ve bu sayede daha doğru ve kapsamlı bilgi sahibi olabilmesinin sağlanması anlamına gelen ***dinlenilme hakkı***[778] sayesinde ise; bireyler, idari karar alma süreçlerine aktif şekilde katılmakta ve bu suretle idareyi, idari istikrara aykırı kararlar almaktan vazgeçirme imkânına sahip olmaktadır[779]. Diğer bir ifadeyle bireyler, aleyhlerine tesis edilmesi düşünülen karar için belirleyici olan maddi olay ve vakıalara dair öncesinden açıklama

---

[775] **Kaya**, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, s. 34.

[776] **Güran,** Sait, "Yönetimde Açıklık", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 3, Sayı: 1-3, Yıl: 1982, s. 103.

[777] **Şanlı Atay**, "İdari İşlemde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü", s. 295. Belirtmek gerekir ki, başvuru yollarının gösterilmesi kavramında her ne kadar sadece "başvuru yolları" ifadesi kullanılmış ise de aslında bu kavramla ifade edilmek istenen husus, sadece başvurulacak yolların değil; aynı zamanda başvuru mercilerinin de hangileri olduğu ve bu mercilere hangi sürelerde başvurulabileceği hususlarıdır. Dolayısıyla idarenin işlemin muhatabına sadece *"yargı yoluna başvurma ya da idari itirazda bulunma hakkınız vardır"* şeklinde bir cevap vermesi, başvuru yollarının gösterilmesi ilkesine uygun bir cevap olmayacaktır. Bu ilkenin tam anlamıyla gerçekleşebilmesi ve bireyin hukuki güvenliğini gerçek anlamda sağlayabilmesi adına, idarenin hiçbir tereddüde mahal vermeden, ilgili işleme karşı bireyin hangi mercie, hangi usulle ve hangi sürelerde başvurabileceğini açık bir şekilde bildirmesi gerekmektedir. Kısacası, idari işlemlerde başvuru yollarının gösterilmesi, bireylerin hem idari makamlar hem yargı mercileri hem de siyasi organlar önündeki savunma haklarını garanti altına alan ve bu anlamda hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi noktasında büyük önem taşıyan bir ilkedir.

[778] **Çebi Buğdaycı**, "İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı", s. 27.

[779] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 53.

yapma ve lehe olan hususları idareye sunma fırsatı elde etmektedir[780]. Örneğin bir öğrenci ya da memur hakkında disiplin cezası tesis etmeyi düşünen idarenin, cezayı tayin etmeden önce (henüz soruşturma aşamasında iken) ilgilinin savunmasını alması sayesinde kişi, idareyi, istikrar kazanmış yargı kararlarına uymaya zorlama ya da idari teamüllere aykırı davranmaktan alıkoyma imkânına sahip olmaktadır[781].

Gereksiz masraflara sebebiyet verilmeden ve zaman israfına yol açılmadan adil bir karara varılması anlamına gelen ***usul ekonomisi ilkesi***[782] sayesinde ise; idarenin işlem tesis ederken izleyeceği süreçler mümkün olduğunca sadeleştirilmekte, öngörülen sonuca bir an önce ulaşılmakta ve böylece bireylerin hukuki güvenliğinin temin edilmesi ve idari istikrarın sağlanması mümkün olmaktadır. Zira bu ilkeye göre; örneğin bir kamu görevlisi ya da bir öğrenci hakkında idari yaptırım uygulamayı düşünen idarenin, henüz soruşturmaya başlamadan önce kendisine bir yol haritası çıkarması, işlemin her bir basamağı için yol gösterici süreler belirlemesi, vakit kaybetmeksizin soruşturmaya başlaması, gereksiz delilleri toplamaktan kaçınması ve tanık ifadelerine başvururken neticeye hızlı bir şekilde ulaştıracak etkili soruları seçmesi vs. gerekmektedir.

---

[780] **Alan**, "İdari Usul ve İdari Yargı", s. 15; **Akyılmaz**, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 145.

[781] Ayrıca, Danıştay'ın da belirttiği üzere, aleyhine işlem tesis edilecek olan kimseye işlem tesis edilmeden önce, hakkındaki suçlamaların ne olduğunun açıkça bildirilmesi ve kişinin savunmasının alınması, bireylerin idareye olan güveni arttıracak bir hususdur: *"Hakkında, kimi suçlamalar nedeniyle ve bu suçlamalara dayanılarak özlük haklarını ihlal edecek biçimde işlem tesis edilecek ilgiliye, idarenin işlemini gerekli kılan suçlama konularını önceden açıkça bildirerek savunmasını almasının idari işlemlere güveni ve hukuka uygunluk yönünden isabet oranını artıracağı kuşkusuzdur."* **Danıştay 5. Daire,** E. 1990/4297, K. 1991/1099, T. 06.06.1991; *"Yetkinin kullanılması için maddede hiç bir usulün öngörülmemiş olması da kamu personeli yönünden tümüyle güvencesiz bir ortam yaratmıştır. Örneğin, kişinin genel güvenlik, asayiş ve kamu düzeni açısından bölgede çalışmasının sakıncalı olduğunun nasıl saptanacağı; kamu görevlisinin hizmetinde yararlı olmadığını sıkıyönetim komutanının bilmesi ve değerlendirmesi mümkün olmadığına göre bu öneriyi kimin yapacağı; kişi hakkında toplanan bilgilerin veya yapılan önerinin, gerçekliği ve doğruluğunun nasıl denetleneceği gibi konularda yasada herhangi bir açıklık bulunmadığı gibi, çok ağır bir ceza niteliği taşıyan bu işlemin uygulanmasından önce ilgiliye savunma hakkı da tanınmamıştır. Yetkinin bu derecede kişisel değerlendirmeye müsait olması, iyi niyetle kullanılması halinde dahi, uygulanan işlemlerde büyük yanılgılara neden olabilecektir."* **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E. 1988/6, K. 1989/4, T. 7.12.1989, www.kazanci.com (Erişim: 30.09.2019).

[782] **Yılmaz,** Ejder, "Usul Ekonomisi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 57, Sayı: 1, Yıl: 2008, s. 244-245.

Özetle, idari usul ilkeleri; idari faaliyetlerin ülke genelinde yeknesak bir şekilde yürütülmesini sağlamakta, önlerine gelen hukuki problemlere karşı nasıl ve ne şekilde davranmaları gerektiği hususunda idari mercilere yol göstermekte, aynı konu ile ilgili farklı idari merciler arasında oluşacak farklı uygulamaları engellemekte, ayrıca idari mercilerin önceki uygulamaları ile sonraki uygulamaları arasında çıkacak ihtilafları bertaraf etmekte ve böylece idarenin bireylere eşit muamelede bulunmasını sağlayarak idari faaliyetlerin istikrar kazanmasına hizmet etmektedir. Bunun yanı sıra idari usul ilkeleri, idari işlemin tesis ediliş sürecine bireylerin aktif katılımını sağlamakta, henüz işlem tesis edilmeden önce bireyleri birtakım hak ve yetkilerle donatmakta, işlemin ayrıntılarına ilişkin bireylerin bilgi sahibi olmasını sağlamakta, bireylerin idari işlemlere karşı itiraz ya da kanun yoluna gitmelerini kolaylaştırmakta ve böylece idarenin yargı mercileri tarafından etkin surette denetlenmesine vesile olmaktadır. Buna göre, idari işlemlerin belli usul kurallarına riayet edilerek yapılması düzenli, güvenilir ve istikrarlı bir idarenin gereğidir[783]. İdari usul ilkeleri sayesinde bireyler, kendilerini güven içerisinde hissetmekte ve bu durum da idarede istikrarın ve hukuka bağlılığın gerçek teminatı olmaktadır[784]. İdari işlemin tesis ediliş sürecinde uyulması gereken usul kurallarının, öncesinden tayin ve tespit edilmemiş olması durumu ise, idari faaliyetlerde keyfî uygulamaların ortaya çıkmasına, idari faaliyetlerde belirlilik ve istikrarın ortadan kalkmasına ve neticede bireylerin hukuki güvenliklerinin zedelenmesine sebebiyet vermektedir[785]. Bu anlamda, idari faaliyetlerde izlenmesi gereken yolların idari usul ilkeleri ile öncesinden düzenlenmesi, bireylerin, idari faaliyetlerin bir objesi olmaktan çıkarılarak gerçek birer hukuk süjesi kabul edilmesine ve idarenin faaliyetlerine istikrar kazandırılmasına vesile olmaktadır[786].

II. MAHKEME İÇTİHATLARI

A. İdare Hukukunun İçtihadilik Özelliği

İçtihadilik kavramı, belirli bir hukuk alanının şekillenmesinde yargı içtihatlarının

[783] **Fındıklı,** Remzi & **Bilgiç,** Veysel, İdare Hukuku, Ankara, Anadolu Yayıncılık, 2006, s. 165.

[784] **Odyakmaz**, "İdari Usulden Beklediklerimiz"; **Usman,** Yahya, Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda İdari Usul İlkeleri, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019, s. 157.

[785] **Can**, İdari İşlemin Şekil Unsuru, s. 96.

[786] **Azrak**, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", s. 80.

kurucu nitelik arz etmesi ve bu alana ait temel kavram, kurum ve ilkelerin kanunlardan ziyade yargı içtihatları ile oluşturulması anlamına gelmektedir[787]. Mahkemelerin vermiş olduğu kararlar neticesinde oluşan hukuka ise *içtihat hukuku* denmektedir ve bu anlamda idare hukuku, şekillenmesinde mahkeme içtihatlarının önem arz ettiği bir içtihat hukukudur[788].

Kamu hizmetlerinin çokluğu ve çeşitli şekiller arz etmesi, bunların en ince ayrıntısına kadar önceden belirlenmiş kurallara göre yürütülmesini imkânsız kılmaktadır. Bu nedenle içtihatlar, idare hukukunun önemli kaynaklarından birisi olarak kabul edilmektedir[789]. Ayrıca hukuk devleti ilkesinin gelişmesine bağlı olarak idare hukukunun da sürekli gelişmesi sebebiyle içtihadilik özelliği, idare hukuku için bir zorunluluk teşkil etmektedir[790]. Zira idare hukukunda bir uyuşmazlık için öngörülmüş olan hükmün benzer başka uyuşmazlıklarda kıyas yoluyla uygulanmasının mümkün olmaması[791] nedeniyle idari yargı hâkimi, hakkında ayrıntılı düzenleme bulunmayan hukuki problemleri çözebilmek adına hukukun genel ilkelerinden, bilimsel görüşlerden ve yargısal kararlardan faydalanarak kamu yararına uygun içtihatlar üretmek zorundadır[792]. Bu zorunluluğa binaen idari yargı hâkiminin içtihat oluşturma hususunda adli yargı hâkimine kıyasla daha geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu ifade edilmektedir[793].

Gerçekten de idare hukukunda kabul edilen ilkelerden birçoğu mahkeme içtihatları ile

---

[787] **Çıtak,** Halim Alperen, İdare Hukukunun İçtihadî Karakteri, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020, s. 55.

[788] **Gözübüyük** & **Tan**, İdare Hukuku (Cilt I) s. 137.

[789] **Onar**, İdare Hukuku, s. 219; **Atay**, İdare Hukuku, s. 42.

[790] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 18; **Gözübüyük** & **Tan**, İdare Hukuku (Cilt I) s. 139.

[791] *"Bu durumda, davacının kıraathane açmak istemiyle yaptığı başvurusunun, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 5/e maddesine uygun olmadığından bahisle reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin patlacıyı, parlayıcı, yanıcı ve benzeri tehlikeli maddeler üretilen, satılan, kullanılan, depolanan yerler ile gaz dolum tesislerine uzaklığı konusunda mevzuaatta açık olarak belirtilmemiş olan mesafe sınırının, başka kurumlar için öngörülmüş olan mesafe sınırının* ***kıyas yoluyla esas alınarak****, işyerinin yukarıda anılan yerlere bu mesafeden daha az bir mesafede olduğu için davanın reddedilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir."* **Danıştay 8. Daire**, E. 2007/5844, K. 2009/1309, T. 23.02.2009, Danıştay Dergisi, Sayı: 121, s. 289-290.

[792] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 18.

[793] **Atay**, İdare Hukuku, s. 42; **Zabunoğlu,** Yahya Kazım, İdare Hukuku (Cilt 1), Ankara, Yetkin Yayınları, 2012, s. 75.

oluşturulmuş ve geliştirilmiş ilkelerdir[794]. Örneğin, idarenin sorumluluğu konusunda Anayasa, idarenin kendi faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan zararı ödemekle yükümlüğü olduğunu belirtmiş ancak bu yükümlülüğün hangi esaslara göre belirleneceğini düzenlememiştir[795]. Bu konuda kanunlarda da ayrıntılı düzenlemeler yer almamıştır. İşte buna binaen, idarenin hem kusur sorumluluğuna hem de kusursuz sorumluluğuna ilişkin temel prensipler, Fransa'da olduğu gibi ülkemizde de yargı içtihatları ile düzenlenmiş ve hizmet kusuru ve risk ilkesi gibi kavramlar yargı içtihatları ile birer idare hukuku ilkesi haline gelmiştir[796].

B. İçtihadilik Özelliğinin İdari İstikrar Açısından Önemi

İdari yargıda mahkeme içtihatları ve bu içtihatlar neticesinde ortaya çıkan ilkeler, idari faaliyetlere yön verme ve idarenin kararlarına istikrar kazandırma adına önemli birer araç vazifesi görmektedir. İdare hukukunun içtihadilik özelliğinin ve bu anlamda mahkeme içtihatlarının idari istikrar ilkesine en temel katkısı, bu içtihatlar vesilesiyle ortaya çıkmış olan ilkelerin idari uyuşmazlıklarda doğrudan uygulanması ve mevzuat boşluğu olan durumlarda idarenin nasıl davranması gerektiği hususunda idari mercilere yol göstermesi ve böylece hem ülke genelindeki idari merciler arasında hem de idari mercilerin kendi kararları arasında yeknesaklık sağlanmasına hizmet etmesidir.

Örneğin, *"yetki ve usulde paralellik ilkesi"* yargı içtihatları ile ortaya çıkmış olan önemli bir idare hukuku ilkesidir. Bu ilkeye göre, bir idari işlemi tesis etmeye yetkili olan makam, o işlemi kaldırmaya ya da geri almaya da yetkilidir. Yine aynı şekilde bu ilkeye göre, bir idari işlemin tesis edilmesi sürecinde izlenilen usul, o işlemin geri alınması ya da kaldırılması sürecinde de izlenmelidir. Eğer yargı içtihatları ile böyle bir ilke kabul edilmiş olmasa idi, kurumdan kuruma farklılaşan uygulamalar ortaya çıkacak ve hatta aynı kurumun farklı tarihlerdeki uygulamaları arasında dahi bir istikrar bulunmayacaktı. Bazı kurumlarda "idari işlem bir üst merci tarafından geri alınabilir" denilecek; diğerinde "sadece kurumun en üst yöneticisi işlemi geri almaya yetkilidir" denilecek, başkasında "işlemi tesis eden makam hangisi ise sadece o makam işlemi geri alabilir" denilecek ve diğer bir başkasında ise "ilgili mevzuatta işlemin hangi makam tarafından geri alınacağı gösterilmediği için işlem

[794] **Cane,** Peter, Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2011, s. 9; **Atay**, İdare Hukuku, s. 42.

[795] **1982 Anayasası** md. 125/son: *"İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür"*.

[796] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 18.

geri alınamaz" denilecekti. Kısacası, yargı içtihatları neticesinde ortaya çıkan ilkeler; mevzuatta yer alan boşlukları doldurma ve yeknesak uygulamaları ülke geneline yayma noktasında idari istikrar ilkesine aracılık etmekte ve bu sayede idarenin bireylere eşit ve istikrarlı muamelede bulunmasına vesile olmaktadır.

Hukuki boşlukları doldurmak üzere yargı mercileri tarafından üretilen içtihatların idari istikrar ilkesine katkısı bu şekildedir. Ancak yargı mercileri sadece içtihat üreterek idari istikrar ilkesine katkı sunmamaktadır. Bunun yanı sıra, yargı mercilerinin belirli bir konu hakkında istikrarlı kararlar vermiş olması da başlı başına idari istikrar ilkesinin tesisine hizmet eden bir husustur. Zira yargı kararlarının, içtihadı birleştirme yoluyla ya da uzun süre aynı yönde karar verilmesi neticesinde istikrar kazanmış olması, idarenin karşılaştığı hukuki uyuşmazlıklarda nasıl ve ne şekilde hareket etmesi açısından idareye yol gösterici olmaktadır. İdare, içtihadı birleştirme kararları ya da istikrar kazanmış kararlar sayesinde, önüne gelen uyuşmazlıklarla ilgili mevzuatı nasıl yorumlaması gerektiği hakkında fikir sahibi olmakta, böylece kişiden kişiye ya da zamandan zamana göre değişmeyen kararlar alabilmekte ve nihayet bu durum idarenin kararlarının yargı mercileri tarafından iptal edilme ihtimalini en aza indirgemektedir.

Belirtmek gerekir ki yargı mercilerinin birbirlerine muhalif kararlar vermesi ve kararlar arasında içtihadî istikrarın sağlanamaması durumunda ise yargı kararları, idari faaliyetlere istikrar kazandırmak yerine bizzat istikrarsızlığın sebebi haline gelebilmektedir. Bu nedenle, yargı içtihatlarına ve bu içtihatlar neticesinde ortaya çıkan ilkelere göre şekillenen idari faaliyetlerin gerçek anlamda istikrar kazanabilmesi, ancak yargı kararlarının da kendi arasında istikrar kazanması ile mümkün olabilir[797]. Nitekim ilk derece

[797] 151'inci Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu'nun açılış konuşmasını yapan Danıştay Başkanı ***Zerrin Güngör*** de içtihadî istikrar konusunun önemine şu ifadelerle değinmiştir: *"...idarî mahkemelerin bazı kararlarında, yorum farkından kaynaklanan içtihat farklılıkları ortaya çıkmaktadır. Unutulmamalıdır ki, hukuki güvenlik ilkesi hukukun üstünlüğünün temel unsurlarındandır. Benzer davalarda farklı yargı kararları, yargıya olan güveni azaltarak, hukuki belirsizlik oluşturacaktır. Danıştay ve bölge idare mahkemelerinin, benzer davalarda hukuka uygun gerekçe göstermeksizin, farklı sonuçlara ulaşmalarının kabulü mümkün değildir. Hukuk ve içtihat birliği korunarak, yargı düzeninin tutarlı işlemesini sağlamak, o yargı düzeninin başındaki yüksek mahkemenin en temel görevlerindendir. Özellikle, içtihatlarla şekillenen ve gelişen idarî yargılama hukuku bakımından, bu durum önem arz etmektedir. Hukuki güvenlik ilkesinin zedelenmemesi için öncelikle, içtihat aykırılıklarını önleyici yöntemlerin geliştirilmesi gerekmektedir."* **Güngör,** Zerrin, "Tören Açılış Konuşması", *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, Ankara, Danıştay Yayınları No: 106, 2019, s. 12.

mahkemelerinin kararlarının üst bir merci tarafından tekrar denetime tabi tutulmasının, diğer bir ifade ile Yüksek Mahkemelerin var olmasının bir sebebi de aslında ülke genelindeki benzer hukuki uyuşmazlıklar için içtihat birliğinin tesis edilmesidir. Hatta Anayasa Mahkemesine göre, belirli bir konuda uzun zamandan beri içtihat farklılıkları söz konusu olmasına rağmen ilgili yüksek mahkemenin içtihatları birleştirme yoluyla bu farklılıkları ortadan kaldırmamış olması, adil yargılanma hakkının ihlali anlamına gelmektedir[798]. Bu nedenle yüksek mahkeme içtihatlarının sağlam gerekçelere dayanması ve meseleyi her yönüyle inceleyerek benzer uyuşmazlıklarda da uygulanma kabiliyetine haiz olması büyük önem taşımaktadır. Aksi halde mahkemeler, uygulamadaki ihtiyaçları göz önünde bulundurarak farklı kararlar verebilmekte ve bu durum da mahkeme kararları arasında içtihat birliğinin oluşmasını engellemektedir[799]. Ayrıca mahkeme kararlarının istikrarlı olması,

---

[798] *"Bir hukuk sisteminde bölgesel veya görevsel yetki farklılıkları sebebiyle yargı içtihatlarında farklılıkların oluşabilmesi doğaldır. Esas itibarıyla hukuk kurallarını yorumlama ve uygulama yetkisine sahip olan Danıştayın içtihat değişikliğine gitmiş olması tek başına adil yargılanma hakkının ihlali olarak kabul edilemez. Ancak bu yargısal içtihat farklılıklarının hukuk güvenliği ve hukuki belirlilik ilkelerini zedelememesi için en önemli görev yüksek mahkemelere düşmektedir. Yüksek mahkemeler, yargı sistemine olan güveni sağlamak amacıyla aynı yargı koluna dâhil mahkemeler arasındaki derin ve süregelen içtihat farklılıklarını ortadan kaldırabilecek nitelikteki mekanizmaları çalıştırarak söz konusu içtihat farklılıklarını ortadan kaldırmalıdır. Dolayısıyla yargılamanın hakkaniyeti bağlamında hukuk devleti ile hukuk güvenliği ilkelerine uyulduğundan söz edilebilmesi için öncelikli olan, ilgili yargısal süreçte oluşabilecek içtihat farklılığının giderilmesidir. / Bununla birlikte belirtilen konudaki görüş ayrılığının içtihat farklılığının derinleşmesini önleyecek bir sürede giderilemediği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle farklı mahkemeler arasında görüş ayrılığının, bunun makul karşılanabildiği bir süreden sonra giderildiği anlaşılmaktadır. 3065 sayılı Kanun 1984 tarihinden beri yürürlüktedir. Otuz yılı aşkın bir süre, defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle yapılan vergi ziyaı cezalı katma değer vergisi tarhiyatının iptali istemiyle açtığı davada defter ve belgelerin incelenip incelenemeyeceği hususuna ilişkin içtihadın yerleşmesi ve yeknesaklık kazanması bakımından oldukça uzundur. Bu süre zarfında kanunun yorumunda yeknesaklığın sağlanamamış olması, Dairelerin görev sahasına bağlı olarak farklı kararların verilmesi sonucunu doğurmuştur. İçtihadın birleştirildiği tarihten önceki dönemde kişilerin bu kadar uzun bir süre belirsiz bir hukuka maruz bırakılmalarının yargılamanın hakkaniyetini zedelediği sonucuna ulaşılmıştır. / Açıklanan gerekçelerle başvurucunun Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir."* **Anayasa Mahkemesi**, Teslime Aydoğan Başvurusu, Başvuru Numarası: 2015/4255, Karar Tarihi: 09/06/2020, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.09.2020).

[799] Kanaatimizce, yargı kararlarındaki içtihadî istikrarsızlık açısından başvurulabilecek en iyi çözüm yolu; esasen mahkeme içtihatları neticesinde ortaya çıkan ilkelerin, kavram ve kurumların yasama organı tarafından kanunlaştırılmak suretiyle hukuki bir temele oturtulması ve bu suretle mahkeme içtihatları arasında çıkabilecek ihtilafların önlenmesi olacaktır. Örneğin, Fransa'da makinalaşma döneminde artan iş

yargı kurumunun saygınlığının korunması ve yargısal denetimin gerekliliğinin tartışma konusu haline getirilmemesi bakımından da önemlidir[800]. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

kazaları neticesinde Fransız Yargıtayı, işverenin kusursuz sorumluluğunu öngören bir karar vermiş, ancak konu ile ilgili mahkemeler arasındaki içtihat farklılığı ve istikrarsızlığı sebebiyle bir kanun çıkarılması ihtiyacı doğmuş ve nihayet iş kazaları ve işçilerin korunması konusu kanuni güvenceye bağlanmıştır (**Tanör,** Bülent, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İstanbul, May Yayınları, 1978, s. 124.). Ülkemizde de bunun örneği mevcuttur. Örneğin, idare hukukunda yargı içtihatları tarafından geliştirilmiş olan ve terör olaylarında idarenin sorumluluğunu belirleyen *"sosyal risk"* ilkesi, zaman içerisinde, içtihadî bir ilke olmaktan çıkmış ve esasları 5233 sayılı *"Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun"* ile düzenlenen bir ilke haline gelmiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz. **Atay**, İdare Hukuku, s. 773.). Mahkeme içtihatlarının istikrar kazanabilmesi ve idari faaliyetlere istikrar kazandırabilmesi açısından değinilmesi gereken diğer bir husus ise idarenin mahkeme içtihatlarına rahatlıkla ulaşabilecekleri dijital platformların yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi gerekliliğidir. Zira içtihatların dijital programlar vasıtasıyla arşivlenerek toplanması, belli bir düzen içerisinde tasnife tabi tutulması ve nihayet bu kararların idarenin erişimine açılması, idarenin emsal yargı kararlarına rahatça ulaşabilmelerine ve faaliyetlerini bu kararlara göre düzenleyebilmelerine imkân sağlayacaktır. Aynı yönde bkz. **Sezginer,** Murat, "İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İçtihat Ayrılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları", *Danıştay ve İdarî Yargı Günü Sempozyumu: 150. Yıl*, Ankara, Danıştay Yayınları No: 99, 2018, s. 130.

[800] **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 734. Ancak yargı içtihatlarının istikrarlı olması gerekliliği, yargı mercilerinin istikrar kazanmış içtihatlarından asla dönemeyeceği şeklinde anlaşılmamalıdır. Zira yargı mercilerinin yerleşik içtihattan ayrılmasını haklı kılan maddi ya da hukuki sebepler var olabilir. Bununla birlikte, yargı mercilerinin önceki içtihatlarından ayrıldığı bu gibi kararların istisnai olması, somut olayda mutlaka istikrarlı kararlardan ayrılmayı haklı kılan sebeplerin bulunması ve ilgili kararın gerekçesinin hiçbir şüpheye yer bırakmadan ortaya konulmuş olması gerekmektedir. Yerleşik yargı içtihatlarının değişebileceğini belirten Anayasa Mahkemesi de, tek başına içtihat değişikliğinin adil yargılanma hakkını ihlal etmeyeceğini ancak içtihat değişikliği ile getirilen yeni yaklaşımın bundan sonrası için tutarlı bir şekilde uygulanması gerektiğini ifade etmiştir: *"Özellikle aynı somut olay ve hukuksal durumdaki farklı kişilerce açılan davalarda birbiriyle çelişen sonuçlara ulaşılması hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine ters düşebilir. Anılan ilkelerin bir sonucu olarak kamuoyu nezdinde yargıya olan güveni muhafaza etme bakımından yargı mercilerinin kararlarında belli bir istikrar sağlaması beklenir. Bu itibarla içtihat değişikliği tek başına adil yargılanma hakkının ihlali sonucunu doğurmaz ise de bu değişiklik ile benimsenen yeni yaklaşımın benzer uyuşmazlıklarda tutarlı olarak uygulanması gereklidir."* **Anayasa Mahkemesi**, Fehmi Arı ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2016/13034, Karar Tarihi: 25/12/2018. Benzer yöndeki bir kararında da Mahkeme, *"...Dairenin Şubat 2015 tarihinden sonra...yolundaki içtihadını değiştirerek...içtihadını benimsemesi, -yeni içtihadın istikrarlı bir biçimde uygulanması koşuluyla- tek başına belirlilik ilkesine aykırılık teşkil etmez"* demiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi**, Ali Sayıcı ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/17738, Karar Tarihi: 8/11/2017, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 24.04.2019). Yüksek Mahkeme bir başka kararında ise, *"Anayasa Mahkemesi bir konuda karar verirken, hiç kuşkusuz aynı konuda daha önce verdiği kararları da değerlendirmekte ve bunu yaparken içtihat istikrarı ile*

de, birbiriyle çelişen yargı kararlarının süreklilik kazanması halinin hukuki güvenliğe zarar vereceğini belirtmiş ve içtihadî istikrarın önemine vurgu yapmıştır[801].

Sonuç olarak, idarenin faaliyetlerinin değişen siyasi cereyanlardan etkilenmemesi, idari faaliyetlerin işleyişine dair genel geçer kuralların belirlenebilmesi ve nihayet idarenin uzun ömürlü / istikrarlı kararlar alabilmesi; ancak hiçbir etki altında kalmayan ve belli bir yönde karar almaları hususunda kendilerine baskı kurulamayan bağımsız mercilerin (mahkemelerin) yapacağı objektif denetim ve bu denetimler neticesinde ortaya çıkan içtihadî ilkeler sayesinde mümkün olmaktadır. Bu anlamda, yürütme organı tarafından yönlendirilmeyen mahkemelerin vermiş olduğu kararlar, idari faaliyetler açısından hukuki öngörülebilirlik ve istikrar ilkelerinin gerçekleşmesine ciddi anlamda katkı sunmaktadır[802].

C. İdari İstikrar Açısından Önem Arz Eden Karar Türleri

İdare hukukunda yargı mercileri tarafından verilen kararların her biri, idareyi hukuka uygun davranmaya sevk etme ve böylece idarenin hukuka uygunluğunu sağlama bakımından önem taşımakta ise de; bir yargı mercii tarafından verilen kararın, kural olarak, diğer bir yargı merciini bağlamaması ve birbirinden farklı olan yargı mercilerinin aynı ya da benzer konularda birbirine muhalif kararlar verebilmesi sebebiyle, yargı mercileri tarafından verilen kararların tamamının idareyi istikrara sevk ettiğini ve böylece idari istikrar ilkesine katkı sunduğunu söylemek mümkün değildir. Yargı mercilerinin kararlarının idareyi istikrarlı davranmaya sevk edebilmesi ve idarenin benzer vakıalarda aynı tarzda hareket etmesini sağlayabilmesi için bu kararların, tıpkı kanunlar gibi, uyulması herkes için zorunlu olması

---

içtihadın değiştirilmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı arasındaki hassas dengeyi dikkate almaktadır. Bu bağlamda Mahkeme, içtihat değişikliğine gittiğinde önceki kararlardan neden ayrıldığını açıklamalı ve yeni görüşünü temellendirmelidir" demiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi**, E. 2016/166, K. 2016/159, T. 12.10.2016, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.04.2019).

[801] *"Hukuki güvenlik ilkesi bilhassa, hukuki durumlarda belli bir istikrarın sağlanmasını ve toplumun adalete olan güvenini desteklemeyi amaçlamaktadır. Birbirinden farklı yargı kararlarının devamlılık arz etmesi, toplumun yargısal sisteme olan güveninin hukuk devletinin temel unsurlarından biri olmasına rağmen, bu güveni azaltacak nitelikte bir hukuki belirsizlik durumu yaratabilecektir."* **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi**, Çelebi ve Diğerleri / Türkiye, Başvuru No: 582/05, Karar Tarihi: 09.02.2016, https://www.echr.coe.int (Erişim: 01.05.2019). Anayasa Mahkemesi de aynı yönde karar vermiştir: **Anayasa Mahkemesi**, Hakan Altıncan Başvurusu, Başvuru Numarası: 2016/13021, Karar Tarihi: 17/5/2018, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 29.04.2019).

[802] **Akyıldız**, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, s. 137.

ya da en azından uzun zamandan beri istikrarlı şekilde uygulanıyor olması gerekmektedir. Bu nedenle idari istikrar açısından, yargı mercileri tarafından verilen münferit kararlar değil, aşağıda inceleyeceğimiz üzere, uyulması idare açısından zorunlu olan *"içtihadı birleştirme kararları"* ile; uyulması hukuka saygılı idarenin bir gereği olarak görülen *"istikrar kazanmış yargı kararları"* önem arz etmektedir.

1. İçtihadı Birleştirme Kararları

İçtihadı birleştirme kararları; yüksek mahkemelerin dava dairelerinin veya kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık tespit edildiği ya da birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi lüzumlu görüldüğü takdirde, içtihatları birleştirme kurullarınca içtihadın birleştirilmesi ya da değiştirilmesine dair verilen ve uyulması zorunlu olan kararlardır[803]. İçtihadı birleştirme kararları, birer yargı işlemi oldukları halde belirli bir uyuşmazlığı çözmeyip bundan sonrası için uygulanmak üzere, daha önce aynı çeşit uyuşmazlıklar hakkında ulaşılan farklı çözümlerden birini tercih etmektedir[804]. Yargısal çözümleri uyumlaştırma anlamına gelen içtihatları birleştirme usulü, hukuki istikrar ihtiyacından doğmuştur[805]. Bu nedenle içtihatları birleştirme vazifesi, Danıştay'ın en önemli vazifelerinden birisi olarak görülmektedir[806]. Danıştay Kanunu'na göre, Danıştay'ın daire ve kurulları, idari mahkemeler ve idari merciler, Danıştay tarafından verilmiş olan içtihadı

---

[803] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 84. ; *"İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir."* 2575 sayılı **Danıştay Kanunu** md. 39.

[804] **Kaplan**, İdari Yargılama Hukuku, s. 5; **Uler**, İdarî Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, s. 19.

[805] **Özyörük**, İdare Hukuku Dersleri, s. 176.

[806] **Çağlayan**, İdarî Yargılama Hukuku, s. 78. Ayrıca idari yargıya istinaf sistemini getiren 6545 sayılı *"Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"* un (28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazete) hükümet teklifinin genel gerekçesinde, *"Danıştay'ın temyizen karara bağladığı iş yükünün yaklaşık yüzde seksen oranında azaltılarak Danıştay'ın içtihat mahkemesi rolünün güçlendirilmesi amaçlanmaktadır"* denilmek suretiyle Danıştay'ın asli vazifelerinden birinin "içtihat mahkemesi" olduğu vurgulanmıştır. Bkz. TBMM, Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 4, Sıra Sayısı: 592, Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı genel gerekçe ve madde gerekçeleri, http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2014Yili/Kanunlasanlar.html (Erişim: 13.03.2018).

birleştirme kararlarına uymak zorundadırlar[807]. Bu nedenle, içtihatları birleştirme kararları uygulamada *maddi anlamda kanun* hükmünde kabul edilmektedir[808].

İçtihatların birleştirilmesi ile hem içtihatlar arasında bir istikrar oluşturulmakta; hem de hukuk kurallarının ülke genelinde yeknesak bir şekilde uygulanması sağlanmaktadır. Yargı içtihatlarında istikrar sağlanması da, idari uygulamalarda istikrarın sağlanmasına katkı sunmaktadır[809]. Zira kendisine karşı aynı konuda açılan farklı davalarda farklı kararların çıkması durumunda idare, bundan sonrası için ne şekilde davranması gerektiği hususunda kararsız kalmakta ve bu durum da idari uygulamaların istikrar kazanmasını engellemektedir. Kısacası, bireylerin hukuki güvenliği ve idarenin birbiriyle tutarlı kararlar alabilmesi bakımından yargı kararları arasındaki uyuşmazlıkların içtihatları birleştirme usulü ile giderilmesi ve bu suretle yargı kararları arasında bir yeknesaklık sağlanması idari istikrar ilkesinin tesisine hizmet eden önemli bir araçtır.

2. İstikrar Kazanmış Yargı Kararları

İdari yargıda, Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu'nun içtihatları gibi bağlayıcı olmasa da idari yargı yerlerinin istikrar kazanmış kararları da idarede istikrarı sağlama açısından önem arz etmektedir[810]. Mahkemelerin istikrar kazanmış kararlarının bu önemine binaen bir kısım yazarlar içtihadı birleştirme kararları ile belli bir konuda istikrar kazanmış içtihatlar arasında (içtihatları birleştirme kararları hukuken daha kuvvetli olmakla birlikte)

---

[807] 2575 sayılı **Danıştay Kanunu** md. 40/4.

[808] **Atay**, İdare Hukuku, s. 98.

[809] *"...kurul ve dairelerce verilen kararların bir kısmının çoğunlukla alındığı ve değişme ihtimali bulunduğu, bu nedenle konunun bağlayıcı bir çözüme kavuşturulması ve geleceğe dönük hukuki istikrarın sağlanması gerektiği görüşü benimsendiğinden, içtihatların birleştirilmesinin gerekli olduğu sonucuna ulaşılmış(tır)..."* **Danıştay İçtihatları Birleştirme Genel Kurulu**, E. 2013/2, K. 2018/3, T. 12.12.2018, www.kazanci.com (Erişim: 18.09.2019).

[810] *"Danıştayın içtihatların birleştirilmesi kararı dışındaki yargı kararları, olayına özgü olarak yanlızca tarafları bağlayıcı özellikte bulunduğundan idare, benzeri olaylarda bu kararlar doğrultusunda işlem tesisine zorunlu olmamakla birlikte, ilgili yargı kararları istikrar kazanmış ise, her olayın özgün koşulları da dikkate alınmak suretiyle maddi ve hukuki olgularda farklılık olmaması halinde, emsal alınması gerekli nitelik taşırlar"* **Danıştay 1. Daire**, E. 1999/15, K. 1999/23, T. 05.02.1999, www.legalbank.net (Erişim: 09.03.2018).

bağlayıcılık yönünden nitelik farkı olmadığını ileri sürmüşlerdir[811]. Nitekim Danıştay da, bir içtihat istikrar bulmuş ise artık içtihatların birleştirilmesine gerek olmadığını belirtmiştir[812]. Ayrıca ifade etmek gerekir ki bugün İYUK'ta yer alan birçok kural, esas itibariyle idari yargı yerlerinin zaman içinde istikrar kazanmış uygulamalarının pozitif hukuk kuralı haline getirilmesi neticesinde ortaya çıkmıştır[813].

---

[811] Örneğin bkz. **Uler**, İdarî Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, s. 21; **Tuncay,** Aydın H. & **Özdeş,** Orhan & **Başpınar,** Recep, "İdarî Yargılama Usulü", *Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1968, s. 705. İçtihat hukukunun geçerli olduğu Anglosakson hukuk sisteminde *"stare decisis"* ilkesi gereğince içtihatlar, kanun ve teamülün dışında bağımsız bir hukuk kaynağı olarak kabul edilmekte ve bu ilke gereğince, herhangi bir mahkemenin vermiş olduğu prensip kararı benzer sorunlarda daha alt dereceli mahkemeler tarafından aynen uygulanmaktadır. **Reçber,** Kamuran, Uluslararası Hukuk, Bursa, Dora Basım-Yayın, 2014, s. 191; **Balta**, İdare Hukuku I (Genel Konular), s. 184. Hatta sadece alt derece mahkeme kararları değil, aynı zamanda yüksek mahkeme kararları da, kural olarak, daha önce yüksek mahkeme tarafından aynı yönde verilmiş olan kararlara aykırı olamamaktadır. *"İngilterede yüksek mahkemeler… bir kararın ihtiva ettiği prensipi (ratio decidendi), istikbalde, bu prensipin dairei şümulüne girebilen bütün hallerde tatbik ile mükelleftirler. Buna «mahkeme kararlarının bağlayıcı kudreti veya otoritesi» «the binding force (authority) of decided cases» denilir. Bu kaideye göre, eğer memleketin en yüksek mahkemesi olan Lordlar Kamarası bir kararında her hangi bir prensip kabul etmişse bu kamaranın kendisi dahi bir daha bundan dönemez ve ileride vereceği bütün hükümlerde bu prensipi tatbikle mükelleftir. Böyle bir prensip yalnız kanun vaz'ı yolile değiştirilebilir. Böyle geniş bir kuvvet ve kudreti haiz mahkeme kararları hiç bir memleket hukukiyatında mevcut değildir. İngilterede bu esas hukuki istikrar ve kat' iyeti yükseltmek, çoğaltmak için, zamanla vücude geldi; bu esasa göre: bir mahkeme tarafından konulan bir hukuk prensipine bilakaydüşart itimat edilebilmelidir."* **Schwarz,** Andreas B., Medenî Hukuka Giriş, İstanbul, Üniversite Kitabevi, 1942, s. 89.

[812] *."…içtihat olunduğu görülmüş ve bu vaziyette zikri geçen kararlar arasında mübayenetin mevcudiyeti zahir bulunmuş ise de, bilahare bu işlere bakmakla vazifeli Sekizinci Dairece ikinci noktai nazarın benimsendiği ve bu yolda verilen müteaddit kararlarla müstakar bir içtihadın teessüs ettiği anlaşıldığından artık içtihadın birleştirilmesine lüzum ve mahal bulunmadığına… karar verildi."* **Danıştay Dava Daireleri Kurulu**, E. 1961/495, K. 1961/604, T. 16/12/1961 ; *"İçtihatların birleştirilmesinden amacın, kararlar arasındaki aykırılıkların giderilmesi suretiyle hukuki istikrarı sağlamak olduğu dikkate alındığında, Danıştay Onbirinci Dairesinin verdiği kararlarla içtihadın birleştirilmesiyle sağlanmak istenilen hukuki istikrarın kendiliğinden oluştuğu görülmektedir. / Bu durumda, içtihatların birleştirilmesinden beklenen aynı ya da benzer maddi olaylara hukuk kurallarının aynı şekilde yorumlanması suretiyle uygulanması amacının yargılamanın doğal seyrinde kendiliğinden oluştuğu, bu nedenle de 2575 sayılı Kanun'un 39'uncu madddesinde aranan "lüzum" unsurunun olayda gerçekleşmediği sonucuna ulaşılmıştır. / Açıklanan nedenlerle içtihatların birleştirilmesine gerek bulunmadığına… karar verildi."* **Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu**, E. 2008/1, K. 2012/1, T. 02.07.2012, www.hukukturk.com (Erişim: 25.10.2019).

[813] **Kaplan**, İdari Yargılama Hukuku, s. 4.

Daha önce de ifade ettiğimiz üzere, belirli bir yargı kararının, sonrasında çıkan benzer hukuki uyuşmazlıklarda idarece dikkate alınması hukuki bir zorunluluk değildir, ancak hukuka saygılı bir idarenin aynı veya benzer bir konuda daha önce verilmiş ve özellikle de temyiz mercii denetiminden geçerek istikrar kazanmış yargı kararlarını dikkate alması gerekmektedir[814]. Danıştay da idarenin, faaliyetlerini yürütürken, istikrar kazanmış yargı kararlarını emsal alması gerektiği belirtmiş ve idarenin bu gibi kararlara uygun hareket etmesinin kural haline gelmesi gerektiğini, zira bu durumun hukuka saygılı idarenin bir gereği olduğunu ifade etmiştir[815].

Doktrinde, idarenin işlemlerinin yargılanması neticesinde mahkemeler tarafından hep aynı yönde karar verilmiş olması durumunda bu kararların, dava konusu edilen ilgili kuralın ya da işlemin anlamına / kapsamına dair sonuç doğurduğu ve idarenin ortaya çıkan bu "yorumlanmış anlam" ile bağlı olduğu ifade edilmiştir[816]. Gerçekten de idare, aynı konu hakkında daha sonra tesis edeceği idari işlemlerde bu gibi istikrar kazanmış mahkeme kararlarında yer alan *yorumlanmış anlama* ve kıstaslara uygun davranmalı ve bireyleri tekrar tekrar dava açmak zorunda bırakmamalıdır[817]. Nitekim Genel İdarî Usul Kanunu

---

[814] **Ulusoy**, Türk İdare Hukuku (Cilt I), s. 77.

[815] *"Bilindiği üzere, yüksek mahkemelerin içtihatları birleştirme kararları yargı organlarını ve idareyi bağlayan kararlardır. İdare, benzeri olaylarda bu kararlar yönünde işlem tesisine zorunlu bulunmaktadır. / Bunun dışındakî kesin yargı kararları ise, yalnızca tarafları bağlayan kararlardır. İdare, benzeri olaylarda bu yargı kararları doğrultusunda işlem tesisi zorunda olmamakla birlikte, bu olaylar hakkındaki yargı kararları yerleşik hale gelmiş ise artık, idareler açısından bu kararlar emsal alınmayı gerektiren kararlardır. İdarenin, benzeri olaylarda yerleşik hale gelmiş yargı kararları doğrultusunda hareket etmesi, hukuka bağlı ve saygılı olmasının bir gereği olduğu gibi, lüzumsuz davaların açılmasını önlemesi bakımından ve dava ekonomisi açısından da uyulması gereken bir kural olmalıdır."* **Danıştay 1. Daire**, E. 1997/123, K. 1997/115, T. 24.09.1997, www.danistay.gov.tr (Erişim: 05.12.2018) ; *"Danıştayın içtihatların birleştirilmesi kararı dışındaki yargı kararları, olayına özgü olarak yalnızca tarafları bağlayıcı özellikte bulunduğundan idare, benzeri olaylarda bu kararlar doğrultusunda işlem tesisine zorunlu olmamakla birlikte, ilgili yargı kararları istikrar kazanmış ise, her olayın özgün koşulları da dikkate alınmak suretiyle maddi ve hukuki olgularda farklılık olmaması halinde, emsal alınması gerekli nitelik taşırlar."* **Danıştay 1. Daire**, E. 1999/15, K. 1999/23, T. 05.02.1999, Danıştay Dergisi, Sayı: 101, s. 60-65.

[816] **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 130.

[817] Örneğin, *"...disiplin soruşturmasını yapacak kişilerin kimler olacağı konusunda 657 sayılı Yasada açık hüküm olmamakla beraber soruşturmacının soruşturulan kişinin üstü bu mümkün değilse dengi statüsünde olan muhakkikçe yürütülmesi gerektiği yargısal içtihatlarla kabul edilmiştir. Olayda, disiplin soruşturmasını ilköğretim müfettişiyle birlikte Halk Sağlığı Laboratuvarında görev yapan Kimya Mühendisi " ... " nın muhakkik sıfatıyla birlikte yaptığı görülmüş ise de, dosyadaki belgelerden ... 'nın soruşturmayı yürüttüğü*

Tasarısı'nda da bu gereklilik dile getirilmiştir[818]. Tasarıda yer alan "emsal yargı kararları" başlıklı 45'inci maddede, *"İdare, işlemlerinde ve diğer faaliyetlerinde, benzer nitelikte ve istikrar kazanmış emsal yargı kararlarını ve gerekçelerini dikkate alır"*[819] şeklinde bir hüküm yer almıştır. Benzer şekilde, Kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanması sürecinde dikkate alınması gereken *Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik*[820] md. 4/c hükmü de, *"Taslaklar hazırlanırken yargı kararları gözönünde bulundurulur"* şeklinde amir bir hükmü haizdir. Görüldüğü üzere bu hükümlerde emsal yargı kararlarının dikkate alınması idarenin takdirine bırakılmamış, *"...dikkate alır"* ve *"...gözönünde bulundurulur"* denilerek, idare açısından bu durumun bir zorunluluk teşkil ettiği belirtilmiştir.

---

sırada davacının dengi veya üstü konumunda bir idari göreve sahip olmadığı anlaşılmış olup, yürütülen disiplin soruşturması bu yönüyle de hukuka aykırı bulunmuştur." **Danıştay 12. Daire**, E. 2005/4949, K. 2008/2571, T. 29.4.2008, www.kazanci.com (Erişim: 29.10.2018).

[818] Tasarının ilgili kısmı için bkz. http://www.hukuki.net/showthread.php?45858-Genel-idari-Usul-Kanun-Tasarisinin-Tanitimi-ve-Acilimi-4 (Erişim: 08.01.2019).

[819] Madde gerekçesi: *"...maddede, idarelerin idarî işlem tesisinden önce yalnız mevzuatı değil aynı veya benzer nitelikteki olaylar nedeniyle yargı organlarınca verilen ve istikrar kazanmış olan kararları ve gerekçelerini de dikkate almak durumunda oldukları belirtilmiştir. Bu düzenlemenin amacı, hem yapılacak idari işlemleri, yargısal denetim sonucu iptal müeyyidesi riskinden uzak tutmak, hem de idareleri hukuka uygun davranmaya zorlamaktır. Bu yolla idari makamlar gereksiz yargılama masraflarından kurtulacaklar, idareler, önceden hukuka uygunluğu belirlenmiş standart uygulamalar yapacaklar, idari yargı mercileri de ağır iş yükünden bir parça da olsa kurtulmuş olacaklardır. / Maddede, idarelerin işlem tesisinde dikkate alacağı vurgulanan yargı kararlarının benzer olaylarda verilmiş ve istikrar kazanmış yargı kararları olduğu ifade edilmiştir. Bu çerçevede sadece idari yargı yerlerince değil, ülkemizdeki bütün yargı yerlerince, hatta ülkemizin taraf olduğu uluslararası andlaşmalar gereğince Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının madde kapsamda değerlendirilmesi gerektiği kuşkusuzdur. Yine idare tarafından dikkate alınması gereken yargı kararlarının, zaten umumi ve mutlak bir hüküm ifade eden iptal kararları ile sınırlı olmadığı, idare tarafından yapılması düşünülen işleme benzer bir işlemle ilgili olarak verilmiş yargı kararları olduğu açıktır. Ancak maddede her tür yargı kararından değil, özel olarak istikrar kazanmış yargı kararlarından bahsedilmektedir. Bu kararlar aynı hukuki gerekçe ile birden çok kişi tarafından ayrı ayrı açılan davalarla ilgili verilen pilot kararlar olabileceği gibi zaman içinde tekrarlanarak yargı yerince kabul görmüş, gerek diğer yargı yerlerince gerekse doktrince o uyuşmazlıkla ilgili atıf yapılan kararlar olabilirler. Diğer taraftan yukarıda belirtilen anayasal ilkelerle uyumlu olarak idarenin emsal yargı kararları ve gerekçelerini idari işlemin yapılışında dikkate alacağı belirtilmek suretiyle bu yükümlülük idareye her somut olay ve durum için uygulanabilir olmak kaydıyla yüklenmiştir."* Bkz. http://www.hukuki.net/showthread.php?45858-Genel-idari-Usul-Kanun-Tasarisinin-Tanitimi-ve-Acilimi-4 (Erişim: 08.01.2019).

[820] 17.02.2016 tarih ve 26083 numaralı Resmi Gazete.

III. İDARENİN TAKDİR YETKİSİ

A. Takdir Yetkisi Kavramı

Takdir yetkisi, idareye, faaliyetlerini icra ederken kanun ya da diğer üst hukuk normlarıyla belli bir ölçüde tanınan serbest hareket edebilme yetkisidir[821]. Daha açık bir ifadeyle takdir yetkisi, kanun koyucu tarafından çıkarılan ancak çeşitli imkânsızlıklar sebebiyle içi doldurulamamış olan mevzuat hükümlerinin, idareye, bu hükümlerin içeriğini doldurma, belli bir kararı alıp almama, değişik çözümler arasında tercihte bulunma ve yetkinin kullanılış usulünü belirleme konularında yetki vermesidir[822].

İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin kanunla kurulmasını ve faaliyetlerinin kanunla belirlenmesini gerekli kılmaktadır. Ancak idarenin kuruluş, görev ve yetkilerinin bütününün ayrıntılı bir şekilde kanunlarla düzenlenmesi mümkün değildir. Zira kanunların, idarenin ihtiyaç duyacağı kararları önceden tespit etmesi ya da bireyler ile idare arasında doğacak problemleri öngörüp tahmin etmesi imkânsızdır. Kaldı ki Meclis'in kanun çıkarmadan önce bütün idari faaliyetleri araştırması ve doğacak problemleri tartışması, gerekli zaman ve teknik uzmanlık anlamında da mümkün değildir[823]. Ayrıca kanunların idareye takdir yetkisi bırakmama adına oldukça detaylı hükümler içermeye çalışması, bu gibi kanunların, üzerinde çok düşünülmeden ve gerekli araştırmalar yapılmadan hazırlanmalarına sebep olacak bir durumdur[824]. Bunun yanı sıra kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların sürekli değişiyor olması da idareye takdir yetkisi tanınmasını zorunlu kılan diğer bir husustur[825]. Bu nedenle

---

[821] **Akyıldız**, "İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi", s. 57.

[822] **Akyılmaz**, "Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", s. 25; **Akbulut**, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, s. 331-332; **Yayla,** Yıldızhan, "İdarenin Takdir Yetkisi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 30, Sayı: 1-2, Yıl: 1964, s. 201.

[823] **Kırışık,** Fatih, Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetimi, Bursa, Ekin Yayınevi, 2016, s. 16-17.

[824] **Altındağ**, İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Blokunun Genişlemesi, s. 27.

[825] *"İdarelerin, kanunlarla verilen görevleri yerine getirirken alacağı kararların, her türlü olay ve olgu göz önünde bulundurularak önceden hukuk kurallarıyla belirlenmesi mümkün olmadığı gibi kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği dikkate alındığında uygun bir yöntem de değildir. Bu nedenle, idarelerin karşılaştıkları farklı durumlar karşısında en uygun çözümü üretebilmeleri için takdir yetkisiyle donatılmaları zorunludur."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2015/50, K. 2015/107, T. 25.11.2015; *"Yasama organı, herhangi bir sahayı Anayasaya uygun olması şartı ile düzenleyebilir. Bu düzenlemede bütün ihtimalleri gözönünde bulundurarak teferruata ait hükümleri de tesbit etmek yetkisini haiz ise de; zamanın*

Meclis'in, yasama yetkisinin genelliği ilkesince idarenin faaliyetlerinin tümünü belirleme ve idareyi her türlü faaliyet bakımından bağlı yetki ile sınırlama imkânına sahip olduğu söylenebilirse de[826]; bu durumun fiilen gerçekleşmesi imkân haricidir[827]. Örneğin elektrik, doğalgaz ve petrol şeklinde üç ayrı piyasadan oluşan enerji piyasasında piyasa aktörlerinin enerji mevzuatını ihlal edebilecek yüzlerce fiili mevcut olabilir. Kanuni düzenlemeler ile bu gibi fiillerin önceden tespit edilmesi ve her birisi için uygulanacak yaptırımın bizzat kanun tarafından belirlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle enerji piyasasını düzenleyen mevzuatın, enerji piyasasını regüle etmekle görevli olan EPDK'ya bazı hususlarda takdir yetkisi tanıması gerekmektedir[828].

Kısacası, idareye takdir yetkisi tanınması; idari faaliyetlere dair her türlü ayrıntının kanunla düzenlenmesinin mümkün olmaması, zamanın değişmesiyle idarenin karşılaştığı problemlerin artması ve kamu hizmetlerinin değişen ve gelişen şartlara hızlı bir şekilde uyarlanma mecburiyeti sebebiyle bir zorunluluktur[829].

---

gereklerine göre sık sık tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına lüzum görülen hallerde, yasama organının, yapısı bakımından, ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbirler almasının güçlüğü karşısında esaslı hükümleri tesbit ettikten sonra ihtisasa ve idare tekniğine taallûk eden hususların düzenlenmesi için Hükümeti görevlendirmesi de yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Şu hale göre; bu durumu yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına almak doğru olamaz." **Anayasa Mahkemesi**, E. 1963/4, K. 1963/71, T. 28.3.1963, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 12.09.2018).

[826] **Özbudun**, Türk Anayasa Hukuku, s. 211.

[827] **Kaya**, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, s. 12; **Akyıldız**, "İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi", s. 59; **Arat Özkaya,** Nilay, Türk İdare Hukuku'nda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi (Takdir Yetkisi ve Bunun Sınırları Üzerine Bir İnceleme) İstanbul, Beta Basım, 2015, s. 13.

[828] Nitekim bu gerekliliğe binaen, idari yaptırımlar hakkında genel hükümler ihtiva eden 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, idari yaptırım gerektiren fiiller hakkında kanunun belirlediği çerçeve hükmün içeriğinin idarenin düzenleyici işlemleri ile doldurulabileceğini ve bu anlamda hangi fiillerin idari yaptırım gerektiren fiiller olduğunu belirleme hususunda idarenin takdir yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir. 5326 sayılı **Kabahatler Kanunu** md. 4: *"Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir".*

[829] **Karatepe,** Şükrü, "İdarenin Takdir Yetkisi", Türk İdare Dergisi, Sayı: 392, Yıl: 1991 (63), s. 72. *"İdarenin faaliyetlerini tanzim eden ve muhtelif kaynaklardan çıkan hukuk kaideleri, bu faaliyetlerin bütün teferruatını tanzim edemez. Sayısız ve çok çeşitli ihtiyaçlara muhtelif faaliyetlerle cevap vermek mecburiyetinde bulunan idareye bazı hallerde tasarrufun sebebini veya mevzuunu veyahut icra zaman ve mekânını tayin hususunda bir serbestî, bir takdir kudret ve salâhiyeti tanınabilir. İşte bazı hallerde kanunların hükümler sevketmeyerek*

B. Takdir Yetkisinin Somutlaştırılması ve İdari İstikrar Açısından Önemi

İdarenin sahip olduğu takdir yetkisinin ve bu yetkinin somutlaştırılmasının idari istikrar ilkesi ile irtibatına geçmeden önce idarenin düzenleme yapma (düzenleyici işlem tesis etme) yetkisini, bu yetkinin kaynağını ve meşruiyetini incelemek gerekmektedir. Bu sayede, idarenin neden takdir yetkisine sahip olduğu ve bu yetkinin idari istikrar ilkesine uygun olarak nasıl kullanılması gerektiği hususları daha iyi anlaşılacaktır. Zira doktrinde ***Güneş*** tarafından da belirtildiği üzere, *"düzenleyici işlem idarenin takdir yetkisinin bir tezahüründen başka bir şey değildir"*[830].

Demokratik bir hukuk devletinde ideal olan, ülkede uygulanacak hukuk kurallarının tamamının Meclis tarafından çıkarılacak anayasa ve kanunlardan oluşmasıdır. Zira demokratik bir hukuk devletinde egemenlik ve bu anlamda hukuk sistemini tayin etme hakkı esasen millete aittir. Millet iradesi ise, Meclis tarafından çıkarılan anayasa ve kanunlar vasıtasıyla ülke idaresine yansımakta ve ülkenin hukuk sistemini şekillendirmektedir. Ancak daha önce de ifade ettiğimiz üzere; idari faaliyetlerin çok çeşitli oluşu, idarenin ihtiyaç duyduğu hukuk kurallarının ve karşılaşacağı hukuki problemlerin neler olabileceğinin önceden tahmin edilemeyişi, bunun yanı sıra Meclis'in idari faaliyetleri her türlü ayrıntısıyla düzenleyecek yeterli zamana ve gerekli teknik uzmanlığa sahip olmayışı ve nihayet kamu hizmetlerinin sürekli değişen ve gelişen yapısına karşı hızlı reaksiyon gösterme ihtiyacı; idareye düzenleme yapma yetkisi verilmesini ve bu yetkiyi kullanabilmesi için de takdir hakkı tanınmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun yanı sıra doktrinde, kamu düzeninin korunması, takdir yetkisinin somutlaştırılması (objektifleştirilmesi) ve olağanüstü ihtiyaçların karşılanması vs. gibi sebeplerin de "eşyanın tabiatı gereği" idareye düzenleme yetkisi verilmesini zorunlu kıldığı dile getirilmiştir[831]. Dolayısıyla idareye düzenleyici işlem

---

idareye bırakmış oldukları bu serbest saha, takdir salâhiyetinin sahasını ve idarenin böyle hallerde muhtelif ihtimallerden ve şıklardan birini tercih edebilmesi de takdir kudret ve salâhiyetini teşkil eder. İdare bu salâhiyetine dayanarak kabil olan muhtelif hal tarzlarından birini seçer veyahut herhangi bir kararı alıp almamak şıklarından birini tercih eyler; hülasa kanunun sükût ettiği yerlerde kendi kanaat ve düşüncelerine göre hareket eder." **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 420-421.

[830] **Güneş,** Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1965, s. 88. Aynı yönde bkz. **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 339; **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1282; **Özbudun**, Türk Anayasa Hukuku, s. 248; **Günday**, İdare Hukuku, s. 225-226.

[831] Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1278-1292.

tesis etme yetkisi verilmesi ve bu anlamda takdir hakkı tanınması, millete ait olan egemenliğin idareye devredilmesi anlamına gelmemektedir. Egemenlik idareye değil, her zaman için millete aittir. İdare, millet iradesi tarafından yetkilendirilmedikçe herhangi bir faaliyette bulunamamakta ve kaynağını kanundan almadığı hiçbir yetkiyi kullanamamaktadır. Bu nedenle idarenin düzenleme yetkisi, kural olarak, ikincil, türevsel ve tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır[832]. Kısacası, idarenin düzenleme yapma yetkisi ve idareye takdir hakkı tanınmasının meşruiyeti millet iradesinden kaynaklanmaktadır ve idareye tanınan bu yetki yasama yetkisinin devri anlamına gelmemektedir.

Konumuz ile ilgili olarak özellikle vurgulamak gerekir ki, düzenleme yapma hususu, idare açısından bir "yetki" olduğu kadar aynı zamanda bir "görev" teşkil etmektedir. Zira hukuk devletinde belirsizliklere yer yoktur. Meclis'in bazı zorunluluklar ve teknik bazı gereklilikler sebebiyle doldurmadığı / dolduramadığı boşlukların, idareye tanınmış olan düzenleme yetkisi ile doldurulması ve idarenin, takdir hakkını, düzenleme yapmak suretiyle kullanması gerekmektedir. İdare, sahip olduğu takdir hakkını, hareketsiz kalma ve herhangi bir düzenleme yapmama şeklinde kullanamayacaktır. Bu nedenle idare, takdir yetkisine sahip olduğu konularda, bu konuları yönetmelik ya da diğer adsız düzenleyici işlemler gibi idari metinlerle objektif bir surette düzenleyerek istikrarı temin etmek zorundadır[833]. Diğer bir ifadeyle idare, takdir yetkisini her somut olaydan sonra ayrı ayrı kullanmak yerine, benzer durumlarda takdir yetkisini nasıl kullanacağını henüz bu durumlar gerçekleşmeden önce düzenleyici işlemlerle belirlemelidir. Zira bu durum idareye istikrar ve insicam, bireylere de hukuki güvenlik temin etmiş olacaktır[834]. Böylece idare, kişiden kişiye değişmeyen, ilgililerin önceden tahminde bulunabileceği ve idari istikrara hizmet eden kararlar alabilecektir[835].

İdarenin düzenleme yapma zorunluluğu, idari faaliyetlerin öngörülebilir olmasını

---

[832] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 339; **Kent,** Bülent, "Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt LXIX, Sayı: 1-2, Yıl: 2011, s. 486; **Öztürk,** K. Burak, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2009, s. 120.

[833] **Günday**, İdare Hukuku, s. 45-46; **Kalabalık**, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, s. 30.

[834] **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 826; **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 592.

[835] **Yayla,** Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul, Beta Basım, 2010, s. 143.

gerektiren ***"düzenli idare"*** ilkesinin de bir sonucudur[836]. İdarenin, düzenleyici işlemler vasıtasıyla, belli bir durum karşısında nasıl hareket edeceğine dair önceden istikrarlı bir politika belirlemiş olması, karşılaştığı benzer durumlarda standart bir çizgide hareket etmesini netice veren ve böylece idari istikrarı temin eden bir durumdur[837]. Ayrıca idare bu sayede bireylere karşı eşit muamelede bulunarak ***eşitlik ilkesini*** de gerçekleştirmiş

[836] **Balta**, İdare Hukuku I (Genel Konular), s. 133; **Atay**, İdare Hukuku, s. 86; **Günday**, İdare Hukuku, s. 46; **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 142; **Sancakdar**, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, s. 64; **Kalabalık**, İdare Hukuku Dersleri Cilt: I, s. 32; **Keskin**, Kamu Hizmetinde Eşitlik İlkesi, s. 53; **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 46.*"Düzenli idare ilkesiyle, idarenin faaliyetlerinin belli ölçüde tayin edilebilir ve önceden öngörülebilir olması, idarenin sürekli uygulamaları ile hukuki istikrarı tesis etmesi gereği anlatılmaktadır."* **Danıştay 15. Daire**, E. 2016/5790, K. 2016/4825, T. 11.10.2016 ; *"...düzenli idare ilkesi; idarenin düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu alanlarda, bu alanları tüzük, yönetmelik gibi idari metinlerle objektif bir şekilde düzenlemesini gerektirmektedir."* **Danıştay 8. Daire**, E. 2009/1009, K. 2011/1747, T. 22.03.2011 ; *"Bilindiği gibi, idarenin teknik ve maddi faaliyetlerinin belirli bir düzen içinde yürütülebilmesi bir takım kuralların önceden belirlenmesini zorunlu kılar. Bu zorunluluktan doğan düzenleme yetkisinin sınırını ise hukuk devleti ilkesi belirler. Hukuk devleti, kamu kudretinin hukuk kuralları ile sınırlandırılmasıdır. / Hukuk Devletinde düzenleyici işlem yapma yetkisi ile donatılmış devlet otoritelerinin kendilerine tanınmış yetkiyi, kamu hizmetinin etkin, verimli ve kamu yararına uygun gerçekleştirmek için kullanması gerekir. Hukuk devletinin gereklerinden biri olan hukuk güvenliği ilkesi de; yönetilenlerin kendileri ile ilgili olarak idarenin izleyeceği usulü önceden bilmesi ve buna uygun davranması anlamına gelir. / Hukukun idarenin takdir ve yetkisine bıraktığı konuların, idare tarafından önceden çıkarılan idari metinlerle düzenlenmesi demek olan düzenli idare ilkesi (idarenin yasallığı) de, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi için gerekli ilkelerdendir. Düzenli devlet ilkesi; hem yönetimin iyi işlemesini, hem de yönetimin yönetilenlere karşı eşit uygulamada bulunmasını sağlamakta ve keyfiliği önlemektedir."* **Danıştay 13. Daire**, E. 2007/1724, K. 2010/1168, T. 10.02.2010 ; *"Anayasamızın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesinin görünümlerinden biri de düzenli idare ilkesidir. Düzenli idare ilkesi; idarenin düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu alanlarda, bu alanları tüzük, yönetmelik gibi idari metinlerle objektif bir şekilde düzenlemesi ve sürekli uygulamalar ile hukuki istikrarı tesis ederek buna uymasıdır. Dolayısıyla, idarenin düzenleme yetkisine sahip olduğu alanlarda, aynı ve benzer durumda olan kişi ve olaylar için eşit uygulamayı sağlamak adına objektif düzenlemeler yapması ve istikrarlı uygulamalarda bulunması gerekmektedir."* **Danıştay 8. Daire**, YD Ret Kararı, E. 2009/10046, 03.05.2010, www.kazanci.com (Erişim: 12.09.2018).

[837] **The Judge Over Your Shoulder (A Guide to Good Decision Making)**, UK Government Legal Department, London, Published 18 July 2016 (Last updated 9 October 2018), s. 12; **Ten Berge** & **Widdershoven**, "The Principle of Legitimate Expectations in Dutch Constitutional and Administrative Law", s. 427; **Ayhan**, "Avrupa Topluluğu Mahkemesi Kararları Işığında AB İdare Hukuku'nda Genel Düzenleyici İşlemlerde Hukuk Güvenliği İlkesi", s. 165-166; **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 223.

olmaktadır[838]. İdarenin, aynı ya da benzer statüde bulunanlara, aynı ya da benzer işlem tesis ederek eşitlik ilkesine uygun hareket etme yükümlülüğü, idarenin takdir yetkisini adeta bağlı yetki haline dönüştürmektedir[839]. Danıştay'a göre de idare, takdir yetkisine sahip olduğu hususlarda bu yetkisini objektif ilke ve kurallara göre kullanmalı[840] ve hatta yönetmeliklerde açık hüküm bulunmayan hususlarda "ilke kararları" belirleyerek idari istikrarı temin etmelidir[841].

Gerçekten de idari faaliyetlerde önceden belirlenmiş objektif ilke ve kurallara göre hareket edilmesi, idari faaliyetlerin istikrar kazanmasına ve bireyler arasında eşitliğin sağlanmasına hizmet edecek bir husustur. Örneğin Danıştay kararına konu olan bir olayda, müfettişlik yeterlik sınavı ile ilgili düzenlemede, yazılı sınavdan başarılı sayılabilmek için gereken kriterlerin ve alınması gereken taban puanın kaç olduğuna dair herhangi bir ölçüt yer almamış, sadece sınav komisyon üyelerinin "başarılı" ya da "başarısız" şeklindeki değerlendirmelerine göre bir sonuca ulaşılacağı belirtilmiştir. Konuyu inceleyen Danıştay, yazılı bir sınavdan başarılı sayılabilmek için alınması gereken taban puanın kaç olduğunun henüz sınav yapılmadan önce belirlenmesi ve ilgililere duyurulması gerektiğini, ayrıca adayın başarılı sayılabilmesini tamamen komisyon üyelerinin takdirine bırakan bir düzenlemenin objektif olmadığını belirtmiştir[842]. Görüldüğü üzere, en küçük idari bir

---

[838] **Balta**, Kısa İdare Hukuku I, s. 46; **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, s. 590; **Güneş**, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, s. 88; **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 1282; **Yayla**, İdare Hukuku, s. 143; **Günday**, İdare Hukuku, s. 226; **Arat Özkaya**, Türk İdare Hukuku'nda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi (Takdir Yetkisi ve Bunun Sınırları Üzerine Bir İnceleme) s. 21.

[839] **Akyılmaz**, "Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", s. 40.

[840] *"Yükseköğretim Kurulu'nun yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından diploma alanların denklik işlemlerini yürütmek, belge vermek, incelemek konusunda yetkili olduğu hususunda şüphe bulunmamakla birlikte, idarenin bu yetkisini kullanırken işlemlerini objektif ilke ve kurallara göre tesis etmesi gerektiği de tartışmasızdır."* **Danıştay 8. Daire**, E. 2013/10067, K. 2014/1949, T. 12.3.2014, www.kazanci.com (Erişim: 05.11.2018).

[841] *"...yönetmeliklerde açık hüküm bulunmayan hallerde konunun yetkili kurullarca alınan ilke kararlarıyla belirlenen esaslara göre düzenlenmesi de yine idari işlemlerin istikrarlı olma niteliğini sağlayan zorunlu bir uygulamadır."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1977/3428, K. 1978/4428, T. 04.05.1978, Danıştay Dergisi, 32-33, 1979, s. 601.

[842] *"Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü ve Yönetmeliğinde müfettişlik yeterlik sınavında başarılı sayılabilmek için belli bir puan ve üzerinde not alınması gerektiği şeklinde objektif bir ölçütün getirilmediği, sınav komisyonu üyelerinin ""başarılıdır"" ya da ""başarısızdır"" şeklindeki kanaatine göre sonuca varıldığı*

faaliyette dahi önceden tayin edilen objektif ilke ve kurallara göre hareket edilmesi, idareye güveni artıracak, idari faaliyetlere istikrar kazandıracak ve bireyler arasında eşitliğin teminine hizmet edecek bir yöntemdir.

Bununla birlikte, idarenin sahip olduğu düzenleme ve takdir yetkisinin sınırsız olmadığının da altının çizilmesi gerekmektedir. Öncelikle idare, sadece kendi görev alanını ilgilendiren hususlarda ve üst hukuk normuna aykırı olmayan düzenlemelerde bulunabilir[843]. Bunun yanı sıra, idareye tanınmış olan takdir yetkisi, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır[844]. Bu nedenle idare, düzenleyici işlem tesis ederken, kendisine verilen takdir yetkisini, ilgili hizmet neyi gerektiriyor ise o doğrultuda ve kamu yararına uygun bir şekilde kullanmak zorundadır. Ayrıca idare, düzenleyici işlem tesis ederken, kazanılmış haklara saygı göstermek ve geçiş hükümleri ihdas ederek bireylerin haklı beklentilerini karşılamak zorundadır.

Son olarak, idarenin düzenleyici işlem tesis etmek suretiyle kendisini ilanihaye sürecek bir bağlı yetki içerisine dâhil etmediğini ve gelişen / değişen şartlara göre ilgili düzenleyici işlemlerde değişikliğe gidebileceğini de belirtmek gerekmektedir. Burada önemli olan husus idarenin istikrarı sarsacak ölçüde çok sık şekilde değişikliğe gitmemesi ve yapılan değişikliğin makul bir gerekçeye dayandırılmasıdır.

IV. İDARİ TEAMÜLLER

A. İdari Teamül Kavramı

İdari teamül kavramının ne olduğu sorusunu cevaplamadan önce, özel hukukta yer

anlaşılmaktadır. Oysa, ölçme ve değerlendirme yöntemleri içerisinde en objektif yöntem olduğu kabul edilen yazılı sınavında, başarılı sayılabilmek için alınması gereken en az (taban) puanın önceden belirlenmesi yerine sınav komisyonu üyelerinin kanaatinin dikkate alınmasının yazılı sınav mantığına uygun düşmediği açıktır. Ayrıca, sınav komisyonunca başarı notunun belirlenmesi halinde, bunun sınavdan makul bir süre önce adaylara duyurulması gerektiği kuşkusuzdur." **Danıştay 5. Daire**, E. 2003/4106, K. 2004/83, T. 21.1.2004, www.kazanci.com (Erişim: 05.11.2018).

[843] **Atay**, İdare Hukuku, s. 86.

[844] *"...idareye tanınan takdir yetkisinin kullanımının mutlak ve sınırsız olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olduğu ve bu açıdan yargı denetimine tabi bulunduğu İdare Hukukunun bilinen ilkelerindendir."* **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2018/844, K. 2019/2099, T. 2.5.2019, www.kazanci.com (Erişim: 10.10.2019).

alan "örf ve adet" kavramının ne olduğuna bakmak gerekmektedir. Zira idari teamüller, sıklıkla, özel hukuktaki örf ve adet kavramları ve bu anlamda örf ve adet hukuku ile ilişkilendirilmektedir.

Örf ve adet hukuku, bir toplumda uzun zamandan beri uygulanarak benimsenmiş ve uyulmasının zorunlu olduğu hususunda toplumda genel bir kanaat oluşmuş kurallar bütünüdür[845]. Bir kuralın örf ve adet hukuku kuralı olarak nitelendirilebilmesi için *"süreklilik (uzun zamandan beri uygulanıyor olma)"*, *"geniş kitlelerce benimsenme"* ve *"bağlayıcılık"* unsurlarından oluşması gerekmektedir[846]. Örf ve adet hukukunun bağlayıcı olabilmesi için de bu kuralların devlet tarafından tanınması ve ihlali durumunda bizzat devlet tarafından yaptırıma tabi tutulması gerekmektedir[847]. Örf ve adet hukukunun devlet tarafından tanınması ise ya devletin kanun veya sair mevzuat hükümlerini ihdas ederken, mevzuatta düzenlenmemiş hususlarda örf ve adet hukukunun geçerli olacağını belirtmesi şeklinde ya da ilgili mevzuatın belirli bir konuda doğrudan örf ve adet hukukuna atıf yapması şeklinde olabilir[848].

Örf ve adet hukuku yazılı bir kaynağa dayanmamaktadır ve bu nedenle *"örf ve adet hukuku listesi"* şeklinde bir liste bulunmamaktadır[849]. Dolayısıyla bu kurallar, yetkili bir merci tarafından yayınlanmış değil, toplum yaşamı içerisinde kendiliğinden oluşmuş kurallardır[850]. 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu md. 1/2 hükmüne göre, *"Kanunda uygulanabilir bir hüküm yoksa, hâkim, örf ve âdet hukukuna göre… karar verir"*. Buna göre, örf ve adet hukuku, ancak yazılı kaynaklarda hüküm bulunmayan hallerde geçerli kabul edilmektedir. Bu nedenle, yazılı hukuki metinlerde hüküm bulunan hallerde örf ve adet hukuku değil, yazılı hüküm geçerli kabul edilir. Buna binaen örf ve adet hukuku; yazılı

---

[845] **Oğuzman,** M. Kemal & **Barlas,** Nami, Medenî Hukuk (Giriş, Kaynaklar, Temel Kavramlar), İstanbul, Vedat Kitapçılık, 2012, s. 108; **Serozan,** Rona, Medeni Hukuk (Genel Bölüm / Kişiler Hukuku), İstanbul, Vedat Kitapçılık, 2013, s. 108-109; **Dural,** Mustafa, Türk Özel Hukuku Cilt I (Temel Kavramlar ve Medeni Kanunun Başlangıç Hükümleri), İstanbul, Filiz Kitabevi, 2016, s. 3; **Zevkliler,** Aydın *ve Diğerleri*, Medeni Hukuk (Temel Bilgiler), Ankara, Turhan Kitabevi, 2012, s. 16.

[846] **Serozan**, Medeni Hukuk (Genel Bölüm / Kişiler Hukuku), s. 109; **Özekes,** Muhammet, Temel Hukuk Bilgisi, Ankara, Yetkin Yayınları, 2015, s. 87; **Zevkliler** *ve Diğerleri*, Medeni Hukuk (Temel Bilgiler), s. 16-17.

[847] **Zevkliler** *ve Diğerleri*, Medeni Hukuk (Temel Bilgiler), s. 17.

[848] **Özekes**, Temel Hukuk Bilgisi, s. 87.

[849] **Oğuzman** & **Barlas**, Medenî Hukuk (Giriş, Kaynaklar, Temel Kavramlar), s. 109.

[850] **Özekes**, Temel Hukuk Bilgisi, s. 86.

hukuktan sonra gelen, ikincil nitelikte, yedek ve yardımcı bir kaynak olarak nitelendirilmektedir[851].

Örf ve adet hukuku ile ilgili genel açıklamalardan sonra, örf ve adet hukukunun idare hukukunun kaynaklarından birisi olup olmadığına ve idare hukukunda örf ve adet hukukunun bulunup bulunmadığına bakmak gerekmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki bu konu, idare hukuku doktrininde tartışmalı olan bir konudur. Zira idare hukuku doktrininde bir kısım yazar, örf ve adet hukukunun idare hukukunda geçerli olmadığı görüşünü savunmuştur. Bu görüşü savunan yazarlardan ***Gözler***, örf ve adet hukukunun devlet tarafından tanınması ya da kanunlarla kendisine atıfta bulunulmuş olması şartlarını gerekçe göstererek, idare hukukunda örf ve adet hukukunun kaynak olarak geçerli kabul edilemeyeceğini, zira özel hukukta Medeni Kanunun örf ve adet hukukuna açıkça atıfta bulunduğunu (md. 1/2), ancak idare hukukunda buna benzer genel bir atfın söz konusu olmadığını belirtmiştir[852]. *Gözler*'e göre, idare hukuku alanında örf ve adet hukukuna gönderme yapan özel bir kanun hükmü var ise sadece bu durumda ve o alanla sınırlı olmak üzere örf ve adet hukuku geçerli kabul edilebilecektir[853].

---

[851] **Serozan**, Medeni Hukuk (Genel Bölüm / Kişiler Hukuku), s. 108.

[852] **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 77.

[853] **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 78. *Gözler*, Türk İdare Hukuku'nda buna ilişkin sadece 442 sayılı Köy Kanunu'nda düzenlenmiş tek bir örneğin mevcut olduğunu ifade etmektedir. 442 sayılı **Köy Kanunu**'nun ilgili hükmü şu şekildedir (md. 89): *"İşbu Köy Kanunu kadın ve erkek nüfusu yüz elliden yukarı olan köyler içindir. Nüfusu yüz elliden aşağı olan köyler bu kanuna göre köy ahalisinden seçim hakkı olanların yarısından çoğunun istemesiyle etrafındaki bir saat ve ondan aşağı olan köylerden birine bağlanırlar veyahut vali veya kaymakam bu kanunun hangi maddeleri yapılacağını ayrıca emreder. Bu kabil köyler hiçbir köye bağlanmaz ve vali veya kaymakam da hiçbir emir vermezse **eski göreneklerine göre** işlerini yaparlar".* Ancak belirtmek gerekir ki, çok istisnai de olsa, idare hukukunda örf ve adet hukukuna yer veren başka mevzuat hükümleri de bulunmaktadır. Örneğin, 4081 sayılı **Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun** md. 15/1'e göre, *"Koruma tarifeleri her sene koruma ve ihtiyar meclisleri tarafından **mahallin örf ve adeti** ile iktisadi vaziyetine ve taallük ettiği arazinin verimine, mahsulün nevine veya hayvan cinsine göre tanzim olunur"*. Yine 2828 sayılı **Sosyal Hizmetler Kanunu** md. 25/2'ye göre, *"Herhangi bir nedenle okula devam etme imkanı bulamayan çocuklar, kamu ve özel işyerlerinde ücret mukabilinde çalıştırılarak bir meslek sahibi yapılırlar. Bu şekilde çalıştırılan çocukların ücretlerinin yurt idarelerince tespit edilen miktarı kendilerine harçlık olarak verilir. Geri kalan miktar aybaşını takip eden on gün içinde milli bankalarda çocuk namına açtırılan hesaba yatırılır. Çocuğun ücretinin başlama zamanı ve miktarı, yurt idaresi ile işveren arasında **mahalli örf ve rayice göre** tespit olunur. Bu konuya ilişkin hususlar bir yönetmelikle belirlenir"*. 4342 sayılı **Mera Kanunu** md. 4/2 hükmüne göre de, *"Komisyonun henüz görevine başlamadığı*

İdare hukuku doktrinindeki genel kanaat ise; idare hukukunda örf ve adet hukukunun var olduğu ve idare hukukuna kaynaklık edebileceği yönündedir. Bu görüşü savunan yazarlardan ***Duran***'a göre, özel hukukta yer alan örf ve adet hukukuna karşılık idare hukukunda *"idari teamül ve tatbikat"* bulunmaktadır[854]. *Duran*'a göre idari teamül, idarenin, belli hususlarda uzun zamandan beri süregelen tutum ve davranışları ya da mevzuatı yorumlama biçimidir[855]. Doktrinde ***Günday*** da, özel hukuktaki örf ve âdete karşılık idare hukukunda idari teamül ve tatbikatın var olduğunu belirtmiştir[856]. ***Kalabalık*** da aynı şekilde, idare hukukunda idari teamül ve tatbikatın varlığını kabul etmiştir[857]. Yine ***Sancakdar*** da idari teamül ve tatbikatın, özel hukuktaki örf ve adet hukukuna denk geldiğini savunmuştur[858]. ***Onar*** ise, idarenin seçmiş olduğu bir hareket tarzının tekerrür ede ede bir hukuk kuralı sayılabileceğini, bu nedenle örf ve âdetin idare hukuku alanında da bir kaynak olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir[859]. Ayrıca *Onar*'a göre, örf ve adetlerin idare hukukuna kaynaklık etmesinin bir sebebi de idarenin herkese eşit davranma mecburiyetidir. Zira bu mecburiyet, idarenin belirli bir hadisede uzun zamandan beri seçmiş olduğu hareket tarzını bir veya bir kaç kişi karşısında değiştirmesine engeldir[860]. *Onar* da, özel hukukta örf ve adet hukuku olarak nitelendirilen olgunun idare hukukunda *idari teamül* olarak adlandırılması gerektiğini belirtmiştir[861]. Doktrinde ***Atay*** ise idari teamülleri, özel hukuktaki örf ve adet hukukunun idare hukukuna bir yansıması olarak kabul etmiştir[862].

Doktrinde bir kısım yazar ise idare hukukunda idari teamüllerin var olduğunu ancak idari teamüllerin tam olarak özel hukuktaki örf ve adet hukukuna karşılık gelmediğini belirtmişlerdir. Bu görüşü savunan yazarlardan ***Akyılmaz ve Diğerleri***'ne göre, bugün için

---

*yerlerde, evvelce çeşitli kanunlar uyarınca yapılmış olan tahsislere ve **teessüs etmiş teamüllere göre**; mera, yaylak ve kışlakların köy veya belediye halkı tarafından kullanılmasına devam olunur"*. 138 sayılı **Su Ürünleri Kanunu** md. 10/2'ye göre de, *"Geçiş şartları ile dalyandan geçeceklerin riayet edecekleri hususlar icap ve **teamüller** de nazara alınarak Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığınca tespit ve ilan olunur"*.

[854] **Duran**, İdare Hukuku Ders Notları, s. 28.

[855] **Duran**, İdare Hukuku Ders Notları, s. 29.

[856] **Günday**, İdare Hukuku, s. 33.

[857] **Kalabalık**, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, s. 17.

[858] **Sancakdar**, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, s. 113.

[859] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 413.

[860] **Onar**, İdare Hukuku, s. 217.

[861] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 413.

[862] **Atay**, İdare Hukuku, s. 98.

idari teamül ve uygulamalardan söz edilebilirse de bunların örf ve adet hukuku olarak kabul edilmesi pek mümkün değildir[863]. ***Tan***'a göre de idare hukukunda örf ve adet (gelenek) hukuku değil, çok sınırlı olarak, *"idari gelenekler"* ve *"idari uygulamalar"* bulunmaktadır[864]. ***Yasin***'e göre ise, genel nitelikteki örf ve adet hukuku diğer hukuk dallarıyla birlikte idare hukukunu da etkileyebilir, ancak idare hukukunun inceleme sahasına giren esas husus idari uygulamalar neticesinde ortaya çıkan idari teamüllerdir ve idari teamüller, gerek nitelik gerekse de oluşumları bakımından örf ve adet kurallarından farklıdır[865].

Kanaatimizce, idari teamüller ister örf ve adet hukukunun idare hukukundaki karşılığı olarak görülsün, isterse de örf ve adet hukukundan farklı ve idare hukukuna has bir kavram olarak kabul edilsin, buradan çıkarılması gereken esas sonuç; idari teamüllerin idare hukukunda var olduğu, idare hukukuna kaynaklık ettiği ve idare hukukunu ilgilendiren bir problemin çözümünde idari yargı mercileri tarafından nazara alınabileceği hususudur. Nitekim idari yargı mercileri zaman zaman *"örf ve adet"*, *"gelenek ve görenek"* ve *"idari teamül"* kavramlarını, idari uyuşmazlıkların çözümünde hukuki bir kaynak olarak kullanmışlardır[866].

---

[863] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 53.

[864] **Tan**, İdare Hukuku, s. 85.

[865] **Yasin**, "Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", s. 32.

[866] Örneğin, *"...yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni formlarının ise; imar hukukuna ilişkin **idari teamüller** ve yargısal içtihatlar bağlamında aynı yasada sözü edilen 'Yapıya ilişkin bilgiler' kapsamında yer aldığı hususunda duraksama bulunmamaktadır."* **Danıştay 6. Daire**, E. 2015/8145, K. 2019/182, T. 14.1.2019, www.kazanci.com (Erişim: 24.09.2020) ; *"Davacının iptalini istediği bu yönetmelik kuralı Türk toplum yapısı **gelenek ve görenekleri** gözönünde bulundurularak adı geçen okullar arasındaki yer değişikliklerinde kız öğrencilere 3 puan eklenmesine ve erkek öğrencilere göre bir öncelik hakkı sağlanmasına ilişkin olup, bu kuralın Anayasaya ve Temel Eğitim Yasasında amaçlanan okuma ve fırsat eşitliği ilkelerini zedelediğinden söz edilemez."* **Danıştay 8. Daire**, E. 1983/826, K. 1985/4, T. 9.1.1985, www.kazanci.com (Erişim: 24.09.2020); *"Hangi suçların yüz kızartıcı şeref ve haysiyet kırıcı olduğunun saptanmasında, toplumun genel ahlaki eğilimlerini, şeref ve haysiyet deyimlerine bakış açısı ve değer yargılarını bu konuda oluşmuş **gelenek ve göreneklerini**, ölçüt alarak sonuca varılmasının uygun olacağı söylenebilir."* **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Daire**, E. 95/969, K. 95/940, T. 22.11.1995, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, Yıl: 1997, Sayı: 11, s. 522 ; *"Herhangi bir idari makama yapılması iktiza eden bir müracaatın alakalı şahsın bilgisizliği yüzünden başka bir yere yapılması halinde dilekçenin ait olduğu makama gönderilmesi **idari teamül** ve icaplardan(dır)."* **Danıştay 4. Daire**, E. 1953/3566, K. 1954/639, T. 23.02.1954, Danıştay Kararlar Dergisi, Sayı: 64-65, s. 139 ; *"Gelinen bu noktada, ortaya çıkan hukuki*

B. İdari Teamüllerin İdari İstikrar Açısından Önemi

İdarenin, kendisine verilmiş olan takdir yetkisini, düzenleyici işlem tesisi yönünde kullanması gerektiğini, zira bu sayede idarenin takdir yetkisinin somutlaşacağını ve objektifleşeceğini; takdir yetkisinin somutlaştırılmasının ise idarenin karşılaşacağı hukuki problemler açısından hem idareye hem de bireylere yol gösterici olacağını ve nihayet idarenin bu sayede eşitlik ve idari istikrar ilkelerine uygun faaliyette bulunabileceğini yukarıda ifade etmiştik. Bununla birlikte idare, takdir yetkisine sahip olduğu hususlarda çeşitli gerekçelerle düzenleyici işlem tesis etmemiş ve takdir yetkisini somutlaştırmamış olabilir. Takdir yetkisini somutlaştırmamış olmasına rağmen idare, belirli hususlara ilişkin öteden beri aynı şekilde faaliyette bulunuyor ya da belirli bir mevzuat hükmünü aynı şekilde yorumluyor ise; işte böyle bir durumda idari teamülün oluştuğu ve oluşan bu teamülün de ilerideki faaliyetleri açısından idareyi bağlayacağı söylenebilecektir[867]. Zira doktrinde ***Yasin***'in de belirttiği üzere, *"idarenin; idari teamüllere uyma zorunluluğunun temelinde ise hukuk devleti ilkesinin idare hukuku bakımından somutlaşan alt ilkeleri diyebileceğimiz*

---

boşluğun doğurduğu uyuşmazlıklar, bu uyuşmazlıklarla ilgili olarak verilen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları; Anayasa Mahkemesi kararından sonra ortaya çıkan hukuki boşluğun, 4721 Sayılı Türk Medeni Kanununun 1. maddesinde yer alan 'Kanunda uygulanabilir bir hüküm yoksa, hakim, örf ve adet hukukuna göre, bu da yoksa kendisi kanun koyucu olsaydı nasıl bir kural koyacak idiyse ona göre karar verir.' kuralı gereğince, idari yargı organlarınca doldurulmasını zorunlu kılmaktadır." **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu**, E. 2014/1615, K. 2014/2763, T. 23.6.2014, www.kazanci.com (Erişim: 24.09.2020).

[867] ***Atay***'a göre, *"...düzenleme yapılıncaya kadar geçecek sürede ne tür işlem yapılacağı sorununa idarenin istikrar kazanmış uygulamalarına göre işlem tesis edilmesi gerekir cevabı verilir. Bu tür uygulamalarda hukukun genel prensiplerinden ve benzer konulardaki idari uygulamalardan da yararlanılabileceği kuşkusuzdur"*. **Atay,** Ender Ethem, "İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması", *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 139. Yıl*, Ankara, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 74, 2007, s. 82. ***Ulusoy'***a göre de idare, önüne gelen bir konuda pozitif hukuk kaynaklarında ya da içtihadı birleştirme kararı gibi hukuken uyulması zorunlu kararlar dışında referans olarak alınabilecek hüküm bulamamışsa; uzun zamandan beri süregelen ve istikrar kazanmış olan uygulamaları diğer bir ifadeyle idari teamülleri esas alarak faaliyette bulunmalıdır. **Ulusoy**, Türk İdare Hukuku (Cilt I), s. 77. ***Yasin***'e göre, *"...idari teamüller de; tıpkı örf ve adet kurallarında olduğu gibi, kanunların düzenlemediği konulara ilişkin uygulamalarda veya kanunların yorumlanması, idarenin takdir yetkisinin kullanılması durumlarında idare bakımından bağlayıcı nitelikte kurallardır. Aksi bir yaklaşımın kabulü, idarenin aynı mevzuatın geçerli olduğu bir hukuki zeminde kişilere farkı uygulamalar yapabilmesine imkan verecektir"*. **Yasin**, "Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", s. 41.

'idari istikrar' ve 'hukuk güvenliği', 'idareye güven' ilkeleri bulunmaktadır"[868]. Bu anlamda, idarenin uzun süreden beri uygulamış olduğu ve istikrar kazanmış olan idari teamüller, idari sorunların çözümüne yardımcı olan ve bireylerin hukuki güvenliğini temin eden yazısız kurallardır[869].

Gerçekten de yazılı hukukun henüz gelişmediği eski devirlerde esas hukuk kaynağı olarak kabul edilen teamüller, istikrar ihtiyacına binaen modern hukuk sistemlerinde dahi bir hukuk kaynağı olarak kabul edilmektedir[870]. Belirtmek gerekir ki idare hukukunda teamüller, hiç bir zaman yazılı hukukun haiz olduğu istikrarı ve arz ettiği teminatı haiz olmamıştır[871]. Ancak kendi görev alanı ile ilgili mevzuatı öteden beri aynı şekilde yorumlayan ve uygulayan idarede idari teamül oluşmuş sayıldığından; idari merci, takdir yetkisini kullanırken bu yorumlama ve uygulama şekline ve idari tatbikatla yerleşmiş anlayışa aykırı hareket etmeme noktasında kendini bağlı kabul etmelidir[872]. Kısacası, idarenin belli konu ve sorunlar karşısında uzun zamandan beri takındığı tutum ve davranış ya da yazılı kaynakları yorumlama biçiminden haklı bir neden olmaksızın vazgeçmesi idari istikrar ilkesine aykırılık anlamına gelecektir[873]. Ayrıca idarenin haklı bir gerekçe olmaksızın müstakar uygulamalarından vazgeçmesi ve istikrarlı faaliyetlerinin aksine hareket etmesi düzenli idare ilkesini de ihlal edecek[874] ve böylece idari faaliyetlerin belirliliği ve öngörülebilirliği ilkesi zedelenmiş olacaktır[875].

İdari teamüllerin idari istikrar açısından önemi özellikle bireylerin *haklı beklentileri* noktasında kendini göstermektedir. Zira daha önce de ifade ettiğimiz üzere, idarenin teamül

---

[868] **Yasin**, "Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", s. 40.

[869] **Atay**, İdare Hukuku, s. 98.

[870] **Balta**, İdare Hukuku I (Genel Konular), s. 183.

[871] **Onar**, İdare Hukuku, s. 217.

[872] **Balta**, Kısa İdare Hukuku I, s. 51. Yazar bu hususu idarenin takdir yetkisinin kullanımının tabi olduğu bir sınır olarak *"yerleşmiş anlayışa saygı ilkesi"* şeklinde ifade etmiştir.

[873] **Sancakdar**, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, s. 114; **Berk,** Kahraman & **Akgüner,** Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul, Der Yayınları, 2017, s. 206; **Akıncı**, Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, s. 113.

[874] **Günday**, İdare Hukuku, s. 46; **Köküsarı**, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, s. 112; **Yılmaz**, Hukuki Güvenlik İlkesinin Bir Gereği Olarak Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik İlkesi, s. 29; **Zabunoğlu**, İdare Hukuku (Cilt 1), s. 82.

[875] **Gözler**, İdare Hukuku (Cilt I), s. 142; **Günday**, İdare Hukuku, s. 45-46.; **Yargıtay 19. Ceza Dairesi**, E. 2015/4941 K. 2015/3034, T. 18.06.2015, www.legalbank.net (Erişim: 13.03.2018).

haline gelen uygulamaları, bireylerde bu uygulamaların devam edeceği noktasında haklı bir güven duygusu oluşturabilmektedir[876]. Bu nedenle idari merciler, tesis ettikleri işlemleri, önceki uygulamalara uygun bir şekilde ve işlemin muhataplarının haklarına riayet ederek öngörülebilirlik, istikrar ve haklı beklenti ilkeleri doğrultusunda tesis etmek zorundadır[877].

İdari teamül – idari istikrar ilişkisi noktasında özellikle; idarenin var olan bir mevzuat hükmüne uzun süreden beri aykırı hareket ediyor olması durumunda söz konusu uygulamaya geçerlilik tanınıp tanınmayacağının ya da idarenin, teamül haline gelmiş olan bir uygulamasından vazgeçip, bu uygulamasına aykırı düzenleyici bir işlemi sonradan tesis edip edemeyeceğinin incelenmesi gerekmektedir.

Gerçekten de idare, bireylerin aleyhine açık bir mevzuat hükmü var olmasına rağmen, uzun zamandan beri bu hükmü uygulamıyor ya da söz konusu hükme aykırı hareket ediyor olabilir. Diğer bir ifadeyle idare, bireyler açısından yükümlendirici olan bir hükmü bireyler lehine olacak şekilde "görmezden geliyor" ve bu suretle hukuka aykırı davranıyor olabilir. Burada sorulması gereken soru, idarenin açık mevzuat hükmüne aykırı ancak bireyler lehine olan bu uygulamasının *idari teamül* olarak kabul edilip edilemeyeceği ve bireylerin böyle bir uygulamanın devamını talep edip edemeyeceğidir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, açık bir mevzuat hükmüne aykırı uygulamanın, bu uygulama ne kadar uzun sürerse sürsün, idari teamül olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Zira hukuk devleti ilkesi, idarenin mevcut hukuki düzenlemelere uygun şekilde faaliyet yürütmesini zorunlu kılmaktadır. İdari teamül ancak herhangi pozitif bir düzenlemenin bulunmadığı ya da pozitif bir düzenleme bulunmakla birlikte bu düzenlemenin yoruma açık olduğu ve idarenin de ilgili mevzuat hükmünü uzun süreden beri aynı şekilde yorumladığı durumlarda söz konusu olabilir[878]. Bu nedenle, açık mevzuat hükmüne aykırı bir uygulama, istikrar kazanacak derecede uzun sürmüş olsa bile, bireyler

---

[876] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 16; **Altındağ**, Yürürlükte Olan Yasalara ve İdari Düzenleyici İşlemlere Güvenden Kaynaklanan Haklı Beklenti Kavramı, s. 14-15; **Özcan**, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları Işığında Haklı Beklenti İlkesi, s. 60; **Boz**, İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, s. 322-323.

[877] **Atay**, İdare Hukuku, s. 452-453. Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı md. 13/2 hükmü de *"İdarî makamlar, tesis edecekleri işlemlerde, önceki uygulamaları ışığında, bireylerin kanunî haklarını koruyarak; öngörülebilirlik, hukukî istikrar ve haklı beklentileri göz önünde bulundurur"* diyerek, idarenin önceki uygulamaları nazara alarak faaliyette bulunması gerektiğini belirtmiştir.

[878] **Yasin**, "Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", s. 33.

açısından haklı beklenti doğurmayacak ve bireyler hukuka aykırı bu uygulamanın devamını talep edemeyeceklerdir. Doktrinde ***Onar***'a göre de, idari teamül, yazılı hukuk metinlerinden sonra gelen ikincil nitelikte bir kaynak olduğu için, idari teamül ile yazılı hukuk metinlerinin çatışması durumunda yazılı hukuk metinlerine üstünlük tanınması gerekmektedir[879]. Konu ile ilgili doktrinde ***Balta*** ise, üç durumda teamülden söz edilebileceğini ve bu üç durumdan ilk ikisinin hukuka uygun olduğunu, üçüncü durumun ise hukuka uygun kabul edilemeyeceğini (caiz olmadığını) belirtmiştir[880]. *Balta*'ya göre hukuka uygun olan teamüller; hakkında düzenleyici işlem tesis edilmemiş bir konuda oluşan (boşluk dolduran) teamül ve düzenleyici bir işleme yön veren (yorumlayıcı) teamüldür. Hukuka uygun olmayan teamül ise düzenleyici işleme aykırı olan (değiştirici) teamüldür ve genel kanaat, bu çeşit teamülün hukuk kaynağı olarak kabul edilemeyeceği yönündedir[881]. Yine doktrinde birçok farklı yazar da idarenin sadece *"mevzuata açıkça aykırı olmayan"* teamül ve tatbikatlara uygun hareket etmesi gerektiğini, dolayısıyla idari bir uygulama açıkça hukuka aykırı ise idarenin söz konusu uygulamayı devam ettirme mecburiyeti olmadığını belirtmişlerdir[882].

---

[879] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 413-414.

[880] **Balta**, İdare Hukuku I (Genel Konular), s. 183-184.

[881] **Balta**, İdare Hukuku I (Genel Konular), s. 183-184.

[882] Örneğin bkz. **Duran**, İdare Hukuku Ders Notları, s. 29; **Günday**, İdare Hukuku, s. 34; **Atay**, İdare Hukuku, s. 98; **Zabunoğlu**, İdare Hukuku (Cilt 1), s. 82; **Göçgün,** Muhammed, İdari İşlemin Konu Unsuru, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017, s. 236. Konu ile ilgili doktrinde ***Yasin*** ise, hukuk aykırı uygulamanın teamül haline gelmeyeceği ve bireylerin söz konusu uygulamanın devamına dair beklentilerinin haklı beklenti olarak nitelendirilemeyeceğini kabul etmiş ancak; idarenin bazı durumlarda hukuku bilinçli bir şekilde ihmal ederek bireylerde beklenti oluşturabileceğini, bu gibi süreklilik arz eden durumlarda idarenin tutumunun göz ardı edilemeyeceğini ve hukuka aykırı da olsa idarenin süreklilik arz eden uygulamalarının belli oranda idareyi bağlayabileceğini belirtmiş ve bu tür hukuka aykırı uygulamaların *"eksik idari teamül"* kavramı ile nitelendirilebileceğini ifade etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Yasin**, "Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", s. 34-35. Doktrinde ***Köküsarı*** ise, hukuka aykırı ancak istikrar kazanan uygulamanın herkese eşit şekilde uygulanması gerektiğini, zira hukuka aykırı olmasına rağmen yıllardır devam eden uygulamanın bireylerde bu uygulamanın devam edeceğine dair bir inanç meydana getirdiğini belirtmiştir. Bkz. **Köküsarı**, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, s. 112-113. Konu ile ilgili farklı bir bakış açısı da Danıştay Başkanı ***Alan*** tarafından dile getirilmiştir. Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu'nda konuşan ***Alan***, Danıştay'ın 5. Dairesi'nin bir içtihadından bahsetmiştir. ***Alan***'ın ilgili içtihada dair açıklamaları şu şekildedir: *"İdare sürekli olarak kanuna aykırı işlem yapmış ise, bu bir haklı beklenti yaratır mı? 5. daire'nin içtihadı şu oldu. İdare ısrarla ve sürekli olarak bu yönetmeliği ihlal ettiğine göre, artık bu kendi koymuş olduğu yönetmeliği zımnen yürürlükten kaldırmıştır dedi ve konuyu*

İdarenin, teamül haline gelmiş bir uygulamasından vazgeçip bu uygulamasına aykırı bir *düzenleyici işlemi* sonradan tesis etmesi meselesine de değinmek gerekmektedir. İdare, belirli bir konu ile ilgili pozitif bir hüküm ihdas etmek yerine, bu konuyu uzun bir süre boyunca fiili uygulama yoluyla yürütmüş ve söz konusu uygulama süreklilik kazanarak teamül haline gelmiş olabilir. Burada çıkabilecek temel sorun, idarenin uzun bir süre boyunca aynı şekilde yürüttüğü fiili uygulamasından vazgeçip, bu uygulamasına tamamen aykırı bir düzenleyici işlem tesis edip edemeyeceğidir.

Konu ile ilgili doktrinde ***Atay***, mevzuatta yapılacak bir düzenlemenin idari teamüllere uymadığı gerekçesiyle, mevzuat yerine ilgili idari teamüllerin uygulanmasının mümkün olmadığını belirtmiştir[883]. Doktrinde ***Tan*** da, uzun zaman boyunca süregelen bir uygulamanın değiştirilerek, ilgili uygulamaya dair yeni bir düzenleme yapılmasının mümkün olduğunu ve bu durumda eski uygulamanın devamını talep etmenin söz konusu olamayacağını belirtmiştir[884]. ***Kalabalık*** da, idari teamüllerin aslî birer güce sahip olmadığını ve idarenin her zaman için bu uygulamaya müdahale ederek değiştirebileceğini belirtmiştir[885].

Kanaatimizce meselenin, herhangi bir düzenleyici işlemi değiştirirken idarenin tabi olduğu sınırlamalar göz önünde tutularak ele alınması gerekmektedir. Zira idari teamüller birer düzenleyici işlem olmamakla birlikte, konu ile ilgili ortada düzenleyici bir işlem yok ise, idarenin süreklilik kazanan ve teamül halini alan uygulaması da bir nevi düzenleyici işlem vazifesi görmekte ve hukuken değer atfedilen bir kaynak niteliği kazanmaktadır[886].

---

düzenleyen yasa maddesini esas almak suretiyle bir karar verdi". Bkz. **Alan**, Nuri, Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu (134. Yıl), 10-11 Mayıs 2002, Danıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara, s. 105-106. Görüldüğü üzere Danıştay'ın ilgili dairesi, idarenin kendi koyduğu yönetmeliği uygulamaması ve bu durumun süreklilik arz etmesi halinde söz konusu yönetmeliğin *"zımnen"* ilga edildiği kanaatine ulaşmıştır. Dolayısıyla Danıştay'ın söz konusu içtihadına göre idare, belirli bir yönetmelik hükmünü uzun süre boyunca uygulamamış ve bu durum istikrar kazanmış ise, bundan sonrası için de o yönetmelik hükmünü uygulayamayacaktır.

[883] **Atay**, İdare Hukuku, s. 98.

[884] **Tan**, İdare Hukuku, s. 86.

[885] **Kalabalık**, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, s. 18.

[886] Nitekim eski tarihli bir kararında Danıştay, Medeni Kanunun 1'inci maddesine yer alan hükmün idare hukuku açısından da kabul edilmesi gerektiğini belirtmiş ve buna binaen, kanuni düzenlemenin olmadığı yerde idari teamüllerin "kanun kuvvetinde" olduğunu dile getirmiştir. Bugün için bu görüşe katılmak ve idari teamüllerin kanun kuvvetinde olduğunu söylemek mümkün değilse de; söz konusu karar idari teamüllerin

Buna göre idare elbette ki eski uygulamasını değiştirmeye ve ilgili konu hakkında farklı yönde bir düzenleyici işlem tesis etmeye yetkilidir. Ancak burada unutulmaması gereken husus, idarenin düzenleyici işlem tesis ederken sınırsız bir yetkiye sahip olmayıp hukukun genel ilkeleri ve bu arada idari istikrar ilkesi ile bağlı olduğudur. Bu anlamda idare, teamül haline gelen uygulamasını terk edip ilgili konu hakkında farklı yönde bir düzenleyici işlem tesis ederken bireylerin kazanılmış haklarına riayet etmeli ve bireylerin haklı beklentilerini göz önünde tutarak yumuşak geçişi sağlayacak tedbirler almalıdır.

Danıştay da, idarenin takdir yetkisine sahip olduğu alanlarda yapacağı düzenlemelerde, haklı bir gerekçe olmaksızın yerleşik, istikrar kazanmış uygulamalarından ayrılmasının hukuka aykırı olacağı kanaatindedir[887]. Konu ile ilgili Kamu Denetçiliği

---

bir hukuk kaynağı olarak önemini göstermesi bakımından dikkate değerdir. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir: *"Vuku bulmuş ve bulacak bütün hukuki hadiseler için kanuni bir hüküm koymağa veya bulmağa imkan olmadığı ve diğer taraftan vuku bulan (ceza hukuku dışındaki) hadiselerin, kanuni bir hüküm bulunsun, bulunmasın halli zaruri bulunduğu cihetle adli işlerde Medeni Kanunumuzun 1.maddesinin (... hakkında kanuni bir hüküm ve örf ve adet bulunmaması halinde hakim vazu Kanun olsa idi nasıl bir kaide vaz'edecek idiyse ona göre hüküm eylemesi...) şeklinde verdiği yetkiye dayanarak adli mevzular; Kanunlara pek dayanmıyan amme ve idaremesailinde de mevcut bir Kanun hükmünü ihmal etmekten ise bu hükmü; tatbik zamanındaki ihtiyaç ve telakkilere ve idare hukukunun prensiplerine göre manalandırmak suretiyle maddi hadiseler hakkında bir karara varmak lazımdır. / ... / Kanun vazu belediye meclisleri üyelerinin çalışabilecekleri yerleri, lüzum gördüğü zaman tayin edebilir, ancak bugün mevcut sözü geçen 53. maddenin 2 ve 6.bentleri hükmünü, ihmal etmekten ise, belediye meclisi üyelerinin tahsis edilen mahalde ancak toplanmağa mecbur oldukları şekilde mütalaa ve imal eylemek; Kanun vazıının maksadına ve* ***Kanun kuvvetinde olan idari teamüle*** *ve bugünkü telakki ve ihtiyaca daha uygun düşer."* **Danıştay 1. Daire**, E. 1947/7, K. 1947/7, T. 12.3.1947, www.kazanci.com (Erişim: 24.09.2020).

[887] *"...idarenin yetki sahibi olduğu alanlarda yapacağı düzenlemelerde, haklı bir neden olmadan yerleşik, istikrar kazanmış uygulamalarından ayrılması sahip olduğu serbestiyi düzenli idare ilkesine ve bu ilkenin bağlı olduğu eşitlik ilkesine aykırı kullanması anlamına gelecektir. / Bu duruma göre, 1219 sayılı ve 992 sayılı Yasalara dayanılarak yürütülen ve hukuki istikrar kazanmış idari uygulama uyarınca belli alanlarla sınırlı olmak üzere tıpta uzmanlık eğitimi alabilen biyoloji bölümü mezunlarının; bu konuya ilişkin olarak anılan Yasalarda bir değişikliğe gidilmediği halde, bir başka ifadeyle hukuki bir neden olmadan... biyoloji bölümü mezunlarının tıpta uzmanlık eğitimini almasını engelleyen ve düzenli idare ilkesine aykırı olarak düzenlenen Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliğinin geçici 4.maddesinde eksik düzenleme nedeniyle hukuka uyarlık bulunmamaktadır."* **Danıştay 8. Daire**, YD Kararı, E. 2009/6689, T. 06.11.2009 ; *"...tıp gibi bir bilim alanında idari istikrar oluşturacak biçimde kırk yılı aşkın süredir ayrı bir uzmanlık ana dalı olarak belirlenen parazitoloji disiplininin yan dal olarak belirlenmesine ilişkin düzenlemenin; bu değişikliği hukuka uygun kılacak olan bir bilimsel gerekçeye dayanması gerektiği anlaşılmaktadır. Aksi, idarenin sahip olduğu düzenleme yetksini ve takdir hakkını yukarıda belirtilen ilkelere*

Kurumu'nun önünde gelen bir olayda ÖSYM, daha önceki uygulamalarına aykırı olarak ve 2017 yılından itibaren geçerli olmak üzere *"15 dakika kuralı"* getirmiştir. Bu kurala göre ÖSYM'nin yapacağı tüm sınavlarda adaylar, sınavın başlangıç saatinden 15 dakika önce sınav binasında hazır bulunmak zorunda olup, bu süreden sonra gelenler sınava alınmayacaktır. Söz konusu kuralın uygulamaya konulmasından sonra yapılan ilk sınavda (2017 tarihli YGS sınavı) adayların bir kısmı sınav başlangıç saati olan 10.00'dan önce sınav binasına gelmiş, ancak geliş saatleri 09.45'i geçtiği için sınav salonuna alınmamışlardır. Konuyu inceleyen KDK, istikrar kazanmış uygulamalarda yapılacak değişikliklerin yumuşak geçişlerle sağlanması gerektiğini, aksi bir durumun idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil edeceğini belirterek başvuruculara haklı bulmuştur[888].

Son olarak, idari teamülün oluşması için gerekli ve yeterli sürenin ne olduğuna da bakmak gerekmektedir. Doktrinde ***Yasin***, bir uygulamanın idari teamül haline gelebilmesi için belli bir sürenin geçmesi gerektiğini, ancak bu sürenin çok uzun bir süre olmasına gerek olmadığını belirtmiştir[889]. *Yasin*'e göre, idari teamülün oluşması için sürenin uzunluğundan

---

ve dolayısıyla hukuka uygun kullanmadığı anlamına gelecektir." **Danıştay 8. Daire**, YD Kararı, E. 2009/6617, T. 25.12.2009, www.kazanci.com ; *"Temel hukuki ilkelerle birlikte ele alındığında, idarece 1985 yılından beri fen edebiyat fakültesi psikoloji bölümü mezunları "sağlık bilimi lisansiyeri" sayılmakta iken, bu bölüm mezunlarının 24.02.2016 tarihli Yükseköğretim Yürütme Kurulu kararı uyarınca "sağlık bilimi lisansiyeri" sayılmamalarının hangi gerekçeler çerçevesinde gerçekleştiği ve "sağlık bilimi lisansiyeri" sayılma kriterlerinin neler olduğunun somut olarak ortaya konulmamış olması karşısında, idarenin düzenleme yapabilme yetki ve görevini düzenli idare ilkesine, eşitlik ilkesine ve hukuki belirliliğe aykırı bir şekilde kullandığı sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır."* **Danıştay 8. Daire**, YD Kararı, E. 2016/3609, T. 16.1.2017, www.kazanci.com (Erişim: 24.09.2020).

888 *"İdari istikrar ve idari güven ilkesi gereğince, yerleşik uygulamalarda yapılacak bir değişikliğin, etkililiği sınanmış yumuşak geçişlerle gerçekleştirilmesi beklenir. Adaylar, aileleri ve hatta tüm toplum tarafından birkaç yıllık zaman diliminde bu tip uygulamaların benimsenebileceği dikkate alındığında, katı ve eğilmez şekilde uygulanacak bu tip kuralların mağduriyetler doğuracağı kaçınılmazdır. / 1974 yılından itibaren uygulanan üniversiteye girişte merkezi sınav sistemi, ÖSYM nezdinde yerleşik uygulamalar oluşturmuştur. Bu yerleşik uygulama neticesinde, adayların sınav saatine kadar sınav binasına alındığı, hatta bu sürenin sınav saatinden 15 dakika sonrasına kadar esnetildiği bilinmektedir. Bu yerleşik uygulama ve beklentinin aksine, '15 dakika kuralı ve sınav binasına alınmama yaptırımının' getirilmesi, üstelik bunun kuralın etkililiğinin ve adayların kurala uyumunun ölçülmeksizin hayata geçirilmesi, idari istikrar ilkesi ile bağdaşmamaktadır."* **Kamu Denetçiliği Kurumu**, Tavsiye Kararı, Başvuru No: 2017/2171, Karar Tarihi: 28/04/2017, www.ombudsman.gov.tr (Erişim: 24.09.2020).

889 **Yasin**, "Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", s. 33.

ziyade, idarenin iradesinin yoğunluğu ve ilgili konudaki kararlılığı önem taşımaktadır[890]. Doktrinde ***Balta***'ya göre ise, bir uygulamanın teamül haline geldiğinin kabulü için bu uygulamanın istikrar gösteren ölçüde uzunca bir süre uygulanmış olması gerekmektedir[891]. Ancak *Balta*'ya göre bu süre, uygulamanın konusunun hukuk hayatındaki tekrarlanma sıklığına göre değişmektedir ve sık tekrarlananlar açısından kısa bir süre dahi idari teamülün oluşması için yeterli kabul edilebilecektir[892]. Kanaatimizce de idari teamülün oluştuğunun kabulü için 5, 10 ya da 20 yıl gibi somut bir sürenin belirlenmesi mümkün değildir. Belirli bir konu hakkında idari teamülün oluşup oluşmadığının her somut olaya göre ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Söz konusu değerlendirme yapılırken; ilgili uygulamanın ne zamandan beri devam etmekte olduğu, istikrarlı bir şekilde uygulanıp uygulanmadığı, ne sıklıkla uygulandığı ve bireylerde ilgili uygulamanın devam edeceği yönünde haklı bir beklenti oluşturup oluşturmadığı gibi hususların nazara alınarak buna göre bir sonuca varılması gerekmektedir.

V. DİĞER ARAÇLAR

A. Fiili Memur Teorisi

1. Fiili Memur Kavramı

Fiili memur, statüsü tamamıyla hukuka aykırı olmasına rağmen idari bir görevi ifa eden ya da tamamen fiili bir durum sonucunda kamu görevini yürüten veyahut da resmi herhangi bir atama olmaksızın ilgili idarenin oluru ile idari faaliyette bulunan kimselerdir[893]. Fiili memur (ajan) teorisi ise, hukuken yetkili kılınmamış kimselerin tesis ettikleri işlemlere belirli şartlar dâhilinde geçerlilik kazandıran bir müessesedir[894].

Fiili memur teorisi, hukuken geçerliliği olmayan bir atama, seçim ya da sözleşme ile göreve gelen kimselerin yaptığı işlemler *(görünüşte memur kuramı)* ile; olağanüstü durumlarda, kamu görevlisi olmamalarına rağmen zorunlu olarak kamu hizmetlerinin

[890] **Yasin**, "Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", s. 33-34.

[891] **Balta**, İdare Hukuku I (Genel Konular), s. 183.

[892] **Balta**, İdare Hukuku I (Genel Konular), s. 183.

[893] **Erkut**, "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi", s. 81.

[894] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 371.

yürütülmesini üstlenen kişilerin yaptıkları işlemler *(zaruret hali kuramı)* şeklinde iki temel sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır[895].

2. Fiili Memur Teorisinin İdari İstikrar Açısından Önemi

Fiili memur teorisinin kabul edilmesinin temel sebebi, genel itibariyle; hukuki güven, idari işlemlere istikrar kazandırma ve bu suretle iyiniyetli bireylerin haklarını koruma gayesidir[896]. Gerçekten de, iyiniyet sahibi kimselerin haklarını gözetmek maksadıyla, fiili memurların bazı işlemlerini "gerçekmiş gibi" kabul etmek gerekmektedir[897]. Zira fiili memur tarafından ifa edilen işlemlerin hukuka aykırı kabul edilerek iptal edilmesi, bireylerin idareye güven duygusunu zedeleyecek ve neticede idari istikrar ilkesine aykırı bir durum ortaya çıkaracaktır[898].

İdari tasarrufların bireyler açısından doğurduğu istikrar, her şeyden önce kamu menfaatinin bir gereği olduğu için korunmalıdır. Örneğin evlenme akdinin, hukuka aykırı bir şekilde göreve gelmiş bir belediye başkanı ya da mevzuata aykırı bir surette tayin edilmiş bir memur tarafından yapılmış olması durumunda, evlenme akdini tamamlayan idari tasarrufun geçersiz olduğu iddia edilir ise; evlenmede aranılan istikrar bundan etkilenmiş ve telafisi mümkün olmayan zararlar ortaya çıkmış olacaktır[899]. Bu nedenle idare, idari tasarrufların iptalinden doğacak neticeleri her zaman için göz önünde bulundurmak zorundadır. Buna binaen, bazı hallerde usulüne uygun bir şekilde memur olarak tayin edilmemiş olan bir kimsenin dahi idareye izafeten yaptığı tasarrufları muteber saymak gerekmektedir[900]. Zira bu tasarrufların bireyler açısından doğurduğu vaziyetlerdeki devam

---

[895] **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 371.

[896] *"…bazı hallerde idare namına irade ızharına hiç salahiyeti olmıyan kimselerin, salahiyet veya fonksiyon gasbı şeklinde izhar ettikleri iradelere bile, fiili memurlar teorisinde olduğu gibi, durumlarda istikrar sağlamak, içtimai münasebetleri ve menfaatleri korumak maksadı ile hukuki bir kıymet izafe etmek zarureti hasıl olduğu…"* **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), s. 334-335; **Akyılmaz** & **Sezginer** & **Kaya**, Türk İdare Hukuku, s. 371.

[897] **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 487; **Çağlayan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 469.

[898] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 75.

[899] **Onar**, İdare Hukuku, s. 68.

[900] **Onar**, İdare Hukuku, s. 67-68.

ve istikrar da yine umumi menfaatlerin bir gereğidir[901].

Gerçekten de, gerek kıyafetiyle gerekse de işlem ve eylemleriyle memur olduğu izlenimini uyandıran kimsenin gerçekten memur olup olmadığının araştırılması külfetini bireylere yüklemek, idareye güveni ve bu anlamda idari istikrarı zedeleyecektir. Bu nedenle, bu gibi işlemlerde memuriyeti bir karine olarak kabul etmek gerekir. Zira memur olmamasına rağmen memur gibi hareket eden ve birtakım idari işlemlerde bulunan kimseyi fiilen memur addederek bu işlemlerin hukuka uygun olduğunu kabul etmek, ilgililerin iyiniyetinin korunması gerekliliği karşısında hakkaniyete uygun düşen bir çözümdür.

Ayrıca memurların kusurlarından dolayı açılacak tazminat davalarının ancak idare aleyhine açılabilmesi[902] ilkesinden de anlaşılacağı üzere, idari işlem ya da eylemin asıl sahibi bu faaliyeti tesis eden kişi değil bizzat idarenin kendisidir. Bu nedenle, idari bir makamı işgal eden ve fakat gerçekte memur olmayan kişinin tesis ettiği işlemlerin asıl sahibi o makam ya da statüdür. Makam ya da statü gerçekten var olduğu müddetçe, bu makamı işgal eden kişinin gerçekten memur olup olmadığının tetkiki bireylere yüklenmemelidir. Bunun yanı sıra, fiili memur karşısındaki bireyin durumu, bir zilyet karşısındaki üçüncü şahsın durumuna benzetilebilir. Zira fiili memur, hukuka uygun bir surette atanmadığı için idari işlem tesis etmeye yetkili değilse de; neticede o yetkiyi fiilen elinde bulunduran ve o yetkinin zilyedi olan kişidir ve bu nedenle özel hukukta zilyetler karşısında üçüncü şahıslara tanınan himayeyi fiili memurlar karşısındaki bireylere de tanımak gerekmektedir[903].

---

[901] **Onar**, İdare Hukuku, s. 68. *"Emekliliğine az bir süre kalan bir öğretmenin üniversite diplomasının tartışmaya açıldığını düşünelim. O güne kadar ilgilinin aldığı maaşlar, yatay ve dikey yükselmeler bir yana, onun katkısının olduğu yüzlerce, binlerce diploma, hukuken ne olacaktır? Bunların katı bir yorumla geçersiz sayılması durumunda, bundan etkilenen binlerce insan ve onların meslekleriyle ilgili yaptıkları işlerin de geçersizliği ileri sürülürse, böyle bir yaklaşımın toplumda yol açacağı kargaşa daha iyi anlaşılır. Hiç kuşkusuz bu türden bir yaklaşım, hukuk güvenliği bakımından kabul edilemez sonuçlar doğurur."* **Oğurlu**, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 192.

[902] **1982 Anayasası** md. 129/5.

[903] **Onar,** Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt II), İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 1279.

B. Hiyerarşi ve Vesayet Denetimleri

1. Hiyerarşi ve Vesayet Kavramları

1982 Anayasası, idarenin kuruluş ve görevleri itibariyle bir bütün olduğunu düzenlemiştir[904]. Buna binaen, *"idarenin bütünlüğü ilkesi"* nin anayasal bir ilke olduğu kabul edilmektedir. Söz konusu ilkeye göre, idarenin yerine getirdiği kamu hizmetleri ile bu hizmetleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari teşkilatta yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması esastır[905]. Yine bu ilkeye göre, idari teşkilatta yer alan tüm birimlerin, idari fonksiyonun bir parçası olması ve idari teşkilatın tamamının kamu yararını gerçekleştirme amacıyla hareket etmesi gerekmektedir[906].

İdarenin bütünlüğünü sağlayan iki temel müessese vardır. Bunlar *hiyerarşi* ve *vesayet* denetimidir[907]. Hiyerarşi (silsile-i meratip), belirli bir örgüt içerisinde yer alan kimseler arasındaki astlık-üstlük ilişkisidir[908]. İdare hukuku anlamında hiyerarşi, idari teşkilatta yer alan makam ve memurların, aşağıdan yukarıya doğru kademe kademe bağlanmak suretiyle en baştaki yetkili kimseye tabi olması durumudur[909]. İdari vesayet ise, merkezi idarenin, mahalli idarelere ait işlemleri denetleme ve gerektiğinde bu işlemleri bozabilme yetkisidir[910]. Aynı tüzel kişinin kendi içindeki uyum ve ahenk "hiyerarşi"; merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki uyum ise "idari vesayet" kurumu ile gerçekleştirilmektedir[911].

---

[904] **1982 Anayasası** md. 123/1.

[905] **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 30.

[906] **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 30. *"İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleşebilmekte ve burada geçen "idare" kavramı da, sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır."* **Anayasa Mahkemesi**, E. 2006/61, K. 2007/91, T. 30.11.2007, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 10.10.2019).

[907] **Ulusoy**, Türk İdare Hukuku (Cilt I), s. 143.

[908] **Yıldırım** *ve Diğerleri*, İdare Hukuku, s. 32.

[909] **Duran**, İdare Hukuku Ders Notları, s. 56.

[910] **Yıldırım**, Türk İdarî Rejimi Dersleri (Cilt 1), s. 35.

[911] **Çağlayan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 93.

2. Hiyerarşi ve Vesayet Denetimlerinin İdari İstikrar Açısından Önemi

İdarenin işlemleri, hem idari vesayet denetiminde vesayet makamı, hem de hiyerarşi denetiminde hiyerarşik üst tarafından denetlenmekte ve idari istikrara aykırı uygulamalar ilgili makam tarafından iptal edilebilmektedir[912]. Diğer bir ifadeyle, hiyerarşi ve vesayet kurumları sayesinde kamu hizmetleri ülke geneline eşit ve insicamlı bir surette dağılmakta ve kamu hizmetlerinin sunumunda birbirine muhalif uygulamalar önlenerek istikrar sağlanabilmektedir[913].

Örneğin merkezi idarenin taşra teşkilatında yer alan Milli Eğitim Bakanlığı'nın hiyerarşi kudretine dayanarak yayımladığı ve il müdürlüklerine gönderdiği bir genelge sayesinde belirli bir konu tüm ülke genelinde aynı surette uygulanabilmekte ve uygulamaya dair idari istikrar sağlanabilmektedir.

İdari bir birim ya da kuruluşun görev ve yetkisi dâhilinde tesis etmiş olduğu idari bir işlemin, idari teşkilatta yer alan diğer bir idari birim ya da kuruluş tarafından geçerli kabul edilmesi dahi idarenin bütünlüğü ve idari istikrar ilkelerinin bir gereği olarak görülmekte iken[914], hiyerarşi ve vesayet yetkilerinin idari istikrarın tesisine hizmet edeceği izahtan varestedir.

[912] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 48-49.

[913] **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt II), s. 624.

[914] **Görür**, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, s. 50.

SONUÇ

İdari istikrar ilkesi; birey lehine tesis edilmiş işlemlerin sübjektif neticelerini koruyarak hukuki güvenliği temin eden ve idari işlemlerin sürekli tartışılabilir konumda olmasını engelleyerek idari düzeni sağlayan oldukça geniş ve kapsamlı bir ilkedir. Bu nedenle, idari istikrar ilkesinin, idare hukukundaki birçok kavram ve kurumla ilişkisi bulunmaktadır.

İdari istikrar ilkesi; yürürlükteki mevzuata aykırı bir işlemin, birtakım şartlarla ve belirli sürelerden sonra ***müesses (yerleşik)*** hale geldiğini kabul etmesi ve bunun neticesinde de söz konusu işlemin geçerliliğini devam ettirmesini öngörmesi sebebiyle ayrı bir öneme sahiptir. Zira bilindiği üzere hukuk devleti ilkesi, idarenin faaliyetlerinin yürürlükteki mevzuata uygun olmasını ve mevzuata aykırı işlemlerin de hukuk âleminden silinmesini gerektirmektedir. İdari istikrar ilkesinin, mevzuata aykırı işlemlere dahi geçerlilik tanıyor olması ise; idari istikrar ilkesi ile hukuk devleti ilkesi arasında bir çatışmanın var olduğu şeklinde bir görüntü ortaya çıkarmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki; hukuk devleti ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasında var olan bu çatışma *"gerçek"* bir çatışma değil *"görünüşte"* bir çatışmadır. Zira hukuk devleti ilkesinin temel amacı bireylere güven vermek ve bireylerin kendilerini hukuki güvenlik içerisinde hissetmelerini sağlamaktır. Hukuka aykırı ancak birey lehine olan işlemlerin belirli bir müddet geçtikten sonra müesses (yerleşik) hale geldiğinin ve idari istikrar ilkesi gereğince geri alınamayacağının kabul edilmesi neticesinde ilgili bireylere ve kamuya, *"elde etmiş oldukları haklara müdahale edilebileceği yönünde bir endişeye kapılmamaları gerektiği"* mesajı verilmekte ve bu suretle bireylerin idareye ve idari işlemlere karşı güven duyabilmeleri ve herhangi bir korku taşımadan geleceğe dair planlama yapabilmeleri temin edilmiş olmaktadır. Kısacası, idari istikrar ilkesi sayesinde; mevzuata aykırı birtakım münferit işlemlerin yürürlükte kalmasına rıza gösterilmekte, ancak bunun karşılığında bütün bir topluma güven hissi sağlanmış olmaktadır. Dolayısıyla, idari istikrar ilkesi ile hukuk devleti ilkesi aslında çatışmamakta, tam aksine, birbirini tamamlamaktadır. İşte topluma vermiş olduğu bu güven hissine binaen idari istikrar ilkesi, hukuki güvenlik ilkesi ile yakından ilişkili bir kavramdır. Bu nedenle idari istikrar ilkesinin; ***"hukuki güvenlik ilkesinden türeyen"***, ***"hukuki güvenlik ilkesinin idare hukukuna bir yansıması olan"*** ve ***"hukuki güvenlik ilkesinin idare hukukunda nispeten somutlaşmasına hizmet eden"*** bir ilke olduğu ifade edilebilir.

Ayrıca idare hukukunda bir statünün içinde bulunmanın, kural olarak, kişilere bir hak

bahşetmemesi durumu *(idare hukukunun statü hukuku olma özelliği)* ve kamu hizmetlerinin gereken durumlarda değiştirilmesi gerekliliği (*kamu hizmetlerinin adaptasyonu / uyarlanması ilkesi)* ile idari istikrar ilkesi arasında da bir çatışmanın var olduğu akla gelebilir. Ancak idari istikrar ilkesi, idare hukukunda düzenlenmiş olan statülerin ya da kamu hizmetlerinin asla değişmemesini amaçlamamaktadır. İdari istikrar ilkesi açısından önemli olan husus; var olan statülerde değişikliğe gidilirken ya da kamu hizmetleri değiştirilirken hukukun temel prensiplerine sadık kalınması, bireylerin elde etmiş oldukları sübjektif menfaatlere dokunulmaması, bireylerin haklarının korunmasını sağlayacak gerekli tedbirlerin alınması ve nihayet değişim gerekliliği ile sübjektif menfaatlerin korunması gerekliliği arasında makul bir dengenin kurulmasıdır.

Belirtmek gerekir ki idari istikrar ilkesi, idare hukuku açısından çok eski tarihlere dayanan bir ilkedir. Zira idari istikrar ilkesi, 1922 tarihli *"Dame Cachet"* kararı ile birlikte ve *"hukuki statülerdeki istikrarlılık"* prensibi adı altında Fransız idari yargı içtihatları ile ortaya çıkmış olan bir ilkedir. Yürürlükteki mevzuata aykırı bir işlem neticesinde bireylerin elde etmiş oldukları bir menfaatin, idare tarafından ancak *"dava açma süresi içerisinde"* ya da söz konusu işleme karşı dava açılmış ise *"dava sonuna kadar"* geri alınabileceğine ilişkin bu karar; Ülkemiz yargı mercileri ve doktrin tarafından da benimsenmiş ve 1940'lı yıllardan itibaren yargı mercileri tarafından uygulanagelmiştir. Bu anlamda idari istikrar ilkesi; yargı içtihatlarının vazettiği ve doktrinin de gelişimine katkı sunduğu, ***"idare hukukuna has olan"*** ve ***"idare hukukuna yön veren"*** önemli ilkelerden birisidir.

1952 tarihinde Danıştay tarafından verilmiş olan bir içtihadı birleştirme kararı, idari istikrar ilkesinin Ülkemizde doğuşuna kaynaklık eden önemli bir karar olmuştur. Ancak, söz konusu kararda idari istikrar ilkesinin esasları tam olarak ortaya konulmamış; ilkenin şekillenmesi, kapsam ve sınırlarının daha net bir şekilde ortaya çıkması sonraki yargı kararları neticesinde mümkün olabilmiştir. Zira 1952 tarihli kararda, hukuka aykırı hak doğurucu işlemlerin belirli bir müddet geçtikten sonra geri alınamayacağı ifade edilmiş, ancak bu işlemlerin hangi süre içerisinde idare tarafından geri alınabileceği ya da söz konusu kuralın herhangi bir istisnasının bulunup bulunmadığı hususları açıklığa kavuşturulmamıştır. Yargı mercileri tarafından daha sonraki tarihlerde verilen kararlarda, idarenin, hukuka aykırı hak doğurucu işlemlerini ancak ***"dava açma süresi"*** ya da söz konusu işleme karşı dava açılmış ise ***"dava sonuna kadar"*** geri alabileceği ifade edilmiş ve ayrıca bu kuralın sadece ***"iyiniyetli"*** kimseler açısından kabul edilebileceği belirtilmiştir. Bu nedenle kişilerin iyiniyetli sayılmadığı ***"yokluk"*** ,***"açık hata", "gerçek dışı beyan"*** ve ***"hile"*** hallerinde idari

istikrar ilkesinin uygulanamayacağı ve bu gibi durumlarda idarenin işlemini ***"her zaman"*** geri alabileceği kabul edilmiştir. Kısacası, Ülkemizde idari istikrar ilkesinin şekillenmesi ve esaslarının belirlenmesi bir anda olmamış, bu hususta belirli bir süreç takip edilmiştir. Yargı mercileri tarafından sonraki tarihlerde verilmiş kararlarda ilkenin yorumuna ilişkin farklı uygulamalar olmuş ise de; ilkenin temel esasları genel itibariyle bu şekilde kabul edilmeye ve uygulanmaya devam etmiştir.

Görüldüğü üzere, idari istikrar ilkesinin ortaya çıkış gayesi, idare tarafından birey lehine tesis edilmiş hukuka aykırı işlemlerin, bireye atfedilecek bir kusurun var olmadığı durumlarda ve belirli süreler geçtikten sonra müesses (yerleşik) hale geldiğinin kabul edilmesi ve nihayet bu aşamadan sonra işlemin geri alınamamasının sağlanmasıdır. Ancak zaman içerisinde, Ülkemizde, idari istikrar ilkesinin kapsamı genişlemiş ve idari istikrar ilkesi sadece *"müesses durumlar"* kapsamında değil; *"kazanılmış hak"* ve *"haklı beklenti"* ilkeleri kapsamında da değinilen ya da *"belirlilik"* ve *"öngörülebilirlik"* ilkeleri ile ilişkilendirilen bir ilke haline gelmiştir. Bunun yanı sıra idari istikrar ilkesi, *"dava açma süreleri"* ya da *"sübjektif dava açma şartları (menfaat / hak ihlali şartları)"* gibi idari düzeni ilgilendiren kavramlar ile de ilişkilendirilmeye başlanmıştır. İşte bu nedenle idari istikrar ilkesinin ***"çift yönlü boyuta sahip"*** bir ilke olduğunu ifade etmek gerekmektedir.

Bu anlamda, idari istikrar ilkesinin ilk boyutu *"**hukuki güvenlik boyutu"*** dur. Bu boyutuyla idari istikrar ilkesi; *"kazanılmış haklara saygı", "haklı beklentilere uygunluk", "müesses durumların korunması"* ve *"mevzuat hükümlerinin belirli ve öngörülebilir olması"* gibi "idare hukukunu" ilgilendiren ilkelerle irtibatlıdır. İdari istikrar ilkesinin ilk ve en önemli boyutunu bu boyut oluşturmaktadır.

İdari istikrar ilkesinin ikinci boyutu ise ***"idari düzen boyutu"*** dur. Bu boyutuyla idari istikrar ilkesi; *"idari faaliyetlere karşı belli sürelerden sonra dava açılamaması", "idari dava açılabilmesi için ehliyet (menfaat / hak ihlali) şartının aranması"* ve *"salt dava açılmasının işlemin yürürlüğünü durdurmaması (hukuka uygunluk karinesi)"* gibi daha çok "idari yargılama hukukunu" ilgilendiren tedbirlerle alakalıdır ve amacı idari düzenin sağlıklı işleyebilmesidir. İdari istikrar ilkesinin bu boyutu ise, hukuki güvenlik boyutuna nazaran daha tâli ve ikincil bir boyuttur.

İdari istikrar ilkesinin bu şekilde hem bireylerin hukuki güvenliğini, hem de idari düzenin işleyişini ilgilendiren birbirinden farklı iki boyuta sahip olması hususu kendi içerisinde bir çelişki gibi görünebilir. Ancak ortada gerçek anlamda bir çelişki söz konusu

değildir. Zira idari istikrar ilkesinin temel gayesi ve hedefi her iki durum açısından da eşittir. İdari istikrar ilkesi açısından önemli olan husus, her durumda ***"idari faaliyetler üzerindeki müphemiyetin (şüphenin) ve kararsızlığın bir an önce son bulması"*** ve ***"idari işlemlerin (belirli sürelerden sonra) tartışılabilir olmaktan çıkarılması"*** dır. Böylece bireyler kendilerini hukuki güvenlik içerisinde hissetmekte ve idare de sağlıklı bir şekilde işlemiş olmaktadır.

İdari istikrar ilkesinin sahip olduğu çift yönlü boyuttan biri olan *hukuki güvenlik boyutu*'na göre idare;

Öncelikle ***hukuki belirlilik*** ilkesini nazara alarak; dil ve üslup bakımından açık, net, çelişkiden uzak ve tereddüte mahal bırakmayacak hükümler ihdas etmeli ve ihdas etmiş olduğu bu hükümlere bireylerin rahatlıkla erişebilecekleri tedbirleri almalıdır. Bunun yanı sıra idare, ***öngörülebilirlik*** ilkesini nazara alarak; düzenleyici işlemler açısından çok sık değişikliğe gitmemeye, kalıcı hükümler ihdas etmeye çalışmalı ve ihdas edeceği bu hükümlerin makul bir süre devam etmesine yönelik tedbirleri almalıdır. Ayrıca idare, düzenleyici işlemlerde değişikliğe gitmesinin zaruri olduğu durumlarda da, bireylerin hukuki menfaatlerini zedeleyecek konularda yumuşak geçişi sağlayacak geçici hükümler öngörmelidir. Ayrıca idare, ***kazanılmış haklar*** ilkesini nazara alarak; bireyler hakkında bütün hüküm ve sonuçlarını doğurmuş, kesinleşmiş ve böylece kişiselleşmiş olan işlemlere saygı göstermeli, bu işlemlere müdahale etmemelidir. Bunun yanı sıra idare, ***haklı beklentiler*** ilkesini nazara alarak; idarenin uzun süren uygulamalarına ya da yetkili merciler tarafından yapılmış taahhütlerine güvenerek birtakım faaliyetlere girişmiş olan bireylerin haklı ve meşru beklentilerini karşılamalıdır. Son olarak idare, ***müesses durumlar*** ilkesini nazara alarak; bireyler hakkında bir menfaatin doğumuna sebebiyet vermiş hukuka aykırı işlemlerin belirli sürelerden sonra müesses (yerleşik) hale geldiğini kabul etmeli ve söz konusu işlemleri ancak dava açma süresi içerisinde ya da bu işlemlere karşı dava açılmış ise dava sonuna kadar geri almalı ve nihayet bu sürelerden sonra işlemlere müdahalede bulunmamalıdır.

İdari istikrar ilkesinin sahip olduğu çift yönlü boyuttan bir diğeri olan *idari düzen boyutu* ise; idarenin faaliyetlerinin sürekli bir şekilde kesintiye uğratılmamasını ve böylece idari düzenin bozulmamasını gerektirmektedir. Buna göre;

İdari dava açma süreleri öngörülerek, dava açma hakkının süresiz ve sınırsız bir şekilde kullanımı engellenmeli; ***yargısal süreci etkileyen süreler*** mümkün mertebe

kısaltılarak, idari işlemlerin uzun bir süre boyunca sürüncemede kalması önlenmeli; s***übjektif dava şartları (menfaat ya da hak ihlali)*** kabul edilerek, isteyen her kişinin dava açmasına ve idareyi gereksiz şekilde meşgul etmesine mani olunmalı; ***hukuka uygunluk karinesi*** kabul edilerek, salt dava açılmış olmasının idari işlemlerin yürürlüğünü durdurması engellenmeli; ***re'sen icra yetkisi*** kabul edilerek de idarenin, başka bir makamın onayına ihtiyaç duymadan hızlı bir şekilde harekete geçebilmesi sağlanmalı ve nihayet alınan bütün bu tedbirler sayesinde idari işleyişin sağlıklı bir düzene kavuşması mümkün kılınmalıdır.

Son olarak belirtmek gerekir ki, idari faaliyetlerin ülke geneline yeknesak bir şekilde dağılmasını sağlayan ***idari usul ilkeleri;*** mevzuatta yer alan boşlukları dolduran ya da bir hükmün nasıl yorumlanması gerektiğine açıklık getiren ***mahkeme içtihatları;*** idarenin düzenleme yetkisi bulunan hususlarda, bu hususların somutlaştırılmasına ve objektifleştirilmesine imkân tanıyan ***takdir yetkisi;*** idarenin düzenleme yetkisi var olmasına rağmen düzenleyici işlem tesis etmediği durumlarda ***idari teamüller;*** hukuken geçerli bir yetkiye sahip olmadığı halde yetkiliymiş gibi hareket ederek bireyler hakkında birtakım işlemler tesis etmiş olan kişinin söz konusu işlemlerinin geçerli sayılmasını öngören ***fiili memur teorisi*** ve nihayet idari faaliyetlerin ülke genelinde yeknesak bir şekilde yürütülmesini ve böylece idarenin bütünlüğünü mümkün kılan ***hiyerarşi / vesayet denetimleri*** idareyi istikrara sevk eden, idareyi istikrarlı davranmaya zorlayan ve ***idari istikrarı sağlamaya yönelik olan araçlar***'dır.

Özetle, idari istikrar ilkesi; *"hukuk devleti"* ve *"hukuki güvenlik"* ilkeleri ile yakın ilişki içerisinde olan, birey lehine tesis edilen idari işlemlerin doğurmuş olduğu *"kazanılmış hak"*, *"haklı beklenti"* ve *"müesses durum"* gibi sübjektif neticelerin korunması noktasında önem arz eden, idarenin *"belirlilik"* ve *"öngörülebilirlik"* gibi ilkelere uygun hareket etmesini gerektiren ve bunların yanı sıra, idari faaliyetlerin işleyişinde düzen ve istikrarı sağlama bakımından; *"idari dava açma süreleri"* ya da *"sübjektif dava açma şartları (menfaat / hak ihlali)* gibi bazı tedbirlerin öngörülmesini gerektiren çok yönlü, oldukça geniş ve kapsamlı bir ilkedir. İdari istikrar ilkesinin amacı; bireyler lehine sübjektif netice doğurmuş olan hakları ya da durumları korumak, idareyi düzenleyici işlem tesis ederken istikrarlı davranmaya sevk etmek, idari işlemler üzerindeki oluşabilecek müphemiyetleri bir an önce sonlandırarak idari düzeni kısa sürede istikrara kavuşturmak ve nihayet bireylerin idareye ve idari faaliyetlere güven duymasını sağlamaktır. *"İdari usul ilkeleri"*, *"mahkeme içtihatları"*, *"takdir yetkisi"*, *"idari teamüller"*, *"fiili memur teorisi"* ve *"hiyerarşi / vesayet denetimleri"* ise idari istikrarın tesisine hizmet eden birer araçtır.

KAYNAKÇA

Akbulut, Emre, "İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 81, Yıl: 2009, s. 1-21.

Akbulut, Emre, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, İstanbul, Beta Basım, 2013.

Akça, Ayşe Merve, "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak", Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 83, Sayı: 6, Yıl: 2018, s. 577-596.

Akgüner, Tayfun, Kamu Personel Yönetimi, İstanbul, Der Yayınları, 2014.

Akgüner, Tayfun, Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri, İstanbul, Formül Matbaası, 1979.

Akıncı, Müslüm, Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2017.

Akıncı, Müslüm, İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

Aksoylu, Özge, "Yargıcın Bakış Açısıyla İdare Hukukunda Kazanılmış Hak Kavramı", *Yıldızhan Yayla'ya Armağan*, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2003, s. 65-82.

Aktan, Coşkun Can, "Anayasal İktisat ve Vergilemede Hukuki Güvenlik İlkesi", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 2, Yıl: 2017, s. 101-116.

Akyıldız, Ali, Hukuk Devleti Yargı Bağımsızlığı ve Danıştay, Ankara, Anıttepe Yayıncılık, 2009.

Akyıldız, Ali, "İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi", *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, Ankara, Danıştay Yayınları No: 106, 2019, s. 57-133.

Akyılmaz, Bahtiyar, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000.

Akyılmaz, Bahtiyar, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 2, Yıl: 2003, s. 148-162.

Akyılmaz, Bahtiyar, "Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu", İstanbul Üniversitesi Hukuk

Fakültesi Mecmuası, Cilt: 69, Sayı: 1-2, Yıl: 2011, s. 61-78.

Akyılmaz, Bahtiyar, "Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi, Sayı: 1, Yıl: 1998, s. 23-57.

Akyılmaz, Bahtiyar, "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 17-18 Ocak 1998, s. 41-63.

Akyılmaz, Bahtiyar & **Sezginer,** Murat & **Kaya,** Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara, Savaş Yayınevi, 2019.

Akyılmaz, Bahtiyar & **Sezginer,** Murat & **Kaya,** Cemil, Türk İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Savaş Yayınevi, 2019.

Akyürek, Akman, "Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisellik Unsuru", Danıştay Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 81, Yıl: 1991, s. 29-45.

Alan, Nuri, "İdari Usul ve İdari Yargı", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 2, Yıl: 2000, s. 9-24.

Alder, John, Constitutional & Administrative Law, London, Palgrave, 2015.

Alder, John, General Principles of Constitutional and Administrative Law, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002.

Altay, Evren, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004.

Altındağ, Halil, İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Blokunun Genişlemesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016.

Altındağ, Halil, "İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XX, Sayı: 4, Yıl: 2016, s. 81-97.

Altındağ, Halil, Yürürlükte Olan Yasalara ve İdari Düzenleyici İşlemlere Güvenden Kaynaklanan Haklı Beklenti Kavramı, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

Altundiş, Mehmet, "Hukuki Güvenlik İlkesi", Yasama Dergisi, Sayı: 10, Yıl: 2008, s. 60-94.

Arat Özkaya, Nilay, Türk İdare Hukuku'nda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi (Takdir Yetkisi ve Bunun Sınırları Üzerine Bir İnceleme) İstanbul, Beta Basım, 2015.

Armağan, Servet, "Memleketimizde Siyasi İktidar: Siyasi Partilerimiz ve Seçim Sistemlerimiz Açısından Bir Değerlendirme", Anayasa Yargısı Dergisi, Sayı: 16, Yıl: 1999, s. 219-252.

Aslan, Zehreddin, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017.

Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017.

Atasayan, M. Gözde, Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2012.

Atay, Ender Ethem, Hukuk Başlangıcı, Ankara, Gazi Kitabevi, 2014.

Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 2016.

Atay, Ender Ethem, İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2018.

Atay, Ender Ethem, "İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması", *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 139. Yıl*, Ankara, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 74, 2007, s. 13-95.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar" (Çev. **Kuntbay**, İhsan), Amme İdaresi Dergisi, Cilt 11, Sayı 4, 1978, s. 3-11.

Avşar, Osman, Avrupa Birliği'nde Hukuk Devleti ve Hukuki Güvenlik Algısı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010.

Ayanoğlu, Taner, Bireysel İdari İşlemlere Karşı Dava Açma Süresinin Başlangıcı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017.

Ayhan, Taha, "Avrupa Topluluğu Mahkemesi Kararları Işığında AB İdare Hukuku'nda Genel Düzenleyici İşlemlerde Hukuk Güvenliği İlkesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 43, Sayı: 3, Yıl: 2010, s. 153-186.

Azrak, Ali Ülkü, "Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, Yıl: 1984, s. 151-168.

Azrak, Ali Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 33, Sayı: 1-2, Yıl: 1967, s. 66 - 82.

Azrak, Ali Ülkü, "Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 34, Sayı: 1-4, Yıl: 1968, s. 129-155.

Balkar, Kemal Galip, "İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şûrasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler ", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: VII, Sayı: 1, Yıl: 1952, s. 300-311.

Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukuku I (Genel Konular), *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 326*, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970/72.

Balta, Tahsin Bekir, Kısa İdare Hukuku I, *TODAİE Yayınları*, Ankara, Balkanoğlu Matbaacılık, 1962.

Başpınar, Recep, "Tam Yargı Davaları", *Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968),* Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1968, s. 481-511.

Bereket, Zuhal, Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.

Berk, Kahraman & **Akgüner,** Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul, Der Yayınları, 2017.

Bilgin, Ahmet Burak, "Avrupa Birliği Hukukunda Hukukun Genel İlkeleri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: LXXIV, Sayı: 1, Yıl: 2016, s. 73-94.

Bilgin, Hüseyin, İdari Davalar ve Çözüm Yolları, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2018.

Birkinshaw, Patrick, Freedom of Information: The Law, The Practice and The Ideal, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Birtek, Fatih, "Kazanılmış Hak Kavramı Bağlamında İdari İşlemin Geri Alınması", İstanbul Barosu Dergisi, Cilt: 82, Sayı: 2, Yıl: 2008, s. 759-777.

Boz, Selman Sacit, İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017.

Boz, Selman Sacit, "Yargı Kararları Işığında Müesses Durum", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2, Yıl: 2018, s. 127-157.

Bozdoğan, Doğan, Hukuki Güvenlik İlkesi Açısından Katma Değer Vergisinin

Değerlendirilmesi, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Denizli, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.

Bölükbaşı, Mustafa Oğuzhan, "Devlet İşlemlerinde Kanun Yolları, Merciler ve Başvuru Sürelerini Gösterme Yükümlülüğü (Anayasa'nın 40/2. Maddesi)", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı: 15, Yıl: 2020, s. 97-122.

Brooke, Heather, Your Right To Know, London, Pluto Press, 2005.

Bucaktepe, Adil, "Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, Yıl: 2012-2013, s. 93-122.

Bülbül, Erdoğan, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, İstanbul, Beta Basım, 2010.

Can, Emre, İdari İşlemin Şekil Unsuru, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016.

Can, Osman, "Belirlilik İlkesine Anayasal Bakış", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: IX, Sayı: 1-2, Yıl: 2005, s. 89-125.

Cane, Peter, Administrative Law, *Clarendon Law Series*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Caniklioğlu, Meltem Dikmen, "Seçim Sistemlerinin Siyasal İstikrarın Sağlanmasındaki Rolü", Anayasa Yargısı Dergisi, Sayı: 16, Yıl: 1999, s. 17-44.

Clayton, Richard, "Legitimate Expectations, Policy and the Principle of Consistency", Cambridge Law Journal, Cilt: 62, Sayı: 1, Yıl: 2003, s. 93-105.

Çağlar, Selda, Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2013.

Çağlayan, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, Ankara, Adalet Yayınevi, 2015.

Çağlayan, Ramazan, "İdari Eylemden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: IX, Sayı: 3-4, Yıl: 2005, s. 17-33.

Çağlayan, Ramazan, "İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: IV, Sayı: 1-2, Yıl: 2000, s. 43-58.

Çağlayan, Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu), Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2006.

Çağlayan, Ramazan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2004.

Çağlayan, Ramazan, İdarî Yargılama Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015.

Çakır, Hüseyin Melih, Danıştay Kararları Çerçevesinde Yokluk Teorisi, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

Çalışkan, Ahmet Ziya, İdari Yargıda Tarafların Değişmesi, Ankara, Adalet Yayınevi, 2012.

Çebi Buğdaycı, Melike Özge, İdarenin Re'sen İcra Yetkisi, Ankara, Adalet Yayınevi, 2019.

Çebi Buğdaycı, Melike Özge, "İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı", Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, Sayı: 1, Yıl: 2016, s. 25-46.

Çıtak, Halim Alperen, İdare Hukukunun İçtihadî Karakteri, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020.

Çoban Atik, Ayşegül, "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (30. Yıl Armağanı), Cilt: 21, Sayı: 1, Yıl: 2013, s. 11-53.

Dalkılıç, Elvin Evrim, Avrupa ve Türk İdare Hukukunda Hukuki Güvenlik ve Meşru Beklentilerin Korunması İlkesi, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016.

Daly, Paul, "Administrative Law: A Values-based Approach", *Public Law Adjudication in Common Law Systems*, Editör: John **Bell**, Mark **Elliott**, Jason NE **Varuhas** ve Philip **Murray**, Oxford, Hart Publishing, 2016, s. 23-44.

De Smith, S. A., Judicial Review of Administrative Action, London, Sweet & Maxwell, 1995.

Deinhammer, Robert, "The Rule of Law: Its Virtues and Limits", Obnovljeni život, Cilt: 74, Sayı: 1, Yıl: 2019, s. 33-44.

Derdiman, Cengiz, "Araçlardaki Renkli Camların Hukukî Durumlarına İlişkin Bir Değerlendirme", Bursa Barosu Dergisi, Cilt: 42, Sayı: 102, Yıl: 2017, s. 72-76.

Dicey, A.V., An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10th edn, Basingstoke, Macmillan Education, 1959 (first published 1885).

Dural, Mustafa, Türk Özel Hukuku Cilt I (Temel Kavramlar ve Medeni Kanunun Başlangıç Hükümleri), İstanbul, Filiz Kitabevi, 2016.

Duran, Lûtfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 648, 1982.

Duran, Lûtfi, İdare Hukuku Meseleleri, *İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1080*, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1964.

Duran, Lûtfi, "İdarî Kazada Dava Açma Müddeti", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 11, Sayı: 1-2, Yıl: 1945, s. 238 - 263.

Duran, Lûtfi, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 12, Sayı: 1, Yıl: 1946, s. 130-199.

Duran, Lûtfi, "Mahkeme Kararları Kroniği (İdare Hukuku)", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 28, Sayı: 2, Yıl: 1962, s. 525-554.

Duran, Lütfi, "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 17-18 Ocak 1998, s. 31-40.

Elliott, Mark & **Varuhas,** Jason N. E., Administrative Law Text and Materials, Oxford, Oxford University Press, 2017.

Erdinç, Burcu, İdari İşlem Kuramında Yokluk, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.

Erdoğan, Mustafa, Anayasa Hukuku, Ankara, Orion Kitabevi, 2011.

Erdoğan, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2015.

Eren, Fikret, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Ankara, Yetkin Yayınları, 2017.

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

Erkut, Celal, Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi), Ankara, Danıştay Yayınları, 2016.

Erkut, Celal, "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1-3, Yıl: 1988, s. 69-91.

Erkut, Celal, "Türkiyede Yürütülen İdari Yargı Reformları", *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara, Türkiye Barolar Birliği, 2003, s.

309-347.

Evren, Çınar Can, "İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 91, Yıl: 2010, s. 110-145.

Fındıklı, Remzi & **Bilgiç,** Veysel, İdare Hukuku, Ankara, Anadolu Yayıncılık, 2006.

Finnis, John, Natural Law & Natural Rights, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Fiş Üstün, Gül, "İdari İşlemlerin Yokluğunun Tespitinde Görevli Yargı Düzeni", Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Cilt: 9, Sayı, Yıl: 2013, s. 24-42.

Forsyth, C. F., "Haklı Beklentiler'in Doğuşu ve Korunması (Çev: Esin Örücü) ", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1-3, Yıl: 1986, s. 121-139.

Gişi, Selçuk, Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017.

Göçgün, Muhammed, İdari İşlemin Konu Unsuru, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017.

Gökyurt, Fatih, İdare Hukukunda Kazanılmış Hak ve Müesses Durum, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

Göreli, Hakkı, Bizde Şurayı Devlet ve İdarenin Kazaî Murakabesi, *Hukuk İlmini Yayım Kurumu Konferanslar Serisi: 27*, Ankara, Hapisane Matbaası, 1937.

Görür, Oya, İdari İşlem Kavramı ve İdari İstikrar İlkesi, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998.

Gözler, Kemal, İdare Hukuku (Cilt I), Bursa, Ekin Yayınevi, 2019.

Gözler, Kemal, İdare Hukuku (Cilt II), Bursa, Ekin Yayınevi, 2019.

Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Yayınevi, 2017.

Gözler, Kemal & **Kaplan,** Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Yayınevi, 2020.

Gözübüyük, A. Şeref, Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazaî Denetlenmesi, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1961.

Gözübüyük, A. Şeref, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011.

Gözübüyük, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi, 2014.

Gözübüyük, A. Şeref & **Tan,** Turgut, İdare Hukuku (Cilt I) Ankara, Turhan Kitabevi, 2016.

Gribnau, Hans, "Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in the Netherlands: Fundamental Legal Principles as Checks on Legislative Power: A Case Study", Utrecht Law Review, Cilt: 9, Sayı: 2, Yıl: 2013, s. 52-74.

Güçlü, Yaşar, Danıştay ve Yargıtay İçtihatları lşığında İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2010.

Gül, Cengiz, İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010.

Gülan, Aydın, Türk İmar Hukuku'nda Hamur Kuralı Uygulaması, İstanbul, 2000.

Günday, Metin, İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011.

Gündüz, F. Ebru, "Disiplin Cezalarının Geri Alınması", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XX, Sayı: 1, Yıl: 2016, s. 411-424.

Gündüz, F. Ebru, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, Ankara, Yetkin Yayınları, 2016.

Gündüz, F. Ebru, İdari İşlemin Geri Alınması, *Yayımlanmamış Doktora Tezi,* Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

Gündüz, F. Ebru, "Mücbir Sebebin İdari Dava Açma Süresine Etkisi", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XXIII, Sayı: 2, Yıl: 2019, s. 237-266.

Güneş, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1965.

Güngör, Zerrin, "Tören Açılış Konuşması", *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, Ankara, Danıştay Yayınları No: 106, 2019, s. 7-17.

Güran, Sait, "Yönetimde Açıklık", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1-3, Yıl: 1982, s. 101-112.

Harbo, Tor-Inge, The Function of Proportionality Analysis in European Law, Leiden, Brill Nijhoff, 2015.

Jowel, Jeffrey, "The Rule Of Law And Its Underlying Values", *The Changing Constitution*, Editör: Jeffrey **Jowel** ve Dawn **Oliver**, Oxford, Oxford University Press, 2011, s. 11-34.

The Judge Over Your Shoulder (A Guide to Good Decision Making), UK Government Legal Department, London, Published 18 July 2016 (Last updated 9 October 2018).

Kaboğlu, İbrahim Ö., Özgürlükler Hukuku 1, Ankara, İmge Kitabevi, 2013.

Kalabalık, Halil, İdare Hukuku Dersleri Cilt: I, Konya, Sayram Yayınları, 2016.

Kalabalık, Halil, İdare Hukuku Dersleri Cilt: II, Konya, Sayram Yayınları, 2016.

Kalabalık, Halil, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, Konya, Sayram Yayınları, 2014.

Kalabalık, Halil, İdari Yargılama Usulü Hukuku, Konya, Sayram Yayınları, 2013.

Kalabalık, Halil, İnsan Hakları Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015.

Kaplan, Gürsel, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011.

Kaplan, Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Bursa, Ekin Yayınevi, 2016.

Karahanoğulları, Onur, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.

Karahanoğulları, Onur. Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi), http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/zimniredsonradangelenyanit.pdf.

Karatepe, Şükrü, "İdarenin Takdir Yetkisi", Türk İdare Dergisi, Sayı: 392, Yıl: 1991 (63), s. 63-119.

Karavelioğlu, Celâl, Açıklamalı, İçtihatlı ve istinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara, Adalet Yayınevi, 2016.

Kaya, Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2014.

Kaya, Cemil, "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: LXVIII, Sayı: 1-2, Yıl: 2010, s. 61-76.

Kaygusuz, Ziyaettin, Ölçülülük İlkesi, Ankara, Bilge Yayınevi, 2016.

Kent, Bülent, "Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: LXIX, Sayı: 1-2, Yıl: 2011, s. 485-504.

Keskin, Züleyha, Kamu Hizmetinde Eşitlik İlkesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2015.

Kırışık, Fatih, "İdare İle Bireyler Arasındaki İlişkilerde Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Bir Yöntem: İdari Usul", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 37, Yıl: 2013, s. 245-252.

Kırışık, Fatih, Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetimi, Bursa, Ekin Yayınevi, 2016.

Kızılyel, Serkan, Temel Hak ve Özgürlüklerin Kısıtlanmasında Kamu Güvenliği Ölçütü, İstanbul, Beta Yayınevi, 2014.

Koopmans, Tim, Courts and Political Institutions (A Comparative View), Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Korkusuz, M. Refik & **Korkusuz,** M. Halit, Hukuk Başlangıcı, İstanbul, Beta Basım, 2016.

Köksoy, Mesut, İcra Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, Ankara, Adalet Yayınevi, 2018.

Köküsarı, İsmail, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, Ankara, Adalet Yayınevi, 2015.

Köküsarı, İsmail, "Hukuk Devletinde Bireyin Hukuki Güvenliği ve Önemi", Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Sayı: 51-52, Yıl: 2008, s. 7-41.

Kurt, Hayrettin, "İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XVIII, Sayı: 1, Yıl: 2014, s. 131-178.

Leyland, Peter, The Constitution of the United Kingdom (A Contextual Analysis), Oxford, Hart Publishing, 2016.

Leyland, Peter & **Anthony,** Gordon, Textbook on Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2016.

Longley, Diane & **James,** Rhoda, Administrative Justice, London, Cavendish Publishing Limited, 1999.

Maxeiner, James R., "Some Realism About Legal Certainty in the Globalization of the Rule

of Law", *The Rule Of Law In Comparative Perspective*, Editör: Mortimer **Sellers** ve Tadeusz **Tomaszewski**, Springer, 2010, s. 41-55.

Modernising Government (White Paper), Government of the United Kingdom (Published by The Stationery Office), London, 1999.

Muratoğlu, Tahir, Devletin Yargısal Faaliyetlerden Kaynaklanan Sorumluluğu, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2016.

Negrut, Vasilica, "Applying the Legal Security Principle in Administrative Law", AUDJ, Cilt: 8, Sayı: 1, Yıl: 2012, s. 5-13.

Nolte, Georg, "General Principles of German and European Administrative Law: A Comparison in Historical Perspective", The Modern Law Review, Cilt: 57, Sayı: 2, Yıl: 1994, s. 191-212.

Odyakmaz, Zehra, "Hazırlanmakta Olan İdarî Usûl Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar ", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, Yıl: 1997, s. 1-21.

Odyakmaz, Zehra, "İdari Usulden Beklediklerimiz", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 17-18 Ocak 1998, s. 12-16.

Oğan, Mehmet Ali, "Kazanılmış Hak Sorunu", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 4, Yıl: 1976, s. 636-638.

Oğurlu, Yücel, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2003.

Oğurlu, Yücel, "İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?", AÜEHFD, Cilt: IX, Sayı: 1-2, Yıl: 2005, s. 73-88.

Oğurlu, Yücel, İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001.

Oğuzman, M. Kemal & **Barlas,** Nami, Medenî Hukuk (Giriş, Kaynaklar, Temel Kavramlar), İstanbul, Vedat Kitapçılık, 2012.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukuku, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1944.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt I), İstanbul, İsmail Akgün

Matbaası, 1966.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt II), İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt III), İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

Oytan, Muammer, "İdari İşlemlerin Geri Alınması", Danıştay Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 6-7, Yıl: 1972, s. 106-109.

Örücü, Esin, "Avrupa Hukukunda İdare Hukukunun Genel İlkeleri", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı), Cilt: 9, Sayı: 1-3, Yıl: 1988, s. 243-254.

Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.

Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları, 2017.

Özcan, Nur, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları Işığında Haklı Beklenti İlkesi, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

Özdemir, Selman, "İdarî İstikrar Kavramının Kullanımı Üzerine Bir Değerlendirme", Türk İdare Dergisi, Sayı: 488, Yıl: 2019, s. 395-433.

Özdemir, Selman, İmar İdare Hukukunda Kazanılmış Hak, Ankara, Adalet Yayınevi, 2019.

Özekes, Muhammet, Temel Hukuk Bilgisi, Ankara, Yetkin Yayınları, 2015.

Özkan, Gürsel, "İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 63-90.

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

Öztürk, K. Burak, Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, Ankara, Yetkin Yayınları, 2015.

Özyörük, Mukbil, İdare Hukuku Dersleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1972-1973.

Parpworth, Neil, Constitutional and Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Popelier, Patricia, "Legal Certainty and Principles of Proper Law-Making", European Journal of Law Reform, Cilt: 2, Sayı: 3, Yıl: 2000, s. 321-342.

Raz, Joseph, The Authority of Law: Essays on Law and Morality, Oxford, Oxford University Press, 1979.

Reçber, Kamuran, Uluslararası Hukuk, Bursa, Dora Basım-Yayın, 2014.

Rennert, Klaus, "The Protection of Legitimate Expectations Under German Administrative Law", *The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, Vilnius (Lithuania), Supreme Administrative Court of Lithuania and ACA-Europe, 2016.

Rosenfeld, Michel, "The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy", Cardozo Law School, Public Law Research, Sayı: 36, Yıl: 2001, s. 1-70.

Sancakdar, Oğuz, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2014.

Sancakdar, Oğuz, "İdari Yargıda "Tek Dilekçe ile Dava Açma" (Karşılaştırmalı Hukukî Analiz) ", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 2, Yıl: 2007, s. 223-269.

Sancakdar, Oğuz & **Önüt,** Lale Burcu & **Us Doğan,** Eser & **Kasapoğlu Turhan,** Mine & **Seyhan,** Serkan, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019.

Sancar, Mithat, "İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 1, Yıl: 1990, s. 69-88.

Sarıca, Ragıp, İdarî Kaza (Cilt I - İdarî Davalar), *İstanbul Üniversitesi Yayınları: 403,* İstanbul, Kenan Matbaası, 1949.

Saygın, Engin, "Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 126, Yıl: 2016, s. 211-234.

Schønberg, Søren J., Legitimate Expectations in Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Schwarz, Andreas B., Medenî Hukuka Giriş, Çev. Hıfzı **Veldet**, İstanbul, Üniversite Kitabevi, 1942.

Serozan, Rona, Medeni Hukuk (Genel Bölüm / Kişiler Hukuku), İstanbul, Vedat Kitapçılık, 2013.

Serter, Yusuf Sertaç, İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular, Ankara, Adalet Yayınevi, 2015.

Sever, D. Çiğdem, Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.

Sezginer, Murat, "İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. M. Şakir Berki'ye Armağan), Cilt: 5, Sayı: 1-2, Yıl: 1996, s. 417 - 441.

Sezginer, Murat, "İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İçtihat Ayrılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları", *Danıştay ve İdarî Yargı Günü Sempozyumu: 150. Yıl*, Ankara, Danıştay Yayınları No: 99, 2018, s. 111-134.

Singh, Mahendra P., German Administrative Law In Common Law Perspective, Springer-Verlag, 1985.

Soylu, Ahmet Cemil, Danıştay Kararları Çerçevesinde İdari İşlemin Geri Alınmasında İdari İstikrar ve Hukuki Güvenlik İlkeleri, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.

Stanton, John & **Presscott,** Craig, Public Law, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Steyn, Karen, "Consistency – A Principle of Public Law?", Judicial Review, Cilt: 2, Sayı: 1, Yıl: 1997, s. 22-26.

Stott, David & **Felix,** Alexandra, Principles of Administrative Law, London, Cavendish Publishing Limited, 1997.

Sueur, Andrew Le & **Sunkin,** Maurice & **Murkens,** Jo Eric Khushal, Public Law: Text, Cases and Materials, Oxford, Oxford University Press, 2016.

Şahin, Cenk, "Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının Hukuki Durumuna Etkisi - Eleştirel Bir Bakış", İstanbul Hukuk Mecmuası,

Cilt: 76, Sayı: 2, Yıl: 2018, s. 757–785.

Şanlı Atay, Yeliz, "İdari İşlemde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 96, Yıl: 2011, s. 293-318.

Şanlı Atay, Yeliz, Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, Ankara, TODAİE, 2011.

Şişman, Gülden, "Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Vergi Hukukunda Öngörülebilirlik", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 65, Sayı: 4, Yıl: 2016, s. 2423-2444.

Tan, Turgut, İdare Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016.

Tan, Turgut, İdari İşlemin Geri Alınması, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 298*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970.

Tanör, Bülent, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İstanbul, May Yayınları, 1978.

Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2017.

Tekbaş, Abdullah, "Vergi Kanunlarının Tabi Olduğu Anayasal İlkeler", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 12, Sayı: Özel, Yıl: 2010, s. 123-191.

Ten Berge, Gio & **Widdershoven,** Rob, "The Principle of Legitimate Expectations in Dutch Constitutional and Administrative Law", *Netherlands Reports To the Fifteenth International Congress of Comparative Law*, Bristol, 1998, s. 421-452.

Thomas, Robert, Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Oxford, Hart Publishing, 2000.

Troper, Michel, "Obedience and Obligation in the Rechtsstaat", *Democracy and the Rule of Law*, Editör: José María **Maravall** ve Adam **Przeworski**, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, s. 94-108.

Tuncay, Aydın H. & **Özdeş,** Orhan & **Başpınar,** Recep, "İdarî Yargılama Usulü", *Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1968, s. 598-729.

Tutal, Erhan, Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014.

Uçar, İsmail, "İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XX, Sayı: 3, Yıl: 2016, s. 331-373.

Uhlmann, Felix, "Administrative Law", *Introduction to Swiss Law*, Editör: Marc **Thommen**, Berlin, Carl Grossmann, 2018, s. 189-217.

Uler, Yıldırım, İdarî Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 281*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970.

Ulusoy, Ali, "Hukuk Devleti ve İdari Faaliyetlerin Gerekleri Yönünden Kazanılmış Hak Kavramı", *Ankara Barosu Hukuk Kurultayı*, Ankara, Ankara Barosu, 2004, s. 165-174.

Ulusoy, Ali, Kamu Hizmeti İncelemeleri, Ankara, Ülke Kitapları, 2004.

Ulusoy, Ali D., Türk İdare Hukuku (Cilt I), Ankara, Yetkin Yayınları, 2017.

Usman, Yahya, Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda İdari Usul İlkeleri, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

Wade, William & **Forsyth,** Christopher, Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Webley, Lisa & **Samuels,** Harriet, Complete Public Law, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Yasin, Melikşah, İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2011.

Yasin, Melikşah, "Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 2, Yıl: 2012, s. 29-44.

Yaşar, Hasan Nuri, İdari Yargı Kararlarının Etkinleştirilmesi Arayışında İdari Yargı İdari Yargıç ve Yargısal Emir, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013.

Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul, Beta Basım, 2010.

Yayla, Yıldızhan, "İdarenin Takdir Yetkisi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 30, Sayı: 1-2, Yıl: 1964, s. 201 - 211.

Yıldırım, Ömer, İmar Hukukunda İdari İstikrar İlkesi ve Müesses Durumlar, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017.

Yıldırım, Ramazan, Türk İdarî Rejimi Dersleri (Cilt 1), Konya, Mimoza Yayınları, 2014.

Yıldırım, Turan & **Yasin,** Melikşah & **Kaman,** Nur & **Özdemir,** H. Eyüp & **Üstün,** Gül & **Tekinsoy,** Özge Okay, İdare Hukuku, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016.

Yılmaz, Dilşat, "Alman İdari Usul Hukuku'nda İdari İşlemin İdare Tarafından Hükümsüz Kılınması ", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XV, Sayı: 2, Yıl: 2011, s. 253-272.

Yılmaz, Dilşat, İdari İşlemde Başvuru Yollarının Gösterilmesi, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

Yılmaz, Dilşat, "Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin Kesinliği Üzerine Bir Değerlendirme: Kime Göre?, Ne İçin? Kesinlik", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XXI, Sayı: 2, Yıl: 2017, s. 105-153.

Yılmaz, Ejder, "Usul Ekonomisi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 57, Sayı: 1, Yıl: 2008, s. 243-274.

Yılmaz, Elif, Hukuki Güvenlik İlkesinin Bir Gereği Olarak Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik İlkesi, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.

Yılmaz, Elif, "İdari İşlemlerin Geriye Yürümezliği", International Journal of Social Sciences and Education Research, Cilt: 1, Sayı: 4, Yıl: 2015, s. 1024-1036.

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

Yılmaz, Yunus, İdare Hukukunda Hukukun Genel İlkeleri ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Uygulamaları, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

Yücesoy, Ayşe Aslı, İdari Yargılama Hukukunda iptal Davalarında Menfaat, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2016.

Zabunoğlu, Yahya Kazım, İdare Hukuku (Cilt 1), Ankara, Yetkin Yayınları, 2012.

Zevkliler, Aydın & **Ertaş,** Şeref & **Havutçu,** Ayşe & **Gürpınar,** Damla, Medeni Hukuk (Temel Bilgiler), Ankara, Turhan Kitabevi, 2012.

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER
Ad Soyad : Murat EKİNCİ
EĞİTİM
Doktora : Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2014-2020
Y. Lisans : Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2012-2014
Lisans : Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2005-2009
İŞ TECRÜBESİ
Araştırma Görevlisi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, 2011 - Halen
Kurum Avukatı, TİGEM, 2011 - 2011
YABANCI DİL
İngilizce
YAYINLAR
"Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar", Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 2017, s.19-54.
BİLDİRİLER
"İdare Hukuku Açısından Divan-ı Hümayun", International Congress On Political, Economic and Social Studies, Ankara, Türkiye, 9 - 11 Kasım 2017.
"Türkiye'de İdari İstikrar İlkesi", International Congress On Political, Economic and Social Studies, Saraybosna, Bosna-Hersek, 19 - 22 Mayıs 2017.
"Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve İstisnaları", International Congress On Political, Economic and Social Studies, Saraybosna, Bosna-Hersek, 19 - 22 Mayıs 2017.