

Gürsel Kaplan
İDARİ YARGILAMA HUKUKU

© 2016, Ekin Basım Yayın Dağıtım,

Her hakkı mahfuzdur. Bu kitabın tamamı veya bir kısmı 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun hükümlerine göre kitabı yayınlayan yayınevinin izini olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi veya herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, kısmen veya tamamen yayınlanamaz, depolanamaz.

ISBN: 978-605-327-398-1

Birinci Baskı

Eylül 2016

Baskı

Star Ajans Ltd. Şti. Alaaddinbey Mah., 634. Sokak,
NİLTİM, 2. Bölge, Ayaz Plaza no 24, Nilüfer - BURSA

Tel: 0224 249 23

Sertifika No: 15366

Dağıtım

Ekin Basım Yayın Dağıtım,
Şehreküstü Mahallesi, Cumhuriyet Caddesi,
Durak Sokak No 2, Osmangazi- BURSA,

Tel: (0224) 220 16 72; 223 04 37;

Fax: (0224) 223 04 37

Web: www.ekinyayinevi.com

E-mail: info@ekinyayinevi.com

Sertifika No: 0607-16-008681

Doç. Dr. Gürsel Kaplan
Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Öğretim Üyesi

İDARİ YARGILAMA HUKUKU



E K İ N

Basım Yayın Dağıtım

Bursa - Eylül 2016

İÇİNDEKİLER

Birinci Bölüm

İDARİ YARGILAMA HUKUKUNUN KAYNAKLARI ve ÖZELLİKLERİ

I- İdari Yargılama Hukukunun Kaynakları	1
A- Anayasa.....	2
B- Uluslararası Sözleşmeler	2
C- Kanunlar.....	3
D- Tüzükler	3
E- Yönetmelikler.....	4
F- Yargısal İçtihatlar	4
G- Örf ve Adet	5
H- Öğreti	6
II- İdari Yargılama Hukukunun Özellikleri.....	6
A- Yazılılık ve Evrak Üzerinde İnceleme İlkesinin Geçerli Olması	7
B- Kendiliğinden (Re'sen) Araştırma İlkesinin Geçerli Olması.....	9
C- Basit ve Az Masraflı Olması	12
D- Savcılık Kurumunun Bulunması	12

İkinci Bölüm

İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN İDARİ YOLLARDAN ÇÖZÜMLENMESİ

I- Genel Olarak	15
II- İdarenin Yasama Organı Tarafından Denetlenmesi	16
A- Hükümetin Denetlenmesi Suretiyle İdarenin Denetlenmesi.....	17
B- Bmm Bünyesinde Kurulan Komisyonlar Tarafından İdarenin Denetlenmesi	17
1- TBMM Dilekçe Komisyonu Tarafından Denetlenmesi	17
2- TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Tarafından Denetlenmesi.....	18
III- İdarenin Yürütme Organı Tarafından Denetlenmesi.....	18
A- Cumhurbaşkanı Tarafından Denetlenmesi	18
1- Genel Olarak.....	18
2- Devlet Denetleme Kurulu	19
B- Başbakan Tarafından Denetlenmesi	20
1- Genel Olarak.....	20
2- Başbakanlık Teftiş Kurulu	20
3- Kamu Görevlileri Etik Kurulu	20
IV- İdarenin Bağımsız Kuruluşlar Tarafından Denetlenmesi.....	22
A- Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi.....	22
B- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Tarafından Denetlenmesi	24
C- Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu Tarafından Denetlenmesi.....	25
D- İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları Tarafından Denetlenmesi	26
V- İdarenin İdare Tarafından Denetlenmesi.....	27
A- Hiyerarşik Denetim	27
B- Vesayet Denetimi	28
VI- İdarenin Yargısal Yetkiye Sahip Bazı Özel Kuruluşlar Tarafından Denetlenmesi	29
A- Sayıştay Tarafından İdarenin Denetlenmesi.....	29
1- Sayıştayın Kuruluşu	29
2- Yapısı (Organları).....	31
a- Başkanlık.....	31
b- Daireler	31

c- Genel Kurul	32
d- Temyiz Kurulu	32
e- Daireler Kurulu	32
f- Rapor Değerlendirme Kurulu	32
g- Yüksek Disiplin Kurulu	33
h- Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu	33
i- Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu	33
j- Başsavcılık	33
3- Personeli	33
a- Meslek mensupları	33
(1) Sayıştay Başkanı	34
(2) Daire Başkan ve Üyeleri	34
(3) Uzman Denetçi, Başdenetçi, Denetçi ve Denetçi Yardımcıları	34
b- Yardımcı Personel	35
(1) Raportörler	35
(2) Başsavcılık, Başsavcı ve Savcılar	35
c- Yönetim Mensupları (Memurlar)	35
4- Görevleri	35
a- Sayıştayın denetimine tabi olan kuruluşlar	36
b- Sayıştayın "tabi olmayan kuruluşlar:	37
c- Sayıştayın yaptığı yargısal denetim ve sonuçları	37
B- Seçim Kurulları ve Yüksek Seçim Kurulu Tarafından İdarenin Denetlenmesi	38

Üçüncü Bölüm

İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN YARGI YERLERİ TARAFINDAN ÇÖZÜMLENMESİ

I- Genel Olarak	40
II- İdari Uyuşmazlıkların Adli Yargı Yerleri Tarafından Çözülmesi	40
III- İdari Uyuşmazlıkların İdari Yargı Yerleri Tarafından Çözülmesi	41
A- İdari Yargının Ortaya Çıkışı	41
1- Fransa'da	41
2- Türkiye'de	42
IV- İdari Uyuşmazlıkların Yargı Yerleri Tarafından Çözülmesine Getirilen Kısıtlamalar	44
A- Yatay Kısıtlamalar (Yargı Denetimi Dışında Tutulan İşlemler)	45
1- Yargı Kısıntısı (Prensip Kısıntısı, Hükümet Tasarrufları)	45
2- Yasama Kısıntısı	48
B- Dikey Kısıtlamalar (Yargı Yetkisinin Kullanılmasına Getirilen Sınırlamalar)	50
V- İdari Uyuşmazlıkları Çözen Yargı Yerleri ve Mensuplarına Sağlanan Güvenceler	53
A- Genel Olarak	53
B- Mahkemelerin Bağımsızlığı Konusunda Sağlanan Güvenceler	53
C- Hâkim ve Savcılara Sağlanan Güvenceler	54
D- Hâkim ve Savcılarının Tarafsızlığını Sağlamak İçin Getirilen Kurallar	56
1- Hâkimin Davaya Bakmaktan Yasaklı Olduğu Hâller	58
2- Hâkimin Ret Edilebileceği Hâller	59
3- Hâkimin Reddi Usulü ve Sonuçları	60

Dördüncü Bölüm

YARGI DÜZENLERİ (ÇEŞİTLERİ) ve BUNLAR ARASINDA ORTAYA ÇIKAN GÖREV ve HÜKÜM UYUŞMAZLIKLARININ ÇÖZÜMÜ

I- Yargı Düzenleri (Çeşitleri)	64
A- Anayasa Yargısı	64
B- Adli Yargı	65

C- Askeri Ceza Yargısı	66
D- İdari Yargı.....	67
II- İdari Yargı Düzeninin Görev Alanı.....	68
A- Görev ve Yargı Düzeni (Yolu) Kavramları.....	68
B- İdari Yargı Düzeni ile Adli Yargı Düzeni Arasında Görev Dağılımı	69
1- İdari Yargı Düzeninin Görev Alanına Giren Uyuşmazlıklar	70
2- Adli Yargı Düzeninin Görevine Giren İdari Uyuşmazlıklar	73
a- Kanunla Adli Yargı Düzeninin Görevine Dâhil Edilen Uyuşmazlıklar	73
b- Yargısal İçtihatlarla Adli Yargı Düzeninin Görevine Dâhil Edilen Uyuşmazlıklar.....	78
(1) Fiilî Yol Olarak Kabul Edilen Durumlardan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar	78
(2) İdarenin Özel Hukuk Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar	80
(3) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özel Hukuka Tabi Faaliyetlerinden Doğan Uyuşmazlıklar.....	81
3- Tahkim Yolu Öngörölmüş Kamu Hizmeti İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar.....	82
III- Genel İdari Yargı Düzeni ile Askeri İdari Yargı Düzeni Arasında Görev Dağılımı	83
IV- Genel İdari Yargı Düzeni ile Diğer Yargı Düzenleri Arasında Ortaya Çıkan Görev ve Hüküm Uyuşmazlıklarının Çözümü	84
A- Genel Olarak.....	84
B- Uyuşmazlık Mahkemesi.....	85
C- Görev (Yargı Yolu) Uyuşmazlıkları.....	86
1- Olumlu Görev (Yargı Yolu) Uyuşmazlığı	87
a- Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarmanın Koşulları.....	87
(1) Adli, İdari veya Askeri Yargı Yerine Açılmış Bir Dava Bulunmalıdır	87
(2) Görev İtirazında Bulunulmalıdır	88
(3) Mahkeme Görevsizlik İtirazını Reddetmelidir	88
(4) Esas Hakkında Karar Verilmemiş Olmalıdır	88
b- Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılması Yöntemi	88
c- Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarını Bekleme ve Sürelerin Durması	89
2- Olumsuz Görev (Yargı Yolu) Uyuşmazlığı	90
a- Olumsuz Görev Uyuşmazlığı Çıkarmanın Koşulları	90
(1) Adli, İdari veya Askeri Yargı Mercilerinden Verilmiş İki Görevsizlik Kararı Bulunmalıdır	90
(2) Görevsizlik Kararları Kesinleşmiş Olmalıdır	91
(3) Görevsizlik Kararı Verilen Davalar Aynı Olmalıdır	91
b- Olumsuz Görev Uyuşmazlığı Çıkarılması Yöntemi ve Süresi.....	91
c- Görev Uyuşmazlığının Çıkmasını Önleyici Başvuru.....	92
(1) Zorunlu Başvuru	92
(2) İhtiyari Başvuru.....	93
D- Hüküm Uyuşmazlıkları.....	93

Beşinci Bölüm

İDARİ YARGI YERLERİ (İDARİ YARGI DÜZENİ)

I- Genel İdari Yargı (Sivil İdari Yargı) Yerleri	95
A- Genel Olarak.....	95
B- Danıştay	96
1- Kuruluşu.....	96
2- Yapısı (Organları)	96
a- Danıştayın İdari Karar Organları	96
(1) İdari Daireler	96
(2) İdari İşler Kurulu	98
(3) Danıştay Genel Kurulu	99

(4) Yüksek Disiplin Kurulu.....	99
(5) Disiplin Kurulu.....	99
(6) Başkanlar Kurulu.....	100
(7) Başkanlık Kurulu.....	100
b- Danıştayın Yargısal Karar Organları.....	101
(1) Dava Daireleri.....	101
(2) İdari Dava Daireleri Kurulu.....	102
(3) Vergi Dava Daireleri Kurulu.....	102
(4) İçtihatları Birleştirme Kurulu.....	102
3- Personeli.....	103
a- Meslek Mensupları.....	103
(1) Danıştay Başkanı.....	104
(2) Danıştay Başsavcısı.....	104
(3) Danıştay Başkanvekilleri.....	105
(4) Daire Başkanları.....	105
(5) Danıştay Üyeleri.....	106
b- Yardımcı Personel.....	107
(1) Tetkik Hâkimleri.....	107
(2) Savcılar.....	107
(3) Memurlar.....	108
4- Görevleri.....	108
a- Danıştayın İdari Görevleri.....	108
b- Danıştayın Yargısal Görevleri.....	109
(1) İlk Derece Mahkemesi Olarak.....	109
(2) Temyiz Mercii Olarak.....	109
(3) İçtihatları Birleştirme Mercii Olarak.....	110
(4) İdari Yargı Yerleri Arasında Ortaya Çıkan Görev ve Yetki Uyuşmazlıklarını Çözen Mercii Olarak.....	111
C- Bölge İdare Mahkemeleri.....	111
1- Kuruluşu.....	111
2- Oluşumu.....	112
3- Yapısı (Organları).....	112
a- Bölge İdare Mahkemesi Başkanı.....	112
b- Başkanlar Kurulu.....	113
c- Daireler.....	113
d- Adalet Komisyonu.....	114
e- Müdürlükler.....	114
4- Görevleri.....	115
D- İdare ve Vergi Mahkemeleri.....	115
1- İdare ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu.....	115
2- İdare ve Vergi Mahkemelerinin Oluşumu.....	115
3- İdare ve Vergi Mahkemelerinin Görevleri.....	116
II- İdari Yargı Yerleri Arasında Görev Paylaşımı ve Bu Konuda Ortaya Çıkan Uyuşmazlıkların Çözümü.....	116
A- Görev Kavramı.....	116
B- Görev Kurallarının Niteliği.....	116
C- Görev, İşbölümü ve İş Dağılımı Kavramlarının Karşılaştırması.....	117
D- İdari Yargı Yerleri Arasında Görev Paylaşımı.....	119
1- Danıştayın Görev Alanı.....	119
2- İdare Mahkemelerinin Görev Alanı.....	123
3- Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı.....	124
4- Tek Hâkimle Çözümünecek Davalar.....	124

E- İdari Yargı Yerleri Arasında Ortaya Çıkan Görev Uyuşmazlıkları ve Çözümü	125
1- Olumsuz Görev Uyuşmazlığı	127
2- Olumlu Görev Uyuşmazlığı	128
III- İdari Yargı Yerlerinin Yetkisi ile İlgili Kurallar ve Yetki Konusunda Ortaya Çıkan Uyuşmazlıkların Çözümü	129
A- Genel Olarak	129
B- Yetki Kurallarının Niteliği	129
C- Genel Yetki Kuralı	131
D- Özel Yetki Kuralları	131
1- Kamu Görevlileri ile İlgili Davalarda Yetki (m.33)	131
2- Taşınmaz Mallara İlişkin Davalarda Yetki (m.34)	132
3- Taşınır Mallara İlişkin Davalarda Yetki (m.35)	133
4- Tam Yargı Davalarında Yetki (m.36)	133
5- Vergi Uyuşmazlıklarında Yetki (m.37)	133
E- Yetki Uyuşmazlıkları ve Çözümü	134
1- Olumsuz Yetki Uyuşmazlığı	134
2- Olumlu Yetki Uyuşmazlığı	135
F- Mercî Tayini (Görevli ve Yetkili Mahkemenin Belirlenmesi)	135
IV- Askerî İdari Yargı	135
A- Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin Kuruluşu ve Personeli	136
1- Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin Yapısı (Organları)	136
a- İdari Karar Organları	136
(1) Başkanlar Kurulu	136
(2) Genel Kurul	136
(3) Yüksek Disiplin Kurulu	137
b- Yargısal Karar Organları	137
(1) Daireler	138
(2) Daireler Kurulu	138
2- Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin Personeli	139
a- Meslek Mensupları	139
(1) Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı	139
(2) Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Başsavcısı	139
(3) Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Daire Başkanları	139
(4) Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Üyeleri	140
b- Yardımcı Personeli	140
(1) Raportörler	140
(2) Savcılar	141
(3) Memurlar	141
B- Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin Görevleri	141
C- Askerî İdari Yargı ile Genel (Sivil) İdari Yargı Düzeni Arasında Ortaya Çıkan Görev ve Hüküm Uyuşmazlıklarının Çözümü	141

Altıncı Bölüm İDARİ DAVA ÇEŞİTLERİ

I- Genel Olarak Dava Çeşitleri	142
II- Türk Hukukunda İdari Dava Çeşitleri	144
A- İptal Davaları	144
B- Tam Yargı Davaları	145
C- İdari Sözleşmelerden Doğan Davalar	146
D- Vergi Davaları	147
E- Tespit Davaları	147

F- Yorum Davaları	149
G- Grup Dava	150
III- Fransız Hukukunda İdari Dava Çeşitleri	151
A- İptal Davaları	151
1- Genel Olarak	151
2- İptal Davalarının Türleri	152
a- Tek Yanlı İdari İşlemlerin İptali Amacıyla Açılan Klasik İptal Davaları	152
b- Mahalli İdare İşlemlerinin İptali Amacıyla Vali Tarafından Açılan İptal Davaları	153
c- İdari Sözleşmelere İlişkin Olarak Açılan İptal Davaları	153
B- Tam Yargı Davaları	157
1- Genel Olarak	157
2- Tam Yargı Davalarının Türleri	159
a- Objektif Karakterli Tam Yargı Davaları	159
b- Sübjektif Karakterli Tam Yargı Davaları	161
(1) Sözleşmeye Dayanan Sorumluluk Davaları	161
(2) Sözleşme Dışı Sorumluluk Davaları	164
C- Yorum Davaları	164
1- Genel Olarak	164
2- Yorum Davalarının Türleri	165
a- Adli Yargı Yerinin Kararı Üzerine Açılan Yorum Davası (Recours incident en interprétation)	167
b- Doğrudan Açılan Yorum Davası	171
D- İdari Ceza Davaları	172
1- Genel Olarak	172
2- İdari Ceza Davalarının Türleri	173
a- Ana Ulaşım Yollarının İhlâline İlişkin Kuralların İhlâli Nedeniyle Açılan İdari Ceza Davaları (<i>Les contraventions de grande voirie</i>)	173
b- Disiplin Suçları ve Mali Nitelikli Suçlara İlişkin İdari Ceza Davaları	175

Yedinci Bölüm İPTAL DAVALARI

I- Genel Olarak	177
II- İptal Davalarının Nitelikleri	180
III- İptal Davalarının Tarihsel Gelişimi	182
IV- İptal Davalarının Önkoşullar ve Esastan Kabul Şartları	184
A- İptal Davalarının Önkoşullar Yönünden Kabul Şartları	184
1- Davanın Açıldığı Mahkemenin Görevli ve Yetkili Olması	186
2- İdari Mercî Tecavüzü Bulunmaması	190
3- Davacının Taraf ve Dava Ehliyetine Sahip Olması	192
4- İdari Davaya Konu Olacak Kesin ve Yürütülmesi Gereken Bir İşlem Olması	195
5- Davada Süre Aşımı Bulunmaması	200
6- Husumetin Doğru Kişiyeye Yöneltilmiş Olması	202
7- Dava Dilekçesinin Kanuna Uygun Şekilde Hazırlanmış Olması	205
8- Harç ve Posta Giderlerinin Yatırılmış Olması	206
9- Mahkemece İstenen Teminatın Yatırılmış Olması	207
10- Kesin Hüküm Bulunmaması	207
11- Özel Kanunlarla Öngörülüş Şartları	208
B- İptal Davalarının Esastan Kabul Şartları	209
1- Yetki Yönünden Hukuka Aykırılık	209
2- Şekil Yönünden Hukuka Aykırılık	214
3- Sebep Yönünden Hukuka Aykırılık	219

4- Konu Yönünden Hukuka Aykırılık	222
5- Maksat (Amaç) Yönünden Hukuka Aykırılık.....	224
V- İptal Davası Hakkında Verilebilecek Kararlar ve Sonuçları	225
A- Davanın Ret Edilmesi Kararı ve Sonuçları	226
1- Ön Koşullar Yönünden Ret	226
2- Esastan Ret.....	226
B- Davanın Kabul Edilmesi Kararı ve Sonuçları	228
IV- İptal Davasının Kabulüne İlişkin Kararın Yerine Getirilmesi	231
A- Kararın Yerine Getirilmesi Mecburiyeti	231
B- Kararın Yerine Getirilmesi Süresi.....	232
C- Kararın Yerine Getirilmemesinin Sonuçları.....	233
1- İdarenin Hukuki (Mali) Sorumluluğu.....	233
2- Kamu Görevlisinin Sorumluluğu.....	234
a- Kamu Görevlisinin Hukuki (Mali) Sorumluluğu	234
b- Kamu Görevlisinin Cezai Sorumluluğu.....	234
c- Kamu Görevlisinin Disiplin Sorumluluğu	235

Sekizinci Bölüm

TAM YARGI DAVALARI

I- Tam Yargı Davalarının Nitelikleri	236
II- Tam Yargı Davalarının Çeşitleri	237
III- Tam Yargı Davaları ile İptal Davalarının Karşılaştırması	238
IV- Tam Yargı Davalarının Önkoşullar ve Esastan Kabul Şartları	240
A- Tam Yargı Davalarının Önkoşullar Yönünden Kabul Şartları	241
1- Davanın Açıldığı Mahkemenin Görevli ve Yetkili Olması	241
2- İdari Mercî Tecavüzü Bulunmaması.....	242
3- Davacının Taraf ve Dava Ehliyetine Sahip Olması	246
4- Davada Süre Aşımı Bulunmaması	247
a- İdari İşlemlerden Dolayı Açılacak Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi	247
b- İdari Eylemlerden Dolayı Açılacak Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi	249
c- İdari Sözleşmelerden Dolayı Açılacak Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi	253
5- Husumetin Doğru Kişiye Yöneltilmiş Olması	255
6- Dava Dilekçesinin Kanuna Uygun Hazırlanmış Olması.....	256
7- Harç ve Posta Giderlerinin Yatırılıp YatırılmıŞ Olması.....	256
8- Mahkemece İstenilen Teminatın Yatırılmış Olması	256
9- Kesin Hüküm Bulunmaması.....	256
B- Tam Yargı Davalarının Esastan Kabul Şartları	256
1- İdarenin Kusura Dayanan Sorumluluğu	258
a- Kusur Kavramı ve İdarenin Kusurlu Sayıldığı Hâller	259
b- Kamu Görevlilerinin Kişisel Kusur ve Sorumlulukları	261
c- Hukuka Aykırılık ve Kusur İlişkisi	262
d- İdarenin Sorumluluğuna Yol Açacak Kusurun Derecesi	263
2- İdarenin Kusursuz Sorumluluğu	265
a- Risk İlkesi	266
b- Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik İlkesi	267
3- İdarenin Sorumluluğunun Şartları	269
a- İdari Davranış	270
b- Kusur	271
c- Zarar	272
d- Nedensellik Bağı	274
4- İdarenin Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran veya Hafifleten Nedenler.....	275

a- Mücbir Sebep.....	275
b- Beklenmeyen Sebep	276
c- Zarar Görenin Davranışı	277
d- Üçüncü Kişinin Davranışı	277
5- Zararın Tazminine İlişkin Esaslar.....	279
a- Zararın Hesaplanması Tarihi.....	279
b- Zararın Tazmini İçin Nakden Tazminat Ödenmesi Dışında Başka Bir Şeye Hükmedilememesi	280
c- Hükmedilecek Tazminatın Uğranılan Zarar Tutarını Geçmemesi	280
d- Talep Edilen Tazminat Tutarından Fazlasına Hükmedilememesi	280
e- Dava Dilekçesinde Talep Edilen Tazminat Tutarının Bir Defaya Mahsus Artırılabilmesi.....	280
f- Hükmedilen Tazminata Faiz Yürütülmesi.....	282
g- Manevi Zararın Tazmininde Gözetilecek Hususlar	282
h- Dolaylı Zararların Tazmini.....	282
V- Tam Yargı Davası Hakkında Verilebilecek Kararlar ve Sonuçları	284
A- Davanın Reddi	284
1- Ön Koşullardan Ret	284
2- Esastan Ret	284
B- Davanın Kabulü	285
VI- Tam Yargı Davasının Kabulüne İlişkin Kararların Yerine Getirilmesi	285
A- Kararları Yerine Getirme Süresi	285
B- Kararları Yerine Getirmemenin Sonuçları	287

Dokuzuncu Bölüm DAVA AÇMA SÜRESİ

I- Dava Açma Süreleri ve Hukuki Niteliği.....	288
A- Süre Kavramı	288
B- Dava Açma Süresinin Niteliği.....	289
C- Dava Açma Süresinin Özel Hukuktaki Dava Açma Süreleriyle Karşılaştırması.....	290
D- Genel Dava Açma Süreleri	290
E- Özel Dava Açma Süreleri	291
F- Dava Açmanın Belli Bir Süreye Tabi Olmadığı Durumlar.....	295
1- Yok Hükmünde Sayılan İşlemlere Karşı Her Zaman Dava Açılabilir.....	295
2- Maddi ve Hukuksal Koşulların Değişmesi Üzerine İdareye Yapılacak Başvuru Üzerine Yeni Bir Açma Hakkı Doğar.....	299
II- Dava Açma Süreleri ile İlgili Esaslar	302
A- Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması	302
1- Bireysel (Birel) İşlemlere Karşı Açılacak Davalarda Sürenin İşlemeye Başlaması....	302
a- Yazılı Bildirim Üzerine Sürenin İşlemeye Başlaması.....	302
(1) Bildirimin Yetkili Makamlar Tarafından, Açık ve Anlaşılır Bir Şekilde Yapılmış Olması Gerekir	303
(2) Bildirimin Gerekçeli Olması Gerekir mi?	304
(3) Bildirimin Kanıtlanması Gerekir.....	304
b- İlan Üzerine Sürenin İşlemeye Başlaması	306
c- Öğrenme ve Sözlü Bildirim Üzerine Sürenin İşlemeye Başlaması.....	307
2- İdareye Başvuru (İdari Makamların Sükutu, Zimni Ret) Durumunda Sürenin İşlemeye Başlaması	309
a- İlgili Kişi Hakkında Aynı Konuda Daha Önce Tesis Edilmiş Bir İşlem veya Gerçekleştirilmiş Bir Eylem Bulunmamalıdır.....	310
b- Başvuru Kanununun Aradığı Şekil ve Usule Uygun Bir Şekilde Yapılmış Olmalıdır.....	310

c- Başvuru Yetkili Makama Yapılmış Olmalıdır	311
d- Başvuru İdari Davaya Konu Olabilecek Bir İşlem İçin Yapılmış Olmalıdır	311
e- Başvuru Süresinde Yapılmış Olmalıdır	312
f- Başvuru Kanıtlanmış Olmalıdır	313
g- Zımnî Ret Süresi Dolmuş Olmalıdır	314
h- Zımnî Ret Süresi İçinde İdarenin Kesin Olmayan (Oyalayıcı) Cevaplar Vermesi	316
i- İdarenin Zımnî Ret Süresi Dolduktan Sonra Cevap Vermesi	318
(1) Zımnî Ret Süresi Dolduktan Sonra İdarenin Kendiliğinden Cevap Vermesi	318
(2) İdarenin Yeniden Yapılan Başvuru Üzerine Cevap Vermesi	320
j- Zımnî veya Açık Ret Kararı Üzerine Üst Makamlara Başvurmanın Dava Açma Süresine Etkisi	321
3- Düzenleyici İşlemlere Karşı Açılacak Davalarda Sürenin İşlemeye Başlaması	322
a- Düzenleyici İşlemlerin Yayınlanmasında Süre Başlangıcı	322
b- Düzenleyici İşlemlerin Uygulanmasında Süre Başlangıcı	324
4- İdari İşlemlerin Uygulanmasından Doğan Zararların Tazmini İçin Açılacak Davalarda Sürenin İşlemeye Başlaması	325
5- İdari Eylemlerden Doğan Zararların Tazmini İçin Açılacak Davalarda Sürenin İşlemeye Başlaması	327
6- İdari Sözleşmelerden Doğan Davalarda Süre ve İşlemeye Başlaması	330
a- Sözleşmeden Ayrılabilen İşlemler Bakımından	331
b- Sözleşmeden Doğan Haklar Bakımından	331
B- Dava Açma Süresinin Hesaplanması	332
1- Genel Olarak	332
2- Sürenin Son Gününün Resmi Tatil Gününe Rastlaması	332
3- Sürenin Son Gününün Adli Tatile Rastlaması	333
4- Sürenin Son Gününün Mali Tatile Rastlaması	334
5- Sürenin Son Gününün Kamu Görevlilerinin İdari İzinli Sayıldığı Güne Rastlaması	334
C- Dava Açma Süresinin İşlemesini Durduran Nedenler ve Ek Süre Verilen Durumlar	335
1- İhtiyari İdari Başvuru Halinde Dava Açma Süresinin Durması	335
a- Kanunun Aradığı Şekil ve Usule Uygun Bir Başvuru Bulunmalıdır	337
b- Başvuru Üst Makama Üst Makam Yoksa İşlemi Tesis Eden Makama Yapılmalıdır	338
c- Başvuru Dava Açma Süresi İçinde Yapılmalıdır	340
d- Mevzuatta Özel Bir Süre Öngörülüşse Başvuru Bu Süre İçinde Yapılmalıdır (Özel İtiraz Süreleri)	340
e- Başvuru Dava Konusu Olabilecek Bir İşlem İçin Yapılmalıdır	342
f- Başvuru Kural Olarak Ancak Bir Kez Yapılabilir	343
g- Başvurunun Kanıtlanması Gerekir	344
2- Zorunlu İdari Başvuru Halinde Dava Açma Süresinin Durması	344
3- İdari Başvurunun Dava Açma Süresini Durdurmadığı Durumlar	347
4- Ek Süreler	348
a- Uzlaşma Görüşmelerinin Başarısızlıkla Sonuçlanması Durumunda Tanınan Ek Süre	349
b- Dava Dilekçesinin Reddini Gerektiren Eksikliklerin Giderilmesi İçin Tanınan Ek Süre	349
c- Görevli Olmayan Yargı Yerinde Dava Açılması Halinde Tanınan Ek Süre	350
(1) Davanın Görevsiz Yargı Yerinde Açılmış Olması Gerekir	350
(2) Görevsiz Yargı Yerinde Açılan Davanın Dava Açma Süresi İçinde Açılmış Olması Gerekir	351
(3) Başvurulan Görevsiz Yargı Yerinin Görevsizlik Kararı Vermiş Olması Gerekir	351
(4) Görevli Yargı Yerinde Otuz Gün İçinde Dava Açılması Gerekir	353
D- Dava Açma Süresinin Sona Ermesinin Sonuçları	355

Onuncu Bölüm

DAVANIN AÇILMASI, İNCELENMESİ ve HÜKÜM (KARAR) VERİLMESİ

I- Davanın Açılması ve Davaya Cevap Verilmesi.....	360
A- Davanın Açılması Şekli	360
B- Davanın Açılması Zamanı.....	362
C- Davanın Açılmış Olmasının Sonuçları.....	364
D- Dava Dilekçesi ve Diğer Belgelerin Verilebileceği Yerler	365
E- Dava Dilekçesinde Yer Alması Gereken Unsurlar (Hususlar).....	367
F- Dava Dilekçesi Üzerine İlk İnceleme ve Karşı Tarafa (Davalıya) Bildirimi	367
1- Dilekçe Üzerine İlk İnceleme	367
2- Dilekçenin Karşı Tarafa (Davalıya) Bildirimi	368
G- Davaya Vekâlet.....	370
II- Dosyaların İncelenmesi ve Yargılama	371
A- Duruşma Yapılması	372
B- Yürütmenin Durdurulması	377
1- Genel Olarak	377
2- Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilebilmesinin Esasa ve Usule İlişkin Şartları ..	378
a- Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilebilmesinin Esasa İlişkin Şartları.....	379
b- Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilebilmesinin Usule İlişkin Şartları	379
c- Yürütmenin Durdurulması Talepleri Hakkında Verilen Kararlara İtiraz	381
d- Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Kendiliğinden Hükümsüz Hâle Gelmesi ..	383
C- Davaların Birleştirilmesi ve Ayrılması.....	383
1- Genel Olarak	383
2- Davaların Birleştirilmesi Usulü	383
a- Aynı Mahkemede Açılmış Olan Davaların Birleştirilmesi	383
b- Ayır Mahkemelerde Açılmış Olan Davaların Birleştirilmesi.....	384
(1) Aynı Bölge İdare Mahkemesinin Yargı Çevresi İçinde Yer Alan Değişik Mahkemelerde Açılmış Olan Davaların Birleştirilmesi	384
(2) Aynı Bölge İdare Mahkemesinin Yargı Çevresi İçinde Yer Alan Değişik Mahkemelerde Açılmış Olan Davaların Birleştirilmesi	384
(3) Aralarında Bağlantı Bulunduğu İçin Birleştirilmesi İstenen Davalardan Birinin Danıştayda Diğerinin İse İdare veya Vergi Mahkemesinde Bulunması....	385
3- Davaların Birleştirilmesi ile İlgili Ortak Esaslar.....	385
4- Birleştirilmiş Davaların Ayrılması	386
D- Davadan Feragat	386
E- Davayı Kabul	389
F- Üçüncü Kişilerin Davanın Tarafları Yanında Yer Alması.....	391
1- Davaya Müdahale.....	392
a- Davaya Müdahalenin Koşulları	393
b- Davaya Müdahale Usulü	393
c- Davaya Müdahalenin Hüküm ve Sonuçları	394
2- Davanın İhbarı.....	396
a- İhbarın Koşulları.....	397
b- İhbarın Hüküm ve Sonuçları.....	398
G- İspat ve İspat Araçları	398
1- İspat Kavramı	398
2- İspat Yüğü	399
3- İdari Yargılama Hukukunda Başvurulabilen İspat Araçları (Deliller).....	400
a- Genel Olarak.....	400
b- Bilirkişi Raporu	402
(1) Genel Olarak	402
(2) Bilirkişiye Başvurulmasının Zorunlu Olup Olmadığı	403

(3) Bilirkişi Seçimi	404
(4) Bilirkişinin Görevini Yapmaktan Yasaklı Olması ve Reddi.....	406
(5) Bilirkişi Raporuna İtiraz.....	407
(6) Bilirkişi Ücreti.....	407
(7) Bilirkişinin Sorumluluğu.....	408
(8) Bilirkişi Raporunun İspat Gücü.....	408
c- Keşif İncelemesi	408
d- Tanık Beyanı	410
e- Uzman Görüşü (Danışma), (La Consultation, L' amicus Curiae)	416
H- Delillerin Tespiti	418
1- Delil Tespiti Şartları	418
2- Delil Tespiti Usulü	418
3- Delil Tespiti İsteminin Mahkemece İncelenmesi.....	419
İ- Davanın Konusuz Kalması Nedeniyle Karar Verilmesine Yer Olmaması.....	420
J- Dava Dosyasının İşlemden Kaldırılmasına Karar Verilmesi	421
K- Hüküm (Karar) Verilmesi	422
1- Genel Olarak	422
2- Kararın İçeriği	422
3- Kararın Tebliği	423
4- Yok Hükümünde ve Etkisiz Kararlar (Hükümler)	424
5- Kesin Hüküm.....	425
a- Şekli Anlamda Kesin Hüküm	426
b- Maddi Anlamda Kesin Hüküm	427
6- Kararların Yerine Getirilmesi	427
L- Açıklama ve Yanlışlıkların Düzeltilmesi.....	431
1- Açıklama	431
2- Yanlışlıkların Düzeltilmesi	432

Onbirinci Bölüm

KANUN YOLLARI (KARARLARA KARŞI BAŞVURU YOLLARI)

I- Genel Olarak Kanun Yolları.....	434
II- Olağan Kanun Yolları	437
A- İstinaf.....	438
1- Genel Olarak	438
2- İstinaf Başvurusuna Konu Teşkil Edebilecek Kararlar	440
3- İstinaf Başvurusuna Konu Teşkil Edemeyecek Kararlar	441
4- İstinaf Mercii	442
5- İstinaf Sebepleri.....	442
6- İstinaf Yoluna Başvurabilecek Kişiler	443
7- İstinaf Başvurusunun Süresi	445
8- İstinaf Başvurusunun Şekil ve Usulü.....	445
9- İstinaf Yoluna Başvurulmasının Başvuru Konusu Kararın İcrasına Etkisi	447
10- İstinaf Başvurusunun İncelenmesi	449
11- İstinaf İncelemesi Üzerine Verilecek Kararlar.....	449
B- Temyiz	450
1- Genel Olarak	450
2- Temyiz Edilebilecek Kararlar	451
3- Temyiz Edilemeyecek Kararlar	451
4- Temyiz Mercii	452
5- Temyiz Nedenleri (Bozma Sebepleri)	452
(a) Görev ve Yetki Dışında Bir İşe Bakılmış Olması	453
(b) Usul Hükümlerinin Uygulanmasında Kararı Etkileyebilecek Nitelikte Hata veya Eksikliklerin Bulunması	455

(c) Hukuka Aykırı Karar Verilmesi.....	456
6- Temyiz Yoluna Başvurabilecek Kişiler.....	457
7- Temyiz Başvurusunun Süresi	459
8- Temyiz Başvurusunun Şekil ve Usulü.....	459
9- Temyiz Başvurusunun Başvuru Konusu Kararın İcrasına Etkisi.....	462
10- Temyiz Başvurusunun İncelenmesi.....	463
11- Temyiz İncelemesi Üzerine Verilecek Kararlar.....	463
a- Onama Kararı	463
b- Değiştirerek Onama Kararı.....	463
c- Bozma Kararı.....	464
(1) Uyuma Kararı.....	464
(2) Direnme (İsrar) Kararı.....	464
12- İvedi Yargılama Usulüne Tabi Uyuşmazlıklarda Verilen Kararların Temyiz İncelemesi (m.20/A)	465
13- Milli Eğitim Bakanlığı ile ÖSYM Tarafından Yapılan Merkezi ve Ortak Sınavlara İlişkin Uyuşmazlıklarda Verilen Kararların Temyiz İncelemesi (m.20/B)	466
14- Danıştayın İlk Derece Mahkemesi Olarak Baktığı Davalarda Verdiği Kararların Temyiz İncelemesi.....	466
III- Olağanüstü Kanun Yolları	466
A- Yargılamanın Yenilenmesi	466
1- Yargılamanın Yenilenmesi Sebepleri	468
2- Yargılamanın Yenilenmesi Usulü.....	468
B- Kanun Yararına Temyiz	469
1- Kanun Yararına Temyiz Başvurusunun Konusu ve Sebepleri.....	470
2- Kanun Yararına Temyiz Başvurusunun Usulü	471
3- Kanun Yararına Bozma Kararının Sonuçları.....	472

Onikinci Bölüm

YARGILAMA GİDERLERİ ve ADLİ YARDIM

I- Yargılama Giderleri.....	473
A- Harçlar	473
1- Vergi Yargısı Dışındaki Harçlar	473
a- Başvurma Harcı	475
b- Karar ve İlâm Harcı	476
c- Celse Harcı	477
d- Suret Harçları	477
2- Vergi Yargısı Harçları	477
B- Çeşitli Giderler.....	478
C- Vekâlet Ücreti	479
1- Nispi Vekâlet Ücreti.....	479
2- Maktu Vekâlet Ücreti	480
D- Yargılama Giderlerinden Sorumluluk	480
II- Adli Yardım	481
A- Adli Yardımdan Yararlanabilecek Kişiler.....	481
B- Adli Yardım Talebi	482
C- Adli Yardım Talebinin İncelenmesi	482
D- Adli Yardımın Kapsamı	483
E- Adli Yardım Kararı Nedeniyle Ertelenen Yargılama Giderlerinin Tahsili	483
EKLER	484
BİBLİYOGRAFYA.....	489

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
AJDA	: Actualité Juridique, Droit Administratif
Ass.	: Assemblée
Any.	: Anayasa
AÜHFY	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını
AÜSBFY	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını
AYİMK	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu
Bkz.	: Bakınız
CAA	: Cour d'Appel Administratif
CE	: Conseil d'État
CJA	: Code de Justice Administrative
DK	: Danıştay Kanunu
DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
DVDDGK	: Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu
E.	: Esas
GAJA	: Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İÜHFİM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜHFY	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
LGDJ	: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
m.	: Madde
obs.	: Observation
p.	: Page
PUF	: Presses Universitaires de France
RG	: Resmi Gazete
RDP	: Revue de Droit Public
RFDA	: Revue Française de Droit Administratif
s.	: Sayfa
Sect.	: Section
TA	: Tribunal Administratif
vd.	: Ve devamı/ve diğerleri

Birinci Bölüm

İDARİ YARGILAMA HUKUKUNUN KAYNAKLARI VE ÖZELLİKLERİ

I- İDARİ YARGILAMA HUKUKUNUN KAYNAKLARI

Bilindiği gibi, hukuk kurallarının kaynakları konusunda çeşitli tasnifler yapılmaktadır. Bunlardan ilki, kuralın doğduğu yahut onu koyan kaynak esas alınarak yapılan tasniftir. Buna göre, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç kaynak vardır. Hukuk kuralları esas olarak yasama organı tarafından konulmaktadır. Ancak yürütme organı da tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle kural koyabilmektedir. Keza yargı yerleri de içtihadı birleştirme kararlarıyla sınırlı da olsa kural koyabilmektedirler. Hukukun kaynakları konusunda yapılan ikinci bir tasnif ise, bu kuralların hukuk âleminde büründükleri biçimi esas alarak yapılan tasniftir. Buna göre hukuk kuralları, yazılı ve yazısız kurallar olmak üzere ikiye ayrılır. Yazılı kurallara geniş anlamda mevzuat kuralları da denmektedir. Örneğin anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik, genelge gibi. Yazısız kurallar ise örf ve adet kurallarıdır. Hukuk kuralları esas olarak yazılı kurallardan oluşur. Örf ve adet kuralları zaman içinde önemini kaybetmiştir. Sınırlı düzeydeki uygulaması daha çok medeni hukuk, borçlar hukuku ve ticaret hukuku gibi özel hukuk alanlarında sürmektedir. Bir kamu hukuku dalı olan idari yargılama hukukunda ise örf ve adete yer yoktur. Üçüncü bir tasnif ise, bağlayıcılık güçlerine göre hukuk kurallarını sınıflandıran tasniftir. Buna göre hukuk kuralları, bağlayıcı ve yardımcı kurallar olmak üzere ikiye ayrılır. Bu ayırım, temel ve tali yahut asli ve tali kaynaklar şeklinde de ifade edilmektedir. Bağlayıcı kaynaklara uyulması zorunludur. Yardımcı kaynaklar, ise bağlayıcı kaynakların yorumlanmasında ve uygulanmasında yol ve yön gösterici niteliktedirler. Bunların kendi başlarına bağlayıcılık güçleri yoktur.

Bu tasniflerden hiçbiri tek başına hukuk kurallarını bütün yönleriyle ortaya koyabilecek güçte değildir. Çünkü tasniflerden her biri hukuk kurallarının sadece belli bir yönünü esas almaktadır. Dolayısıyla, ancak her üçüne birlikte başvurulduğunda, hukukun kaynakları hakkında sağlıklı bir sonuca ulaşılabilir. Aynı durum, idari yargılama usulünün kaynakları bakımından da geçerlidir. Bu nedenle, aşağıda kaynakları sıralarken bu hususu da göz ardı etmemeye çalışacağız.

İdari yargılama usulünün temel kaynakları Anayasa, uluslararası sözleşmeler, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, yargısal içtihatlar ve öğreti olarak sıralanabilir.

A- ANAYASA

Anayasada genel olarak yargı ile ilgili bir hayli fazla düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemelerden idari yargılama usulünün payına düşenler de az değildir. Her şey den önce, idari yargı yerleri olan Danıştay (m.155) ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (m. 157) Anayasada düzenlenmiştir. Bunlara Uyuşmazlık Mahkemesi (158) ve Sayıştay'ı da eklemek gerekir. Keza “mahkemele- rin bağımsızlığı” (m.138), hâkimlik ve savcılık teminatı (m.139), “hâkimlik ve savcılık mesleği” (m.140), “mahkemelerin kuruluşu” (m.142), “hâkim ve savcı- ların denetimi” gibi konularda da mahkeme ve buralarda görev yapan hâkim ve savcılarla ilgili önemli ve ayrıntılı kurallar getirilmiştir.

Bütün yargı yerleri ve buralarda görevli hâkim ve savcılarla ilgili bu genel kurallar dışında, yargılama usulü konusunda da Anayasada önemli kurallar yer almaktadır. Örneğin “adil yargılanma hakkı” (m.36), “duruşmaların açık ve kar- rarların gerekçeli olması” (m.141), “davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması” (m.141) kurallar bunların başında gelmektedir.

Anayasanın doğrudan idari yargılama usulü ile ilgili kuralları ise esas ola- rak 125. maddede yer almaktadır. Örneğin yargı denetimi dışında tutulan işlemler, yargısal denetimin sınırları, dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı ve yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan koşullar gibi birçok konuya ilişkin kurallar bu maddede yer almaktadır.

B- ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER

Bilindiği üzere, Anayasanın 90 ıncı maddesine göre, usulüne göre yürürlü- ğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası ant-laşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilece- k uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.

Bu alandaki en önemli milletlerarası antlaşma Avrupa İnsan Hakları Söz-leşmesidir. Bu sözleşmenin başta adil yargılanma hakkı ile ilgili 6 ncı maddesi olmak üzere diğer bazı kuralları da idari yargılama usulünde kaynak özelliğine sahiptir. Nitekim Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi de kararlarında giderek daha fazla bu sözleşmeye başvurmaktadır. Bu durum yalnızca yargıla- ma usulü ile de sınırlı kalmamaktadır. Sözleşmenin özellikle mülkiyet hakkı, din düşünce, toplantı ve gösteri, sendika hakkı ve özgürlüğü gibi maddi hukuka ilişkin sayılabilecek kuralları da idari yargı yerlerince giderek daha fazla karar- larına yansıtılmaktadır.

C- KANUNLAR

Kanunların başında, idari yargının yeniden yapılandırılmasını öngören 6.1.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile aynı tarihli 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu gelmektedir. Askeri idari yargı alanında ise aynı ihtiyacı 4.7.1972 tarih ve 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi karşılamaktadır.

Ancak, idari yargılama usulü ile ilgili bütün kurallar bu kanunlarda yer almaz. İdari Yargılama Usulü Kanununun 31 inci maddesi birçok konuda Hukuk Muhakemeleri Kanununun ilgili hükümlerinin uygulanmasını öngörmektedir. Buna göre, “Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hâkimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sukununu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler ile elektronik işlemlerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır. Ancak, davanın ihbarı ve bilirkişi seçimi Danıştay, mahkeme veya hâkim tarafından re'sen yapılır”.

Ayrıca İYUK ve yukarıdaki fıkra uyarınca Hukuk Muhakemeleri Kanununa atıfta bulunulan haller saklı kalmak üzere, vergi uyuşmazlıklarının çözümünde Vergi Usul Kanununun ilgili hükümleri uygulanır (m.31/2). Şu halde, 213 sayılı Vergi Usul Kanununu da idari yargılama usulünün kaynakları arasında saymak gerekir.

Keza, İdari Yargılama Usulü Kanununun 60 inci maddesiyle, Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerine ait her türlü tebliğ işlerinin Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapılması öngörüldüğünden, bu kanunu da kaynaklar arasında saymak gerekir.

Kuşkusuz idari yargılama usulünün kaynakları arasında sayılabilecek kanunlar bunlardan ibaret değildir. Bunlar, bu alanda temel kanunlardır. Bunların dışında daha başka kanunlarda da bu konuya ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Örnek olarak Kamulaştırma Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Gümrük Kanunu, 659 sayılı Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyi gösterebiliriz.

D- TÜZÜKLER

Bakanlar Kurulunun 7 Ağustos 2012 tarih ve 28377 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2012/3474 kararıyla Tebligat Tüzüğü'nün yürürlükten kaldırılmasıyla birlikte, bu alanda kaynak olarak gösterilebilecek herhangi bir tüzük kalmamıştır.

E- YÖNETMELİKLER

İdari yargılama hukukunun kaynakları arasında gösterilebilecek yönetmeliklerin başında 11 Temmuz 2015 tarih ve 29413sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulan Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin İdari İşleri İle Yazı İşleri Hizmetlerinin Yürütülmesi Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik gelmektedir.

Ayrıca 3 Nisan 2012 tarih ve 28253 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulan Hukuk Muhakemeleri Kanunu Uygulama Yönetmeliği de belirtilebilir. Çünkü yukarıda da ifade edildiği üzere İYUK çeşitli konularda HMK hükümlerinin uygulanmasını öngörmektedir. Dolayısıyla anılan yönetmeliğin bu konulara ilişkin hükümleri idari yargıda da uygulanma kabiliyetine sahiptir.

Bu iki yönetmelik dışında, 25 Ocak 2012 tarih ve 28184 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulan Tebligat Kanunu Uygulama Yönetmeliği de belirtilebilir. Çünkü yukarıda belirtildiği üzere, idari yargı yerlerince yapılacak tebligat işlemleri de 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır.

F- YARGISAL İÇTİHATLAR

Yargısal kararlar, idari yargılama usulünün önemli bir kaynağını teşkil etmektedirler. Gerçi bunlardan sadece içtihadı birleştirme kararları idare ve idari yargı yerleri için bağlayıcıdır (DK, m.39,40) ama bunların dışında kalanlar da belli bir öneme sahiptir. Çünkü bugün İdari Yargılama Usulü Kanununda ifadesini bulan birçok kural, aslında zaman içinde yargı yerlerinin istikrar kazanmış uygulamalarının pozitif hukuk kuralı haline getirilmesinden başka bir şey değildir.

İçtihatların birleştirilmesi ihtiyacı, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğünde ortaya çıkar. Bu ihtiyaç ortaya çıktığı takdirde, İçtihatları Birleştirme Kurulu, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir (DK, m.39).

İçtihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri kurulları veya Başsavcı tarafından istenebilir. Aykırı kararlarla ilgili kişiler, içtihatların birleştirilmesi için Danıştay Başkanlığına başvurabilirler. Kurulun, içtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkındaki kararları, gönderildikleri tarihten

İtibaren bir ay içerisinde Resmi Gazete'de yayımlanır¹. Bu kararlara, Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır (DK, m.40).

İçtihadı birleştirme kararları bir yargı işlemi oldukları halde belirli bir uyumsuzluğu çözmezler. Bu kararlar ile, belirli bir uyumsuzluk tipi için bundan böyle uygulanmak üzere uygulanabilir çözümlerden biri seçilir. Amaç, aynı uyumsuzlukların bundan sonra aynı yönde çözüme kavuşturulmasıdır.

Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunun 10.6.1993 gün ve E. 1992/1, K. 1993/2 sayılı kararında içtihadı birleştirme kararlarına ilişkin şu tespit ve değerlendirmelerde bulunulmuştur:

“İçtihadı birleştirme kararlarının öteki yargı kararlarından ayrılan bir özelliği, bu kararların mevcut bir uyumsuzluğu, belli yargısal yöntemlerle çözümleyen kararlardan olmamasıdır. Bir başka anlatımla, bu kararlar iptal ve tam yargı kararları gibi herhangi bir idari işlem ya da eyleme yönelik değildir ve doğrudan doğruya uyumsuzluk konusu olan bu işlem ve eylemlere uygulanamaz...İçtihadın birleştirilmesine ilişkin kararlar genel, objektif nitelikteki düzenleyici bir kuralın anlam ve kapsamının belirlenmesine, onun yorumlanmasına ilişkin olup konusunu teşkil eden hukuk kuralı yürürlükte kaldığı sürece geçerliğini korur ve Danıştay Kanununun 40/4 maddesi uyarınca bu kararlara Danıştay Daire ve Kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır. Bu zorunluluk, idarece, sebep unsuru içtihadı birleştirme kararının verilmesinden önce oluşmuş olsa dahi, henüz tesis edilmemiş idari işlemlerle; yargı yerleri için yargı süreci bitmemiş uyumsuzluklarla sınırlıdır. Daha açık anlatımla idare içtihadı birleştirme kararının ilgili olduğu hukuk kuralını uygulayacağı her durumda karar doğrultusunda işlem yapmak zorundadır. Yargı organları da görmekte oldukları davaların her evresinde keza içtihadı birleştirme kararına uygun olarak uyumsuzluğu çözümleyeceklerdir. Ancak idare, içtihadı birleştirme kararından önce bu karara aykırı olarak tesis ettiği bir idari işlemi geri alarak düzeltmesi için zorlanamayacağı gibi, yine yargı yerlerince bu kararlara aykırı olarak verilmiş ve kesinleşmiş olan kararlar hakkında, sonradan verilmiş olan içtihadı birleştirme kararına dayanılarak yargılamanın yenilenmesi istenemez. Bu husus senelerden beri idari ve adli yargının verdiği çok sayıda kararla doğrulanmış ve içtihadı birleştirme kararlarının geriye yürümezliği hukukun temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmiş bulunmaktadır”.

G- ÖRF ve ADET

Örf ve adet kuralları genel anlamda hukukun kaynakları arasında sayılmaktadır. Örf ve adet kuralları yazılı olmayan kurallardır. Ancak örf ve adet kuralları zaman içinde önemini kaybetmiştir. Sınırlı düzeydeki uygulaması daha çok medeni hukuk, borçlar hukuku ve ticaret hukuku gibi özel hukuk alanlarında sürmektedir. Bir kamu hukuku dalı olan idari yargılama hukukunda ise örf ve adete yer yoktur.

¹ Ancak Danıştay daire ve kurulları bakımından yürürlük ve bağlayıcılık tarihi Resmi Gazetede yayımlandığı tarih değil, kararın alındığı tarihtir. Bkz. Danıştay 11. Dairesinin 7.2.2011 gün ve E.2008/10755, K.2011/7473 sayılı kararı.

H- ÖĞRETİ

İdare hukukunda olduğu gibi, idari yargılama usulü alanında da öğretinin görmezden gelinemeyecek önemli bir yeri vardır. Gerçi öğretilerde ileri sürülen görüşlerin hâkimleri veya idarecileri bağlama gücü bulunmadığı için bunun doğrudan bir kaynak olduğu söylenemez. Ancak bu durum, öğretilerde ileri sürülen görüşlerin mahkemeler ve idare tarafından göz önünde bulundurulmasına, onlardan yararlanılmasına engel değildir. Uygulamada özellikle mahkemelerin öğretilerdeki görüşlerden yararlandıkları bilinmektedir. Yasal düzenlemeler gerçekleştirilirken de öğretilerdeki görüşlerden geniş ölçüde yararlanıldığı bir gerçektir.

II- İDARİ YARGILAMA HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ

İdarî yargılama usulünün kendine özgü bazı özellikleri vardır. Bunları belli başlı başlıklar altında toplayarak aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz. Ancak bunları açıklamadan önce şunu belirtelim ki, bu ilkeler aslında birbirinden bağımsız değildir. Aksine, birbirlerini tamamlamaktadır. Çünkü hepsi ortak bir amacın gerçekleşmesine hizmet etmektedir. Bu amaç ise kamu yararadır. Gerçekten, idari davalar üzerine verilen kararlar her ne kadar öncelikle davacının çıkarına hizmet etmekte ise de yaratacağı etki ve sonuçlar bundan ibaret değildir. Bu durum özellikle tüzük, yönetmelik, imar plânı gibi düzenleyici işlemlerin iptali için açılan davalarda kendisini açıkça göstermektedir. Çünkü muhtemel bir iptal kararının sonuçlarından ilgili herkes yararlanabilecektir. Bir kamu görevlisinin görevine son verilmesi, bir öğrenciye disiplin cezası verilmesi veya bir vergi mükellefi hakkında vergi ve ceza tarh edilmesi gibi bireysel işlemlerin iptali için açılan davalar ile idarenin bir işlem veya eyleminden dolayı uğranılan zararın tazmini açılan tam yargı davalarında verilen kararların etki ve sonuçları esas itibarıyla yalnızca davanın taraflarıyla sınırlı olmakla birlikte, bu durumda dahi verilen kararın üçüncü kişileri hiçbir şekilde ilgilendirmedığı ve etkilemediği söylenemez. Çünkü bu durumlarda dahi idarenin hukuka aykırı işlemi iptal edilerek ve verdiği zarar tazmin edilerek, hukuka aykırı işlem ve eylemi yaptırımı bağlanmış olmakta ve böylece hukuka uygun davranmaya zorlanmış olmaktadır. Başka deyişle, hukuk düzeninin dışına çıkan idare bu kararlarla tekrar hukuk düzeninin içine çekilmeye zorlanmakta ve yol açtığı ihlâlin bedelini ödemeye mahkûm edilmektedir. Bu durum veya sonucun üçüncü kişiler üzerinde hiçbir etkisinin olmadığı söylenemez. Tam tersine, önemli bir sonucu olacaktır. Çünkü böylece idarenin benzer durumlarda aynı yanlışları tekrar etmesi olasılığı azaltıldığı gibi genel olarak gerçekleşmesinde bütün yurttaşların belli bir yararının bulunduğu açık olan hukuk devleti ilkesi de korunmuş olmaktadır.

İşte idari yargılama usulüne hakim olan ilkeler veya diğer bir ifadeyle bu yargılama hukukunun özellikleri de bu amacın gerçekleşmesine hizmet edecek

şekilde yasalarla düzenlenmiş ve yargı yerlerinin uygulamalarıyla şekillendirilmiştir.

A- YAZILILIK ve EVRAK ÜZERİNDE İNCELEME İLKESİNİN GEÇERLİ OLMASI

Usul esası takip eder². Bu nedenle, yargılamanın konusu ile usulü birbiriyle uyumlu olmak zorundadır³. Gerçekten, uyuşmazlığın esasına karşılık gelmeyen bir yargılama usulünün kendisinden beklenen yarar ve işlevi gerçekleştirilmesi beklenemez⁴. Bu nedenle, uyuşmazlıkların niteliğine göre, yazılı, sözlü ve ikisinin karimasından oluşan değişik yargılama usulleri kabul edilmiştir. Örneğin ceza yargılaması esas itibariyle sözlü, medeni yargılama ise yazılılık ilkesinin ağır bastığı ve fakat sözlülük ilkesinin de hayli önemli bir yer teşkil ettiği, karma esasa dayanmaktadır⁵. İdari yargılama usulü ise sözlülük usulüne tamamen yabancı olmamakla birlikte, esas itibariyle yazılı şekle tabidir. Nitekim İdari Yargılama Usulü Kanununun linci maddesine göre, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinde yapılır⁶.

İdari uyuşmazlıkların, idari işlem, eylem ve sözleşmelerden kaynaklandığı göz önünde bulundurulduğunda, idari yargılama hukukunun yazılı biçimde olması son derece doğal ve hatta zorunludur. Çünkü idari uyuşmazlıkların konusunu teşkil eden idari sözleşmeler yazılı şekle tabi olduğu gibi, zımnî ret hali dışında, idari işlemler de kural olarak yazılı şekle tabidir. Keza, idari eylemler için de dava açmadan önce idareye başvuru zorunluluğu bulunduğundan (İYUK, m. 13, AYİMK, m. 43), başvuru üzerine verilen ret kararı yazılıdır.

² Raymond Odent, **Contentieux administratif** (6 fascicul), 6. édition, 1977-1981, Le cours de droit (Institut d'études politiques de Paris), Paris, 1981, s. 887; René Chapus, **Droit du contentieux administratif**, 13. Baskı, Dalloz, Paris, 2008, s. 7.

³ Anayasa Mahkemesinin 01.10.1991 gün ve E. 1990/40, K. 1991/33 sayılı kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı: 27, Cilt: 2, s. 599 vd.

⁴ Odent, a.g.e., s. 888-889.

⁵ Hukuk Muhakemeleri Kanunu, "yazılı" (m. 118-186) ve "basit" (m. 316-322) olmak üzere iki yargılama usulü öngörmektedir. Yazılı yargılama usulü asliye hukuk mahkemelerinde, basit yargılama usulü ise sulh hukuk mahkemelerinde uygulanmaktadır. Ancak her iki usulde de dava ve cevap dilekçelerinin yazılı şekilde olması zorunludur. Bkz. Baki Kuru, *Medenî Usul Hukuku*, Legal Yayınevi, İstanbul, 2015, s. 157 vd..

⁶ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununun 48 inci maddesinde de, "*Daireler ve Daireler Kurulunda inceleme, evrak üzerinde yapılır*" denilerek aynı yönde düzenlemeye yer verilmiştir. Adalet Bakanlığınca yürütülmekte olan bir çalışmada bu maddenin şu şekilde değiştirilmesi öngörülmektedir: **MADDE 6- 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 1 inci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.** "Amaç, kapsam ve nitelik: Madde 1 – 1. Bu Kanunun amacı, Danıştay, idari yargı ikinci derece mahkemesi olan bölge idare mahkemeleri ile idari yargı ilk derece mahkemesi olan idare ve vergi mahkemelerinin görevine giren uyuşmazlıkların çözümünde uygulanacak usul kuralları ile bu sürece katılanların hak, yetki ve yükümlülüklerini düzenlemektir. 2. Danıştay, idari yargı ikinci derece mahkemeleri ile idari yargı ilk derece mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinde yapılır."

Zımnî ret kararları ise varsayım olarak aynı mahiyete sayılmaktadır. Dolayısıyla, sonuçta bütün idari uyuşmazlıklar yazılı ya da öyle varsayılan birer idari işlem yahut karardan kaynaklanmış olacağından bunlara karşı açılacak davaların yazılı şekle tabi olması, deyim yerindeyse eşyanın tabiatından kaynaklanan bir zorunluluktur.

Bu zorunluluk, her şeyden önce davanın açılması sırasında kendisini gösterir. Çünkü bir idari davanın konusu ve çerçevesinin sözlü olarak ifade edilmesi ve kayıt altına alınabilmesinde imkânsızlık ölçüsünde bir güçlük bulunmaktadır. Buna, idarenin cevap hakkını kullanırken karşılaşılabilecek güçlüğü de eklemek gerekir⁷. Dolayısıyla, idari yargıda dava ve cevap hakkının esasen dilekçe ile yani yazılı şekilde kullanılması gerekir. Bunun için yasal bir düzenleme bulunmasına dahi gerek bulunmamaktadır⁸.

Belirttiğimiz sebeplerle, esasen idari uyuşmazlıkların mahiyetinden kaynaklanan bu zorunlulukta idari yargının ortaya çıkışı ile ilgili tarihsel süreç ve kökeninden kaynaklanan geleneklerin de payı bulunmaktadır⁹. Aslında bu aynı zamanda taraflar için bir güvencedir de. Çünkü Onar'ın belirttiği gibi, davacı gerek iddiasını ve gerekse savunmasını bu şekil sayesinde düşünerek, danışarak daha iyi hazırlayabileceği gibi, davalı idare de savunmalarını, dosyalarını inceleyerek, uzman ve yetkili makamların mütalâasını alarak daha iyi bir şekilde yapabileme imkânını bulur¹⁰. İdari yargılama usulü ile yazılılık ilkesi arasında özdeşlik bulunduğunu belirten Chapus ise bir adım daha ileri giderek, medeni yargılama hukukunda tam bir karşılığı bulunmayan bu ilke ile idari dava ve uyuşmazlıklar arasında zorunlu bir bağ bulunduğu ve dahası idari yargılama hukukunun nitelik ve kalitesinin bu ilkeye bağlılıkla ölçüleceği ve değerlendirileceği saptamasında bulunmaktadır¹¹. İddia ve cevapların yazılı olmasının tarafları olası sürprizlere karşı koruyan bir güvence teşkil ettiğini ekleyen yazar, böylece sözlü yargılama usulüne nazaran bu usulün “çelişme” ilkesine yahut usulüne ve tarafların menfaatini korumaya daha elverişli olduğunu ifade etmektedir¹².

Ne var ki, yazılılık ilkesinin tek başına uygulanmasının yaratabileceği birtakım sakıncalar da yok değil. Bu sebeple, Fransız hukukunda olduğu gibi, hu-

⁷ Chapus, a.g.e., s. 833-834.

⁸ CE, 29 Nisan 1964, *Poncin*, Rec. s. 266 (Marie-Christine Rouault., **Contentieux administratif**, Larcier, Bruxelles, 2015, s. 30); CE, 7 Ekim 1991, *Tchouli*, AJDA, 1992, s. 169 (Olivier Gohin, **Contentieux administratif**, 8. édition, Lexis-Nexis, Paris, 2014, s. 225).

⁹ Charles Debbsch/Jean-Claude Ricci, **Contentieux administratif**, 8. Baskı, Dalloz, Paris, 2001, s. 22; Bernard Pacteau, **Traité de contentieux administratif**, 1. Édition, Puf, Paris, 2008, s. 302; Patrick Chupin, “*La place d’oralité dans le contentieux administratif*”, **Le nouveau droit du procès administratif** (Sous la direction de Jacques Fialaire et Jerry Kimboo), Harmattan, Paris, 2013, s. 79.

¹⁰ Siddik Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: III, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1936.

¹¹ Chapus, a.g.e., s. 835.

¹² Chapus, a.g.e., s. 834.

kukumuzda da yazılılık ilkesi yanında sözlülük usulüne de yer verilmiştir. Başka deyişle, yazılılık ilkesi, sözlülük usulü ile desteklenerek birlikte uygulanmaktadır. Dolayısıyla, idari yargılama usulünün karma nitelikli olduğu söylenebilir¹³. Ancak mevcut yasal düzenlemelere göre sözlülük usulü, yazılılık usulü karşısında tali yahut tamamlayıcı niteliktedir. Nitekim ilk derece mahkemesince görülen iptal ve 31.000¹⁴ Türk Lirasını aşan tam yargı davaları ile tarh edilen vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları toplamı 31.000 Türk Lirasını aşan vergi davalarında, taraflardan birinin isteği üzerine duruşma yapılmasına karar verilmesini zorunlu kılan İdari Yargılama Usulü Kanunu, belirtilen parasal tutarlar altındaki davalarda ise bunu yargıcın takdirine bırakmıştır. Temyiz ve istinaf aşamasında ise bunu, tarafların istemine ve Danıştay veya ilgili bölge idare mahkemesinin kabulü şartına tabi tutmuştur (m. 17/1, 2). Dolayısıyla, isteme rağmen itiraz ve temyiz incelemesinin duruşmasız yapılması olanaklıdır.

B- KENDİLİĞİNDEN (RE'SEN) ARAŞTIRMA İLKESİNİN GEÇERLİ OLMASI

İdari yargılama hukukunda re'sen yani kendiliğinden araştırma ilkesi geçerlidir. Nitekim İdari Yargılama Usulü Kanununun 20 nci maddesine göre, Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununda da “Daireler veya Daireler Kurulu, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yaparlar” (m.52/1) denilerek aynı ilke benimsenmiştir.

Re'sen araştırma ilkesinin benimsenmiş olması, bu yargılama usulünü medeni yargılama usulünden uzaklaştırmakta ve onu ceza yargılaması usulüne yaklaştırmaktadır. Çünkü medeni yargılama hukukuna hakim olan “*taraflarca getirilme ilkesi*” uyarınca, “*Kanunda öngörülen istisnalar dışında, hâkim, iki taraftan birinin söylemediği şeyi veya vakıaları kendiliğinden dikkate alamaz ve onları hatırlatabilecek davranışlarda dâhi bulunamaz.*” (HMK m.25/1). Aynı şey ispat konusunda da geçerlidir. Buna göre, “*Kanunla belirtilen durumlar dışında, hâkim, kendiliğinden delil toplayamaz.*” (HMK m.25/2).

Oysa yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden açıkça anlaşılacağı üzere, idari yargılama usulündeki durum büyük ölçüde bundan farklıdır. Çünkü idari yargılama usulünde davanın açılmasından nihai karar verilinceye kadar davanın sevk ve idaresi mahkemeye aittir. Bu kapsamda, uyuşmazlık ve davaya yol açan maddi olayın (vakıaların) varlığının araştırılması ve hukuki tavsifinin (nitelendirilmesinin) doğru ve eksiksiz bir şekilde yapılması mahkemeye ait ol-

¹³ Onar, a.g.e., s. 1937.

¹⁴ Söz konusu parasal tutarlar her yıl Vergi Usul Kanununun “*yeniden değerlendirme*” hükümlerine (m. mükerrer 298/B) göre artırılarak uygulanmaktadır. 2016 yılı için bu miktar, 31.000 TL olarak uygulanmaktadır.

duğu gibi, delillerin toplanması ve değerlendirilmesi de kendisine aittir. Başka deyişle, mahkeme taraflarca ileri sürülen iddia ve savunmalarda ortaya konulan maddi olayların (vakıaların) gerçeğe ve hukuka uygun olup olmadığını kendiliğinden araştıracak ve inceleyecektir. Anlaşılacağı üzere buna, olaya uygulanacak hukuk kurallarının tayin ve tespiti de dâhildir.

Nitekim yukarıda da ifade edildiği gibi, İdari Yargılama Usulü Kanununun 20 nci maddesinde, Danıştay ile idare ve vergi mahkemelerinin bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yapacakları, mahkemelerin belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü belgenin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilecekleri; taraflardan biri ara kararın icaplarını yerine getirmediği takdirde, bu durumun verilecek karar üzerindeki etkisinin mahkemece önceden takdir edileceği ve ara kararında bu hususun ayrıca belirtileceği; ancak, istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine ilişkin ise, Başbakan veya ilgili bakanın gerekçesini bildirmek suretiyle söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebileceği hükmü yer almaktadır. Anılan maddeye 10.6.1994 günlü, 4001 sayılı Yasayla "Verilmeyen bilgi ve belgelere dayanılarak ileri sürülen savunmaya göre karar verilemez" hükmü eklenmiş ve maddenin 4. fıkrasında yer alan "Getirilen veya idarece gönderilen gizli belge ve dosyalar taraf ve vekillerine incelettirilemez" tümcesi ise yürürlükten kaldırılmıştır.

İdari dava ve uyuşmazlıkların konusu ile niteliği göz önünde bulundurulduğunda re'sen araştırma ilkesine yer verilerek medeni yargılama usulünden farklı bir yargılama usulünün benimsenmiş olunmasını normal karşılamak gerekir. Çünkü idari davalar hakkında verilen kararlar her ne kadar öncelikle davanın çıkarına hizmet etmekte ise de yaratacağı etki ve sonuçlar bundan ibaret değildir. Bu durum özellikle tüzük, yönetmelik, imar plânı gibi düzenleyici işlemlerin iptali için açılan davalarda kendisini açıkça göstermektedir. Çünkü muhtemel bir iptal kararının sonuçlarından ilgili herkes yararlanabilecektir.

Bir kamu görevlisinin görevine son verilmesi, bir öğrenciye disiplin cezası verilmesi veya bir vergi mükellefi hakkında vergi ve ceza tarh edilmesi gibi bireysel işlemlerin iptali için açılan davalar ile idarenin bir işlem veya eyleminden dolayı uğranılan zararın tazmini için açılan tam yargı davalarında verilen kararların etki ve sonuçları esas itibariyle yalnızca davanın taraflarıyla sınırlı olmakla birlikte bu durumda dâhi verilen kararın üçüncü kişileri hiçbir şekilde ilgilendirmediği ve etkilemediği söylenemez. Çünkü bu durumlarda dâhi idarenin hukuka aykırı işlemi iptal edilerek ve verdiği zarar tazmin edilerek hukuka aykırı işlem ve eylemi yaptırımı bağlanmış olmakta ve böylece ihlâl edilmiş hukuk düzeni onarılmış olmaktadır. Böylece, idarenin benzer durumlarda aynı yanlışları tekrar etmesi olasılığı azaltıldığı gibi, genel olarak gerçekleşmesinde bütün yurttaşların belli bir yararının bulunduğu açık olan hukuk devleti ilkesi de korunmuş olmaktadır.

Bu esaslar, Danıştayın bir kararında şöyle ifade edilmiştir: “*Re’sen araştırma ilkesi, bir taraftan yargılamada, göz önüne alınması gereken kamu düzenine ilişkin hususlarda mahkemenin sağlıklı bir sonuca ulaşabilmesi, bir taraftan da idari yargı denetiminin bir hukuka uygunluk denetimi olması ve herhangi bir işlem veya eylemin hukuka uygun olup olmadığının bazen kapsamlı bir araştırma ve incelemeyi gerektirebilmesi nedeniyle önemli bir ilkedir.*”¹⁵.

Re’sen araştırma ilkesinin benimsenmesini gerektiren ikinci bir neden ise, idari dava ve uyuşmazlıkların ön koşullar yönünden ve esastan kabule ilişkin birçok konusunun kamu düzeninden sayılmasıdır. Örneğin başta mahkemenin görevi ve yetkisi meselesi olmak üzere, davanın süresinde açılıp açılmadığı, ehliyet, husumet gibi bir davanın başlıca önkoşulları kamu düzeninden sayılarak kanuna ve hukuka aykırı bir durumun olup olmadığı re’sen araştırılır. Aynı şekilde dava ve uyuşmazlığın esasına ilişkin olarak da, iptal davalarında dava konusu işlemin yetki unsuru ve tam yargı davalarında da idarenin kusursuz sorumluluk hâlinin bulunup bulunmadığı hususları kamu düzeninden sayılmakta ve re’sen araştırma ve inceleme konusu yapılmaktadır. Ayrıca dava konusu işlemin şekil, usul, sebep, konu ve amaç gibi unsurları da kamu düzeninden sayılmasalar bile bir hukuka aykırılık taşıyıp taşımadıkları re’sen araştırılmakta ve denetlenmektedir. Aynı şey tam yargı davalarında idarenin kusurlu sorumluluğu hâli için de geçerlidir. Dolayısıyla bu yargılama usulüne tabi uyuşmazlıkların konusu ve niteliği ister istemez böyle bir ilkenin kabulünü zorunlu kılmaktadır.

Ancak bu ilkenin etkisini azaltan ve hatta onunla çelişen birtakım düzenlemelere de yer verildiği görülmektedir. Örneğin İYUK’un 21 inci maddesinde, “*Dilekçeler ve savunmalarla birlikte verilmeyen belgeler, bunların vaktinde ibraz edilmelerine imkân bulunmadığına mahkemece kanaat getirilirse, kabul ve diğer tarafa tebliğ edilir.*” denilerek, adeta ispat yükünün yalnızca taraflara ait olduğu şeklinde bir izlenim doğmaktadır. Oysa re’sen araştırma ilkesi geçerli olduğuna göre, davanın aydınlanmasına ve tarafların iddia ve savunmalarını ispata yarayan belge ve bilgilerin nihai karar verilineye kadar herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın ileri sürülebilmesi gerekir ve mahkemenin de bunları değerlendirmesi gerekir. Diğer yandan, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununun 53 üncü maddesinde de “*Dilekçeler ve savunmalarla birlikte verilmeyen müspet evrak ve belgeler, bunların vaktinde ibraz edilmelerine imkân bulunmadığına Daire veya Daireler Kurulunca kanaat getirilirse, kabul ve diğer tarafa tebliğ edilir*” denilerek aynı kural ve kısıtlama tekrarlandığı gibi, 49 uncu maddesinde de, “*Duruşmalarda, ancak tarafların dilekçe ve savunmalarında ileri sürdükleri sebep ve deliller tartışılır.*” denilerek re’sen araştırma ilkesiyle bağdaşmayan bir düzenlemeye yer verilmiştir.

¹⁵ Danıştay 12. Dairesinin 6.2.2006 gün ve E. 2005/6399, K. 2006/220 sayılı kararı.

C- BASİT ve AZ MASRAFLI OLMASI

İdari yargılama hukukuna hakim olan yazılık ve evrak üzerinde inceleme ilkesi ile re'sen araştırma ilkesi taraflar açısından onu aynı zamanda basitleştirmekte ve nispeten az masraflı hale getirmektedir. Özellikle duruşma yoluna fazla başvurulmaması, tanık dinleme olanağının bulunmaması, keşif ve bilirkişi incelemesi gibi gider arttırıcı yollara pek fazla başvurulmaması, bu yargılama usulünün daha az masraflı olmasını sağlayan nedenlerin başında gelmektedir.

D- SAVCILIK KURUMUNUN BULUNMASI

İdari yargıda savcılık kurumu da bulunmaktadır. Diğer yargı düzenlerinde de savcılık kurumu bulunmakla birlikte davadaki rolleri farklıdır. Şöyle ki, ceza yargılamasında savcı iddia makamıdır. Medeni yargılama hukukunda ise ya taraftır ya da davaya katılındır (fer'i müdahil). Nitekim Medeni Kanunun savcıya dava açma imkânı tanıdığı evlenmenin butlanı davası (m.146), evlenmenin men'i davası (m.138), nesebin düzeltilmesine itiraz davası (m.294) ve derneğin feshi davası (Dernekler Kanunu, m.32) gibi bütün hallerde, savcı davada taraf olarak yer alır. İdari yargılama usulünde ise savcı ne iddia makamı ne de taraftır. Bakılan dava ve uyuşmazlıklar nedeniyle tamamen bağımsız ve tarafsız bir biçimde hukukun ne olduğunu söylemeye çalışmak suretiyle adil ve isabetli kararlar verilebilmesine katkıda bulunmaktadır.

Savcılık kurumu yalnızca Danıştayda ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde vardır. Bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemelerinde savcı bulunmaz.

İlk kez 1925 tarih ve 669 sayılı Danıştay Kanunuyla “müddeiumumi” adı altında hukukumuza giren bu kurumun adı önce 1946 tarih ve 4904 sayılı Kanunla “kanunsözcüsü” olarak değiştirilmiş, daha sonra ise 1981 tarih ve 2461 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu ile “savcı” olarak değiştirilmiş ve sonrasında çıkarılan Danıştay Kanunu (m. 60, 61) ve İdari Yargılama Usulü Kanunu (m.18, 51) ile de aynı isimle anılmıştır. Zaman içinde kurumun yalnızca ismi değil, statüsü ile görev ve yetkilerinde de birtakım değişiklikler olmuştur. Bunlara aşağıda değinilecektir. Ancak savcılık kurumu da idare ve idari yargılama hukukunun diğer birçok kurumu gibi Fransız hukuku kökenli olduğu için meselenin daha iyi açıklanması bakımından bu kurumun Fransız hukukundaki gelişim çizgisi üzerinde kısaca durmakta yarar bulunmaktadır. Ayrıca davadaki konumu ve rolü nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarına da konu olduğu için konuya biraz daha yakından bakmakta yarar bulunmaktadır.

1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe konulan bir kararnameyle (*décret*) ismi “kamu raportörü” (*rapporteur public*) olarak değiştirilen “hükümet komiseri” (*commissaire du gouvernement*) kurumunun Fransız hukukunda yer alışı yakla-

şık olarak iki asır kadar gerilere gitmektedir. 2 Şubat 1831 tarihli kararnameyle (*ordonnance*), Devlet Şûrası (*Conseil d'État*) önünde görülen davalarda duruşma yapılması ve uyuşmazlığın taraflarına sözlü savunma ve yanıt olanağının tanınmasıyla birlikte, hükümeti (idareyi) temsil edecek ve savunacak bir kuruma ihtiyaç duyulmuş ve 12 Mart 1831 tarihli kararnameyle (*ordonnance*), “*ministère public*” (savcı) adı altında böyle bir kurum hayata geçirilmiştir. Devlet Şûrasının 26 Mayıs 1849 tarihli içtüzüğü ve 25 Ocak 1852 tarihli kararnameyle (*décret*), “*ministère public*” ismi “hükümet komiseri” olarak değiştirilmiş ve aynı düzenleme hâlen yürürlükte bulunan 24 Mayıs 1872 tarihli kanun ile bunu izleyen diğer yasal düzenlemeler ile de benimsenerek sürdürülmüştür¹⁶.

Hükümet komiseri başlangıçta her ne kadar yukarıda belirtilen amaçla kurulmuş ise de, kuruluşundan çok kısa bir süre sonra ve 1852 tarihinden itibaren de kesin bir biçimde bu rolünden sıyrılarak tamamen tarafsız ve bağımsız bir biçimde “hukuka, adalete ve vicdani kanaatine göre” uyuşmazlığın ne yönde karara bağlanması gerektiği yönünde “düşünce”sini (*conclusions*) açıklayan bir yargılama süjesine dönüşmüştür.

Tarihsel süreç içinde, yargı yerine sunduğu “düşünce”si (*conclusions*) ile idare hukuku teorisinin oluşmasına ve gelişmesine sağladığı büyük katkılar nedeniyle “idari yargının iç yasayıcısı” dahi sayılan “hükümet komiseri”, aynı zamanda “idari yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile iyi idaresi prensibinin sembolü” olarak da görülüyor iken, AİHM’in kısmen de olsa aksi yöndeki kararlarının ilgili çevrelerde yarattığı “büyük bir şaşkınlık ve tepki”nin yavaş yavaş dağılmasıyla birlikte, söz konusu kararların gereklerini karşılayacak gerekli yasal düzenlemeler de peyderpey hayata geçirilmeye başlanmıştır.

“Hükümet komiseri”nin AİHM ile ilk “yüzleşmesi” “*Kress*”¹⁷ davası dolayısıyla olmuştur. İdarenin yürüttüğü sağlık kamu hizmeti nedeniyle maruz kaldığını iddia ettiği zararın tazmini gayesiyle idare mahkemesinde açtığı tam yargı davasında umduğunu elde edemeyen *Mme Kress* yargılama ve karar sürecinin “makul süreyi aştığı” iddiasından başka, “hükümet komiseri”nin organik statüsü ile yetkilerinin de tartışma ve eleştiri konusu yapıldığı bir başvuruyla adil yargılanma hakkının ihlâl edildiği gerekçesiyle AİHM’e başvurmuştur. Mahkeme, “isminin aldaticılığına karşın, ‘hükümet komiseri’nin bağımsızlığı ve tarafsızlığından kimsenin bir kuşkusu bulunmadığı” belirlemesinde bulunarak, söz konusu kurumun organik statüsünü bir ihlâl nedeni olarak görmemekle birlikte, oy hakkı bulunmasa bile kararın müzakeresine katılması yönünden ise, aksi yönde bir sonuca ulaşmış bulunmaktadır.

¹⁶ Jean-Marie Auby/Roland Drago, *Traité de contentieux administratif*, Tome Premier, 2. édition, LGDJ, Paris, 1975, s. 196-197; Chapus, a.g.e., s. 911.

¹⁷ 7 Haziran 2001, *Mme Kress*, c/France. Bu arada belirtelim ki, Türkiye hakkında ve Danıştay savcısı ile ilgili olarak verilmiş ve kesinleşmiş iki karar bulunmaktadır. Bunlardan ilki, “*Meral*” davası (req. no: 33446/02), diğeri ise, “*Akgül*” (req. no: 19728/02) davası ile ilgilidir.

AİHM'in, odağında "hükümet komiseri"nin bulunduğu mahkûmiyet kararlarından kendisini kurtarmaya çalışan Fransa bu amaçla birtakım yasal değişiklikler yapma yoluna gitmek zorunda kalmıştır. Nitekim 1 Ağustos 2006 tarihli kararname (*décret*) uyarınca, "hükümet komiseri"nin kararın müzakere edildiği toplantıda bulunup bulunmaması bir bakıma ihtiyari hale getirilmiş olup, taraflardan birisinin onun bulunmasına itiraz etmemesi şartına tabi kılınmış (CJA, R. 732-2 ve 733-3); idare ve idari istinaf mahkemelerinde ise kararın müzakeresine katılması imkânı tamamen ortadan kaldırılmıştır (CJA, R. 732-2 ve 733-3). Bütün bunların da, AİHM'in "hükümet komiseri" kurumu ile olan kavgasını sona erdirmeyeceği anlaşılmış olmalı ki, 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe konulan düzenlemeyle "hükümet komiseri"nin veya daha doğru bir ifadeyle "kamu raportörü"nü, kurul (heyet) marifetiyle çözümlenen her dava ve uyuşmazlıkta yer alması uygulamasına da son verilmiştir. Böylece, istemeyerek de olsa¹⁸, yaklaşık iki asırlık bir geçmişi bulunan bu kurumun adı da dâhil olmak üzere, hukuksal yapısında önemli birtakım değişikliklere gidilmiş ve daha da gidilmiştir.

Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesindeki savcılar ile büyük ölçüde benzer yetkilere sahip bulunan "hükümet komiseri"nin, daha çok AİHM kararlarının etkisiyle geçirmiş bulunduğu hukuksal değişikliklere paralel olarak hukukumuzda da bazı değişiklikler gerçekleşmiştir. Şöyle ki, 2.7.2012 tarih ve 6352 sayılı Kanunla Danıştay Kanununun 61 inci maddesinde yapılan değişiklikte savcının temyiz incelemesi safhasında yer alması uygulaması sona ermiş, sadece Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalarda görevi devam etmektedir. Ayrıca aynı Kanunla İYUK'un 16 ncı maddesine eklenen 6 ncı fıkra ile "*Danıştay'da ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülen davalarda savcının esas hakkındaki yazılı düşüncesi taraflara tebliğ edilir. Taraflar, tebliğden itibaren on gün içinde görüşlerini yazılı olarak bildirebilirler*" şeklinde bir düzenlemeye yer verilerek AİHM'in Fransız hukukundaki düzenleme ve uygulamaya ilişkin eleştirileri peşinen karşılanmak istenmiştir. Keza aynı sebep ve düşüncelerle Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununda da 22.5.2012 tarih ve 6318 sayılı Kanunla değişiklik yapılarak, "*Başsavcılık düşüncesi Genel Sekreterlikçe taraflara tebliğ edilir. Taraflar tebliğden itibaren yedi gün içerisinde cevaplarını yazılı olarak Mahkemeye bildirebilirler*" (m.47) şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir. ■

¹⁸ Gerçekten de, Fransız idare hukukçuları, AİHM'in "hükümet komiseri"nin konumu ve yetkilerine yönelttiği eleştirileri "aşırı şekilci" ve "haksız" bulmakta ve onu, "*Fransız idare hukukunun uzunca bir tarihsel süreç sonunda şekillenmiş bulunan kendine özgü yapısı ve inceliklerini bilmemek yahut göz ardı etmekle*" itham etmektedirler. Örneğin bkz. Debbasch/Ricci, a.g.e., s. 269-270; Chapus, a.g.e., s. 1023-1024; Bernard Pacteau, **Traité de contentieux administratif**, 1. édition, Puf, Paris, 2008, 350-351; 376-378; Maryse Degurgue, **Procédure administrative contentieuse**, Montchrestien, Paris, 2003, s. 51-52; Gohin, a.g.e., s. 120-121.